

## REFLEXIONES DE URGENCIA SOBRE EL «INFORME NOLAN» (\*)

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO

Con mi saludo a todos ustedes, dejen que muestre mi satisfacción por tener ocasión de participar con tan grata compañía en esta mesa, así como mi reconocimiento por haber sido llamado a la importante movilización de opinión que quieren representar estas «Jornadas sobre Ética Pública».

Desde que he conocido el Informe Nolan he quedado encandilado por él, primero a través del magisterio de García de Enterría, que nos lo describió tempranamente, en uno de los seminarios que dirige, al darnos cuenta del contenido de su libro sobre *Democracia, Jueces y Control de la Administración*; me agradó luego el haber contribuido a animar que se hiciera el libro de Jesús Fuentetaja y Javier Guillén, *La regeneración de la Administración Pública en Gran Bretaña*, que es una precisa y certera exposición del Informe y de sus circunstancias; hoy ya el Informe está en todas las manos gracias a la oportuna edición que ha hecho el Instituto Nacional de Administración Pública que hoy nos da hospitalidad, a través de su serie «Documentos INAP» (aunque, dicho sea incidentalmente, se mereciera una traducción de mayor calidad).

Permitan que comience manifestando mi pública, y vieja, admiración por esta arraigada figura inglesa de las *Royal Commissions*, como la presidida ahora por Lord Nolan, que han servido en momentos decisivos para abordar situaciones problemáticas, con objetividad, sin recelos, sin reticencias y de forma eminentemente operativa. Es un gran ejemplo, repetido en tantas ocasiones clave, el que el decano de los Parlamentos existentes llame a cualificados especialistas de fuera de la casa para que le estudien un problema agudo y sugieran soluciones. ¿Se imaginan ustedes las reticencias de los parlamentarios españoles con

---

(\*) Texto de la intervención sostenida el 15 de abril de 1997, en el seno de las «Jornadas sobre Ética Pública», organizadas por el Instituto de Administración Pública, en su sede madrileña de la calle Atocha, en sesión, que moderada por el profesor Oscar Alzaga contó también con las participaciones de los profesores Victoria Camps, Adela Cortina y Jaime Rodríguez Arana.

sólo pensar que se llamara a alguien de fuera para estudiar un problema y para sugerirles algo? Sin duda, opción impensable entre nosotros como no hubiere un cambio brusco de mentalidad. Y, desde la óptica del buen hacer y del afán por la transparencia, se constata con enorme satisfacción el detalle de consignar cuánto le ha costado al erario inglés la realización del proyecto: ahí lo tienen indicado, en el período señalado las diversas partidas —desde gastos laborales a los de imprenta y distribución, etc., más el coste de las audiencias— han alcanzado el montante de 317.200 libras esterlinas.

A la vista del Informe, tan fresca la exposición que acaba de hacer el mismo Lord Nolan, se plantea una duda inicial: ¿tiene algún sentido añadir ahora nuevas palabras? ¿No distraeremos la atención en detrimento de algo tan claro, el Informe y sus apéndices, las palabras de aproximación, ahora? ¿No habría que pararse, ya sea a meditar, ya a repetir en voz alta, a gritar, intentando que llegara a los responsables, que se informara a la opinión pública, para aviso de aspirantes y destinatarios? ¿No habría que evitar cualquier cosa que no fuera empeñarse en que se impregnaran de su espíritu los partidos políticos, las agrupaciones cívicas y cuantas organizaciones crean opinión pública?

Pero, puesto que hemos sido convocados, algo habrá que decir para que no suene a descortesía nuestra postura, algo que se aparte lo menos posible de las ideas recibidas. Constatando además que estamos insertos en una corriente que se deja sentir con fuerza últimamente en España. Un mero ejemplo pero significativo: la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas centraba sus actividades en el curso 1995 en una reflexión generalizada sobre la ética, con numerosas intervenciones desde la especialización de los diversos académicos, que se recogerían luego en el voluminoso anuario del 96. Y más allá de este ejemplo, la opinión pública ha podido ser alertada por no pocos estudiosos que han abundado en la materia: citaba el libro de García de Enterría, pero también, páginas de González Pérez (desarrollando lo que había expuesto en la Academia de Morales), de Sabán Godoy, de Rodríguez Arana y tantos otros.

La reflexión sobre ética pública de las Jornadas pretende centrarse, en atención al lugar en que nos encontramos, sobre la Administración Pública, para lo que hay contenido más que de sobra. Recalcaré, con todo, que el Informe Nolan ofrece mucha mayor amplitud en cuanto se ocupa de modo sobresaliente de los parlamentarios, de los altos cargos y de lo que nosotros llamamos la Administración Institucional. Hago esta advertencia pues mi intervención ha de reflejar de algún modo la señalada amplitud.

Hay una idea central que sobrevuela todo el informe y que se siente aletear en torno a cada una de las medidas concretas: se trata, ante todo de devolver confianza a la ciudadanía; que los ciudadanos puedan confiar en las instituciones; esto es lo que se pretende con las reformas que se sugieren, ni más, ni menos. A la vista de ello yo voy a articular mi intervención en torno a cuatro reflexiones, intentando ser fiel al espíritu del Informe, para desde ahí incidir sobre la realidad española, con el afán de sugerir, de lanzar retos o de provocar, y animar así el debate que nos ha reunido.

Permitan que evoque, antes de comenzar, la advertencia de la diosa Artemia, en el Criticón, la gran obra de Baltasar Gracián, al enterarse de que Critilo y Andrenio se encaminan a la Corte: «Atended también por donde entráis —les dirá—, pocos entran por lava pies y muchos por unta manos». Y, algo más adelante, se admirará Critilo: «¡Oh gran secreto untar las manos a otros para que no se le deslicen a él los pies!». No debía tener muchos partidarios la vía de la limpieza, la opción de untar las manos —y ya parece entonces arraigada la expresión— abría puertas y caminos y contaba con abundancia de partidarios.

## I

Comenzaré llamando la atención acerca del tercero de los «Siete principios de la vida pública», que resumen la filosofía del Informe, que «se deben aplicar en todos los ámbitos de la vida pública», esos auténticos *seven pillars of wisdom*, el principio de OBJETIVIDAD, como se traduce correctamente, aunque yo, con cierta libertad, preferiría hablar de RESPETO DEL PRINCIPIO DE MÉRITO. Está presente a lo largo de todo el Informe y de forma señalada en la parte dedicada a la Administración Institucional. El respeto del principio de Mérito se convertiría así en la tónica general para el desempeño de las actividades públicas, tónica para el nombramiento de cargos públicos, ya políticos, ya funcionarios, criterio general a la hora de adjudicar los contratos, pero también guía segura de toda la actividad administrativa, que vale, por supuesto, obviamente, para la actividad de fomento y para el otorgamiento de premios y de honores. Como ven, los aspectos vitales del funcionamiento del sector público. ¡Menudo compromiso! ¿Se creará de verdad en estas exigencias? El Informe, el traer a Lord Nolan en persona, ¿es un mero acontecimiento, para pasar un rato agradable, y olvidar una vez que transcurra, o ha de pretender mayor atención y respeto? ¡Nos aguarda una ingente tarea a la hora de concienciar, sobre todo, a las bases, en un flujo de doble sentido, tanto ascendente como descendente! ¡Poco será lo que se haga por llamar la atención al respeto! ¡Aquí si que observamos falta de rodaje a nuestra todavía joven demo-

cracia! Entiendan que no quiero referirme a nadie en concreto, no piensen que he venido a señalar con el dedo y tómenlo como observaciones generales pues lo que digo vale tanto para unos como para otros, aquí o allá, en el escalón nacional, en el regional, en el local o en el institucional, pero hay que recalcar la entereza y heroísmo de quienes a la hora de designar a los responsables de los puestos —o de mantenerlos, si no hay necesidad de renovarlos—, se decantan por los que valen, al margen de que sean o no del mismo partido. ¡Heroico nos parece, hoy por hoy! Y, sin embargo, de acuerdo con el criterio expuesto, sería el canon a seguir normalmente. De crear confianza, hablaba antes. Los ciudadanos no son tontos y saben si valen o no los nombrados. Convendrán en que es muy desmoralizante el proceso —más allá de la oportuna y necesaria renovación periódica— de sustituir a quien vale para dar paso a quien no está a la altura pero que resulta situado por afinidades políticas.

En esta línea, uno de los aspectos en el que hay que armarse de paciencia e insistir a toda cosa, tomando bríos para no cansarse, es el de la degradación que representa lo que con la certera fórmula italiana se ha denominado la *lottizzazione*, el reparto partidista de espacios, en los órganos públicos que deben orientarse por la objetividad. No es sano para el sistema democrático que la gente piense —recuérdese el afán de auspiciar confianza— que en los consejos —como los de asesoramiento jurídico, similares al Consejo de Estado que existen en las Comunidades Autónomas; o en los de radio y televisión—, no digamos si es en los propios tribunales, los miembros vayan a decidir y a votar de acuerdo con criterios partidistas. Convendrán que aquí es muchísimo lo que queda por hacer, ya sé que es un aspecto delicado y difícil, pero que mientras no se asuman los criterios para superar dichas corruptelas, auténticas patologías, estarán lastrando el correcto juego de nuestro sistema democrático. A veces hay que pararse a reflexionar y situar a los responsables ante la encrucijada. Para eso sirven aldabonazos como el que representa el Informe Nolan, que no es una invención angélica que haya surgido porque sí.

## II

En segundo lugar, querría insistir en el respeto del principio del mérito en lo que se refiere, en concreto, a la selección de funcionarios. Se trata ahora de una de las notas de la profesionalización de los servidores públicos. Hoy es exigencia constitucional inquestionable, pero permitan que les diga que es uno de los más frecuentes motivos de violación, cotidiana y normalizada, de la Constitución. Se está desconociendo y violando constantemente la Constitución en este punto, sin que

se vean esfuerzos por atajar tamaña corruptela. También habrá que armarse de fortaleza y de constancia para insistir incesantemente sobre este aspecto.

No estará de más recordar un par de apuntes históricos, aunque sólo sea para ponderar lo difícil de la situación, considerando el arraigo de viejas fórmulas.

Pensemos en la generalizada implantación, en tiempos de la Monarquía Absoluta, de la figura —tan cómoda para el erario, pero tan chocante desde la mentalidad moderna (aunque, ¿estaremos a punto de regresar a ella, según apuntan algunas iniciativas?)—, de la venta de los oficios públicos, que tan atentamente estudió el profesor Tomás y Valiente. Sabido es cómo, incluso, —sin pretender simplificar ni, menos, justificar nada— algunos enfrentamientos entre razas y religiones se originaron en la vieja España, a causa de la especialización de alguna de las castas en la recaudación de tributos, lo que, cuando se apretaban demasiado las cuerdas, podía provocar la airada reacción de los sometidos al pago. En todo caso, reténgase, amplia presencia de oficios públicos que habían sido vendidos, que permitirían disfrutar de los mismos como de una renta y que se transmitían entre las familias. ¿Pura historia? No estará de más recordar que cuando el artículo 336 del Código Civil enumera las cosas muebles, incluye «los oficios enajenados»; o, del mismo modo, lo habitual entre nosotros de la expresión «tener la plaza en propiedad».

Otro dato: al aprestarnos ahora a celebrar el centenario del 98, conviene tener presente que una de las reacciones más sanas y legítimas es la que representa la famosa *Encuesta sobre Oligarquía y Caciquismo*, tan vinculada a Joaquín Costa y que se organizó aquí cerca, en el Ateneo de Madrid (por cierto, que se trata de un documento por demás interesante, con edición viva en el mercado y que a mí me gusta recomendar). Pues bien, aflora reiteradamente en tantas participaciones, a la hora de identificar los males de la patria que es necesario estirpar, el clamor por el compadreo al designar los empleados públicos. Aparece así la aspiración por la consecución de unas regulaciones que objetiven los criterios, que profesionalicen la función, incluso que definan unos cuerpos de funcionarios. Junto a la aspiración por lograr un funcionamiento adecuado del procedimiento administrativo que introduzca pautas de funcionamiento y reduzca arbitrariedades.

Sabido es cómo resulta decisivo en el constitucionalismo el trabajoso y lento proceso por incluir el mérito como criterio en la designación de los empleados. Esa larga y ardua evolución nos sitúa, como punto de llegada, ante el reconocimiento expreso que hace hoy el artículo 103.3 de la vigente Constitución, al reclamar, una vez que el

artículo 23.2 garantiza el derecho a acceder en condiciones de igualdad, el criterio de «acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad». Sin que sea ocioso recordar que tal exigencia se impone a todas las Administraciones Públicas, la general del Estado, pero la de las Comunidades Autónomas, la local y la institucional. ¡Quién lo diría, a la vista de lo que efectivamente sucede! Hace un par de años insistía sobre el tema en mi trabajo *Pervivencias del «spoils system» en la España actual* (Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, 1993), a él me remito sin que sea éste el momento de recordar la serie de usos y corruptelas que hacen que, en el día a día, el citado precepto constitucional sea uno de los menos respetados o más incumplidos. La legítima preocupación por vivir en sintonía con la Constitución, lo que con la expresión alemana se llama el *Verfassungsgefühl* (el sentimiento, o la sensación, de constitucionalidad, si traducimos literalmente) habría que proyectarlo también sin falta a este campo. Es pura esquizofrenia o simple irresponsabilidad que la sociedad española se acuerde de la Constitución en otros terrenos, y ahí se rasgue las vestiduras, y practique en cambio el más craso olvido en este campo tan importante y de tanta trascendencia. Con una advertencia, además: en la evolución del Estado constitucional, esa exigencia del mérito está de lleno vinculada a la idea de la ética pública. En efecto, por ofrecer sólo una muestra les voy a traer a la memoria un artículo de la famosa Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789, no sólo preclaro texto histórico, sino formando parte hoy del bloque de la constitucionalidad en Francia, y proyectándose así al Derecho de la Unión Europea como auténtico principio constitucional. Según la frase final del artículo 6.º, «Todos los ciudadanos, siendo iguales a sus ojos (de la ley), son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento». De modo que van a quedar reunidas tan variadas cualidades y connotaciones que conducen inequívocamente a una tónica de exigencia: igualdad, capacidad, talento y virtud, término éste que nos sitúa de lleno ante las virtudes cívicas, ingrediente inexcusable de toda la evolución democrática del constitucionalismo.

### III

Quiero recalcar, en efecto, que la reflexión sobre «Ética pública» es legítimo hacerla desde la óptica constitucional. Digo esto porque a veces la aproximación a nuestro tema se hace desde puntos de vista religiosos muy concretos, con frecuencia angostos, con tintes muy patéticos y tonos jeremíacos, resaltando la pérdida general de valores, la decadencia de los tiempos, la maldad generalizada, cuando no la

insensibilidad o indiferencia del sistema jurídico e, incluso, constitucional para estos aspectos. A este respecto no sé si fue o no afortunada, pero se suele recordar en esta línea, la desaparición que la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública —la 30/1984— sentenció de la «falta de propiedad moral o material», que figuraba al inicio del artículo 88 de la Ley de Funcionarios de 1964, al regularse el régimen disciplinario.

Pues bien, hay que afirmar con energía y decisión que en la Constitución Española hay elementos más que suficientes para dar soporte riguroso a las exigencias de una Ética Pública. No sólo no faltan apoyos expresos sino que aún diría que son abundantes y recios.

Ya en el Preámbulo, las primeras palabras nos sorprenden con una cualificada expresión de voluntad: «La Nación española, deseando establecer la justicia...». Tras póstico tan expresivo luego han de abundar las referencias. La justicia se vuelve a reclamar, como «valor superior» ahora, y junto a la igualdad y el pluralismo, en el artículo 1.1. Cuando se abre el Título primero, sobre derechos y deberes fundamentales, el precepto inicial, el artículo 10, depara afirmaciones de gran alcance —y de valor no meramente simbólico, lo que de sí ya sería importante— cuando constituye la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, así como el respeto a la ley y a los derechos de los demás, en fundamento del orden político y de la paz social.

A destacar también dos menciones que el texto constitucional dedica a «moral», bien que utilizada como adjetivo, al reconocerse el derecho a la integridad moral (artículo 15), y al asegurar a los padres la opción acerca de «la formación religiosa y moral» de sus hijos (artículo 27.3), recalcando, aunque sin insistir más ahora, que el texto diferencia entre formación religiosa y formación moral.

No está la moral en el artículo 20.4, al establecerse el límite a las libertades de expresión, pero entra al ordenamiento jurídico español a través del Convenio Europeo de salvaguarda de los Derechos Humanos, cuyo artículo 10.2, con similar funcionalidad, lo contempla. Y, a través de esta vía llega de nuevo a España por medio de dos textos señalados, con preceptos que siguen miméticamente al artículo diez del Convenio de Roma: ante todo, la Convención sobre Derechos del Niño, de Naciones Unidas, ratificada por España y aparecida en el Boletín Oficial del Estado el 31 de diciembre de 1990, artículo 13.2.b. Del mismo modo, y siguiendo muy de cerca los pasos del anterior, el artículo 8.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor.

Me gustaría recordar aún un nuevo pasaje constitucional. Al contemplarse instituciones decisivas se va a exigir la nota común de que deben ser «democráticas». Así se establece para los partidos políticos

(artículo 6), para los sindicatos y asociaciones empresariales (artículo 7), así como para los colegios profesionales (artículo 36) y las organizaciones profesionales para la defensa de intereses económicos (artículo 52). Déjeme que vea en esta exigencia de democracia, además de reglas de juego o del principio de la decisión por mayoría, además de la igual oportunidad para todos los miembros, de las reglas de control o de la protección de las minorías, una auténtica conexión con la evolución desde el Estado liberal, que incide en la afirmación de unos valores y en la búsqueda y respeto de unas virtudes cívicas. Ya lo vimos en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y pienso insistir de nuevo en el momento de terminar, pero se puede afirmar que encontramos un claro y generalizado reflejo en los textos de época. Recuérdese, como muestra, la pequeña joya que representa el con frecuencia tan mal interpretado artículo 6 de la Constitución de Cádiz, donde se proclamaba, como se recordará, «Que el amor a la Patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles, y asimismo el ser justos y benéficos». Y benéfico —de ser justo no es preciso aclarar nada— acaso hoy sugiera otra cosa —tantos festivales y tantos partidos *benéficos*—, pero según la primera acepción del Diccionario de la Academia, significa sólo «que hace bien». He aquí el mensaje del liberalismo para los ciudadanos: ser justos, hacer el bien. ¡Arraigada tradición, por eso, de exigencias éticas!

Lo que sucede es que a la hora de utilizar estos conceptos y propugnar los valores que representan, al momento de hacerlos operativos en la sociedad hay que adoptar una suma de cuidados y precauciones, hay que extremar la atención para saber dónde estamos y qué queremos, pues el peligro grande es el de caer en interpretaciones excesivamente angostas, pacatas, confesionales, limitadoras de cualquier virtualidad. Nadie discutirá así la fuerza sugestiva y el peso efectivo de tantos dogmas y creencias para los miembros de cada iglesia o confesión, pero, por lo mismo que son dogmas y creencias, conviene no olvidar la distinta relevancia o valor que pueden ofrecer a quienes están al margen de esa fe concreta. Es preciso, así, no olvidar el pasado, demasiado ilustrador a este respecto, por desgracia. Se me ocurre evocar en este momento tres breves pinceladas históricas. Y no por afán de recrearme o de hurgar en viejas heridas, sino simplemente para intentar construir el futuro sin olvidar lo que nos enseña la historia.

Recuerden que es sólo de anteayer —¡Y por cuanto tiempo arraigó!— la práctica de los expedientes de limpieza de sangre. Lo que representaba, por ejemplo, que el acceso a los más importantes cargos o el ejercicio de las profesiones más señaladas, quedaba impedido a quienes tuvieran alguna tacha en su árbol genealógico, con aquella larga se-

rie de investigaciones para cada caso que hoy nos sorprenden por su minuciosidad y por lo laboriosas que resultaban.

O, recuerden que dura también hasta anteayer la práctica tan arraigada en las Universidades españolas de hacer el voto de defender la Inmaculada Concepción de la Virgen.

Tercera muestra, otro ejemplo muy vinculado también al ámbito universitario: el famoso debate sobre «la cuestión universitaria», de donde había de arrancar el potenciamiento del principio de libertad de cátedra —importante símbolo que ahora luce en el artículo 20.1.c, de la Constitución de 1978—, va a coincidir con la proclamación del dogma de la infalibilidad del Papa, sin que haya que detenerse ahora en las vivas discusiones que se entablan en torno al evolucionismo, el modernismo y otras doctrinas que irrumpen con fuerza en el panorama científico y social.

Tres muestras históricas que, como símbolo o espejo, dan mucho que pensar. ¿Cómo se van a interpretar los conceptos? ¿Qué se introducirá dentro de esas referencias a la ética pública o a la moral? Pensemos, como última llamada, y esto ni siquiera es historia, es de ayer mismo, en la interpretación tan rigurosa que de la moral sexual ha venido practicándose entre nosotros, con las consecuencias efectivas que esto tenía.

En suma, que se comprenderá el recelo que antes expresaba a una interpretación demasiado rigorista y unilateral. Pero esas disfunciones —estando bien advertidos de ellas— no deben lastrarnos. Por lo demás, hoy resulta evidente que en la propia Constitución vamos a encontrar un conjunto de reglas y de principios que predeterminan cualquier interpretación que vaya a hacerse de la ética pública. Y que son testimonio de la pretensión de construir una sociedad abierta, sensible a las diferencias, receptora de numerosos contenidos y fórmulas, auspiciadora de diversidad de manifestaciones culturales, de talentos, de concepciones y visiones del mundo. Importa, así, tener en cuenta sin desmayo lo que representa el valor constitucional del pluralismo (artículo 1.º), que necesariamente implica diversidad y, por lo mismo, tolerancia, el valor de la libertad ideológica y religiosa (artículo 16), con su enorme secuela de implicaciones, entre ellas, la idea consecuente de la no confesionalidad del Estado —compromiso constitucional, por cierto, que no suscita todo el respeto que debiera y que es frecuentemente incumplido—, la misma idea de la no discriminación por razones de religión, o de opinión (artículo 14). Surge así un compacto entramado constitucional, que exige la mayor atención y que fuerza a tener levantada la guardia para no caer en fórmulas y soluciones reduccionistas.

Solución que no es exclusiva de España sino del mundo cultural que nos rodea. Recordaré así, de pasada, que nos puede servir de apoyo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Cuando la Corte de Estrasburgo se enfrenta con conceptos como el de la moral, ha dejado bien claro que no se trata de una moral confesional, sino la moral de una sociedad pluralista y abierta en la que conviven numerosas y diferentes soluciones y formas de entender la vida y los grandes conceptos. Piénsese, así, en las sentencias Handyside, de 7 de diciembre de 1976, Dudgeon, de 22 de octubre de 1981, Norris, de 26 de octubre de 1988 o Müller, de 24 de mayo de 1988, que yo mismo he comentado recientemente. Se entiende así que siguiendo esta línea, nuestro Tribunal Constitucional, en su sentencia 62/1982, de 15 de octubre, se decantara por interpretar la «moral pública como mínimo ético exigido por el derecho».

Permítanme una última reflexión para concluir con este punto. Bien sé que algunos pretenden —y con qué afán se empeñan en la tarea!— que nos convirtamos en una sociedad de cotillas, de miradores por el agujero de la cerradura (en tiempos se hubiera dicho de «porteras», pero hoy tan acrisolada función, cuando no ha desaparecido, ha sido desbordada con mucho por otras profesiones, que han dejado chicas las dotes investigadoras de aquel acreditado gremio). Quiero decir, por eso, en lo que concierne a la vida sentimental de los hombres públicos, que me parece mucho más positiva la que podemos llamar fórmula francesa, que implica un total respeto a la privacidad, que la que sería la solución estadounidense, de tan exacerbado puritanismo, de hurgar y entrometerse hasta en los más recónditos espacios, para determinar si un candidato tuvo una debilidad una noche, después de un día de tensión, y buscó las caricias de una dama de pago, o si un aspirante a juez sonrió y se insinuó a una secretaria hace diez años o más. Mientras no haya consecuencias delictivas, mientras no estén en peligro los caudales públicos o los secretos oficiales, en punto a moral sexual, en punto a control de los hombres públicos siempre he estimado más positiva la variante dicha francesa, que la estadounidense. Aunque quizá ésta dé mucha más oportunidad de enriquecimiento para algunos. Nueva advertencia para no intentar colar cualquier cosa bajo el pabellón de la ética pública. Que nadie se llame a engaño: nadie crea que tales procedimientos tengan algo que ver con la moral pública de una sociedad. Son, sin duda, otra cosa.

En definitiva, enorme importancia de la ética pública, gran significado de la misma en todo el sector oficial, pero una ética pública no confesional, sino a la altura de unas sociedades abiertas y pluralistas. Teniendo muy presente que hay muchos otros sectores tan importantes o más que el de la vida sentimental.

## IV

Una última reflexión me lleva a hablar de los instrumentos y los métodos. Conviene exponer así algo que los que somos juristas debemos tener muy claro: no se puede esperar todo del derecho, hay muchas cosas que no se arreglan a golpe de normas, hay que ser muy consciente de cuáles son los límites del derecho. Es oportuno salir al paso de algo que en España se da por sentado, la creencia de que lo importante es hacer una ley, como si con solo hacer la ley ya estuvieran resueltos los problemas. Y luego no se cuenta que vivimos en el paraíso de la inaplicación de las normas; tantas normas desajustadas, irreales, que luego nadie cuida de que se cumplan, con el generalizado sentimiento de frustración que provoca. Dígase lo mismo de la tendencia a judicializarlo todo, como si el juego de los tribunales hubiera de ser la panacea universal. Hay muchas ocasiones en que la responsabilidad, el debate, el control debe ser político, nada más y nada menos que político, estorbando realmente ese afán por querer judicializarlo todo, lo que no debe impedir obviamente, que las grandes irregularidades tengan la contundente respuesta penal que se merecen. Pero, insisto, hay mecanismos jurídicos que deben tener sólo un papel limitado —para eso se inventaron y en eso radica la clave de su existencia y de su utilidad—. Habrá que dejarlos en su lugar e intentar buscar otras opciones. Parece muy importante reclamar mecanismos sociales de respuesta, lo que exige mayores esfuerzos y reclama iniciativa y ejercicio de la imaginación, pero este empeño de alumbrar nuevas fórmulas y soluciones acaso sea la única forma de lograr algo positivo.

Pensemos ante todo en los partidos políticos. Hay que decir de entrada que es muchísimo lo que cabe esperar de ellos. Por algo la Constitución española los contempla como «instrumento fundamental para la participación política». De modo que son pieza destacada del sistema constitucional. Por lo mismo, sus disfunciones, sus fallos o sus trampas, son preocupantes. Aquí hay que tener muy claro que hay que desechar cualquier viento descalificatorio, viento que algunos se proponen hacer soplar de vez en cuando. Al contrario, hay que actuar por otras vías, que las hay y son posibles, aunque requieran esfuerzos. Habrá que armarse de toda la paciencia necesaria, llamando en apoyo a la imaginación, para abrir caminos operativos, y a la experiencia para saber lo que hay que rechazar. Habrá que convocar a las capas más generosas de la sociedad dispuestas a asumir cierto protagonismo —los jóvenes, las mujeres, los jubilados, los desprendidos y solidarios de toda edad y condición—, para que entren con energía y abnegación, dispuestos a limpiar «los establos de Augias» (consiguiendo a su vez que, como quería el mito griego, el estiércol acumulado pueda convertirse en fruc-

tífero y ecológico abono). Del mismo modo que habrá que inventar un nuevo cancerbero para que disuada de entrar a los que sólo buscan colocarse o medrar, a los trepadores de toda laya. Lo mismo que habrá que convocar a tratadistas y maestros, o predicadores y escritores, a quienes tengan voz y prestigio: se trata, entre unos y otros, de conseguir que se apliquen reglas rígidas y claras, que impere un juego limpio y que se conviertan en espejo de honradez, para todo lo cual habrá que conseguir que haya la más absoluta transparencia en las cuentas. Será preciso no consentir ningún desmayo ni tolerar ningún tropiezo. Disuadir con la buena fama a cualquier aspirante a prevaricador que pretendiera conseguir un contrato ventajoso a base de sobres o maletines para el partido y sus desprendidos intermediarios. De ninguna manera habrá que perdonar al recalcitrante, porque eso no son servicios al partido sino un auténtico cáncer con el riesgo de metástasis de efectos incalculables. Habrá así que imponer el más absoluto rigor en las cuentas, en los gastos, en los ingresos, en el coste de las campañas, en los medios, en los locales y servicios, en todo. Y para ello habrá que inventar lo que sea, tomando ejemplo de los países más limpios, bloqueando o cancelando cualquier pago de dinero público —a través de mecanismos automáticos—, allí donde se alteren las reglas prevenidas. Pero en serio y sin paños calientes. Es muy importante y a todos nos interesa mucho que los partidos funcionen muy bien. Por eso es lógico que reciban un buen mordisco de dinero público. De ahí que sean objeto de nuestra mayor confianza y aliento y al mismo tiempo de toda nuestra desconfianza. En relación con el sector público desde hace un cierto tiempo me gusta hablar siempre que puedo del «principio de confianza-desconfianza»: toda la credibilidad y apoyo, toda la legitimación, pero, al mismo tiempo, toda la desconfianza y las medidas de control más rigurosas (cuidando que no impidan su normal funcionamiento, pues si no, sería peor el remedio que la enfermedad: ¡Ahí radica el arte de mezclar confianza con desconfianza!). Lo que vale para el sector público se puede proyectar sin duda a los partidos políticos y demás organizaciones sociales, de una parte, por su significado institucional y por su presencia en los aparatos estatales, pero de otra parte, y, sobre todo, en cuanto destinatarios de abundantes fondos públicos y otras ayudas similares.

Creo que este es uno de los retos de nuestro tiempo que hay que tomárselo con la mayor seriedad pues nos va mucho en la apuesta: el papel de los partidos está llamado a resultar decisivo. Funcionando además tanto en sentido ascendente como en sentido descendente: la organización responde de que las señaladas normas de conducta se irradian a todos los núcleos integrados, tiene así una responsabilidad de supervisión general, pero al propio tiempo, las bases tienen que estar vigilantes para saltar a la más mínima y reaccionar cuando observen irregularida-

des en las alturas. Cualquiera sabe que es mucho lo que pueden hacer los partidos desde los más diversos puntos de vista: recordando —o modificando si falta hiciere— los estatutos y reglas del partido, en las escuelas, jornadas o seminarios de formación, en las sesiones de intercambio de experiencias, y en esa multitud de oportunidades que la vida social y política va deparando. Y conste que no quiero ni pretendo señalar a nadie. Nadie vea en mis palabras algo más que reflexiones objetivas y generales, aunque ciertamente no carentes de sustento, por desgracia.

El correcto y fluido funcionamiento de los partidos deberá así asegurar que se respetan las reglas sobre incompatibilidades y que se ajustan a la legalidad cualquiera de las variadas modalidades de retribución que se ofrecen a lo largo y a lo ancho del sector público. Tienen que funcionar así los mecanismos de confianza, precisamente porque se emplaza a los partidos para que controlen esta destacada parcela de la vida institucional, en ese juego recíproco de vigilantes y vigilados. Y, sin embargo, es cosa sabida, que con demasiada frecuencia se fijan retribuciones sin respetar las reglas de incompatibilidades; con demasiada frecuencia se está en más sociedades o instituciones de las que legalmente se debiera; con demasiada frecuencia las dietas y similares modos de retribución se cobran en cantidades indebidas o se calculan sin respetar los criterios de legalidad. Con demasiada frecuencia, perdón por la reiteración, pero es de verdad inexplicable. De ahí el reto que he señalado, la necesidad de constancia y paciencia, la convocatoria incesante a las capas más generosas y que tengan sensibilidad para la cosa pública.

Esto me lleva a aludir a continuación, y ya brevemente, a una nueva idea del Informe Nolan: la de la generosidad y el desprendimiento en los servidores de la cosa pública.

Ninguna duda me cabe de que muchos cargos políticos deben estar bien pagados. Ninguna duda al respecto, ninguna reticencia. Pero también, no pocos cargos deberían ser gratuitos. El potenciamiento de la participación, que es una de las ideas en que abunda hasta la saciedad el actual modelo constitucional español, de por sí implica en gran medida que esta fluidez de relación entre Estado y sociedad, no ha de ser una fuente de retribución. Se trata de una colaboración cívica en la que si es normal compensar gastos, no debe ser de por sí retribuida. Los ciudadanos colaboran con las instituciones asumiendo sus deberes cívicos, por el gusto de colaborar.

Me gusta recordar la tradición municipal española, aún sabiendo que muchas cosas han cambiado. Hoy, hay un cierto espacio para la dedicación exclusiva —para el trabajo a tiempo completo y por eso retribuido—, pero entiendo que mayoritariamente —y se cuenta con no po-

cos ejemplos significativos de ciudadanos que dedican muchas horas a la gestión pública—, la tónica debería ser la de la no retribución de los cargos municipales representativos. En la vieja situación que describía Colmeiro cuando se inicia la sistematización del Derecho Administrativo, se contemplaban como «cargas municipales». Por desgracia, la libertad que otorga hoy la Ley de Régimen Local a los respectivos consistorios ha sido utilizada en muchas más ocasiones de las debidas para multiplicar las situaciones de retribución completa (con lo cual, se produce un claro aislamiento social de los «representantes», aumenta su dependencia de los burócratas del partido, se incrementa considerablemente la tensión a la hora de elaborarse las listas y, en no pocos casos sirve para alejar a los mejores y premiar en cambio a la mediocridad). No he de insistir sobre el argumento pero no quería dejar pasar esta situación sin mencionarlo.

Llegamos así a una de las ideas centrales en el Informe Nolan, que es ya lo último que quiero tocar. Se va a insistir con fuerza, en efecto, en la fórmula de los «códigos de conducta», remedio de probadas virtualidades en tantos países, especialmente del área cultural anglosajona. Parece muy importante la idea de crear reglas de juego claras y asequibles pero al mismo tiempo la otra vertiente, no menos relevante, de la autovinculación. Es ese juego de compromiso personal, de saber a qué atenerse, de sentirse vinculado y responsabilizado por esos criterios predeterminados. Sería terrible creer que con llevar esto a una norma ya estaba solucionado el problema. Lo decisivo es la vertiente de autorresponsabilidad, de compromiso personal cuya falta de respeto debería ante todo crear esa incomodidad personal de encontrarse con compañeros que le señalaran a uno como el intruso que no respeta las reglas. Filosofía de los códigos de conducta que exige preparar las cosas con tiempo y afinar los instrumentos. Pienso así que sería muy importante que el acto de toma de posesión, tanto de responsables políticos como de funcionarios, fuera una ocasión solemne de comprometerse con el correspondiente código de conducta, a la par que servía de recordatorio general (aunque no desconozco que desde hace unos años se ha intentado implantar una política de desprofesionalización de la función pública y que, por ejemplo, actos como el de toma de posesión han sido desprovistos de cualquier contenido que no sea el estrictamente burocrático). También habría que proponerse incidir en esta línea con la paciencia y el tesón que sean necesarios.

Obviamente, sería importante insistir allí donde más falta haga. Acaso los grandes políticos y los funcionarios superiores, debido al control parlamentario, a la sensibilidad de la opinión pública y a la labor de la prensa, estén sometidos a una tensión inspectora que pueda resultar suficiente o satisfactoria. Pero hay muchos responsables de ins-

tuciones medianas y pequeñas que campan a su aire, sin apenas supervisión, cuando las decisiones que adopten puedan ser de gran entidad. Ello me lleva a recalcar el papel de los códigos de conducta en relación con los responsables regionales y locales, ya del escalón político ya del brazo funcional.

Recuérdese que hay acuerdos que pueden representar tanto como el hallazgo de la piedra filosofal. Sí, en nuestros días se ha hecho efectiva esa vieja aspiración humana. Y no pienso ahora en el significado de la química, y de las invenciones y descubrimientos —el juego que han dado, así, los hidrocarburos—, sino que pienso en algo mucho más trivial como pueda ser un plan o un acuerdo urbanístico. Según como se haga el plan, un erial puede ver sus piedras convertidas en oro. Habla antes del «principio de confianza-desconfianza» y quiero recordarlo de nuevo: toda la legitimidad, pero también la severidad de los controles. Que deben comenzar por la internalización de unas reglas de conducta, labradas en los códigos y recordadas sin desmayo por el partido o la organización política.

Voy a terminar. Con gusto seguiría pues son muchas las ideas que me gustaría exponer y ponderar, pero habrá que repartir el tiempo y respetar la oportunidad de todos. Me congratulo de nuevo de haber podido participar en un foro como este. Permitan que para concluir les ofrezca un texto, que me gusta recordar en cuantas ocasiones puedo, un texto además expresivo de lo volanderas que resultan las grandes afirmaciones que mueven a la Humanidad: diversos aportes europeos sedimentan en este artículo XV de la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, de 1776, que bueno es que desde entonces siga llamando a nuestras puertas con la fuerza de las reelaboraciones del Nuevo Mundo:

«Que ningún pueblo puede tener una forma de gobierno libre, ni los beneficios de la libertad, sin la firme adhesión a la justicia, la moderación, la templanza, la frugalidad y la virtud, y sin retorno constante a los principios fundamentales».