



**UNIVERSIDAD DE BURGOS
FACULTAD DE DERECHO**

**GRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA
2014-2015**

TRABAJO FIN DE GRADO

**LA REIVINDICACIÓN DE LA
IMPRESCINDIBLE PRESENCIA DE LA
ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

MARTA PUENTE MORAL

DIRECTORA

**DRA. NURIA BELLOSO MARTÍN
2015**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	3
1. Objetivo	4
2. Metodología	5
CAPÍTULO I.	
LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA	6
1.1. Algunas anotaciones históricas	6
1.2. Concepto y finalidad de la Ética Pública	8
1.3. Exigencias de una conducta Ética en la Administración	11
CAPÍTULO II	
LA DESVIACIÓN TÍPICA DE LA ÉTICA PÚBLICA: LA CORRUPCIÓN..	14
2.1. Factores que inciden en la corrupción	17
2.2. La corrupción desde la perspectiva de la Unión Europea	19
2.3. Ámbito público: corrupción en España	21
2.4. Percepción ciudadana de la corrupción	23
CAPÍTULO III	
¿ES POSIBLE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y UN GOBIERNO CON CRITERIOS ÉTICOS?	26
3.1. Valores éticos que se identifican en la administración pública y en el gobierno	26
3.2. Código de ética y buen gobierno en España	28
3.3. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	32
CONCLUSIONES	33
BIBLIOGRAFÍA	35
ANEXOS	38

1. INTRODUCCION

Junto al comportamiento basado en la cultura del relativismo y del pensamiento débil, estamos asistiendo a una renovada preocupación por la ética. Las actuaciones de los políticos, en los negocios, en el sector financiero, en la Administración pública y tantas otras actividades de la vida social son calificadas de éticas o no éticas. Los medios de comunicación y la acción de los tribunales ponen de manifiesto la quiebra entre transparencia y democracia. Son muchas las posibilidades de burlar el Derecho utilizando tanto el fraude de ley como aprovechando los resquicios que la normativa jurídica presenta, a través de ambigüedades de su lenguaje. El abuso del derecho, la desviación de poder y otros ilícitos atípicos, a través de la oposición a los principios jurídicos (pero no a las reglas) del sistema jurídico, dibuja una frontera nebulosa en ocasiones entre lo incorrecto éticamente y ilegal. La sociedad civil está mostrando un cansancio y hastío de ver cómo quienes mejor conocen los intersticios jurídicos y políticos, consiguen burlar el Derecho. Incluso, la propia Administración Pública, haciendo piruetas y encajes jurídico-económicos, acaba burlando las condiciones o requisitos que la propia norma legal establece, precisamente en aras de la transparencia y el funcionamiento democrático de nuestras instituciones.

Por todo ello, cada vez se hace más repetitiva la frase que califica un determinado comportamiento como “es legal” pero “no es ético”. La ciudadanía reclama ese *plus* de virtud –siguiendo la estela de la virtud aristotélica- a quien desempeña, precisamente, cargos de responsabilidad. Lo que en el fondo reivindica la sociedad es una demanda de sujeción a normas éticas, tanto por parte de la clase política como de la propia Administración Pública.

A lo largo de mis cuatro años de estudio del Grado en Ciencia Política y Gestión Pública he podido observar cómo, junto a asignaturas sobre Derecho Constitucional, Ciencia Política, Sociología, Pensamiento y movimientos políticos y sociales y otras, una materia transversal y subyacente a todas ellas, a modo de un sustrato velado, la exigencia de un comportamiento ético está presente.

Por todo ello, hemos considerado que profundizar en uno de los campos, como la Administración pública, que serán uno de los más habituales para desempeñar en un futuro la actividad profesional para la que nos hemos formado con los estudios de Grado, resulta una exigencia ineludible. Concretamente, analizaremos uno de los factores de desviación más típica de la ética pública, como es la corrupción.

Con el Trabajo Fin de Grado que ahora presentamos aspiramos a mostrar la adquisición de competencias que, a lo largo de estos cuatro años, hemos ido adquiriendo. En particular, la capacidad de análisis y crítica de la realidad que resulta imprescindible para poder desarrollar adecuadamente una actividad profesional en el campo de la ciencia política y el conocimiento; respeto y fomento de los valores democráticos entre los que tiene que tener un lugar destacado la ética, objeto de este trabajo. Además la realización de este TFG nos permitirá poner en práctica la capacidad para el aprendizaje y el trabajo autónomo así como adquirir una mayor capacidad de comunicación escrita y comunicación oral¹ con la presentación del mismo ante el Tribunal.

1.1. OBJETIVOS

Este trabajo tiene como objeto el estudio de la ética en el ámbito público respondiendo a cuestiones sobre ¿qué es la ética pública? ¿qué papel desempeña la ética en las Administraciones Públicas? ¿Contribuye a prevenir o paliar las conductas ilegales que se llevan a cabo por parte de los profesionales de la Administración pública? Dado que en la actualidad existe un problema innegable de corrupción en el ámbito público, se pretende analizar si la ética puede ser una herramienta para la erradicación de este

¹ Competencias recogidas entre otras tanto en la guía docente del TFG del Grado en Ciencia Política y Gestión Pública como en la guía general del citado Grado en la Universidad de Burgos.

² SERRANO CALDERA, Alejandro. “Ética y Política” *Polis: Revista Latinoamericana*, nº 10, 2005.

problema y si la misma puede servir como guía de las actuaciones que se están realizando en estos momentos en temas de transparencia y buen gobierno.

1.2. METODOLOGÍA

En cuanto a los aspectos metodológicos, hemos consultado obras colectivas, artículos de Revista, monografías, sitios web, informes de Organismos Oficiales y privados que permiten establecer los conceptos referidos y realizar un estudio de la situación actual, y de la tendencia de la Administración Pública a seguir criterios de transparencia.

La estructura del Trabajo de Investigación la hemos dividido en tres Capítulos. Todos ellos presentan una estructura similar; una pequeña introducción al principio y seguidamente, el desarrollo del tema que se aborda, dividiéndolo en sub-apartados cuando ha sido necesario. En el Capítulo I se hará una breve presentación de la ética en la función pública (concepto, finalidad, función); en el Capítulo II nos ocuparemos de una de las desviaciones más típicas de la ética, como es la corrupción; en el Capítulo III analizaremos si es posible la presencia de la ética, no sólo a título “estético” sino efectivo, tanto en la Administración pública como en las tareas de gobierno. Finalizaremos exponiendo unas breves conclusiones.

CAPÍTULO I

LA ÉTICA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

“Uno que no sepa gobernarse a sí mismo, ¿cómo sabrá gobernar a los demás?”.

CONFUCIO (551 a.C-478 a.C)

A pesar del “aparente descuido” al que ha sido sometida la Ética pública en la actuación de la Administración, consideramos que la misma ha estado latente siempre como criterio de actuación y formación de las personas que dirigen los asuntos públicos. Y aunque la realidad demuestra que no han sido estos criterios éticos los que han guiado las decisiones de la Administración pública en muchas ocasiones, entendemos que el compromiso de la ética con el ámbito público debe estar más presente ahora que nunca. En primer lugar, vamos a exponer unas breves anotaciones históricas sobre la relación entre la ética y la política. Seguidamente, haremos una aproximación al concepto de la Ética Pública y estableceremos la finalidad de la misma y las exigencias que impone la ética a la Administración pública, con el ánimo de que su actuación no se limite estrictamente a lo legalmente establecido.

1.1. ALGUNAS ANOTACIONES HISTÓRICAS

Los autores clásicos ya establecían un nexo conceptual entre la política y la ética que se percibe claramente en las respectivas obras de Platón y Aristóteles. Su teoría filosófica sostenía que la democracia no era solo un sistema político sino también un sistema de valores. La política para Aristóteles era considerada el arte del bien común y estaba unida indefectiblemente a una ética propia de la polis ya que para “[...] los Griegos, era un sin sentido la existencia de la política sin la ética, porque toda política debe ser una ética en su desarrollo.”²

² SERRANO CALDERA, Alejandro. “Ética y Política” *Polis: Revista Latinoamericana*, nº 10, 2005. Disponible en: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2917093>>. (Última consulta: 26-12-2014). Uno de los continuadores del pensamiento aristotélico tomista, A. MacIntyre, hace especial

Esta idea fundamental con las que los griegos fundaron la filosofía, la ética y la política, sigue siendo la justificación racional y moral del poder, a pesar de haber sido frecuentemente violentada. De hecho, la separación entre Ética y Política que se da siglos más tardes, desde la propia concepción de la política moderna a partir de la obra de N. Maquiavelo, supone que ambas categorías son excluyentes. La concepción maquiavélica se oponía tanto a la ética clásica de Aristóteles donde la política estaba subordinada a una ética que deseaba, sobre todo, el perfeccionamiento del hombre, como a la concepción de platónica ya que maestro y discípulo concebían la organización política como el marco para la educación moral e intelectual de los hombres. A Maquiavelo sin embargo³ “[...] no le preocupa el valor moral de un acto, lo único que el interesa es el valor político, es decir su eficacia [...]”.

Weber realizó una distinción entre la ética de la responsabilidad y una ética de la convicción, y resalta que el buen político debe contar con tres cualidades: “[...] pasión, sentido de la responsabilidad y mesura. El éxito y el contar siempre con algún tipo de fe son exigencias también a tener en cuenta en el quehacer político”. Considera que ante un caso de conflicto entre ética y política se podrían usar argumentos de ambas éticas porque ni desde “[...] la exclusividad de la ética ni desde la exclusividad de la política podemos llegar a [...] soluciones correctas”⁴.

Ya en nuestro tiempo son numerosas las concepciones de la relación entre la Ética y la Política. Destacamos la de López Aranguren⁵ que diferencia cuatro formas de relación entre las mismas. La primera sería el “realismo político” que considera que el ámbito de la ética es la esfera privada y, por tanto, la moral y la política serían incompatibles. La segunda concepción de esta relación también tendría que ver con su carácter incompatible pero en este caso se considera la primacía de la ética frente a la política de modo que esta última debe reducirse a la mínima expresión. En tercer lugar, el autor se refiere a una relación “trágica entre ambas” de modo que “quien se encuentra en ella siente a la vez la exigencia moral y la exigencia política pero no puede satisfacer a

hincapié en la virtud. La ética de la virtud, como subraya, más que plantearse qué tipo de acciones deben realizarse, incide en lo más importante: qué clase de persona debería ser y qué clase de vida se debería vivir. “[...] las virtudes son siempre un obstáculo potencial para alguna [...] cómoda ambición”. (MACINTYRE, Alasdair. *After Virtue*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1981. Publicado en español: *Tras la virtud*, Editorial Crítica, 2004).

³ MELERO MARTINEZ, José María y BLANCO MAYOR, Carmelo. “Relaciones entre la Ética y la Política” en *Ensayos. Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, nº10, 1995, pp. 73-84.

⁴ WEBER, Max. *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967p. 160.

⁵ LOPEZ ARANGUREN, José Luis. *Ética y Política*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.

ambas”. La última concepción habla de una tensión, de una lucha entre la moral y el compromiso político. Según Fernández García, sería esta última concepción la que puede ser más útil a la hora de intentar comprender los “fenómenos éticos y políticos”. Para Fernández García, el problema se genera cuando en el ejercicio de un cargo político, la persona se ve obligada “por la necesidad de tomar decisiones que incumplen los mandatos morales que él mismo acepta como válidos. ¿Es correcto moralmente anteponer el deber político al deber moral?, ¿debe cargar todo político con la posibilidad de encontrarse ante situaciones de necesaria inmoralidad?”. Fernández García considera que, si bien es

“[...] aceptable mantener que existe un mínimo de inmoralidad que podemos permitir en el político, pero que a partir de ese mínimo ya no vale ningún tipo de excepción. En ningún caso estoy defendiendo que la política siempre es y debe ser una actividad inmoral y que los políticos puedan actuar inmoralmente. No, lo único que mantengo es que el político puede verse obligado a actuar inmoralmente, según la moral convencional, y que en esos casos debe calibrar las consecuencias morales y políticas de la decisión que tome”.⁶

1.2. CONCEPTO Y FINALIDAD DE LA ÉTICA PÚBLICA

Antes de entrar a analizar las exigencias que implica la presencia de la ética pública, en la Administración conviene realizar una serie de consideraciones⁷. En primer lugar, hay que partir de un concepto de ética. Aunque no exista un acuerdo común entre los estudiosos del tema, hay que diferenciarlo del uso vulgar del término e introducirlo como un elemento teórico dentro de las organizaciones e instituciones. Si bien existe cierto rechazo ante la idea de establecer una ética común aludiendo a las diferencias culturales y al contexto de cada país, lo cierto es que las “[...] Administraciones Públicas se enfrentan a situaciones similares”. Otra circunstancia a tener en cuenta es la discusión ética-moral en cuanto a su origen y significado, (ya que en el ámbito cotidiano

⁶ FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. “Las relaciones entre la Ética y la Política. El punto de vista dramático desde Max Weber y Raymond Aron”. Disponible en: <http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/00004-05_-_las_relaciones_entre_la_etica_y_la_politica.pdf> (Última consulta: 31-12-2014).

⁷ DIEGO BAUTISTA, Oscar. *La Ética y la Corrupción política y la Administración Pública*. Universidad Internacional de Andalucía. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf> (Última consulta: 31-12-2014).

se usan muchas veces indistintamente), y dado que teóricamente no existe consenso en sus matices, consideraremos estos conceptos, la moral y la ética como sinónimos. Finalmente, aunque la ética se plantea en diferentes disciplinas, consideramos que se debe de aplicar al ser humano en todos los ámbitos en que se desenvuelva, sin que por ello existan diferentes éticas. En esta línea se ha manifestado Beloso Martín que considera que “no existen dos morales, una pública –cuyo ámbito sería la vida en sociedad- y otra privada –destinada a dirigir la vida personal e individual- sino que son dos manifestaciones distintas de una misma realidad” y por tanto “las virtudes tienen que ver con nosotros como seres humanos, no como consumidores o partícipes de la vida política [...]” ya que “no parece muy congruente cambiar de principios éticos según uno se encuentre en un acto público o en una reunión privada”.⁸

Cuando tratamos de ética pública no nos referimos a una ética específica de las conductas de los hombres que desempeñan una función pública (funcionarios o políticos) sino a la ética aplicada a la función pública. Según J. Rodríguez Arana la “ética pública es la ciencia que trata de la moralidad de los actos humanos en cuanto que realizados por funcionarios públicos”.⁹

Aunque la ética se ha definido de diversas formas, nos adherimos a la tesis de Cañas Quirós¹⁰, quien sostiene que la finalidad de la ética es encontrar el bien estudiando los fundamentos, causas y razones de lo bueno y de lo malo de la conducta humana de modo que se realice una reflexión de los actos morales y una crítica sobre la validez de la conducta. Peces-Barba Martínez sostiene que hablar de ética es hablar de justicia, es definir cómo aplicar reglas que fomenten el bien común, el bien general, entendiendo este como la serie de medios que los Estados deben proporcionar a sus ciudadanos para facilitar el desarrollo de su condición y dignidad.¹¹ Para Hans Kung, la ética en política

⁸ BELLOSO MARTÍN, Nuria. “Algunos instrumentos para impulsar la ética en la Administración Pública”, en *Conocimiento y Cultura Jurídica*, Centro de Investigación de la Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León –México- nº15, 2014, pp.15-35.

⁹ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *Principios de Ética Pública*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1993.

¹⁰ CAÑAS QUIRÓS, Roberto. “Ética general y Ética profesional” en *Revista Acta Académica*, Universidad Autónoma de Centro América, Nº. 23, 1998.

¹¹ PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio “Ética publica en las sociedades democráticas” en *Calidad democrática y buen gobierno*, Madrid, 2010. Disponible en: <documentos.femp.es/.../Calidad%20Democrática%20y%20Buen%20Gob..> (Última consulta 13-01-2015). Sobre la distinción entre ética pública y ética privada, *vid.* también, del mismo autor, *Ética*

tiene un fin noble: rescatar la dignidad humana.¹² En definitiva, podríamos establecer que la ética es un conjunto de valores y virtudes que atañen al ser humano y que cuando se ponen al servicio del ámbito público se pueden enmarcar dentro de la llamada ética pública.

Entre los retos que debe afrontar la ética pública cabe destacar, por un lado, el establecimiento de esos valores y, por otro y tan importante como este, la interiorización de los mismos por parte de las personas que se dedican al servicio público. Todo servidor público se debe por tanto a la sociedad y a la comunidad en la que desarrolla su labor y debe asumir la responsabilidad y el compromiso de evitar prácticas que no se consideren éticas. Se pretende por tanto que al fomentar la ética pública¹³ se obtengan mejores resultados en la prestación de servicios y se disuada del ejercicio de prácticas deshonestas. El problema que se abordará más adelante es cómo implantar esta ética en la Administración Pública y si las actuaciones que ha llevado la Administración en este sentido pueden conseguir este objetivo. En relación a este tema, y que desarrollaremos más adelante, Adela Cortina subraya que la confianza en el ejercicio del servicio público no lo solo se logra multiplicando los controles, sino reforzando los hábitos y convicciones.¹⁴ Veremos si es en esta línea en la que esta trabajando la Administración.

Lo que singulariza la relevancia de la corrupción en un sistema democrático es, entre otras cosas, la radical oposición entre el sentido y las consecuencias de las conductas corruptas y las exigencias morales mínimas sobre las que se asienta la cultura democrática. Además, la corrupción supone una supeditación de las decisiones que han de adoptarse en el ámbito público a los condicionantes derivados de otras esferas o ámbitos, con lo que ello supone a la hora de disminuir la autonomía de lo público respecto a lo privado¹⁵.

pública-ética privada”, *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol.7, nº1, p.168; *Diez lecciones sobre Ética, Poder y Derecho*, Madrid, Dykinson, 2010.

¹² KUNG, Hans. “Proyecto de una ética mundial”. Editorial Trotta, Madrid, 1991.

¹³ DIEGO BAUTISTA, Oscar. *La Ética y la Corrupción política y la Administración Pública*, cit.

¹⁴ CORTINA, Adela. *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Editorial Taurus. Madrid 1998. Esta afirmación puede constatarse en la medida en que en algunas Universidades públicas se ha implantado el Servicio de Inspección de la labor docente, Servicio sobre el que hay opiniones diversas en relación a su eficacia y objetivos propuestos.

¹⁵ ANSUÁTEGUI ROIG, Javier. “Anotaciones sobre transparencia, democracia y control de poder” en *Papeles el tiempo de los derechos*. Universidad Carlos III de Madrid, nº25, 2014, p.3. Disponible en: www.tiempodelosderechos.es/materiales/working-papers.html (Última consulta: 26-12-2014).

1.3. EXIGENCIAS DE UNA CONDUCTA ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN

González Pérez¹⁶ considera que las “[...] Administraciones públicas no podrán realizar adecuadamente los fines que el Ordenamiento les asigna de espaldas a los valores éticos” siendo estos valores los que deben exigirse a todos los servidores públicos y va más allá cuando considera que la ética debe ser “[...] el fin de la acción administrativa”. Considera que existe un nivel de degradación importante de los valores éticos en la Administración pública (cuya manifestación más llamativa es la corrupción aunque no únicamente) y que esta debe regenerarse al amparo de medidas que garanticen los valores éticos de la gestión pública. Esta exigencia de ética debe darse en todos los elementos que componen la acción pública.

En cuanto a los sujetos que deben aplicar esta ética, sus “destinatarios principales son los titulares de los órganos que realizan las funciones administrativas, a los que se imponen deberes en cuanto persona, en sus relaciones con los demás titulares de los órganos públicos y con los ciudadanos”. Según el autor citado, entre los deberes personales se encontraría de forma destacada la ejemplaridad y la honradez como las “virtudes que deben presidir la actuación de los servidores públicos”. En la relación con los demás servidores públicos se debe dar una colaboración presidida por las ideas de lealtad y sinceridad. Y finalmente en la relación con los administrados se debe cuidar el trato y la discriminación hacia los mismos.

En relación al objeto de la ética pública, la idea de servicio público es la que debe presidir la actuación de toda gestión pública y destaca que la corrupción consiste “precisamente en el uso de potestades públicas para intereses particulares” alejándose de este modo de la idea principal que tiene que guiar la ética pública en cuanto a su objeto. Otra de las cuestiones que se tienen que cuidar es la necesidad de realizar un trabajo de calidad en la gestión, además de usar los bienes adscritos al servicio de forma adecuada, con moderación y sin destinarlos a usos privados.

En cuanto a la actividad en sí, el autor recalca que tanto el lugar de trabajo, “reflejo de austeridad y trabajo eficiente”, como el tiempo de realizarlo (tanto en relación a la

¹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Ética en la Administración Pública*. Disponible en: <<http://www.racmyp.es/docs/anales/a73/a73-7.pdf>> (Última consulta: 26-12-2014).

asistencia al trabajo como en la debida diligencia) así como la forma en que se realiza debe ser reflejo de unos criterios éticos en la Administración pública.

Rodríguez Arana¹⁷ subraya la idea de servicio a la colectividad como eje central de la Ética pública además de la promoción del bien común, insistiendo en que estas ideas son el fundamento constitucional de la Administración que debe prestar “servicios de calidad y promover el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos”. En este contexto, los principios éticos no deben verse como una “restricción para la actividad pública sino como una garantía para una mejor gestión pública ” y por tanto ser capaces de atraer a la función pública a personas con “vocación para gestionar lo común”. Sin ánimo de ser exhaustivo Rodríguez Arana establece un decálogo de principios que deben guiar la gestión pública que reseñamos brevemente:

- Tanto el proceso de selección, como el ingreso y la carrera administrativa deben fundamentarse en principios de méritos y capacidad.
- La formación continua del personal que realiza funciones públicas debe ser orientada a la idea de realizar el trabajo con perfección.
- Las relaciones humanas en la Administración deben estar presididas por la educación y el “[...] buen tono [...]” de las mismas.
- La actitud de servicio e interés hacia lo colectivo debe ser algo fundamental dentro de la cultura administrativa.
- Potenciar la lealtad institucional (entendida como identificación del funcionario con los fines de la Administración), como una de las prioridades de la formación continua del mismo.
- La formación en Ética pública como una de las enseñanzas básicas para cumplir la función pública para “[...] adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen como un autentico servidor público [...]”
- Esta formación en ética debe llevar al gestor público a buscar formas más eficientes y económicas de realizar su labor.
- La actuación pública debe estar guiada por principios de igualdad y no discriminación.

¹⁷ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *La dimensión ética de la función pública*. INAP, 2013. Disponible en: <<http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/INAP-RODRIGUEZ-Dimension-funcion-publica.pdf>> (Última consulta: 30-12-2014).

-El funcionario público debe actuar con discreción y no transmitir información que por su ocupación pudiera conocer.

-Finalmente los funcionarios deben ser conscientes de su papel de promotores de los poderes públicos y facilitar a los administrados que puedan ejercer sus derechos.

Esta serie de ideas y valores no deben entenderse más que como un listado básico para aplicar en la gestión pública. El objetivo debe ser que la ética trascienda más allá y sea una guía que impregne toda la cultura de la organización.

CAPÍTULO II

UNA DESVIACIÓN TÍPICA DE LA ÉTICA PÚBLICA: LA CORRUPCIÓN

“El derecho viene a perecer menos veces por la violencia que por la corrupción.”

Enrique Lacordaire (1802-1861)

En un contexto democrático, cabría pensar que hay mecanismos tanto para prevenir como para sancionar conductas que no se ajusten a un Estado de Derecho. Las exigencias de transparencia o de rendición de cuentas deberían ser conductas asumidas, propias de un contexto democrático. La exigencia de conductas éticas debería ser el corolario de un nivel de virtud que tanto el ciudadano como su clases política y de funcionarios deberían de tener asumida. Sin embargo, en la realidad vemos que no es así. La corrupción es una lacra para el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Nos adherimos a la concepción de Malem Seña que define los actos de corrupción como “la violación de un deber posicional realizado por quien ostenta un cargo o cumple alguna función determinada por cierto sistema de reglas, efectuada con motivo del ejercicio del cargo o del cumplimiento de la función y realizada en un marco de discreción con el objeto de lograr algún beneficio extra posicional”¹⁸.

Por su parte, Aranda Estévez ha subrayado la presencia de cuatro elementos en la caracterización de la corrupción política: a) la ilegalidad, derivada de la contradicción con las normas jurídicas; b) la ilegitimidad, que supondría la oposición respecto a las costumbres políticas que, aunque no estén expresamente contenidas en la ley sí lo están en los principios de la democracia; c) la ilicitud, que tiene que ver con la infracción de normas éticas a través de comportamientos individuales; d) el fin del secreto, del intercambio oculto’ entre el espacio político y el mercado económico. La clandestinidad, la falta de publicidad como nota consustancial a la corrupción precisamente por violar los parámetros de legalidad, legitimidad y licitud”¹⁹.

¹⁸ MALEM SEÑA, J. F., “El fenómeno de la corrupción”, en LAPORTA, F. J., ALVAREZ, S., (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997, p. 80.

¹⁹ ARANDA ESTEVEZ, E., “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013, p. 224. La definición que Elviro Aranda tomo como referencia es la de G.

Una de las consecuencias de que la Administración Pública no se guíe por criterios éticos es la aparición de la corrupción que, según Laporta es la causa de la conducta deshonesta del actor público.²⁰ Considera que no hay un sistema de control fiable, ya que la corrupción se da por una decisión individual de un actor, si bien entiende que es más fácil controlarla cuando existe un control interno (la ética), y no solo uno externo (leyes). Es obvio que la corrupción no es algo propio del Estado Español, aunque en el ámbito de la Unión Europea es uno de los países en que se presenta de modo más escandaloso como veremos en el siguiente punto.

Para definir la corrupción en el ámbito público conviene diferenciar dos vertientes de la misma. Por un lado, la acepción en sentido amplio de la palabra y que se refiere a aquellos actos que se realizan fuera de su cauce normal (y que conllevan actos como la malversación, el abuso de autoridad, el incumplimiento de tareas, etc.) y por otro lado, una corrupción en un sentido menos amplio que es la que se realiza cuando hay dinero de por medio y que es la que habitualmente identificamos y se expone en los medios de comunicación.

Estas dos vertientes son las que utilizan los diferentes autores para definir el término. Jesús González Pérez²¹ dice de la corrupción que es la “utilización de la potestades públicas para intereses particulares cualquiera que sea la forma de manifestarse, sea en beneficio propio, o de un tercero o de un partido político, sea por razón de amistad o dinero o por ambas prestaciones”.

Para Carlos Cubillo la corrupción es un conjunto de acciones u omisiones generadoras de una conducta ilícita y dolosa, desarrollada clandestinamente por los titulares de las competencias necesarias para el ejercicio de determinadas funciones públicas, y que provoca un beneficio injustificado –económico o de otra índole- a favor de la autoridad

PASQUINO, según el cual la corrupción política es “il fenomeno per mezzo del quale un funzionario pubblico è spinto ad agire in modo difforme dagli standard normativi del sistema in esame per favorire interessi particolaristici in cambio di una recompensa. Corrotto è, pertanto, il comportamento illegale di colui che occupa un ruolo nella struttura statale”, Voz “Corruzione política”, en BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., PASQUINO, G., (dirs.), *Dizionario di Politica*, UTET, Torino, 1990, p. 239.

²⁰ LAPORTA, Francisco. *La corrupción política*. Editorial Alianza. Madrid, 1997.

²¹ GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. *Ética en la Administración Pública*, cit.

o empleado público que actúa o de otras personas elegidas por él mismo.²² Finalmente Francisco Laporta incide especialmente en la vertiente económica de la acepción al afirmar que “la corrupción significa que un servidor público abusa de su autoridad para obtener un ingreso extra del caudal público”.²³

Cubillo establece una relación de las principales prácticas que se dan en los actos de corrupción, a las que nos vamos a referir someramente. En primer lugar, hace referencia a la malversación de caudales públicos (vertiente económica del término corrupción) que define como “una serie de conductas cuyo denominador común es el desvío de bienes y derechos de titularidad pública del fin al que están legalmente vinculados” con el fin de incrementar un patrimonio privado; en segundo lugar, cita la contratación administrativa como otra forma habitual de corrupción ya que aún existiendo una estricta regulación jurídica se da una escasa utilización de la subasta en el tema de contratos de obras y en los contratos que se adjudican por concurso se manipulan desde los criterios de adjudicación hasta los informes de valoración de ofertas; en tercer lugar, el tema de las subvenciones y otras ayudas procedentes del sector público. Hay numerosas causas por las que se da este supuesto por lo que el legislador ha optado por establecer diferentes responsabilidades (penales, administrativas y contables) para poder abarcar todas las posibles situaciones.

Otras formas de corrupción serían el nepotismo, el tráfico de influencias y el uso de información privilegiada de los que considera que “predomina más que el enriquecimiento ilegítimo –siempre presente en estas conductas– el talante de que formar parte de la estructura de los Poderes Públicos no implica una vocación de servicio a la comunidad, sino una situación de privilegio para abusar de ella”. Finalmente hace mención a otras formas de corrupción como el cohecho y la financiación ilegal de los partidos políticos.

²² CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos. “Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública”.

Disponibile en:

<[²³ LAPORTA, Francisco. *La corrupción política*, cit.](http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialogo.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F1069257.pdf&ei=rFadVNfQM4HjUKPbgdGE&usg=AFQjCNEoVWsqxUjAExkFD1XWspd9cHKx-g&sig2=7UoEQyDv9loC1NmuXQOsXg&bvm=bv.82001339,d.d24.> (Última consulta: 26-12-2014).</p>
</div>
<div data-bbox=)

Sin ánimo de ser exhaustivos, ya que las formas de corrupción pueden ser muy variadas, este listado pone de manifiesto algunas de las formas más habituales en que tanto la Administración como el Gobierno no se guían por criterios éticos y de servicio público. Además de cometer un acto de corrupción, generalmente la acción va acompañada de comportamientos antiéticos como el abuso de poder o el clientelismo y de una serie de actitudes que muchas veces derivan de las anteriores -la incompetencia, la improvisación, la negligencia- que, si bien no suponen en si una forma de corrupción, de algún modo contribuyen a fomentarla.

3.1. FACTORES QUE INCIDEN EN LA CORRUPCIÓN

Resulta imposible establecer de forma individual que mueve a cada persona que detenta poder a cometer actos de corrupción. Sin embargo, cabe citar una serie de motivaciones que pueden hacer que una persona opte por un comportamiento corrupto, en lugar de seguir un comportamiento ético en sus funciones públicas dentro de la Administración. Hay una serie de actitudes antiéticas como la codicia y la avaricia que provocan que personas que, en teoría deben guiarse por una actitud de servicio público, consideren el patrimonio público como una forma más de enriquecerse. Otra motivación interna que puede destacarse es el deseo de poder que en su afán de conseguirlo puede tentar a las personas “a omitir los principios éticos”²⁴.

Los actos corruptos provocan a su vez unos efectos, tales como el descrédito en que ha incurrido la clase política²⁵. Esto provoca una desafección por parte de los ciudadanos en relación a las personas que se sitúan en puestos de poder, ya que observan que la clase dirigente adopta decisiones en función de cuestiones personales y en su propio provecho. Otra causa que puede apuntarse es el tipo de sociedad capitalista en la que estamos inmersos y los valores que propugna que tienen que ver más con el consumo de bienes materiales y la confusión que se da entre éxito y dinero. También las nuevas corrientes de gestión de lo público que han surgido durante los años noventa bajo el

²⁴ DIEGO BAUTISTA, Oscar. “La Ética y la Corrupción política y la Administración Pública”, cit.

²⁵ De hecho, como veremos más adelante, según el último barómetro del CIS de octubre de 2014, ninguno de los políticos actuales es valorado con un aprobado (5) y el líder del partido actual de Gobierno se sitúa en un 2,31 de valoración (escala 1-10).

título de Nueva Gestión Pública. Estas corrientes, que tienen diferentes enfoques de gestión, pueden ocasionar, según Ramió Matas, un problema como es el de inspirarse en la gestión privada cuando entre ambas gestiones hay múltiples diferencias, desembocando en problemas como la corrupción derivada de “la defensa de intereses particulares y disminución de las responsabilidades públicas”.²⁶

Jiménez y Carbona²⁷ destacan la relevancia del factor económico en la corrupción pero también otra serie de factores que denominan “elementos del imaginario de la corrupción” y que tras analizar numerosas investigaciones judiciales resumen en cinco cuestiones. En primer lugar, el elemento económico traducido en la búsqueda de enriquecimiento personal y también en relación a la financiación de las campañas electorales que son las que pueden llevar a “tener la llave del poder” para tomar decisiones. En segundo lugar, el “cargo como oportunidad”, por el que las personas que se encuentran en los puestos de toma de decisiones (tanto administrativos como gubernamentales) tienen la posición clave para “tomar la decisión pública necesaria que permite el negocio corrupto” y por tanto garantizarse el futuro ya que los cargos públicos no tienen vocación de permanencia. En tercer lugar, la sensación de que cuando se ha conseguido llegar a este tipo de puestos de poder, es absurdo no aprovechar la oportunidad y se apoya en justificaciones del tipo: “si tu no lo haces, aprovechará la oportunidad otro” o bien “todo el mundo piensa que es lógico que se haga” para de este modo sentirse mejor con sus actuaciones antiéticas. En cuarto lugar, la idea de la impunidad, la sensación que ha llevado aparejada este tipo de actos (por lo menos durante largos años) de que es algo que la ciudadanía soporta y asume sin problema y que no se van a pedir cuentas por ello. Eso sí, debe de haber cierto grado de discreción en los actos corruptos que se realizan de modo que además esto permita seguir ocupando más tiempo el cargo para poder continuar adoptando decisiones en beneficio propio. Finalmente y en quinto lugar, como la conducta más preocupante de todas, es que hay una opinión generalizada en la sociedad que implica que “el sistema político en la práctica funciona así”.

²⁶ RAMIÓ MATAS, Carles. “Los Problemas de Implantación de la Nueva Gestión Pública: Modelo de Estado y Cultura Institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº21, 2001. Disponible en: <siare.clad.org/revistas/0041100.pdf> (Última consulta: 29-12-2014).

²⁷ JIMÉNEZ, Fernando y CARBONA, Vicente. *Esto funciona así: Anatomía de la Corrupción en España*. Proyecto de Investigación CS02008-03663/CPOL del Ministerio de Ciencias e Innovación. Disponible en: <<http://www.rebellion.org/docs/145405.pdf>> (Última consulta: 29-12-2014).

3.2. LA CORRUPCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

En este trabajo no vamos a realizar una investigación a nivel europeo del problema de la corrupción. Sin embargo, la legislación y Directrices de la Unión Europea determinan el Derecho estatal por lo que no podíamos dejar de hacer, aunque sea someramente, alusión a algunos puntos datos elaborados desde la UE en orden a valorar en qué medida la corrupción afecta a la Administración pública. Debido a las exigencias de brevedad del presente trabajo, hemos consultado únicamente dos fuentes con datos oficiales correspondientes a los dos últimos años: el Informe que elaboró la Comisión Europea en 2014²⁸ (que comentamos a continuación) y la encuesta Euro-barómetro²⁹, realizada en 2013.

En relación a la primera fuente, la Comisión Europea emitió el citado Informe al Parlamento y al Consejo Europeo, en febrero de 2014, acerca del problema de la corrupción en la UE. Dicho informe reconocía que este problema afectaba a todos los Estados miembros sin excepción y, si bien se han adoptado iniciativas con el fin de paliarlo, los resultados han sido muy desiguales. La Comisión considera que “la corrupción mina la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas y en el Estado de Derecho, daña la economía europea y priva a los Estados de unos ingresos fiscales muy necesarios” y explica que aunque los “Estados miembros han hecho mucho estos últimos años para combatir la corrupción, [...] el Informe [...] muestra que no es suficiente [...]”.

Los análisis realizados para este estudio demuestran que existen una serie de características comunes a toda la UE que se identifican en cuatro áreas:

-En cuanto a la dimensión política de la corrupción se considera que las políticas de lucha contra la corrupción son ahora “más visibles en la agenda política de la mayoría de los Estados miembros”. Una de las razones que se argumentan es la crisis económica que ha supuesto que ante la falta de ingresos de los Estados se valore de forma especial la gestión realizada con integridad y responsabilidad. Sin embargo, el

²⁸ Disponible en. < http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf>

²⁹ Disponible en. < http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_fact_es_es.pdf>

informe especifica que aunque la mayoría de los Estados han creado un complejo marco jurídico e institucional, este no da resultados por si mismo y se ha observado que países en los que no existe una regulación tan extensa pero sí prácticas y tradiciones preventivas han bajado significativamente sus niveles de corrupción. El informe considera que la integridad en la política es un grave problema en muchos Estados miembros. Los códigos de conducta de los partidos políticos constituyen la excepción antes que la norma y “a menudo carecen de un mecanismo de seguimiento eficaz o de un régimen claro de sanciones [...] de modo que se ha “[...] generado una percepción de cuasi impunidad de las élites políticas”.

-En cuanto a los mecanismos de prevención y control, el Informe considera que las políticas preventivas cubren aspectos como normas éticas, la transparencia, la construcción de una cultura de integridad y otras pero sin embargo existe una brecha considerable entre los Estados miembros a la hora de prevenir la corrupción de modo que no se han obtenido resultados satisfactorios. Al hablar de los mecanismos de control tanto externo como interno se observa que, si bien diversas instituciones como el Tribunal de Cuentas o los servicios policiales desempeñan una función importante en esta prevención, la “corrupción arraigada no puede extirparse sin un enfoque global que mejore los mecanismos de control y prevención en toda la administración pública, a nivel central y local”.

-En cuanto a los sistemas de represión aplicados se considera que el Derecho penal esta implantado de forma que cumple las normas de la legislación de la UE pero todavía quedan por establecer objetivos comunes que impliquen un aumento de la “eficiencia y celeridad de los procedimientos y reforzar los instrumentos de lucha contra la corrupción”. A la hora de marcar la “línea entre comportamiento legítimo e ilegítimo, algunos Estados miembros todavía tienen un estrecho margen de tipificación penal”. Y aunque hay que tener en cuenta que las medidas represivas por sí solas no bastan para hacer frente a la corrupción de manera eficaz, sí es importante “la capacidad del sistema judicial para imponer sanciones penales disuasorias”.

-Finalmente, el Informe identifica una serie de zonas de riesgo donde es más frecuente que se den casos de corrupción y considera que son más proclives a estos los niveles regional y local donde suelen existir controles “menos estrictos que a nivel central”. Si nos centramos en actividades, la sanidad, la construcción y el desarrollo urbano son los sectores que tienen más riesgo de provocar este tipo de actos así como también las empresas estatales.

Para preparar este Informe se realizaron una serie de encuestas en 2013, -el Eurobarómetro- que arroja los siguientes resultados en cuanto a percepción de la corrupción de manera general: un 76% de los europeos consultados considera que la corrupción esta muy extendida en su propio país destacando especialmente países como Grecia e Italia donde alcanza cuotas del 99% y 97% respectivamente. Además un 73% considera que el soborno y el uso de contactos es la manera más sencilla para obtener determinados servicios públicos. Sólo el 23% considera que el esfuerzo de su Gobierno para luchar contra la corrupción es eficaz y que el número de procesamientos por este tema es insuficiente (74%). Son resultados bastantes desoladores y que afectan a la falta de credibilidad de la Administración y de los Gobiernos. Todo ello pone de manifiesto la conveniencia de aplicar criterios éticos en la gestión pública.

3.3. CORRUPCIÓN EN ESPAÑA: ÁMBITO PÚBLICO

A diario los medios de comunicación hablan de nuevos casos de corrupción lo que ha llevado a las autoridades públicas a reconocer que resulta prioritario para la sociedad española hacer frente a este problema. La evaluación que se llevó a cabo en 2011, en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, indicaba que España ha implantado gran parte del marco jurídico legal de lucha contra este problema. Además el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa verificó que España había ratificado el Convenio Penal sobre la Corrupción y su Protocolo Adicional en 2010. A pesar de estas y otras medidas, tales como la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno -que valoraremos en los puntos siguientes-, lo cierto es que no se ha conseguido prevenir ni erradicar las prácticas corruptas en nuestro país.

El citado Informe de la Comisión Europea establece los puntos que, en cuanto a España, merecen especial atención respecto de las prácticas antiéticas:

-En cuanto a la financiación de partidos políticos se observa que la excesiva influencia que tienen los partidos políticos en los consejos de administración de las Cajas de Ahorros junto con los limitados controles que puede establecer el Tribunal de Cuentas ha favorecido que los controles sobre los préstamos concedidos a los partidos

sean incompletos lo que ha generado “vulnerabilidades en la integridad del sistema de financiación de los partidos”. De hecho, en 2011 el GRECO señaló que era necesario reforzar los controles y que estos se hicieran de forma eficiente, observación que nuevamente reiteró en 2013.

-En cuanto a la corrupción a nivel regional y local, debido a la gran descentralización que existe en España como consecuencia de sus numerosos municipios, el Informe recoge que hay grandes variaciones dentro del país en el tema de la corrupción. La Comisión Europea advierte que la “eficacia global de los controles y equilibrios en relación con el gasto público a nivel regional y local parece ser insuficiente en la medida en que las amplias competencias atribuidas no se corresponden de manera equilibrada con una rendición de cuentas adecuada”. Hecho que corrobora el propio Tribunal de las Cuentas y los numerosos procesos penales abiertos en este ámbito con denuncias por comportamientos de enriquecimiento personal ilícito, desvío de fondos nacionales o de la UE, favoritismo y conflictos de intereses.

-En relación a los posibles conflictos de intereses y publicidad del patrimonio de los cargos públicos (bien sean electos, de libre designación o funcionarios de carrera) las normas varían. El Informe destaca que es la Oficina de Conflictos de Intereses, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la que debe supervisar y detectar las posibles infracciones, así como abrir los procedimientos disciplinarios y establecer las sanciones pero pone en duda su independencia y eficacia ya que como parte de un Ministerio no puede considerarse independiente.

-En cuanto al desarrollo urbano, el Informe considera que el control limitado que ejerce el Gobierno regional contribuye a la vulnerabilidad a la corrupción de sectores de planificación urbana y desarrollo que se encuentra al amparo de amplios poderes discrecionales de los ayuntamientos municipales. El elevado número de casos de corrupción en este tema propició la creación de servicios especializados tanto del Ministerio Fiscal como de la Guardia Civil.

-La última de las áreas que destaca el Informe es la de la Contratación pública. El Tribunal de Cuentas advertía en 2012 de la mala gestión y el control insuficiente a nivel regional, al tiempo que destacaba las irregularidades más frecuentes detectadas como el “fraccionamiento de la cuantía de los contratos con el fin de eludir la contratación pública; los abusos en la tramitación de urgencia de los expedientes, en muchos casos sin justificarse adecuadamente, para eludir requisitos de contratación más

exigentes; el uso injustificado de determinadas categorías excepcionales de procedimientos de contratación pública; la falta de criterios de selección; la deficiente fundamentación de las adjudicaciones; las excepciones injustificadas a la obligación de publicar las ofertas; y la insuficiente justificación de las modificaciones de los contratos públicos”.

Como puede observarse, son numerosas las áreas públicas en las que interviene la Administración y el Gobierno en las que lamentablemente abundan prácticas poco éticas en la gestión de las mismas.

3.4. PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

Datos del Euro-barómetro de 2013³⁰ señalan que el 65% de los encuestados en España (el porcentaje más elevado de la UE) considera que el problema de la corrupción en nuestro país es muy habitual. Un 77% además considera que este ha aumentado frente al 20% que considera que sigue igual (ver anexo 1). Estas mismas preguntas contestadas por el conjunto de los ciudadanos de la UE arrojan resultados bastante menos extremos, ya que en el primer caso sería el 35% del conjunto el que considera que la corrupción es habitual y el 56% que considera que ha aumentado. A la pregunta sobre si existe corrupción en las instituciones públicas nacionales, nuevamente en España el porcentaje se dispara hasta el 68% (media conjunto ciudadanos es el 35%) y el porcentaje se mantiene si se pregunta en concreto por las instituciones públicas locales y regionales. Más confianza parece que generan las instituciones de la UE ya que el porcentaje disminuye hasta en 40% (el del conjunto de los ciudadanos se queda en un 30%).

Si nos fijamos en los grupos entre los que se considera que está extendida la corrupción podemos ver que, en primer lugar, se sitúa a los partidos políticos (84% en España y 59% conjunto ciudadanos UE), los políticos (72% España y 5% conjunto UE) y con porcentajes algo menores le siguen los funcionarios que resuelven concursos públicos (44% y 45% respectivamente) y los funcionarios que conceden licencias de construcción (54% y 43%).

³⁰ Disponible en: <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_fact_es_es.pdf> (Última consulta: 31-12-2014).

Si preguntamos a los ciudadanos sobre si esta corrupción afecta a su vida diaria nuevamente podemos ver que la cifra en España es superior significativamente (63%) frente a los ciudadanos de la UE en su conjunto (26%).

Según el Perfil Nacional sobre España del Informe Anticorrupción de la Comisión Europea³¹ (ver anexo 2) nuevamente las cifras indican que los españoles consideran que la corrupción es un fenómeno muy extendido (95%) y solo el 10% de los encuestados considera que los esfuerzos del Gobierno por combatir la corrupción son eficaces.

Estos datos comparados nos reflejan la percepción especialmente sensible que existe en España respecto de los problemas de corrupción que afectan a la Administración Pública. En todos los casos (salvo en la pregunta sobre los funcionarios que resuelven concursos públicos) los porcentajes de los ciudadanos españoles son más elevados que los del conjunto de la UE, lo que da una idea de la dimensión de este problema en nuestro país. Si bien como indica el Informe de la Comisión es posible que esta percepción esté influida por los recientes escándalos políticos y la crisis financiera (al igual que en países como Portugal e Italia).

Las encuestas realizadas con regularidad a nivel nacional registran también actualmente tendencias negativas. Según el barómetro del CIS de octubre (2014) la corrupción y el fraude en España es el segundo problema más importante (después del paro) que puede identificarse en el país (ver anexo 3).

No obstante, los datos basados en imputaciones y condenas nos dicen que “la corrupción pública es mayoritariamente corrupción política [...]”³² no funcionarial. Parece lógico teniendo en cuenta el sistema administrativo y que los comportamientos de corrupción van asociados generalmente a la capacidad de tomar decisiones y esto queda normalmente reservado a cargos políticos electos o nombrados. Sin embargo, hay

³¹ Disponible en: < http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_factsheet_es.pdf> (Última consulta: 31-12-2014).

³² VILLORIA, Manuel y JIMÉNEZ, Fernando. “La corrupción en España (200-4-2010): datos, percepción y efectos”. *Reis* 138, abril-junio 2012, pp. 109-134 Disponible en: <http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_138_061333356669068.pdf> (Última consulta: 30-12-2014).

otra serie de comportamientos antiéticos que sí pueden encontrarse en la Administración pública.

De todo lo expuesto resulta evidente que los comportamientos éticos han estado muy alejados de la gestión pública en nuestro país. Cabe preguntarse si efectivamente la gestión en España esta marcada por la corrupción o hay espacio para una gestión ética de lo público. ¿Los esfuerzos que se están haciendo en ese sentido son eficientes? ¿Y son suficientes? la Ética pública ¿es realmente la que guía estos cambios? Esto es lo que vamos a intentar valorar en el siguiente punto.

CAPÍTULO III

¿ES POSIBLE UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y UN GOBIERNO CON CRITERIOS ÉTICOS?

“Reyes o gobernantes no son los que llevan cetro, sino los que saben mandar”.

Sócrates (470-399 a.C.)

A pesar de los datos aportados, queremos ser optimistas. Aspiramos a encontrar, en todos los esfuerzos que esta haciendo la Administración pública en la línea de la transparencia y del buen gobierno, atisbos de esta ética pública que hemos revisado en los primeros puntos. Pero ¿realmente están teniendo sus frutos estos esfuerzos? A partir de las nuevas normativas ¿la Administración ha evolucionado hacia conductas más acordes a criterios éticos?. A estos interrogantes intentaremos ir dando respuesta. Para ello, vamos a analizar lado los valores éticos que deben identificarse en la Administración así como las nuevas normativas que se han desarrollado con los códigos de buen gobierno y la ley de transparencia.

3.1. VALORES ÉTICOS QUE SE IDENTIFICAN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN EL GOBIERNO

Según Rodríguez Arana³³ un gobierno ético es un “gobierno que toma decisiones en función de las personas, de sus necesidades colectivas, del interés general. [...] Interés general y derechos fundamentales de los ciudadanos son los dos parámetros que deben orientar la acción de un Gobierno [...] que pretenda actuar con rectitud ética”³⁴.

³³ RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. La dimensión ética de la función pública, cit.

³⁴ En este mismo sentido se manifiesta Belloso Martín cuando al referirse a las finalidades de la Administración pública señala que el “conjunto de personas –bien sean funcionarios o personal laboral o interinos-, [...] bajo la que operan [...] la Administración pública [...] deben aspirar a la mejora no sólo de la calidad del servicio de la sociedad, sino deben colaborar directamente en el ejercicio de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Para ello deben contar con un elevado nivel de sensibilidad colectiva que se asienta, sin duda, sobre bases éticas” (BELLOSO MARTÍN, Nuria. “Algunos instrumentos para impulsar la ética en la Administración Pública”, cit.).

Añade Ausín Díez que, en la medida en que la “[...] administración está implicada en todas las etapas de las políticas públicas (inicio, formación, diseño, adopción e implementación), cobra una especial relevancia la cuestión de los valores y principios que la orientan y que caracterizan su actividad, de modo

Hasta hace un número relativamente escaso de años, la Ética en los asuntos públicos no ocupaba un foco de atención importante en los estudios.

Diego Bautista³⁵ sitúa en 1976 el momento en que la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública (IASIA) instó a varios centros académicos a que incluyesen la ética como una asignatura esencial para la formación de gestores académicos. Desde entonces en muchos países se han creado tanto organismos responsables del fomento de la ética como de materia jurídica, leyes de ética y códigos de conducta. Precisamente, en relación a estos códigos de conducta, ha elaborado una lista de los valores que se reconocen en diferentes países como aquellos que deben guiar la conducta de los servidores públicos y que, según confirmaron estudios de la OCDE, demuestran que hay “un conjunto de valores comunes en diferentes administraciones públicas a pesar de provenir de diferentes países y [...] poseer una cultura diferente”. Valores como la honestidad, integridad, honradez, igualdad, imparcialidad, transparencia, ejemplaridad, eficacia, confidencialidad, se repiten en los diferentes países.

Sostenemos que para que los mecanismos de control ético-público funcionen, no basta sólo el Derecho (promulgar normativa con sus correspondientes sanciones) sino que la ética y los propios valores de la sociedad son imprescindibles³⁶.

que la discrecionalidad no quede automáticamente identificada con la arbitrariedad y, de ahí, con la corrupción”. Y considera este autor que, “la dimensión moral de la actividad de las administraciones públicas es doble”. Ataño por un lado a “[...] la misma actividad profesional desempeñada por el empleado público [...] como a su condición de servicio público, orientado a los intereses generales y al desarrollo humano”. Y en segundo lugar, “[...] se refiere tanto al individuo concreto que desarrolla su actividad en el ámbito de la administración pública como a la misma organización de dicha función pública”. (AUSÍN DIEZ, Txetxu. “Ética de las Administraciones” en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* N1 1, septiembre 2011 – febrero 2012, pp. 141-147). Disponible en:

<eunomia.tirant.com/wp-content/.../2012/03/Eunomia_1_completo.pdf> (Última consulta 2-12-2014).

³⁵ DIEGO BAUTISTA, Oscar. “Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno”. Disponible en: <<http://eprints.ucm.es/6971/1/art%C3%ADculo-cortes1.pdf>> (Última consulta 2-12-2014).

³⁶En este sentido se ha pronunciado Villoria Mendieta subrayando que “ningún mecanismo de control ético-público resultará eficaz si no opera en un contexto adecuado que, según el autor, debe estar delimitado por tres elementos básicos. Por un lado la moral, de la que considera que “debe revitalizarse su papel, apelando a los valores que la gran mayoría de los ciudadanos compartimos tal y como los refleja nuestro texto constitucional”. Por otro lado el Derecho, aunque considera que “en ocasiones se ha olvidado de forma preocupante de aspectos que ayuden a una interpretación éticamente sensible de los aspectos jurídicos regulados. Máxime cuando el problema de nuestra situación administrativa y política no es un problema de normas, es un problema de educación cívica o, mejor dicho, de educación a secas”. Y finalmente, “el tercer elemento sería la sociedad aquella a la que la organización administrativa sirve y

3.2. CÓDIGO DE ÉTICA Y DE BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA

Como hemos mencionado anteriormente, desde una perspectiva jurídica se han realizado esfuerzos por implantar principios éticos en la Administración pública, bien sea en forma de leyes o en forma de códigos de conducta. En España también se ha seguido esta vía para intentar implantar estos valores.

Conviene por tanto que nos detengamos en primer lugar, en el análisis de los códigos de ética. Según el Informe de la OCDE “Ética en el servicio público”³⁷ los códigos de conducta cumplen un papel orientador y de control al establecer los niveles de comportamiento exigidos a los funcionarios públicos y los principios éticos aplicables al servicio público³⁸.

Díaz Muiña y Murillo García³⁹ consideran que los valores que deben recogerse en los códigos deben analizarse desde dos perspectivas. Por un lado consideran que la “ética del servicio público es una ética aplicada” y como hemos comentado antes, estos autores entienden que es posible identificar la presencia de valores universales para la Administración Pública. Según la naturaleza de los valores estos podrían clasificarse en valores democráticos, valores profesionales (excelencia, calidad, servicio, competencia profesional, valores éticos (integridad, honradez, prudencia) y valores públicos (muy relacionados con los anteriores). Por otro lado, consideran que el reflejo de estos valores

que se presenta como el principal elemento motor de cualquier impulso ético-público de verdadera trascendencia”. Concluye este autor que en definitiva se trataría de “llegar al convencimiento, cada uno en su fuero interno, de que la conducta ética es lo más beneficioso y útil para el conjunto de las organizaciones, configurándose como un factor clave de la calidad de la Administración”. (VILLORIA MENDIETA, Manuel. Citado en DIAZ MUIÑA, Manuel y MURILLO GARCÍA, Ignacio “La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración”. Disponible en: <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/docs/Instituto%20Aragon%C3%A9s%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20Aragonesa%20Adm%20P%C3%ABlica/Revista%20completa%2032%20jun%202008+/Numero_32/05%20Mui%C3%B1a.pdf> (Última consulta: 7-12-14).

³⁷ Informe de la OCDE “Ética en el servicio público”. Disponible en:

<<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20ETICA%20EN%20EL%20SERVICIO%20PUBLICO.pdf>> (Última consulta: 8-12-2014).

³⁸ Diego Bautista considera que los códigos de conducta “[...] desempeñan un papel orientador y de control al establecer las restricciones de comportamiento de los servidores públicos” (DIEGO BAUTISTA, Oscar. “Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas, cit.).

³⁹ DIAZ MUIÑA, Manuel y MURILLO GARCÍA, Ignacio “La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración”, cit.

se traslada a los códigos de conducta de cada país y por tanto es este sistema de valores y normas lo que va a definir la Constitución en cada país, sus normas legales y también el modo en que la sociedad selecciona e interpreta los mismos en los diferentes momentos históricos. Añaden asimismo los autores que en algún caso puede provocarse algún conflicto entre los valores éticos de modo que los códigos deberían tener en cuenta esta cuestión y poder ser guía de los funcionarios para resolver y establecer las prioridades en cada caso. Esto exige por tanto que estos códigos sean prácticos y concretos.

El primer código de conducta que cabe reseñar es el “Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado”⁴⁰, publicado el 03 de marzo de 2005 en el BOE, donde se advierte desde el principio en el mismo que, los valores a los que hace referencia no deber ser simplemente una relación de principios éticos sin trascendencia en el ordenamiento jurídico sino que tienen vocación de incluirse en las normas jurídicas y se pretende que cada uno de ellos tenga una manifestación específica en la regulación legal con su correspondiente consecuencia ante los incumplimientos éticos.

En este Código se recogen una serie de principios básicos (objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, y promoción del entorno cultural y medioambiental y de la igualdad entre hombres y mujeres), una serie de principios de conducta (plena dedicación, accesibilidad) y unos principios éticos. Concretamente, destacamos:

1. [...] promoverán los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos, y evitarán toda actuación que pueda producir discriminación alguna [...]
2. La adopción de decisiones perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas [...]
3. Se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público [...].
4. Velarán por promover el respeto a la igualdad entre hombres y mujeres [...]

⁴⁰ BOE Nº 56, 7 MARZO 2005. Disponible en: <<http://www.boe.es/boe/dias/2005/03/07/pdfs/A07953-07955.pdf>> (Última consulta: 8-12-2014).

5. Se someterán a las mismas condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen.
6. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
7. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de estos cargos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, [...]
9. Se abstendrán de todo tipo de negocios y actividades financieras que puedan comprometer la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales.
10. Sus actividades públicas relevantes serán transparentes y accesibles para los ciudadanos con las únicas excepciones previstas en las leyes.
11. Asumirán la responsabilidad en todo momento de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen [...].
12. Asumirán la responsabilidad de sus actuaciones ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
13. Ejercerán sus atribuciones según los principios de buena fe y dedicación al servicio público [...]
14. [...] se mantendrán el sigilo, la reserva y la discreción en relación con los datos e informes que se conocieran por razón del cargo.

Villoria Mendieta⁴¹ establece que hay dos tipos de códigos de ética y buen gobierno en función del valor jurídico que tengan. En primer lugar, los códigos de conducta orientadores cuyo incumplimiento no conlleva una sanción jurídica; en segundo lugar, los códigos de conducta normativos que define como “conjuntos ordenados de reglas, tendentes a asegurar comportamientos éticos, cuya trasgresión comporta sanciones de naturaleza jurídica”. El tipo de código que se publicó en España en 2005 es de naturaleza orientadora, es decir los valores y principios que recoge solo pueden ser “exigibles en la medida en que encuentren respaldo en otras normas que prevean las

⁴¹ VILLORIA MENDIETA, Manuel, cit.

consecuencias jurídicas de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso”.⁴² El código optó por una amplia enumeración de principios y valores pero no se entienden los criterios que se han aplicado para establecer cuáles son principios éticos y cuáles son principios de conducta. Aunque se pretende garantizar su cumplimiento del mismo mediante un Informe anual del Ministerio de Administraciones Públicas no se conoce públicamente si se ha realizado algunos de esos informes y si estos han supuesto que el Consejo de Ministros haya adoptado alguna medida en caso de incumplimiento de los mismos⁴³.

Un segundo código de conducta que supuso un avance más fue el Estatuto Básico del Empleado Público, que se aprobó mediante Ley 7/2007, de 12 de abril. En este caso los destinatarios son el personal funcionario, laboral y eventual de las Administraciones públicas. Los artículos 52, 53 y 54 del mismo incorporan los principios básicos, éticos y de conducta⁴⁴. La pretensión del código es más bien orientadora, no obstante su carácter normativo. Por lo que nuevamente no existen consecuencias inmediatas de su incumplimiento, sino en función de su reflejo en otras normas que atribuyan consecuencias jurídicas con la gravedad en este caso, de que el Estatuto no prevé la articulación de un mecanismo de control interno o externo que pueda vigilar el cumplimiento del Código limitando de este modo en gran medida su eficacia.

El Informe de la OCDE⁴⁵ considera que estos códigos solo pueden provocar un cambio en la cultura institucional cuando son elaborados con sencillez, con un carácter integral y con consulta a las partes implicadas. De otro modo será imposible que se produzca una integración de los mismos por parte de los funcionarios.

⁴² DIAZ MUIÑA, Manuel y MURILLO GARCÍA, Ignacio “La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración”, cit.

⁴³ VILLORIA MENDIETA, Manuel, cit.

⁴⁴ En opinión de M. DIAZ MUIÑA e I. MURILLO GARCÍA, se exponen también de manera “confusa y artificiosa” al igual que en el Código de Buen Gobierno.

⁴⁵ Informe OCDE “Ética en el servicio público”. cit

3.3. LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

La vertiente jurídica que se proyecta en el intento de integrar conductas éticas en la Administración Pública queda reflejada en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁴⁶. Como expone en su preámbulo, con esta nueva regulación se pretende someter a escrutinio las actuaciones de los servidores públicos para que los ciudadanos puedan valorar la toma de decisiones de los mismos. Se considera que de este modo se podrá contar con instituciones más fuertes y se contribuirá a la regeneración democrática, a la vez que se fomenta la eficiencia y eficacia del Estado. Como explica la propia Ley, se trata de conseguir un triple objetivo: incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el acceso a la información de los ciudadanos y establecer las obligaciones de buen gobierno y las consecuencias jurídicas que derivan de su incumplimiento.

Cerrillo I Martínez⁴⁷ sostiene que la transparencia administrativa es un instrumento muy eficaz en la lucha contra las conductas anti-éticas e identifica diferentes manifestaciones de la misma. PHay mecanismos de transparencia activa en los que la Administración difunde a los ciudadanos diferentes tipos de información generalmente por medios electrónicos. También, hay una transparencia pasiva como el derecho de acceso a los archivos administrativos y, finalmente, una transparencia colaborativa que esta estrechamente ligada a la posibilidad de que los ciudadanos reutilicen la información que obtienen de la Administración.

No parece sin embargo que la redacción de esta Ley pretenda lograr una verdadera transparencia en la Administración pública ya que son numerosas las críticas que ha recibido⁴⁸ y que sin ánimo de ser exhaustiva mencionamos brevemente.

⁴⁶ BOE N° 295. MARTES 13 DICIEMBRE 2013. Disponible en:

< <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12887.pdf>> (Última consulta: 12-1-2015).

⁴⁷ CERRILLO I MARTINEZ, Agustín “Transparencia Administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración Local” en *Anuario del Gobierno Local 2011* Fundación Democracia y Gobierno Local 27, Institut de Dret Públic, pp. 277-313.

⁴⁸ Para un análisis más exhaustivo de la Ley, *vid.* MORETÓN TOQUERO, M^a.A., (Coordinadora del número monográfico), *Revista Jurídica de Castilla y León* n° 33 Monográfico. Transparencia, Acceso a la

-Se recogen los límites a la información pública pero no solo según los que considera la Constitución sino que se establecen otros como “los intereses económicos” que pueden dar pie a criterios de discrecionalidad y arbitrariedad.

-No se permite el acceso a informes técnicos, notas o borradores de los organismos públicos.

-No se recogen sanciones para las instituciones públicas o funcionarios que se nieguen a facilitar una información o responder a una solicitud.

-Tampoco se aclaran las funciones de la Agencia de Transparencia.

Por todo ello, tememos que la tan anunciada Ley, que parecía iba a convertirse en el instrumento definitivo para que los ciudadanos alcanzaran el nivel de transparencia que cabría exigir en un Estado democrático de Derecho, se quede en un mero elemento decorativo, fruto de una estética de la renovación democrática pero sin apenas efectos reales en beneficio de una mejora de los derechos ciudadanos.

5. CONCLUSIONES

Comenzábamos este trabajo con la pretensión de analizar si los esfuerzos que se están haciendo para regular la actuación de la Administración pública bajo criterios éticos están promoviendo un cambio en la forma de proceder de la Administración. Sin embargo, lamentablemente, hay que concluir que los intentos de inculcar la ética a las conductas pública mediante legislación se quedan meramente en intentos. Ni la hiperinflación legislativa que se ha producido, ni la proliferación de códigos de conducta parecen tener efecto en la consecución de unos comportamientos que tiendan, sino a la virtud aristotélica, al menos a un *minimum* ético.

Por tanto, el remedio a la lacra de la corrupción no puede ser normas y legislación. Ni toda la normativa del Derecho Administrativo ni tampoco el Derecho Penal han conseguido ni prevenir ni sancionar los comportamientos antiéticos que reflejan a diario los medios de comunicación. La dilatadísima actividad del Poder Judicial tampoco

Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013, 2014, Junta de Castilla y León. [Disponible en <www.jcyl.es/revistajuridica>].(Acceso el 08.07.2014).

ayuda, ya que tanto imputaciones, como procesos y, más aún, las sentencias condenatorias por este tipo de actuaciones, se alargan tanto en el tiempo que el ciudadano sólo tiene una percepción de impunidad para este tipo de conductas. Ello no significa minusvalorar la relevancia de la normativa: Los códigos de Buen Gobierno, el Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley de Transparencia pueden ser instrumentos eficaces en aras de la consecución del tan necesario impulso a la ética en la Administración. Pero la legalidad debe ir acompañada de algo más. Aunque también los instrumentos éticos sin los jurídicos no tendrían eficacia más que en cuanto “virtuosos”. Por tanto, la legalidad con la colaboración de la ética, podrá aspirar a conductas más “correctas” en los servidores públicos.

Hay una parte importante de educación en ética que debe trabajarse desde edades tempranas y que no puede suplirse con la regulación legislativa. Si bien esta normativa puede ser un instrumento importante quedaría incompleta si no existe una base de asimilación e interiorización de los valores éticos por parte de los servidores públicos. Nos adherimos a la tesis sustentada por Beloso Martín⁴⁹ cuando subraya que una educación temprana en los valores democráticos y, por añadidura éticos, pueden marcar la diferencia en este sentido. Pensar que el mero incremento de normativa puede combatir la corrupción supone no entender la verdadera dimensión de la ética pública. Derecho y ética, como en la etapa clásica, debe ir de la mano para conseguir una *polis* de ciudadanos con un mínimo de virtud, virtud que, en el caso de la Administración pública queda encarnada en honestidad, responsabilidad, eficiencia, diligencia, respeto y tantas otras cualidades que deberían ser “naturales” pero que, sin embargo, tanto escasean.

⁴⁹ BELLOSO MARTÍN, Nuria, “Ciudadanía, democracia, Constitución y Educación: no basta la afición, se necesita virtud”. En M^a. Susana Bonetto compiladora. *En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur*. Córdoba (Argentina), Universidad Nacional de Córdoba y Grupo Editor, 2009, pp. 71-96.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ESTEVEZ, E., “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013.
- BELLOSO MARTÍN, Nuria. “Algunos instrumentos para impulsar la ética en la Administración Pública” en *Conocimiento y Cultura Jurídica*, Centro de Investigación de la Facultad de Derecho y Criminología, Universidad Autónoma de Nuevo León –México- nº15, 2014, pp.15-35.
- BELLOSO MARTÍN, Nuria. “Ciudadanía, democracia, Constitución y Educación: no basta la afición, se necesita virtud”. En M^a.Susana Bonetto compiladora. *En torno a la democracia. Perspectivas situadas Norte-Sur*. Córdoba (Argentina), Universidad Nacional de Córdoba y Grupo Editor, 2009, pp. 71-96.
- CAÑAS QUIROS, Roberto. “Ética general y Ética profesional” en *Revista Acta Académica*, Universidad Autónoma de Centro América, nº. 23, Noviembre 1998.
- CERRILLO I MARTINEZ, Agustín. “Transparencia Administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración Local” en *Anuario del Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local 27, Institut de Dret Públic, pp. 277-313.
- CORTINA, Adela. *Hasta un pueblo de demonios. Ética pública y sociedad*. Editorial Taurus. Madrid, 1998.
- KUNG, Hans. *Proyecto de una ética mundial*. Editorial Trotta, Madrid, 1991.
- LAPORTA, Francisco. *La corrupción política*. Editorial Alianza. Madrid ,1997.
- LOPEZ ARANGUREN, José Luis. *Ética y Política*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1996.
- MACINTYRE, Alasdair. *After Virtue*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1981. Publicado en español: *Tras la virtud*, Editorial Crítica, 2004.
- MALEM SEÑA, J. F., “El fenómeno de la corrupción”, en LAPORTA, F. J., ALVAREZ, S., (eds.), *La corrupción política*, Alianza, Madrid, 1997.
- MELERO MARTINEZ, José María y BLANCO MAYOR, Carmelo “Relaciones entre la Ética y la Política” en *Ensayos: Revista de la Facultad de Educación de Albacete*, nº10, 1995, pp. 73-84.
- MIGUEL, María, Gabriela RIBES, Blanca DE MIGUEL y María DEL VAL SEGARRA. *El buen gobierno en la administración pública española: principios incluidos y excluidos*, Departamento de

Organización de Empresas-Universidad Politécnica de Valencia. XV Congreso Nacional de Ética de la Economía y de las Organizaciones. IESE Business School, Barcelona, 2007.

-PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio “Ética pública en las sociedades democráticas” Calidad democrática y buen gobierno, Madrid, 2010.

-RAMIÓ MATAS, Carles. “Los Problemas de Implantación de la Nueva Gestión Pública: Modelo de Estado y Cultura Institucional”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2001

-RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *Principios de Ética Pública*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1993.

-SERRANO CALDERA, Alejandro. “Ética y Política” en *Polis: Revista Latinoamericana*, nº 10, 2005.

-VILLORIA, Manuel y Jiménez, Fernando. “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”. *Reis* 138, abril-junio 2012, pp. 109-134.

-WEBER, Max. *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

-“Código del Buen Gobierno” Jordi Sevilla. Ministro de Administraciones Públicas Programa de actuaciones para el Buen Gobierno. 2005 Disponible en: < www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/funcion_publica/iniciativas/codigo_buen_gobierno/codigo_pdf/Codigo-Buen-Gobierno>

-“La Administración Electrónica y el Servicio a los Ciudadanos”. Ministerio de Economía y Hacienda ante los retos de la Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos. Disponible en: < <http://www.meh.es/Documentacion/Publico/SGT/e-administracion.pdf>>

-“Informe de lucha contra la corrupción de la UE”. Bruselas, 2014. Comisión Europea. Disponible en: < http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf>

-“Anatomía de la Corrupción en España”, Fernando Jiménez y Vicente Carbona. Letras Libres 2012. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/224408551/Esto-funciona-asi-pdf#scribd>

-“Buen Gobierno, Transparencia y Ética en el Sector Público”. Fundación de Estudios Financieros. Edita: Fundación de Estudios Financieros. Disponible en: < <http://www.aldoolcese.es/sites/default/files/3.-11882380764.pdf>>

-Informe Comisión Europea sobre Corrupción. Disponible en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf

-Eurobarometro 2013. Disponible en: < http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_fact_es_es.pdf>

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

-ANSUÁTEGUI ROIG, Javier. “Anotaciones sobre transparencia, democracia y control de poder” en *Papeles el tiempo de los derechos*. Universidad Carlos III de Madrid, nº25, 2014, p.3. Disponible en: <www.tiempodelosderechos.es/materiales/working-papers.html> (Última consulta: 26-12-2014).

-AUSÍN DIEZ, Txetxu. “Ética de las Administraciones” en *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad* N1 1, septiembre 2011 – febrero 2012, pp. 141-147). Disponible en: <eunomia.tirant.com/wp-content/.../2012/03/Eunomia_1_completo.pdf> (Última consulta 2-12-2014).

-CUBILLO RODRÍGUEZ, Carlos. “Hacia una teoría general sobre la corrupción en la vida pública”. Disponible en: <<http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialognet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F1069257.pdf&ei=rFadVNfQM4HjUKPbgdGE&usg=AFQjCNEoVWsqxUjAExkFD1XWspd9cHKx-g&sig2=7UoEQyDv9loC1NmuQXOsXg&bvm=bv.82001339,d.d24.>> (Última consulta: 26-12-2014).

-DIAZ MUIÑA, Manuel y MURILLO GARCÍA, Ignacio “La ética administrativa: elemento imprescindible de una buena administración”. Disponible en: <http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonAdministracionPublica/Documentos/docs/Instituto%20Aragon%20Adm%20P%20C3%BAblica/Revista%20Aragonesa%20Adm%20P%20C3%BAblica/Revista%20completa%2032%20jun%202008+/Numero_32/05%20Mui%20C3%B1a.pdf> (Última consulta: 7-12-14).

-DIEGO BAUTISTA, Oscar. “La Ética y la Corrupción política y la Administración Pública”. Universidad Internacional de Andalucía. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/7816/1/tesis-maestr%C3%ADa_2.pdf> (Última consulta: 31-12-2014).

-DIEGO BAUTISTA, Oscar. “Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno”. Disponible en: <<http://eprints.ucm.es/6971/1/art%C3%ADculo-cortes1.pdf>> (Última consulta 2-12-2014).

-FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. “Las relaciones entre la Ética y la Política. El punto de vista dramático desde Max Weber y Raymond Aron”. Disponible en: <http://www.fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/00004-05_-_las_relaciones_entre_la_etica_y_la_politica.pdf> (Última consulta: 31-12-2014).

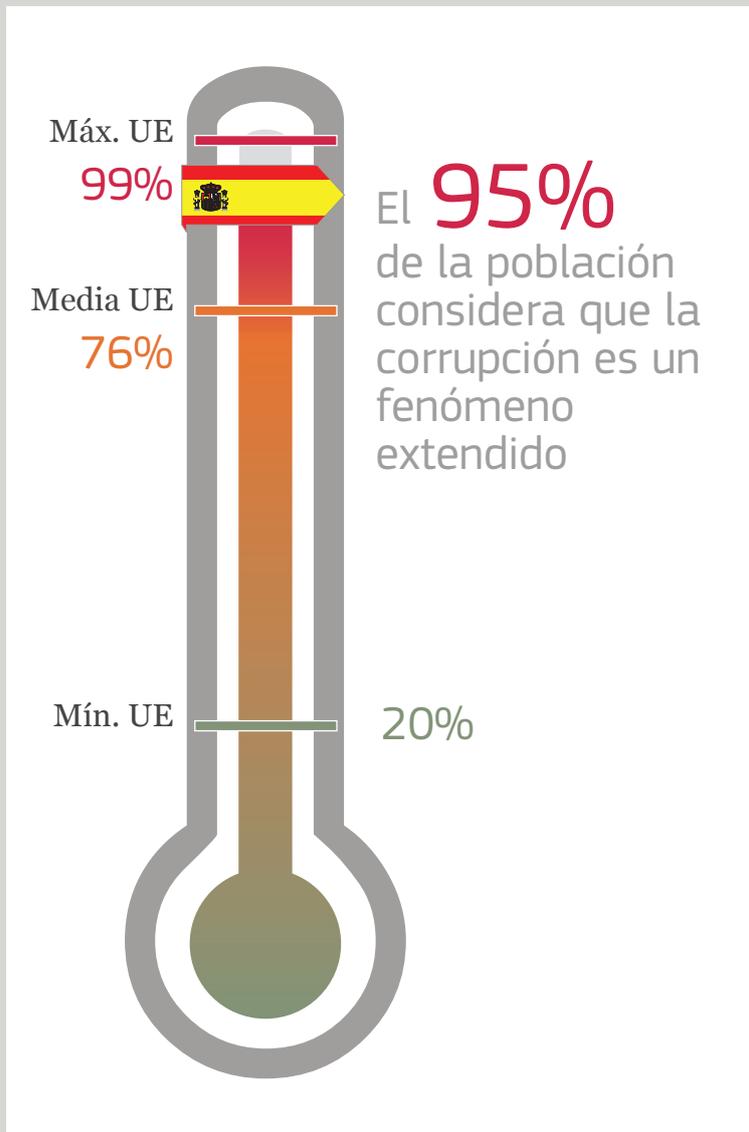
-GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Ética en la Administración Pública. Disponible en: <<http://www.racmip.es/docs/anales/a73/a73-7.pdf>> (Última consulta: 26-12-2014).

-MORETÓN TOQUERO, M^a.A., (Coordinadora del número monográfico), *Revista Jurídica de Castilla y León* nº 33 Monográfico. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013, 2014, Junta de Castilla y León. [Disponible en: <www.jcyl.es/revistajuridica>].(Acceso el 08.07.2014).

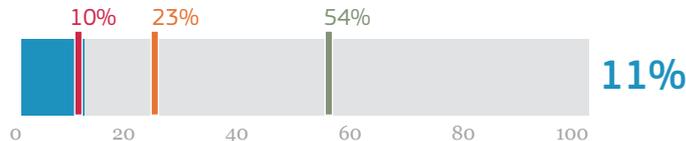
-RODRÍGUEZ ARANA, Jaime. *La dimensión ética de la función pública*, INAP, 2013. Disponible en: <<http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/PdfAbsys/INAP-RODRIGUEZ-Dimension-funcion-publica.pdf>> (Última consulta: 30-12-2014).

ANEXOS 1

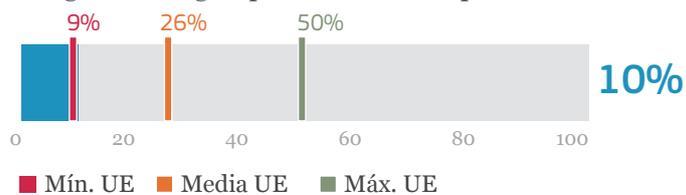
INFORME ANTICORRUPCIÓN DE LA UE PARA 2014



Los esfuerzos del gobierno por combatir la corrupción son eficaces



En España hay suficientes condenas como para disuadir a la gente de seguir prácticas de corrupción



Indicadores económicos

PIB per cápita (2012) - **24 400 EUR**

PIB a precios de mercado actuales (2012)

1 029 millones de euros

Fuente: Eurostat

Economía sumergida (estimación de 2013)

18.6% del PIB

Fuente: Schneider, F. (2013), "Size and Development of the Shadow Economy ..."

Contratación pública (2011)

Gasto del gobierno y de empresas de servicio público en obras, bienes y servicios (estimación de 2010 reutilizada para 2011)

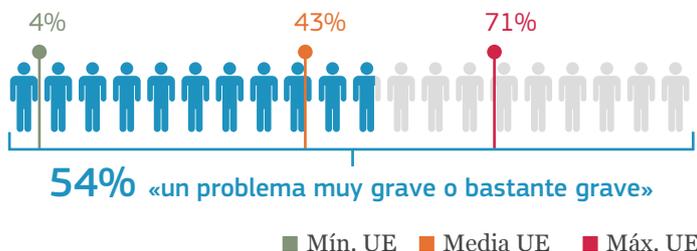
164.78 millones de euros

Gasto total en obras, bienes y servicios

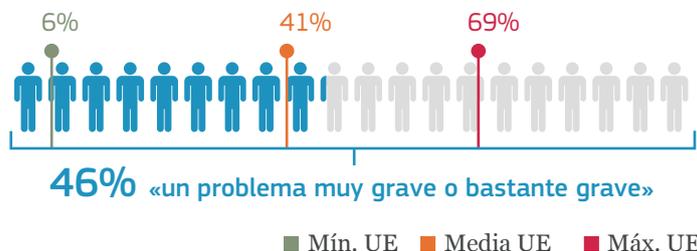
15.5% del PIB

Fuente: DG Internal Market and Services

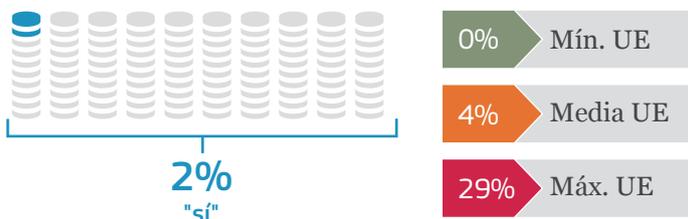
¿Opina que la corrupción es o no es un problema para la actividad de su empresa en España?



¿Considera que el trato de favor y el nepotismo suponen un problema para la actividad de su empresa en España?



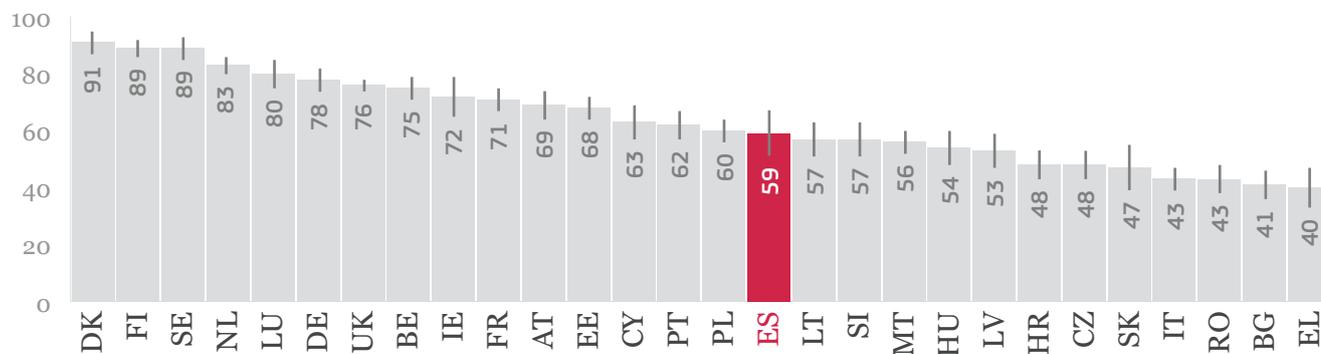
En los últimos 12 meses, ¿alguien le ha pedido, o ha esperado de usted, que pague un soborno a cambio de servicios?



¿En España alguien ha pedido o esperado que alguna persona de su empresa pagara un soborno?

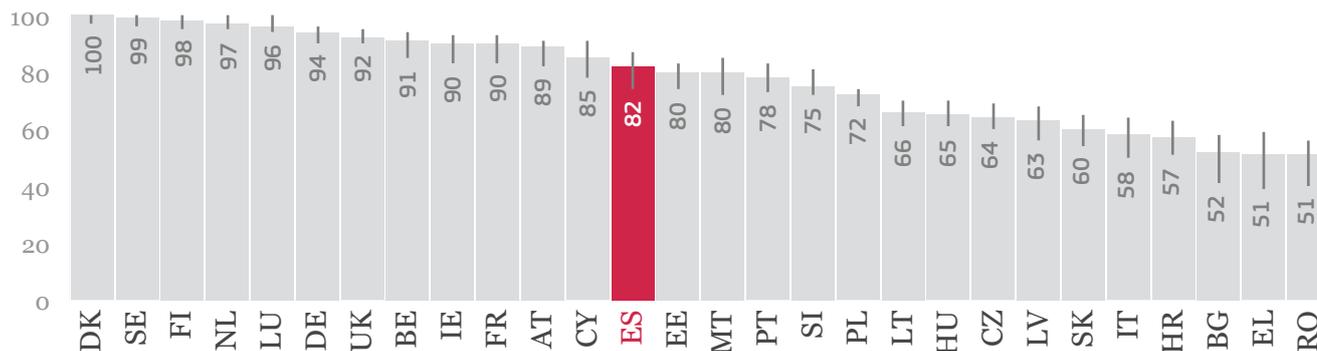


Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2013)



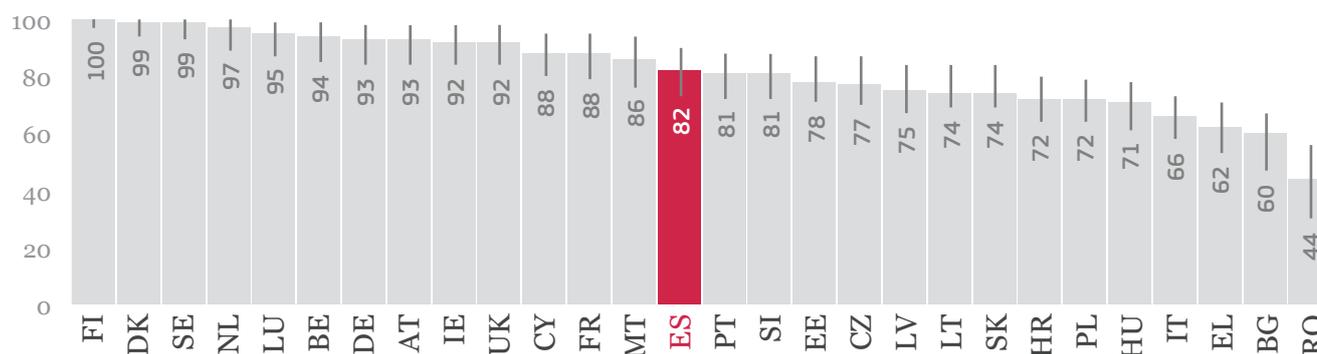
Fuente: [Transparency International](http://www.transparency.org)

Control de la corrupción (rango percentil)



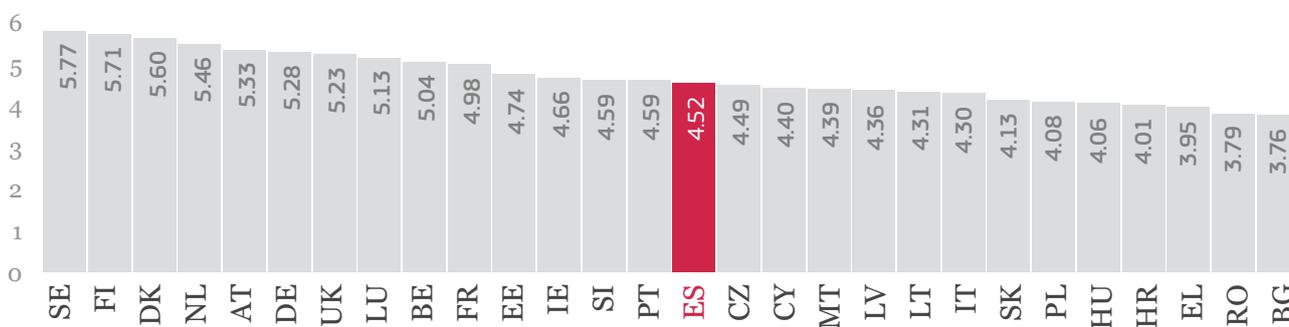
Fuente: [World Bank governance indicators \(2012 data\) \(215 countries\)](http://www.worldbank.org)

Eficacia gubernamental (rango percentil)



Fuente: [World Bank governance indicators \(2012 data\) \(215 countries\)](http://www.worldbank.org)

Índice de competitividad de Europa 2020 para 2012 (puntuación)



Fuente: [World Economic Forum](http://www.weforum.org)

Clasificación en el índice 2013 de facilidad para hacer negocios del Banco Mundial



Fuente: [World Bank Doing Business Report 2013](http://www.doingbusiness.org)

ANEXO 2

Corruption



Número de entrevistas:
26.786

Número de entrevistas:
1.006

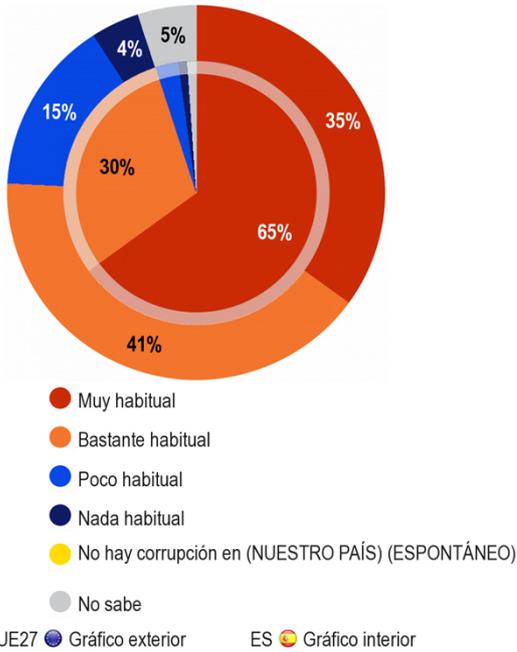
Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

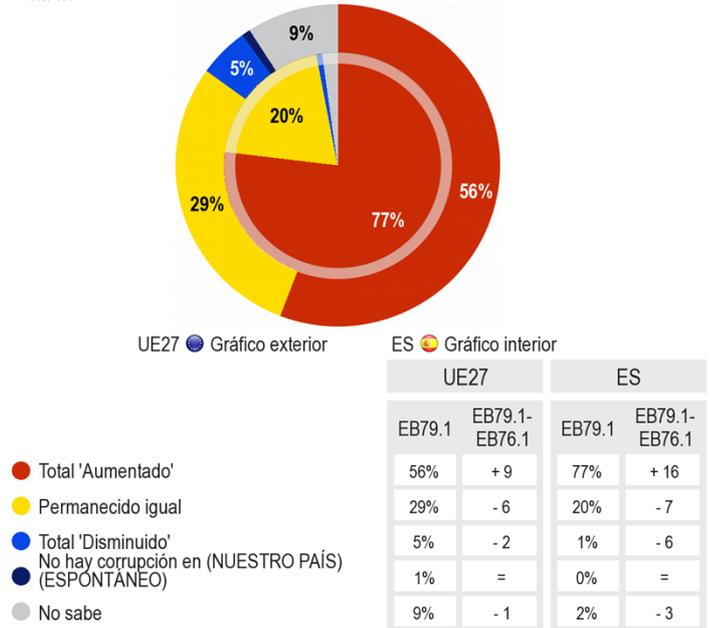
Metodología: Entrevista personal

1. PERCEPCIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN

¿El problema de la corrupción en (NUESTRO PAÍS) es...?

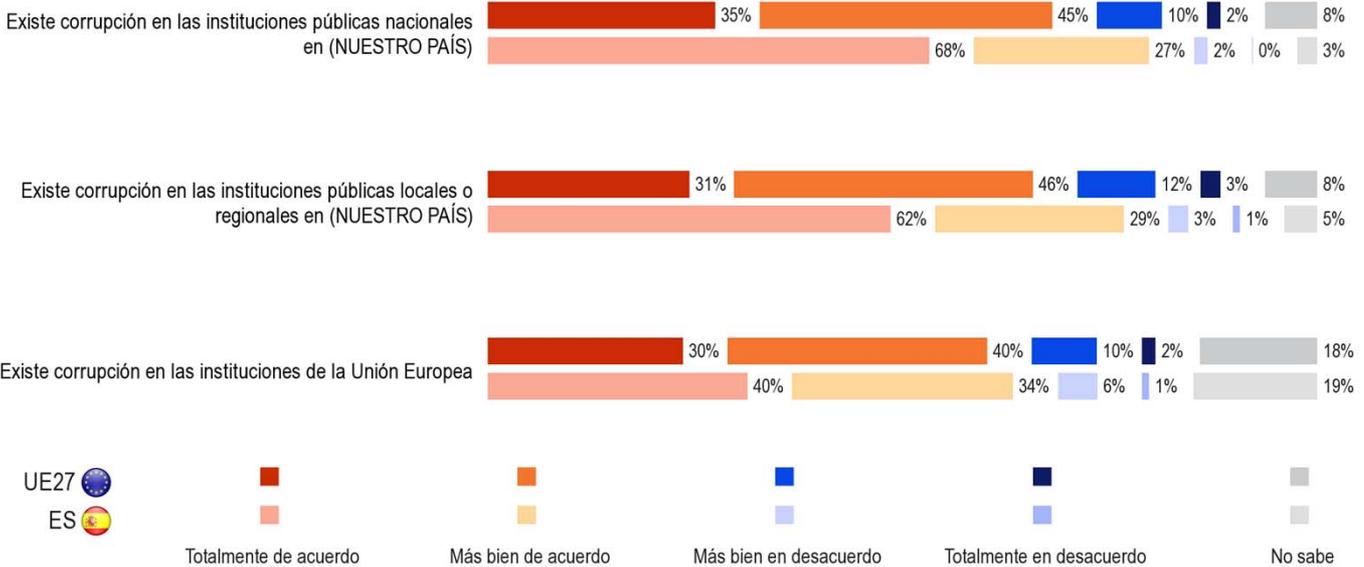


En los últimos tres años, ¿diría que el nivel de corrupción en (NUESTRO PAÍS) ha ..?



Evolución 02-03/2013 - 09/2011

Por favor, dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes frases.



EUROBARÓMETRO 79.1 RESULTADOS EN ESPAÑA



Corruption



UE27

Número de entrevistas:
26.786

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013



ES

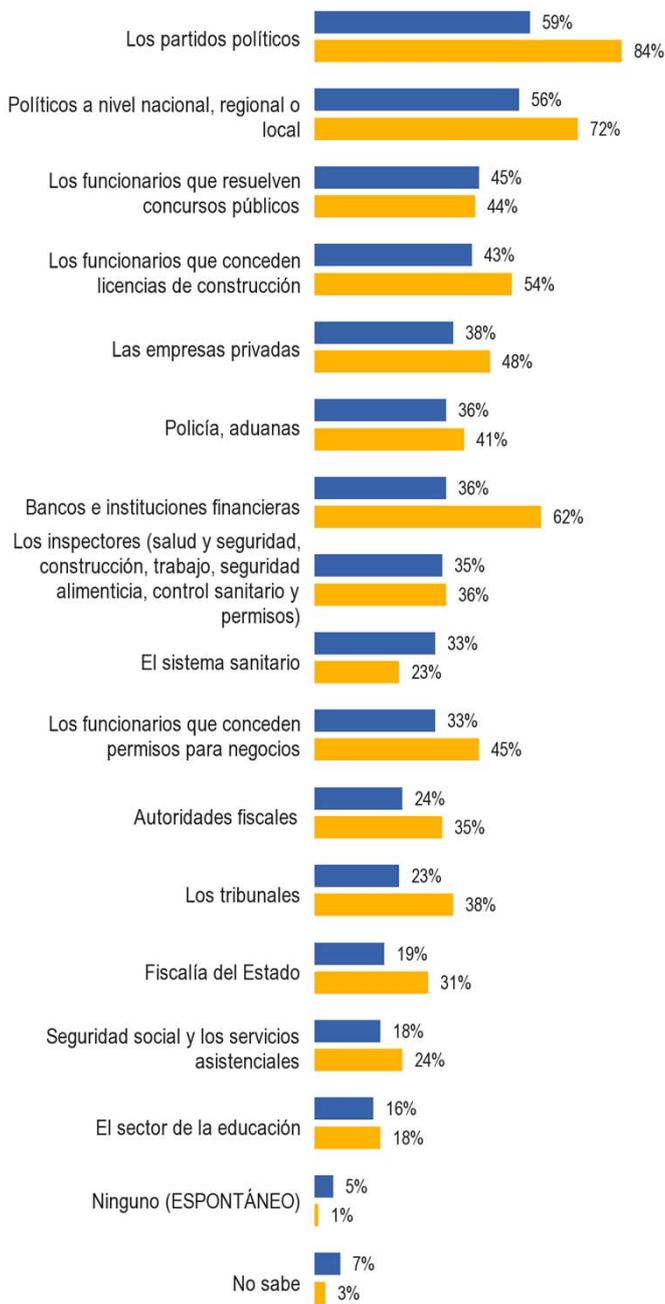
Número de entrevistas:
1.006

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

Metodología: Entrevista personal

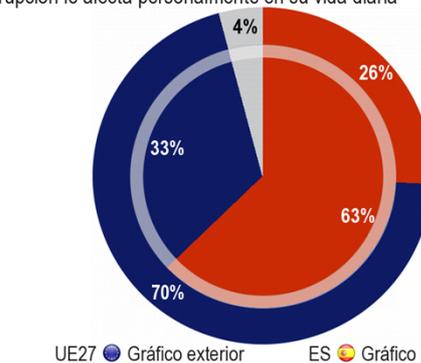
1. PERCEPCIONES SOBRE LA CORRUPCIÓN

En (NUESTRO PAÍS), ¿cree que el ofrecimiento y aceptación de sobornos y el abuso de poder en beneficio propio están extendidos entre alguno de los siguientes grupos?



Por favor, dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes frases.

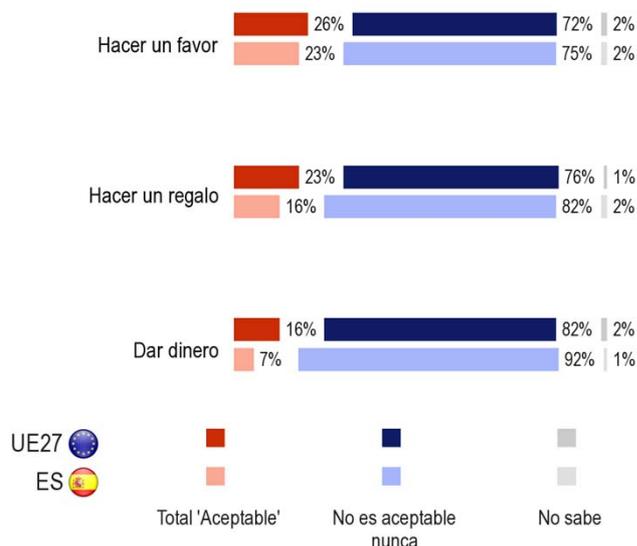
La corrupción le afecta personalmente en su vida diaria



	UE27		ES	
	EB79.1	EB79.1-EB76.1	EB79.1	EB79.1-EB76.1
Total 'De acuerdo'	26%	- 3	63%	+ 20
Total 'En desacuerdo'	70%	+ 3	33%	- 20
No sabe	4%	=	4%	=

Evolución 02-03/2013 - 09/2011

Hablando más en general, si quisiera obtener algo de la administración pública o de un servicio público, ¿en qué medida cree que es aceptable hacer alguna de las siguientes cosas?



Corruption

UE27 

Número de entrevistas:
26.786

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

ES 

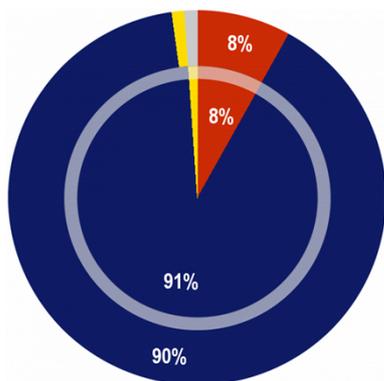
Número de entrevistas:
1.006

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

Metodología: Entrevista personal

2. DENUNCIAR LA CORRUPCIÓN

En los últimos 12 meses, ¿ha vivido o ha sido testigo de algún caso de corrupción?

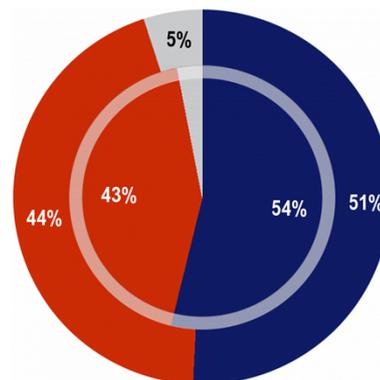


● Total 'Sí'
● No
● Rehúsa (ESPONTÁNEO)
● No sabe

UE27  Gráfico exterior

ES  Gráfico interior

Si viviera o fuera testigo de un caso de corrupción, ¿sabría dónde denunciarlo?

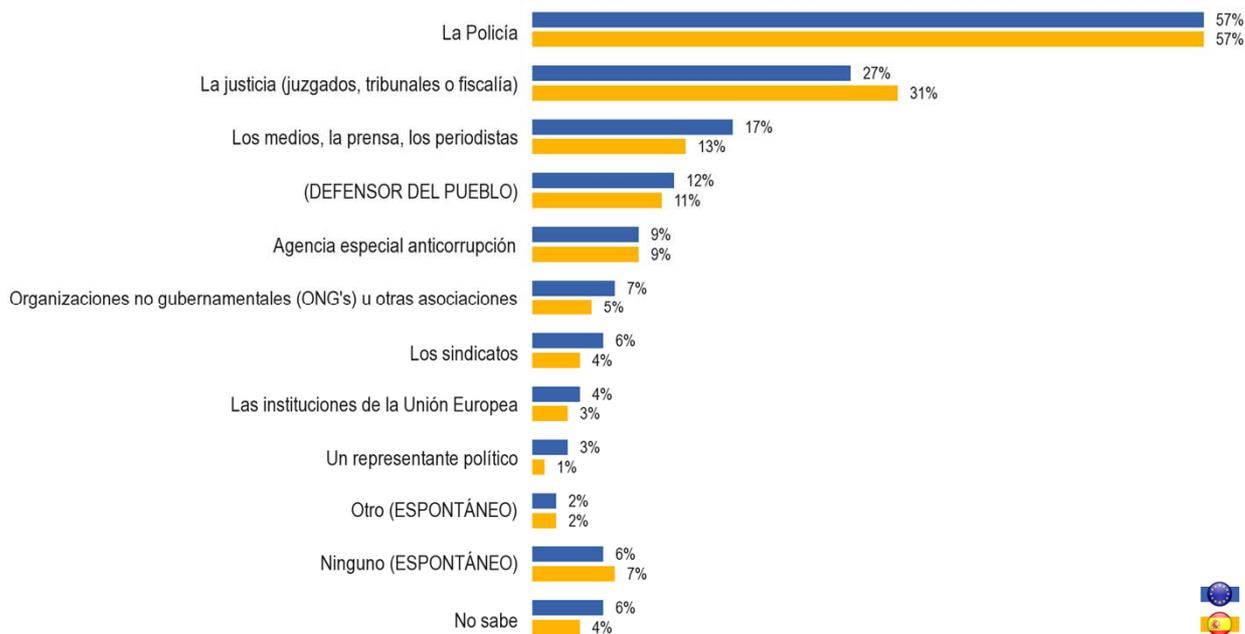


● Sí
● No
● No sabe

UE27  Gráfico exterior

ES  Gráfico interior

Y si quisiera denunciar este caso de corrupción, ¿en quienes confiaría más para solucionarlo?



 UE27
 ES

Corruption

UE27 

Número de entrevistas:
26.786

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

ES 

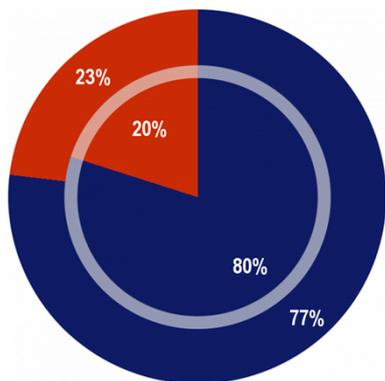
Número de entrevistas:
1.006

Fechas de campo:
23/02-10/03/2013

Metodología: Entrevista personal

3. LA CORRUPCIÓN EN LA SANIDAD

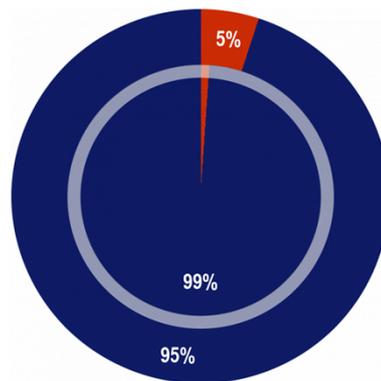
En los últimos 12 meses, ¿ha visitado a algún profesional de la sanidad pública (por ejemplo, médico de cabecera) o ha recibido atención en alguna institución de sanidad pública, como un hospital público?



● Si
● No
● No sabe

UE27  Gráfico exterior ES  Gráfico interior

Aparte de las tarifas oficiales, ¿tuvo que hacer algún pago extra o un regalo de valor a un/a enfermero/a o a un médico, o hacer un donativo al hospital?

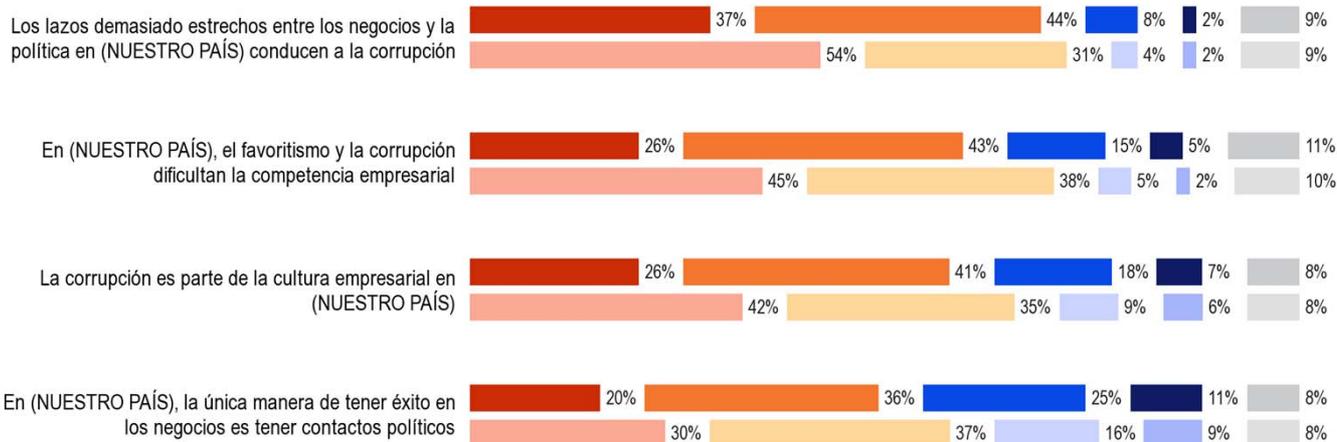


● Si
● No
● Rehúsa (ESPONTÁNEO)
● No sabe

UE27  Gráfico exterior ES  Gráfico interior

4. LA CORRUPCIÓN EN LOS NEGOCIOS

Por favor, dígame si está usted de acuerdo o en desacuerdo con cada una de las siguientes frases.



UE27 
ES 

■ Totalmente de acuerdo ■ Más bien de acuerdo ■ Más bien en desacuerdo ■ Totalmente en desacuerdo ■ No sabe