

**SERVIR CON HONOR. “CUESTIÓN MORAL” Y DERECHO PÚBLICO**

Endrius Cocciolo\*

**Resumen**

La “cuestión moral” interpela al derecho público para la tarea de definir y asegurar el conjunto de deberes propio de los servidores públicos. Una vez contrastados los riesgos y analizadas las deficiencias de los marcos de integridad vigentes, lejos de anunciar el inevitable fracaso de la ética pública, se aboga por un necesario rearme teórico y práctico de la disciplina en su vertiente jurídica. En el artículo se defiende que la regulación de la ética pública se fundamenta en un núcleo constitucional de principios que emergen mediante la interpretación de un contexto jurídico complejo. Este núcleo de principios debe desplegarse en un amplio abanico de instrumentos de derecho administrativo, dirigidos a definir el estatus de quienes ostentan cargos públicos al servicio del interés general, con el fin de asegurar el control del poder y afianzar la legitimidad del sistema democrático.

Palabras clave: ética pública; cuestión moral; integridad pública; derecho público; corrupción.

**TO SERVE WITH HONOUR. THE “MORAL ISSUE” AND PUBLIC LAW****Abstract**

*The “moral issue” challenges public law to define and ensure the set of duties expected of public servants. Following an exposition of the risks and an analysis of the shortcomings of current integrity frameworks, the article, far from announcing the inevitable failure of public ethics, in fact advocates for the necessary theoretical and practical rearmament of the discipline in its legal sense. It argues that the regulation of public ethics is based on a constitutional core of principles formed through the interpretation of complex legal contexts. The article suggests that this core should provide the basis for a wide range of administrative legal instruments aimed at defining the status of public officers who serve the general interest. These, in turn, can be used to ensure the control of power and to strengthen the legitimacy of the democratic system.*

*Key words: public ethics; moral issue; public integrity; public law; corruption.*

---

\* Endrius Cocciolo, profesor agregado de derecho administrativo en la Universidad Rovira i Virgili, y coordinador del Máster Interuniversitario en Derecho de la Administración Pública. Facultad de Ciencias Jurídicas. Departamento de Derecho Público, av. Catalunya, 35, 43002 Tarragona. [endrius.cocciolo@urv.cat](mailto:endrius.cocciolo@urv.cat), [@EndriusCocciolo](https://www.instagram.com/EndriusCocciolo). ORCID [0000-0003-1982-6147](https://orcid.org/0000-0003-1982-6147).

Artículo recibido el 01.04.2020. Evaluación ciega: 10.04.2020 y 24.04.2020. Fecha de aceptación de la versión final: 11.05.2020.

**Citación recomendada:** Cocciolo, Endrius. (2020). Servir con honor. “Cuestión moral” y derecho público. *Revista Catalana de Dret Públic*, 60, 65-86. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3445>

## Sumario

- 1 La “cuestión moral” y el derecho público
  - 2 La dimensión jurídica de la ética pública en la regulación del estatus de empleados y altos cargos públicos
    - 2.1 Planteamiento de la cuestión
    - 2.2 La ética pública en el derecho italiano: el redescubrimiento del deber de disciplina y honor en la Constitución republicana
    - 2.3 El desarrollo de la ética pública en el derecho español
  - 3 Inconsistencias de la regulación de la ética y de la integridad pública en el derecho administrativo español. Los conflictos de intereses en serio
  - 4 Ética pública, globalización y derecho: elementos críticos y propuestas de superación
  - 5 Conclusiones
- Referencias bibliográficas

En recuerdo del profesor Manuel Ballbé.

## 1 La “cuestión moral” y el derecho público

Mientras se escribe el presente trabajo, estamos viviendo un momento extraordinario a causa de la crisis sanitaria global del COVID-19, para cuya contención ha sido declarado un prolongado estado de alarma. En esta coyuntura tan dramática nos enfrentamos a desafíos que precisan de inteligencia democrática colectiva, organización y habilidad para tramitar la complejidad (Innerarity, 2020). Así que valoramos como nunca la importancia de disponer de servicios públicos de calidad, mientras competencia, capacidad e integridad de quienes ocupan cargos de responsabilidad se vuelven aún más esenciales para evitar el desplome del sistema. El escritor Alessandro Baricco ha observado que

“[...] la democracia en este momento funciona como sistema de emergencia. Es la ambulancia que acude a nuestro rescate. De ahí la confianza que, de repente, le tenemos. Venimos de años de crisis profunda de confianza con la clase política y científica, y en una semana es lo único que tenemos.”<sup>1</sup>

Por esta razón no se puede tolerar que se busquen beneficios políticos partidistas en una situación de crisis sanitaria sin precedentes; no se puede permitir que las decisiones de las autoridades públicas estén condicionadas por intereses particulares o corporativos; no se pueden ocultar criterios e informaciones que sustentan las decisiones públicas; no se puede mermar la credibilidad de las instituciones por conductas sectarias o carentes de rigor. En otras palabras, es necesario disponer de reglas que aseguren una conducta de los cargos públicos adecuada a la confianza de la que son depositarios. Planteamos, pues, un haz de deberes, que aglutinamos en la expresión “servir con honor”, que no deben entenderse como una condición meramente ética, ni prejuzgada, sino con deberes jurídicamente exigibles. Se trata de deberes y obligaciones que remiten a la cuestión moral.

Hace cuarenta años, Enrico Berlinguer, secretario general del PCI, en una célebre entrevista<sup>2</sup> planteó la trascendencia de la *questione morale* en la política.<sup>3</sup> Desde entonces, aquellas palabras de denuncia de la corrupción partidocrática<sup>4</sup> no solo han entrado en el debate político, además han sido discutidas y analizadas por historiadores, politólogos y filósofos (*ex multis*, Craveri, 2002, 2011; De Monticelli, 2010; Vannucci, 2012; Liguori, 2014; Mancina, 2014, Pellegrino, 2015), incluso se han estudiado desde la perspectiva de la psicología clínica (Carli, 2018).

Hoy en día, la cuestión moral sigue estando bajo el foco de atención: *ipso facto* por su relevancia social. En efecto, las mediciones de la opinión pública a través del barómetro del CIS continúan confirmando que, después del paro, el mayor problema de España serían los políticos, los partidos y la corrupción.<sup>5</sup> No obstante, un análisis politológico permite tomar con cautela ciertas cifras y refinar la comprensión del fenómeno. Así, Villoria (2015b: 19) nos recuerda que “la percepción de corrupción en España es peculiar”; en efecto, los datos revelan que en España hay una gran diferencia entre experiencia personal de corrupción (tasas de victimización) y la percepción de la misma, de tal manera que “si la percepción de la corrupción dependiera enteramente de la experiencia directa de corrupción, en España la percepción no podría ser muy diferente a la de Alemania u Holanda”. Sin embargo, debido a que la percepción de la corrupción es un fenómeno complejo, en ella influyen otros factores intangibles como la forma de hacer política, circunstancias históricas y componentes culturales idiosincráticos del país, además de una “desconfianza institucional sólidamente afianzada” (Villoria, 2015b: 23).

1 La cita se puede leer en el artículo de Laura Fernández, “Alessandro Baricco: “Esto nos va a lanzar al futuro definitivamente””, publicado en la sección Cultura de *El País*, del 17 de marzo de 2020.

2 Entrevista de Enrico Berlinguer a Eugenio Scalfari, en *La Repubblica*, 28 de julio de 1981.

3 En la entrevista (*supra* nota 2), Berlinguer reprochó la ocupación perversa de las instituciones por los partidos, con el fin de controlar cada aspecto de la vida civil, económica, productiva y política de la nación: “*I partiti hanno occupato lo Stato e tutte le sue istituzioni, a partire dal governo. Hanno occupato gli enti locali, gli enti di previdenza, le banche, le aziende pubbliche, gli istituti culturali, gli ospedali, le università, la Rai TV, alcuni grandi giornali. [...] E il risultato è drammatico. Tutte le ‘operazioni’ che le diverse istituzioni e i loro attuali dirigenti sono chiamati a compiere vengono viste prevalentemente in funzione dell’interesse del partito o della corrente o del clan cui si deve la carica*”.

4 En 1949 el catedrático de derecho constitucional Giuseppe Maranini, en su clase magistral de inauguración del curso en la Universidad de Florencia, solo un año después de la entrada en vigor de la Constitución republicana, había identificado en los partidos un factor de riesgo para el Estado liberal-parlamentario de nuevo cuño (Frosini, 2008: 309-301).

5 Véase el [Barómetro de diciembre 2019](#) del Centro de Investigaciones Sociológicas.

Estos argumentos apuntalan la reciente tesis de Darnaculleta Gardella (2020: 16), según la cual, la actual regulación basada en la ética y la nueva infraestructura de la integridad pública, impulsada desde instancias internacionales, además de desvirtuar nuestro ordenamiento jurídico-administrativo inoculando en el mismo una peligrosa lógica económica, “son instrumentos de gestión de la desconfianza”. Más adelante, comentaremos el planteamiento de esta autora, que resulta especialmente interesante en la medida en que identifica una serie de elementos esenciales para entender el despliegue y los problemas axiológicos de los mecanismos de integridad pública.

Aun no compartiendo el positivismo jurídico como marco teórico de referencia, sí que coincidimos con Darnaculleta Gardella en el objetivo de un análisis que logre aflorar las amenazas derivadas de la racionalidad interna (y oculta) de cierta política del derecho basada en la ética. No nos parece necesaria una estrategia de repliegue en el positivismo clásico para hacer frente a las amenazas vehiculadas por ciertas corrientes neoconstitucionalistas y metapositivistas que se manifiestan como “un desorden en la esfera del ser (moralismo político) que influye en la esfera del *deber ser* (derecho moralista o justicialista)” (Gabardo, 2017: 68). La defensa de la democracia liberal y del imperio de la ley podría llevarse a cabo desde la crítica al positivismo jurídico hartiano que plantea Ronald Dworkin (2011: 405), según el cual el derecho debe entenderse como la institucionalización de la moralidad política.<sup>6</sup> Más allá de estas cuestiones, debe decirse que el estudio de Darnaculleta Gardella tiene, por de pronto, el mérito de abordar analíticamente la relación entre ética pública y derecho en la era de la posverdad.

Justamente desde este punto de vista, adquiere valor la mención inicial a la cuestión moral. Berlinguer había vislumbrado un punto teórico esencial: la ética pública como base necesaria de la legitimidad democrática de los gobernantes (Pellegrino, 2019).<sup>7</sup> Ahora bien, como advierte Jaria-Manzano (2020: 302), “la cuestión de la legitimidad —sustancia política del sistema constitucional— es inescindible de los aspectos normativos de la constitución”. En consecuencia, cabe añadir, que las reglas dirigidas a definir el estatus de los cargos públicos, mediante obligaciones y deberes, así como las precauciones y medidas necesarias para su cumplimiento, responden a la necesidad de legitimidad de la acción administrativa. En esta línea, Cerulli (2009: 33-35) refiriéndose a la necesidad garantizar el funcionamiento de conjunto del sistema conforme a los principios de ética pública, advierte que dichos principios van más allá de la dimensión de legalidad formal y se conectan directamente con los principios de *buon andamento* que atañen a los resultados que el sistema administrativo debe generar con miras al interés general. Por este motivo, según este autor, es precisa una política de la ética pública, definida como: “l’insieme delle misure e degli interventi (di carattere legislativo, ma anche consistenti di operazioni organizzative interne alle singole Amministrazioni, nonché operazionali di carattere formativo e culturale rispetto alle diverse categorie di pubblici agenti) intesi a ottenere da parte dei pubblici agenti modalità di azione e comportamenti conformi ai principi dell’etica pubblica” (Cerulli Irelli, 2009: 30).

Si miramos la cuestión desde la perspectiva de diferenciación funcional de los sistemas sociales, puede decirse que mediante la constitución se produce un acoplamiento entre los sistemas de la política, del derecho y de la ética.<sup>8</sup> Nos parece plausible, desde esta aproximación, volver a calibrar la cuestión de la relación entre ética y derecho, de una forma más idónea para asegurar la legitimidad del poder. En efecto, según señala Jaria-Manzano (2020: 311), el derecho público “como disciplina constituye el estudio de la legitimidad del poder y de los procesos a través de los que éste se despliega [...] lo que permite construir estrategias de control en el contexto global”. Esta última referencia al contexto también es relevante en el marco de nuestro discurso, por varias razones. En primer lugar, tal como observa Kjaer (2014), es posible redefinir el “objeto constitucional” emancipándolo del contexto estatal de origen y del marco teórico iuspositivista. Los ordenamientos normativos, y no los Estados, constituyen actualmente el objeto constitucional.<sup>9</sup> En segundo

6 Para una muy acertada presentación del tema, véase Moreso y Queralt (2014).

7 Según Pellegrino (2019), “[...] sicuramente [Berlinguer] ha avuto il merito di attirare l’attenzione sul fatto che politica e morale non sono compartimenti stagni, e non lo sono soprattutto in regimi democratici. I sentimenti morali dei cittadini elettori hanno piena legittimità democratica [...]”.

8 Siguiendo a Kjaer (2014: 153), se puede dar un paso más allá y decir: “the law is, however, not external to the social processes against which it is oriented, but, instead, emerges from within such social processes. It is through the hybridity emerging from the combination of a legal frame with a given social structure that normative orders come into existence”.

9 Según Kjaer (2014: 7): “Constitutional object is normative orders as such, not states. [...] Normative orders are defined as social structures that are characterised by a coherent arrangement of rules which reflect specific structure of expectations and which deploy legal sanctions as means of establishing compliance with the expectation upon which they rely”.

lugar, es posible comprender de qué manera el proceso de globalización ha influido en la emersión del “ordenamiento de la ética pública”. Una vez desvelada la racionalidad, los componentes axiológicos y las amenazas de este fenómeno normativo globalizado será posible identificar (mediante interpretación)<sup>10</sup> un marco materialmente constitucional necesario para el ejercicio íntegro y honrado del poder, contribuyendo así a respaldar el núcleo de legitimidad del sistema. En tercer lugar, este “sistema constitucional material en presencia” (Jaria-Manzano, 2020: 318) representaría el anclaje de un derecho administrativo, abierto a integrar los saberes y aportaciones de otras ciencias sociales, que aspira a dirigir no solo eficazmente (Schmidt-Assmann, 2006: 38), sino también legítimamente, los procesos sociales. En definitiva, identificamos la conexión entre la cuestión moral y el consenso social, en el sentido de que “el consenso social sólo puede reproducirse mediante el ejercicio de un poder socialmente aceptado en sus fundamentos (legitimidad) y en sus manifestaciones (procedimientos e instituciones) [...]”<sup>11</sup> (Jaria-Manzano, 2020: 311). El punto teórico que se defiende es que la esencia del constitucionalismo, a través de las fórmulas de control del poder, se refleja en dos estatus distintos: por una parte, en la garantía del estatus de miembros de la comunidad política; por otra, en la imposición de deber y obligaciones de estatus para empleados y cargos públicos. En este segundo estatus se centra el foco del presente trabajo.

## 2 La dimensión jurídica de la ética pública en la regulación del estatus de empleados y altos cargos públicos

### 2.1 Planteamiento de la cuestión

Una vez tratado el vínculo teórico general entre ética pública y derecho, debemos considerar con más atención los aspectos jurídicos problemáticos de esta relación, teniendo en cuenta su relevancia y su recepción en el seno de nuestro derecho público. Por lo menos dos razones invitan a llevar a cabo dicha tarea: por una parte, a causa de la ingente producción normativa dirigida a abordar la cuestión y promover la integridad pública (aunque de estas políticas y regulaciones tendremos que ver su real consistencia y eficacia, ya que la abundancia de instrumentos no asegura ni su coherencia ni su calidad, así como tampoco garantiza que se logren los resultados que se proponen las reformas); por otra parte, resulta de gran interés desarrollar una serie de consideraciones al hilo de la reflexión de la doctrina que, alrededor del último lustro, ha estado más atenta a los aspectos teóricos y metodológicos del derecho administrativo (Darnaculleta, 2020; Cerrillo, 2019; Ponce y Cerrillo, 2017; Ponce Solé, 2014a).

La sucesión continua, y en todas las latitudes, de escándalos de corrupción y de sucesos de mala administración y su percepción social, de la que deriva una creciente desafección ciudadana hacia las instituciones y una reacción en términos de necesaria regeneración política y democrática (Masferrer: 2019; Villoria, 2015a; Fuentes: 2015), ha proporcionado elementos en abundancia para las plumas de los juristas. La cuestión moral, en los términos que nos ocupan, no es nueva para la doctrina iuspublicista española, que la ha tratado, desde diferentes prismas, bajo las rúbricas de “ética pública”, “ética de la Administración pública” o “ética de la función pública” (*ex multis*, especialmente: Rodríguez-Arana: 1993, 1998, 2013; González: 2000; García Mexía: 2001a; Carro: 2010; Ávila y Gutiérrez, 2011) y, más recientemente, de “integridad pública” (Cerrillo, 2014; Gimeno: 2019a).

Ya se ha comentado que los ordenamientos jurídicos contienen un programa ético (Jaria-Manzano, 2020: 315), lo que se quiere ahora subrayar es que en la normativa se han transustanciado obligaciones morales en calidades jurídicamente relevantes para aquellos sujetos que desempeñan una función en la Administración (Cavallo, 2009: 147, 150), cuya esencia, finalidad y legitimación coincide con su misión institucional de servicio a los intereses general (Rivero y Rodríguez-Arana, 2014: 243; Rodríguez-Arana, 2013: 8-13; Sánchez, 2017: 42). En este sentido, afirma Rodríguez-Arana Muñoz que la ética (de la función pública) debe ser entendida como “ciencia de la actuación de los funcionarios orientados al servicio público, al servicio

<sup>10</sup> En palabras de Jaria-Manzano (2020: 317, 318): “La interpretación jurídica, acto que debe aunar rigor técnico y eclecticismo metodológico, rescata el contenido normativo del conjunto de textos en presencia, que solo aparecen como normas a partir del propio acto de interpretación, de modo que la norma se encuentra en este último y no en el propio texto, punto de partida del proceso hermenéutico”.

<sup>11</sup> Continúa el autor afirmando que el consenso social, así concebido, se reproduce “dentro de los límites materiales que definen la sustancia de la constitución, en un marco caracterizado por la multiplicidad de las fuentes del derecho que exigen una reformulación del pensamiento jurídico”.

de los ciudadanos, al compromiso con el interés general” (Rodríguez-Arana, 2013: 10). Tampoco debemos olvidar que la consideración de las calidades morales de los funcionarios públicos estaba ya presente en la normativa administrativa española del siglo XIX.<sup>12</sup>

## 2.2 La ética pública en el derecho italiano: el redescubrimiento del deber de disciplina y honor en la Constitución republicana

El siglo pasado, Costantino Mortati (1965: 597) señalaba que el fundamento constitucional del poder de corrección disciplinar de la Administración implicaba, aun antes que dicho poder, un verdadero deber de autocontrol para aquellos que asumieran el ejercicio de funciones públicas, que debía traducirse en diligencia y “decoro” entendido como “buona condotta civile e morale in qualunque manifestazione, anche estranea al servizio”. Los preceptos jurídicos en materia de deberes y disciplina que, con énfasis y fundamentos distintos en la moralidad o ética, configuran el estatus de los empleados y cargos públicos han atravesado el tiempo y las formas de Estado y de gobierno, pero siguen imbuyendo las instituciones públicas.

La promoción de la ética pública tiene su núcleo en el artículo 54 de la Constitución italiana (CI). Este artículo, además de establecer, en su primer apartado, para todos los ciudadanos, el deber de ser fiel a la República,<sup>13</sup> determina, en el segundo apartado, que “I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”. Esta norma es la especificación subjetiva del principio de imparcialidad y buen funcionamiento fijado por el artículo 97 de la CI. Es decir, el artículo 54.2 de la CI establece de manera “fuerte” la modalidad de cumplimiento de las obligaciones inherentes al estatus de los “servidores públicos”, esto es, con “disciplina y honor”, cualquiera que sea la relación subyacente con la Administración (funcionarial, laboral, eventual o electiva) que complementa y se une con la modalidad de la acción administrativa (art. 97 CI).<sup>14</sup> La disposición constitucional del artículo 54 de la CI es especialmente interesante, no solo porque otorga cobertura a la sucesiva regulación dirigida a prevenir y sancionar las conductas de denigración de la Administración, de abuso del cargo para fines personales, de conflictos de intereses, etc., sino, sobre todo, porque la norma configura, según Cavallo Perin, una verdadera obligación jurídica para los empleados y cargos públicos a la que corresponde un derecho de los administrados en relación con la actuación administrativa (2009: 156). Por lo tanto, tal como afirma Sirianni, no estamos ante un precepto ético o un metadeber, sino una verdadera norma con efectos preceptivos y de *indirizzo*. Una norma que había quedado, según este autor, en un estado de hibernación, por el peso de la tradición iuspositivista —que tiende a relegar la ética al ámbito de lo prejurídico— y por la presión de los partidos políticos —que han alimentado la no asunción de responsabilidad personal de los cargos públicos— (2010: 131-132). También Carlassarre (2019) ha lamentado como, con el tiempo, se ha ido desdibujando el concepto de honor que se había proclamado en la Constitución de 1948. Asimismo, ha apuntado que el constituyente no se refirió al simple “ejercicio” de una función pública, sino que, cuando estableció el deber de cumplir con disciplina y honor las funciones públicas, destacó el elemento de la confianza: en efecto, en la norma se afirma que el deber incumbe a los sujetos a los cuales “se han confiado” funciones públicas, por lo tanto, “la referencia a la *fides* es fundamental”. Así, ante la vulneración de los deberes propios del estatus de empleado y cargo público, el ciudadano podría ejercer los derechos de participación en el procedimiento e intervenir como actor civil en sede disciplinaria para la tutela de su derecho a la conducta disciplinada y honorable de aquellos que desempeñan una función pública (Cavallo, 2009: 160-161).<sup>15</sup> Cabe destacar, además, que la previsión constitucional de la modalidad de ejercicio los deberes (Mattarella, 2007: 167) y del estatus o calidad de empleados y cargos públicos constituye un “vínculo indisponible” (Cavallo, 2009:

12 Véanse, la Real Orden de 19 de agosto de 1825, para que no sean admitidos en los empleos de Real Hacienda los individuos que no tengan las circunstancias que se previenen; ni sean ascendidos los que ya lo estén, sin los requisitos que se señalan; y el Real Decreto de 4 de marzo de 1866, aprobando el Reglamento orgánico de las carreras civiles de la Administración pública.

13 En nuestra opinión, la obligación de ser fiel a la República, que complementa de definición del estatus de ciudadano (Cavallo, 2009: 153) no es equivalente a estar sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento, tal como afirma el artículo 9 de la CE.

14 Según el artículo 97.2 de la CI: “I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”.

15 Según Cavallo Perin, de la norma constitucional en objeto resulta “una indeterminación *ex ante* o atipicidad *ex lege* en la definición de las infracciones y, en cierto modo, de las sanciones disciplinarias que procedan” (2009: 158), por ende, el precepto constitucional habilitaría la acción disciplinaria incluso a falta de disposiciones legales o contractuales específicas. Esta interpretación presenta, en nuestra opinión, una serie de problemas o incluso podría correrse el riesgo de dar paso a la arbitrariedad, tal como alerta González-Varas (2005).

159) para el legislador y las partes de los convenios colectivos. Rodotà también ha denunciado el desarme de la “moralidad constitucional” y sus consecuencias, es decir, la disipación de la responsabilidad política y la reducción a los mínimos términos de la responsabilidad administrativa. Según este autor —que acude a las intuiciones de Tocqueville—, el artículo 54 prescribe, para los depositarios de las funciones públicas, un valor añadido que no se agota en una genérica demanda de virtud (que vive por sí misma), sino de honor (que tiene una relevancia exterior). El incumplimiento de esta disposición conlleva la máxima sanción social de la pérdida de confianza ciudadana con perniciosos efectos en sistema (Rodotà, 2016). En un contexto de crisis de la responsabilidad y de la confianza, una vez superados los prejuicios iuspositivistas y constatados los abusos partidistas, ha tenido lugar un sensato redescubrimiento del artículo 54 de la CI, en sus dos vertientes: por una parte, la del deber jurídico de disciplina y honor, que une al ciudadano al cargo; por otra, la de principio rector dirigido al legislador (Sirianni, 2010: 134).

### 2.3 El desarrollo de la ética pública en el derecho español

La doctrina española no ha detectado la debilidad derivada de la inexistencia de una norma constitucional asimilable al artículo 54 de la CI. En efecto, el artículo 9 de la Constitución española (CE), apartados 1 y 3, no define el estatus subjetivo de los cargos públicos, en la medida en que hace referencia a los poderes públicos como organización y no a las personas que los sirven; en cambio, hay correspondencia entre el artículo 97.2 de la CI y el artículo 103 de la CE en relación con la actuación administrativa. Además, a la vista de la remisión a la ley que opera el artículo 103.3 de la CE para la regulación del estatuto de los funcionarios —no de los altos cargos—, del sistema de incompatibilidades y de las garantías de imparcialidad, se puede decir que el fundamento constitucional del estatus de tales sujetos es débil. Por lo tanto, el intérprete se ve obligado a extraer, de un conjunto de disposiciones constitucionales (arts. 9.2, 10.1 y 103 CE), los principios y los valores que deben inspirar la conducta de los servidores públicos para el buen gobierno “desde la perspectiva del servicio objetivo al interés general” (Rodríguez-Arana, 2013: 27).

El derecho administrativo, que ya llevaba en su ADN la lucha contra las inmunidades del poder (García de Enterría, 1974), a la luz de la Constitución, y a través del derecho de la función pública, se convirtió en la herramienta principal de regulación de deberes y obligaciones de los sujetos al servicio objetivo del interés general, por ende, en repositorio de herramientas para asegurar la integridad del sistema, en conformidad con los valores y principios constitucionales (García, 2001a: 134). Pero, hasta que se aprobara en febrero de 2005, el Programa de Actuaciones para el Buen Gobierno, que supuso un cierto cambio de aproximación a la “cuestión moral”, esta materia quedaba confiada a la legislación sobre incompatibilidades, a las normas en materia de la abstención y al régimen disciplinario; en este último se sancionaba, por ejemplo, el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución o el “atentado grave a la dignidad de la Administración”.<sup>16</sup>

En España, el régimen de incompatibilidades diferenciados para el personal y los altos cargos,<sup>17</sup> aun contando con antecedentes remotos, exhibe una controvertida trayectoria que pone de manifiesto una materia “que ha sido regulada en mayor número de ocasiones, con incontables normativas especiales, fragmentadas, dispersas y casi indescifrables, circunstancia que contrasta con el desconocimiento e inaplicación de dicha normativa. Pocas veces han coincidido tanto los excesos normativos en regular una materia en el pasado y las constantes referencias en torno a su trascendencia, con la ignorancia y falta de respeto a sus predicamentos” (Meseguer, 2007b: 33). Vale la pena recordar que ni la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades

<sup>16</sup> Véanse, el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; y los artículos 6 y 7 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

<sup>17</sup> Debe recordarse la dualidad de regulación en materia de incompatibilidades: por una parte, un régimen para los altos cargos; por otra, la regulación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (LI). En el presente trabajo no será posible desarrollar un análisis pormenorizado del régimen de la LI; sin embargo, cabe decir que no se entienden los motivos por los cuales durante la tramitación del proyecto del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007 no se siguiera la propuesta formulada por la Comisión para el Estudio y la Preparación del EBEP. Dicha comisión informó de la conveniencia de derogar la LI y refundir sus contenidos en la nueva ley, por razones sistemáticas, de mayor transparencia y seguridad jurídica. Véase el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del estatuto básico del empleado público, INAP: Madrid, 2005, p. 207.

de los Miembros de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado (LIAC)<sup>18</sup> ni la jurisprudencia constitucional mencionaban «de modo más franco, no ya la necesidad de evitar los conflictos de intereses, pero sí al menos la de impedir que los cargos políticos se utilicen en provecho particular» (García, 2001b: 124).

El nuevo rumbo en materia de regulación de la ética pública se produjo a raíz de las reformas derivadas del Programa de Actuaciones para el Buen Gobierno, que fue aprobado en el 2005 por el Gobierno español con el fin de dotar a las Administraciones “del conjunto de medidas más avanzado de Europa para asegurar la austeridad en el uso del poder, la transparencia, la igualdad y la independencia de los responsables públicos”.<sup>19</sup> El principal objetivo del programa estaba dirigido a poner en marcha “la regulación del funcionamiento ético del propio gobierno”; es decir, una forma de “*regulation-inside-government*” (Cocciolo, 2019a), dirigida a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración General del Estado. El Consejo de Ministros aprobó el Acuerdo por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado<sup>20</sup> y, sobre la base del citado programa se impulsó la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (LCI).<sup>21</sup> Poco después, en el 2007, se aprobó también el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP),<sup>22</sup> mediante el cual, tal como se afirmaba en la exposición de motivos, “por primera vez, se establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta”.

En la actualidad, a nivel estatal, la normativa vigente establece una serie de principios que concretan el núcleo axiológico del *ethos* de los empleados y altos cargos al servicio de los intereses públicos. La legislación que contiene tales principios es la siguiente: por una parte, el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP),<sup>23</sup> que en el capítulo VI (arts. 52-54) fija los deberes y el código de conducta; y, por otra parte, la que afecta a los altos cargos, es necesario extraer los principios a través de una lectura conjunta del artículo 26 (principios de buen gobierno) de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG)<sup>24</sup> y del artículo 3 (ejercicio del alto cargo) de la Ley Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado (LEAC).<sup>25</sup>

### **3 Inconsistencias de la regulación de la ética y de la integridad pública en el derecho administrativo español. Los conflictos de intereses en serio**

La técnica legislativa empleada en este ámbito de regulación es muy deficiente en cuanto a redacción de los preceptos, a la articulación de los principios y deberes, así como desde el punto de vista de la propia sistemática normativa. De manera que, si el legislador estaba llamado a diseñar el “marco de integridad” —que, en palabras de Cerrillo (2018:145), “está formado por el conjunto de mecanismos necesarios para estimular y fortalecer la integridad en la Administración pública y prevenir los conflictos de intereses”— parece que el resultado sea doblemente decepcionante.

En primer lugar, desde un punto de vista formal, tenemos un confuso enjambre de principios diseminados en varios textos normativos, caracterizados por incoherencia y un cierto grado ingenuidad o (peor) frivolidad. Así, el capítulo VI del EBEP, que establece los deberes de los empleados públicos y código de conducta,

18 Vigente hasta el 1 de mayo de 2006.

19 Estas son literalmente las palabras empleadas en la [nota de prensa](#) posterior al Consejo de Ministros del 18 de febrero de 2005.

20 Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

21 Tanto el Código de Buen Gobierno como la LCI ha sido derogados por la Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado.

22 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

23 Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

24 Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

25 Ley 3/2015, de 30 de marzo, Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado.

hereda las mismas inconsistencias del derogado Código de Buen Gobierno de los Altos Cargos. El primero sigue la misma sistemática y nomenclatura del segundo, sin entenderse la razón de dicha redacción. No se explica por qué los principios del artículo 52 del EBEP aparecen bajo el rótulo de “Deberes de los empleados públicos. Código de conducta”. Asimismo, es inexplicable el motivo por el cual aquellos que representan deberes básicos (el contenido material del código) se denominan principios y se distribuyen entre principios éticos y principios de conducta.<sup>26</sup>

En lo que atañe a los altos cargos, tras la derogación del Código, los principios éticos están fragmentados entre aquellos del artículo 26 de la LTBG —que distingue entre principios generales y principios de actuación— y aquellos mencionados en el artículo 3 de la LEAC; en ambos textos con una redacción muy deficiente o fórmulas tautológicas.<sup>27</sup> Por otra parte, la regulación de los altos cargos —sobre la base de los compromisos derivados de instrumentos internacionales en los que no se distingue entre altos cargos de carrera, políticos y electos,<sup>28</sup> y sin hacer un esfuerzo para desarrollar dicho marco internacional de una forma sensata— llega a establecer principios que, más allá de cierta estética, llegan a ser absolutamente incongruentes.

El ejemplo del artículo 3 de la LEAC, sobre el ejercicio del alto cargo, es significativo: la norma establece que el ejercicio del alto cargo queda sometido, además de a las disposiciones de la LTBG, a una serie de principios, entre los cuales el de “objetividad”, en los siguientes términos: “adoptarán sus decisiones al margen de cualquier factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares, o cualesquiera otras que puedan estar en colisión con este principio”. Ahora bien, este principio es de aplicación tanto para el director de un organismo de supervisión y regulación como para un miembro del Gobierno (art. 1.2 LEAC). Sin embargo, mientras tiene sentido en relación con el primer sujeto, en muchas ocasiones no puede ser aplicable a un ministro ya que, aun actuando en aras del interés general, la decisión que persigue dicho interés procede de una visión política. En efecto, “cualquier acción o política encaminada a la satisfacción del interés general parte necesariamente del posicionamiento político del actor de dicha acción o del gestor de dicha política” (Acosta, 2016: 17). Así que, considerados los factores que perturban el ejercicio responsable y objetivo de la función ejercida (el clientelismo y la concepción partidocrática del poder), para estos “altos cargos políticos”, la objetividad debe leerse en conjunto con el principio de integridad, entendido, según la LEAC, como debida diligencia y prevención de los conflictos de intereses (art. 3.b) Lo que no es admisible es que se adopte una decisión a partir de “hechos alternativos”; en este sentido, la objetividad, y su control, son necesarios, ya que el derecho no es inmune a la contaminación y a la alteración en la época de la posverdad (Orr, 2018: 247).

Si estas consideraciones son correctas, además, se estaría incumpliendo el espíritu del mandato de la disposición adicional segunda de la propia LTBG, sobre “revisión y simplificación normativa”, en la medida en que la calidad y mejora de la regulación debería predicarse también en este ámbito de *regulation-inside-government*. En efecto, la buena regulación<sup>29</sup> y la calidad normativa, tal como apunta Ponce, no deben buscar solo “la garantía de la eficiencia y economía de la actividad pública, sino también de la legitimidad pública” (2017: 91).

En segundo lugar, desde la perspectiva material, inherente a la propia gestión pública, se manifiesta una escasa “preocupación por la eficacia de la actividad administrativa desplegada en el marco del Derecho” (Ponce, 2017: 89). Esta consideración vale, específicamente, para la regulación jurídica del marco de integridad, en la medida en que debería prestarse atención a la efectividad de los instrumentos de dicho marco, al impacto que tienen en el comportamiento de los destinatarios o, como dice Cerrillo (2018: 146), en la orientación en la ruta hacia la integridad, tanto en el sentido de discernir lo que no se tiene que hacer, como para fomentar

26 Tampoco Sánchez Morón ha podido descifrar el sentido de semejante distinción (Sánchez, 2018: 276).

27 Por ejemplo, el artículo 26.2.a contiene un listado de “principios generales”, pero el primero de ellos es el siguiente: “1.º Actuarán con transparencia en la gestión de los asuntos públicos [...]”, por lo que no se entiende por qué no se encuentra entre los principios de la letra b) “principios de actuación”. Por otro lado, en el artículo 3.a de la LEAC, se define el principio de interés general con una fórmula totalmente tautológica, de la siguiente manera: “Interés general: servirán con objetividad a los intereses generales”.

28 En este sentido, véase el comentario de Darnaculleta Gardella (2020: 11) respecto de la amplia definición de “funcionario público” contenido en el artículo 2.a de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003.

29 La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas se ha abanderado con los principios de buena regulación en el artículo 129.

lo que es deseable. Por lo tanto, si se superan las concepciones dogmático-positivistas, puede verse que los mecanismos basados en la ética representan uno de aquellos ámbitos en los cuales “la transdisciplinariedad despliega todo su sentido” (Ponce, 2017: 89). Esto es así en la medida en que la colaboración entre las ciencias sociales y el derecho se orienta a los efectos de las normas, tanto los directos (buen gobierno, integridad, buena administración) como los indirectos (legitimación).

Consideraciones críticas merece también la regulación contenida en la LEAC que, como ha argumentado la doctrina, representa una auténtica oportunidad perdida en la prevención de los conflictos de intereses (Cerrillo, 2017: 87-90). En efecto, a pesar de que en el preámbulo de la ley se proclame que la nueva regulación “refuerza y amplía [el] marco jurídico” previo integrado por la LCI, lo cierto es que la LEAC restringe la noción de conflictos de intereses<sup>30</sup> menguando su *raison d’être*, es decir, brindar un instrumentalario jurídico sofisticado para la prevención de los riesgos de corrupción.

La normativa se caracteriza, además, por una serie de declaraciones enfáticas y técnicamente paupérrimas que dejan al operador e intérprete ante una situación de seria incertidumbre. En el artículo 11.1 de la LEAC se afirma que “Los altos cargos servirán con objetividad los intereses generales, debiendo evitar que sus intereses personales puedan influir indebidamente en el ejercicio de sus funciones y responsabilidades”; esto quiere decir que la ley, a pesar de hablar de objetividad, en línea con el artículo 103.1 de la CE, no desarrolla la distinción entre conflictos de intereses ocasionados por la colisión entre intereses públicos y privados, y el conflicto entre intereses de gobierno e intereses de partido. Por otro lado, cuando se habla de objetividad, debe prestarse atención para evitar cierta confusión: no es equivalente hablar de imparcialidad de la acción administrativa (art. 103.3) y de independencia o neutralidad, a pesar de que todas ellas, de forma distinta, conectan con el principio de buena administración (Pérez y Fernández, 2016: 139).

La LEAC pierde, además, la oportunidad de regular el “factor de la apariencia”, que, como veremos más adelante, en otros ordenamientos es el reflejo de principios constitucionales anticorrupción esenciales. Este factor derivaría del deber de servir con honor y debería “presidir, pues, toda reglamentación de la ética pública”.<sup>31</sup> Existe otra prueba de que el legislador no se tomó en serio la regulación de los conflictos de intereses: no solo hay una absoluta falta de ambición y de integración de nuevos instrumentos que realmente sirvieran para la alerta, detección temprana y la solución de los conflictos de intereses de los altos cargos (Cerrillo, 2019: 4), sino que el régimen de abstención del artículo 12 de la LEAC no deja de ser mayoritariamente un calco del régimen de abstención de la Ley 40/2015, de Régimen del Sector Público (arts. 23 y 24). A la doctrina le ha tocado, una vez más, intentar aclarar las relaciones entre estos dos regímenes (Pérez, 2020: 7-8; García, 2001: 151).<sup>32</sup> También persisten otros elementos controvertidos sobre la gestión y solución de los conflictos de intereses, heredados de la derogada regulación de la LCI (Cocciolo, 2009: 281-282).

---

30 Mientras la LCI en su artículo 4 decía que “A los efectos de esta ley, hay conflicto de intereses cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que confluyen a la vez intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.”, la LEAC en el artículo 11 después de la definición puramente pleonástica del apartado primero, afirma que: “Se entiende que un alto cargo está incurso en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15, pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos” (art. 11.2 LEAC). De manera que se limita la aparición de la situación de conflicto al momento de la toma de decisión; también establece que la naturaleza del conflicto atañe exclusivamente a los intereses de carácter económico y profesional y requiere, asimismo, que la decisión deba producir un beneficio o perjuicio a los intereses personales en cuestión. Esta definición, además, se aleja de aquellas promovidas en el seno de la OCDE y del Consejo de Europa (Cerrillo, 2017: 88).

31 Con estas palabras se pronunció, en el Dictamen 121/2002, el Consejo Consultivo de Galicia. Asimismo, la STSJ de Castilla y León del 14/06/1999 hace referencia a la necesidad de garantizar, a través del régimen de abstención y recusación, “no solo el ser imparcial sino también el parecerlo”. Para mayores detalles, véase Pérez (2020: 6, nota 7). Estos pronunciamientos ponen de manifiesto que los operadores jurídicos han interiorizado el fundamento del principio de apariencia de honestidad más que el propio legislador y que la interpretación adquiere un valor fundamental en la formación de la norma a partir del propio acto de interpretación.

32 Según García Mexía: “el propósito de las normas sobre abstención y recusación consiste en garantizar un capital principio procesal y procedimental: que nadie sea juez en su propia causa. Por el contrario, este propósito es sólo uno más de los que orientan la legislación sobre conflictos de intereses, uno de cuyos expedientes es el deber de inhibición. [...] Dos consecuencias se desprenden de esta diferencia entre los deberes de inhibición y las normas de abstención y recusación: primera, la aplicabilidad simultánea de la normativa sobre abstención y recusación y de la de conflictos de intereses; segunda, la normativa sobre abstención y recusación resulta aplicable en un ‘trato sucesivo’, es decir, en supuestos concretos y aislados, mientras que la normativa sobre conflictos de intereses resulta aplicable en un ‘trato continuo’, al no limitarse a gobernar supuestos específicos que así lo requieran y desplegar sus efectos de modo tácito y dilatado en el tiempo” (García, 2001: 151).

Para concluir, debe hacerse una mención a la ineficiente gestión<sup>33</sup> de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI), de dudosa configuración e independencia (art.19 LEAC), así como el enfrentamiento entre la OCI y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), que ha terminado ante los tribunales contencioso-administrativos. Una muestra significativa es la impugnación por la OCI de una resolución del CTBG por la que se instaba a la OCI a publicar la información sobre el grado de cumplimiento, por parte de los altos cargos, de las obligaciones establecidas en la LEAC. A colofón del caso, solo cabe decir que la Sentencia del Juzgado Central Contencioso-Administrativo núm. 64/2019 falló a favor de la OCI porque consideró que el régimen especial de publicidad de la LEAC debe aplicarse de forma preferente respecto al régimen (más transparente) fijado en la LTBG. La decisión judicial no solo pone de manifiesto la falta de criterio común entre las instituciones que deben velar por el marco de integridad, sino que expresa una argumentación jurídica decepcionante del tribunal. La juzgadora respalda una resolución que traiciona el espíritu de la ley —en efecto, en el preámbulo de la LEAC se afirma que la normativa se aprueba “con vistas a garantizar que el ejercicio del cargo se realice con *las máximas condiciones de transparencia*, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas”— y, utilizando las palabras de Jaria-Manzano (2020: 318), se queda de espaldas al núcleo del consenso social del sistema constitucional en presencia para el control del poder.

A la luz de los elementos críticos considerados, lejos de anunciar el inevitable fracaso de la ética pública, es necesario un rearme teórico y práctico del régimen jurídico del estatus de los cargos públicos. Es una tarea que interpela activamente al legislador, a la doctrina y a la jurisprudencia. Es necesario, mejorar los instrumentos existentes y encontrar nuevas soluciones a partir del diagnóstico realizado, sin confiar en las fáciles proclamas de adhesión a principios y códigos proferidos muchas veces por aquellos que abusan de su posición (Darnaculleta, 2020: 28).

#### 4 Ética pública, globalización y derecho: elementos críticos y propuestas de superación

La citada tarea de rearme requiere, previamente, desvelar las dinámicas que están en la base de la promoción a escala global de la ética pública. Este impulso regulador representa un ejemplo más de los tiempos de la “radicalización de la modernidad”. Una etapa histórica en la que tiene lugar una creciente expansión de estructuras transnacionales funcionalmente diferenciadas desde el Estado nación hasta la esfera transnacional (Kjaer, 2014: 3). El problema de los sistemas de gobernanza global, y de los correspondientes regímenes jurídicos, reside en una opacidad que oculta los intereses y poderes hegemónicos asociados a prácticas inequitativas e insostenibles (Jaria-Manzano, 2020: 171), que genera múltiples problemas de legitimidad (Leñero, 2014: 248), y que socava los principios del Estado de derecho (Darnaculleta, 2014: 176 y sig.). Sin embargo, la primacía del sistema económico que caracteriza la globalización —especialmente en su transición del capitalismo fordista a la financiarización de los mercados (Cocciolo, 2019b: 294)— no conlleva la retirada<sup>34</sup> del Estado sino su reorganización en relación con el mercado global.<sup>35</sup> Como afirma Jaria-Manzano (2020: 164), “el estado-nación se transforma en el marco de la estructura reticular del poder” que proporciona las infraestructuras físicas, jurídicas y simbólicas que posibilitan los intercambios globales. El conglomerado de regímenes jurídicos transnacionales ha sido objeto de una progresiva constitucionalización o incluso administrativización.<sup>36</sup> Según Kjaer, este conglomerado se ha desarrollado progresivamente desde

33 Muy significativas son las noticias publicadas en la prensa sobre la gestión de la OCI, véase, *ex multis*, Sevillano (2019).

Además, en el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas núm. 1152 del 2016 se puede leer: “La OCI se limitó a recibir las declaraciones y gestionar los registros sin utilizar la posibilidad legal de servirse de la colaboración de las administraciones tributarias y de la seguridad social para realizar actuaciones de verificación de los datos declarados. Tampoco se utilizó la posibilidad legal de servirse de la colaboración de las administraciones tributarias y de la seguridad social para detectar posibles omisiones en las declaraciones de bienes o actividades de los altos cargos de las entidades fiscalizadas” (p. 112, punto 5.4).

34 Se puede decir que no hay retirada ni mucho menos desaparición. Esta afirmación es especialmente evidente en los tiempos de crisis sanitaria global causada por la pandemia del COVID-19. En esta situación, ante la inmovilidad e inadecuación de las estructuras supranacionales, los Estados parecen reafirmar su soberanía, decretando el estado de alarma y cerrando fronteras, aunque dichas reacciones resulten claramente insuficientes para abordar los aspectos sanitarios, sociales, económicos y ambientales de la crisis. Sobre los riesgos de pandemias y la insuficiencia de los sistemas de gobernanza global, véase Hirschfeld (2020).

35 Sobre la reconfiguración del Estado, véase Esteve (2015).

36 El fenómeno ha tenido lugar en varios ámbitos esenciales para el funcionamiento del sistema económico global, en materia de política monetaria, de comercio, de protección de inversiones, de estándares técnicos, etc. Recientemente, sobre las tendencias y las tensiones de los desarrollos del derecho público global, véase Cardesa-Salzmann y Cocciolo (2019).

la posguerra, pero ha alcanzado una “consciencia constitucional” desde los años 80 del pasado siglo, sobre la base de unos principios<sup>37</sup> condensados por el llamado *Washington Consensus* (Consenso de Washington). Un programa político que, según Kjaer, “seems, [...] to be solely oriented towards unleashing and speeding up economic processes without taking the need of a self-limitation of economic production in order to curb the expansion of the economic logics into the other societal spheres into consideration” (2014: 128).

Con esta dinámica en marcha, observa Darnaculleta Gardella (2020: 7 y sig.) que las organizaciones internacionales, a partir de la premisa de que la corrupción afecta al desarrollo económico, han emprendido una política de prevención de la corrupción que ha desembocado en una serie de iniciativas e instrumentos, internacionales y regionales como: las iniciativas en el marco de las Naciones Unidas; el Convenio de Protección de los Intereses Financieros de las Comunidades Europeas, de 1995; la Convención Interamericana contra la Corrupción, de 1996; el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, de 1997 en el seno de la OCED; así como una serie de recomendaciones de la misma organización en los años 2009, 2010 y 2017; los convenios (civil y penal) del Consejo de Europa sobre corrupción, de 1999 y, en el mismo año, la creación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), siempre por el Consejo de Europa; la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 2003; la Comunicación de la Comisión Europea “La lucha contra la corrupción en la Unión Europea”, de 2011.

El análisis de Darnaculleta Gardella es especialmente contundente cuando infiere de este marco internacional una serie de riesgos para los sistemas jurídicos europeos continentales, en general, y para el ordenamiento español, en especial. La autora considera que la ética pública fomentada por las instancias internacionales, sin contar con un fundamento teórico y filosófico sólido, está introduciendo transformaciones sustanciales en el instrumentario jurídico tradicional, alterando el sistema de las fuentes, comprometiendo la seguridad jurídica, deshumanizando a los destinatarios de sus normas al intentar modificar su comportamiento mediante incentivos, y “subvirtiéndolo el orden de valores establecido al convertir la ética en un mero adjetivo de la economía, la eficacia y la eficiencia” (2020: 7). Como consecuencia, la infraestructura ética de la Administración sería endeble en sus fundamentos, y sus herramientas servirían como meros instrumentos de *marketing* para intentar paliar la desconfianza pública, a causa de la “sustitución de la ética por la economía” (Darnaculleta, 2020: 19, 28). Todo ello conduciría a la idoneidad del derecho para transformar la virtud pública y a la necesidad de reforzar las garantías jurídicas mediante la separación de ética y derecho sobre la base de las tesis positivistas y las correspondientes reglas de reconocimiento (Darnaculleta, 2020: 5).

Muchas de las observaciones anteriores son acertadas. Por ejemplo, ¿cómo explicar que, entre los principios a los cuales queda sometido el ejercicio del alto cargo, tenga un papel destacado el principio de austeridad (art. 3.1.e LEAC)? Este criterio carece de sentido si se considera subjetivamente; en efecto, el estatus de alto cargo podría mejor asociarse a una calidad como la sobriedad antes que la austeridad. Si, en cambio, la referencia atañe el uso de recursos públicos, entonces es notorio que la eficiencia y racionalidad del gasto no puede estar reñida con la calidad,<sup>38</sup> que, además, se relaciona con el derecho a la buena administración. La idea de austeridad, en cambio, está enraizada a la visión propia del Consenso de Washington, de los programas de ajustes estructural que priman la eficiencia a expensas de la equidad y, en sus derivadas más recientes después de la crisis económica del período 2008-2013, expresa una doctrina que actúa como dispositivo de desposesión constitucional y de recorte de derechos sociales (Aparicio, 2019, 2016). Si tenemos presente que la LEAC es una ley aprobada justo después de la crisis económica, entonces se explica la inclusión de la austeridad como principio del ejercicio del alto cargo.

Entender el patrón global de regulación de la ética pública requiere situarse en el sistema que ha servido de modelo para su desarrollo: el sistema norteamericano. En este sentido, acertadísimas fueron las palabras de Ballbé (2007: 216):

“Para comprender la globalización jurídica en la que estamos inmersos es ineludible estudiar el modelo

37 Nos referimos a la disciplina fiscal, la reducción de los subsidios, la reforma tributaria, la privatización, la desregulación, la preminencia del libre mercado y de la protección de los derechos de propiedad privada.

38 En este sentido, Gimeno Feliu (2019b) afirma: “La calidad no es un mayor gasto, ni cuestiona en sí misma el funcionamiento del principio de eficiencia exigible en toda licitación pública (no hay que confundir precio con valor)”. Para un análisis más amplio de esta cuestión, véanse Gimeno (2019c), Vázquez (2018).

norteamericano de Estado administrativo y regulador (tardíamente creado en el siglo xx) [...] La globalización es en gran parte un producto de la americanización, que ha extrapolado su modelo administrativo y regulador a todo el mundo.”

Un caso paradigmático que demuestra esta tesis es el Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, de 1997. Este convenio de la OCDE tiene como precursor el *Foreign Corrupt Practice Act* (FCPA) estadounidense de 1977,<sup>39</sup> del cual no solo reflejaría la intención moralizadora, sino también la terminología y la estructura en general<sup>40</sup> (Corr y Lawler, 1999: 1252). Desde la perspectiva histórica, tal como el FCPA fue una respuesta a los escándalos políticos norteamericanos de los años 70 —escándalos que empujaron al Congreso, preocupado por la pérdida de credibilidad del sistema estadounidense, a adoptar medidas dirigidas a asegurar a los inversores la moralidad del mismo—, el convenio de la OCDE de 1997 fue una reacción a los casos de corrupción que involucraron al *establishment* político y económico internacional. La aprobación de dicho convenio fue también la manifestación de un nuevo entendimiento compartido: la corrupción como una práctica poco eficiente para una óptima asignación de los recursos económico a nivel global.<sup>41</sup> Por lo tanto, muchas de las regulaciones adoptadas y de los organismos competentes instituidos en esta materia, en Europa y en España, en cumplimiento de compromisos internacionales, tienen sus antecedentes en el ordenamiento norteamericano, y son el resultado de un “trasplante institucional” (Blanco Contreras: 2016).

Ahora bien, tal como avisaba Ballbé (2007: 217), en la dinámica de globalización-americanización no debe verse solo la parte negativa derivada del enfoque neoliberal y neoconservador, sino también recordar que en su seno “ha cuajado [...] la ‘revolución de los derechos’”. Lo mismo se puede decir en relación con la oleada de regulación de la ética pública que ha eclosionado en nuestro ordenamiento en los últimos tres lustros. Es paradigmática la recepción de los supuestos de la regulación de los conflictos de intereses o de la organización administrativa dedicada —tanto a nivel estatal como autonómico— a la integridad pública, la transparencia y la prevención de corrupción.

Así, mientras en los Estados Unidos los conflictos de intereses se consideran una forma sofisticada de corrupción y cuentan, desde el siglo XIX, con una amplia elaboración legal y una igualmente larga reflexión doctrinal, (García, 2001b: 67), en Europa el concepto de conflicto de intereses ha tardado mucho en encontrar acogida en los ordenamientos cuyos arsenales jurídicos contaban solo con las instituciones de la incompatibilidad, la abstención y la inelegibilidad (Claisse, 1996: 13). También nuestra organización administrativa de la integridad tiene sus antecedentes en las agencias norteamericanas. Por ejemplo, el *Office of Government Ethics* (OGE) de la Administración federal de los Estados Unidos (Brancoli, 1993; Mattarella, 2007: 71) y las demás agencias con funciones similares instituidas en los estados.<sup>42</sup> La OGE fue creada por la *Ethics in Government Act* de 1978. Esta ley, adoptada durante la Administración Carter, después del caso Watergate —que provocó la dimisión de Nixon—, supuso una vuelta de tuerca a las medidas ya impulsadas por las Administraciones de Kennedy<sup>43</sup> y Johnson.<sup>44</sup>

La *Ethics in Government Act* fue determinante en la consolidación de una manera de entender la regulación de la ética jurídicamente más estricta y penetrante (Roberts y Doss, 1997), sobre la base de los siguientes

39 *Foreign Corrupt Practice Act of 1977*, Pub. L. Núm. 95-213 (1977).

40 Véase Corr y Lawler (1999: 1252 y sig.); estos autores llegan a definir el FCPA como “the precursor of the OECD Convention”.

41 Resultaba, pues, superada la teoría anterior según la cual la corrupción, en presencia de ciertos factores propios de determinados países en vías de desarrollo, constituía un elemento funcional a la vida comercial, de manera que resultaba sustancialmente inútil luchar contra ella.

42 En general, sobre la formación del modelo de Estado administrativo y regulador norteamericano que sirvió de modelo para la exportación de las agencias administrativas independientes, véase Ballbé (2007: 226 y sig.). Sobre la formación del Estado regulador, también por importación del modelo norteamericano de las agencias y comisiones de regulación, véanse Majone (1994) y La Spina y Majone (2000).

43 Poco después de tomar posesión como presidente, Kennedy nombró un *Advisory Panel on Ethics and Conflict of Interest* y, sobre la base del informe del comité asesor, pidió al Congreso que legislara para actualizar la regulación de los conflictos de intereses de forma más estricta.

44 El presidente Johnson adoptó la *Executive Order 11222 of May 8, 1965, Prescribing Standards of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*, en la que se afirma: “Where government is based on the consent of the governed, every citizen is entitled to have complete confidence in the integrity of his government. Each individual officer, employee, or adviser of government must help to earn and must honor that trust by his own integrity and conduct in all official actions” (sección 101).

elementos esenciales: 1) la transparencia como fundamento de la disuasión, aplicada especialmente en el ámbito de los intereses económicos de los cargos públicos; 2) una definición clara y recordatorios constantes de lo que supone una situación de conflicto de intereses para los altos cargos, asociados al asesoramiento y al seguimiento anual para prevenir potenciales conflictos; 3) la obligación para todos los cargos, con independencia de sus funciones, de cumplir con determinados requerimientos y someterse a controles; 4) la aplicación de la gran mayoría de las obligaciones de transparencia también para los familiares de los cargos públicos; 5) la previsión de medidas para limitar el ejercicio de actividades con posterioridad al cese, con el fin de evitar el fenómeno de las puertas giratorias; y, por último, 6) la creación de agencias especializadas e independientes para la aplicación de la normativa ética y las correspondientes funciones de control y gestión (Mackenzie, 2002: 35, 36).

Una vez tomada conciencia de los peligros de ciertos planteamientos que apuntan más que a la ética a la racionalidad económica (Darnaculleta, 2020: 26) y asumida la necesidad de depurar la técnica legislativa y dotar a las Administraciones de recursos para gestionar los dilemas éticos de forma acorde a las obligaciones y deberes de estatus de los servidores públicos, no creemos conveniente que el derecho abdique de su función de asegurar la legitimidad y el control del poder, en aras de la coherencia del sistema de fuentes y del fundamento lógico del sistema. Paradójicamente, apostar por separar derecho y ética, por el temor de sufrir la colonización de la racionalidad de los incentivos económicos, implicaría debilitar aún más el sistema, y situarse justamente en la postura de desarme jurídico de la ética pública que puso en marcha Bush en 1989 sobre la base de las recomendaciones contenidas en el informe titulado *To serve with honor*, aprobado por la Comisión Presidencial para la Reforma de la Legislación Ética.<sup>45</sup>

El 12 de abril de 1989, el presidente Bush adoptó la *Executive Order 12674, Principles of Ethical Conduct for Government Officers and Employees*, por la que se reformó el *appearance of impropriety standard* (estándar de apariencia de conducta impropia) y se contrajo el estándar de conducta debida respecto a la formulación de la *Executive Order 11222* del presidente Johnson.<sup>46</sup> La doctrina norteamericana ha señalado que la apariencia constituye un estándar que expresa principios que están en el núcleo de la Constitución de los Estados Unidos (Thompson, 1992: 257, 258). Según este entendimiento, en un sistema en el que los cargos públicos están expuestos a muchos tipos de presiones, la única forma confiable en que los ciudadanos pueden formar su opinión sobre si se producen acciones impropias es mirando las circunstancias bajo las cuales los servidores públicos actúan. Por lo tanto, concluye Thompson (1992: 257-258):

“Because appearances are often the only window that citizens have on official conduct, to reject the appearance standard is to reject the possibility of democratic accountability. [...] Citizens have a right to say that the price of trust in a democracy is that officials have to observe certain standards, which require that they act under conditions that do not give rise to the appearance of wrongdoing. When they violate those standards, they do not merely appear to do wrong; they do wrong. [...] the purposes of government ethics are important and honorable - as important as the confidence of democratic citizens they are meant to sustain and as honorable as the vocation of democratic service they seek to strengthen”.

La enseñanza que se puede extraer del sistema norteamericano es que la Constitución incorpora un “principio anticorrupción” (Teachout, 2009) tan relevante como el de separación de poderes o los principios del federalismo.<sup>47</sup> La definición de los deberes y obligaciones de los cargos públicos, así como la distinción entre ejercicio de poderes públicos e intereses económicos privados, esto es, las condiciones que materializan el “servir con honor”, resultan fundamentales para el funcionamiento del sistema democrático (Gustapane,

45 United States. President’s Commission on Federal Ethics Law Reform, 1989.

46 Tras la reforma se establecía que “employees shall endeavor to avoid any actions creating the appearance the are violating the law or ethical standards promulgated pursuant to this order”, mientras la redacción anterior contenida en la *Executive Order 11222* era: “It is the intent of this section that employees avoid any action, whether or not specifically prohibited by subsection (a), which might result in, or create the appearance of [...]”. Las sucesivas regulaciones elaboradas por el OGE acotaron la interpretación del *appearance of impropriety standard* en el sentido de que, “Whether particular circumstances create an appearance that the law or these standards have been violated shall be determined from the perspective of a reasonable person with knowledge of the relevant facts” (5 CFR 2635.101). Según Thompson (1992: 258): “Rather than reinforcing the superficiality of political debate, appearances in the sense assumed by the appearance standard are the source of substantive criticism. It is mainly on the basis of this kind of well-grounded appearance that politicians can be criticized for being superficial, for failing to deal with the substance of issue”.

47 “It is a freestanding principle embedded in the Constitution’s structure, and should be given independent weight, like these other principles, in deciding difficult questions concerning how we govern ourselves” (Teachout, 2009: 342).

1996: 29), de tal manera que es jurídicamente imprescindible una atenta regulación de los *lobbies* y de los conflictos de intereses.<sup>48</sup>

Ante la complejidad de los problemas sociales que tensan la estructura democrática y exponen tanto la insuficiencia del positivismo como los riesgos de moralismo jurídico, parafraseando las propuestas de Von Bogdandy y de Jaria-Manzano, parece plausible para el intérprete recuperar los “principios constitucionales” éticos y anticorrupción presentes dentro del “pluriverso normativo”, “abierto tanto a los elementos constitucionales del derecho internacional público, como a la comparación jurídica, los trasplantes y la fertilización cruzada” (Jaria-Manzano, 2020: 312; Von Bogdandy, 2012: 26).

No obstante, más allá de la necesidad de mantener el vínculo constitucional entre derecho y ética, debe apuntarse otra observación, inherente al despliegue jurídico-administrativo, basado en principios jurídicos de ética pública, de las herramientas mediante las cuales dirigir con eficacia los procesos sociales (Schmidt-Assmann, 2006: 38). Con este propósito en mente, tal como ha apuntado Ponce Solé (2014b), el derecho administrativo del siglo XXI no puede confiar ni solo en las técnicas económicas de incentivos/desincentivos, ni en los instrumentos jurídicos del tipo *command and control* que se fundamentan en la racionalidad económica absoluta y en el egoísmo y que, por ende, tienen por destinatarios al “*homo economicus*” y al “hombre malo”. Por este motivo, teniendo en cuenta la racionalidad limitada, los heurísticos y sesgos de los cargos públicos y de las personas, el nuevo derecho administrativo de la ética pública debe aprovechar los avances de las *behavioral sciences* —por ejemplo, la técnica del *nudge*— para fomentar conductas conforme a los estándares del estatus de cargo público y prevenir la mala administración y la corrupción (Ponce, 2014b).

Los estudios en materia de *behavioral ethics* (Feldman y Kaplan, 2019)<sup>49</sup> apuntan a la necesidad de introducir cambios en los instrumentos jurídicos que regulan las conductas, con la finalidad de reducir la propensión de la *good people*<sup>50</sup> a cometer algún acto corrupto o de mala administración (Feldman, 2017: 88). Debe apuntarse que los análisis ponen de manifiesto que el *nudge* tradicional tiene ciertos límites para perseguir la finalidad anticorrupción. Esto se debe a que la técnica del *nudge*, en el contexto de la economía conductual, funciona en la medida en que permite alcanzar un objetivo determinado por el regulador que coincide con un interés propio del sujeto “empujado”. Sin embargo, el supuesto es justamente el contrario en el caso de la prevención de los conflictos de intereses, en la medida en que se requiere evitar el conflicto entre un interés público y el interés particular de un sujeto. Por este motivo, es necesario desarrollar otras herramientas, entre las cuales una técnica específica de “*nudge* ético” (Feldman, 2018: 93).<sup>51</sup>

En definitiva, nuestra propuesta, en la que se integran derecho y ética pública, se fundamenta en un núcleo constitucional de principios que emergen de un contexto jurídico complejo, y requiere el despliegue de un amplio abanico de instrumentos de derecho administrativo. Ello provee sustancia a la fórmula “servir con honor” mediante la determinación del estatus, de las calidades y de los deberes de quienes ostentan cargos públicos al servicio del interés general, con el fin de controlar su capacidad y honestidad y afianzar la legitimidad del sistema democrático.

48 Si la preocupación reside en la sustancia económica de fondo del modelo estadounidense, puede recordarse que la propia doctrina norteamericana ha detectado los riesgos derivados de la contaminación económica de las normas jurídicas y la necesidad de preservar la integridad política como valor irrenunciable para asegurar la confianza ciudadana (Kuhner, 2014: 270).

49 En palabras de Feldman: “Behavioral ethics emphasizes the concept of bounded ethicality, referring to a long list of biases and cognitive limitations that prevent people from making a full and candid evaluation of the ethicality of their own actions. In other words, people often act unethically not because they made a conscious choice to behave badly, but because they were able to ignore, downplay, or justify their own misconduct” (Feldman y Kaplan, 2019).

50 Con *good people*, según Feldman (2017: 88), se identifican a todos aquellos sujetos que no se perciben a sí mismos cometiendo un acto ilegal.

51 Según Feldman (2017: 93): “Different types of nudges have different effects and policy implications. Long-used, classical nudges are meant to remind people to act in their own self-interest and take steps meant to, say, improve their health or save money on energy bills. In contrast, ethical nudges are meant to protect third parties. They may be less effective than classical nudges, partly because the attempt to suppress a person’s self-interest is likely to encounter resistance; people will not be as motivated to respond to the nudge. Nevertheless, ethical nudges can be useful”.

## 5 Conclusiones

Los casos de corrupción y maladministración ponen de manifiesto, en palabras de Calsamiglia (2000: 23), la vulnerabilidad de las democracias que no acaban de generar en sus miembros suficiente lealtad hacia las instituciones. Esta aseveración apunta a la vertiente jurídica de la “cuestión moral”, en la medida en que la ética pública como base necesaria de la legitimidad democrática de los gobernantes y la legitimidad como sustancia política del sistema constitucional interpelan al derecho público para la tarea de asegurar la lealtad y exigir el cumplimiento de las obligaciones que dimanan del estatus de cargo público.

El conjunto de calidades y condiciones personales para el desempeño de funciones públicas, identificadas bajo el lema “servir con honor”, no debe evocar funestos recuerdos de un “estado ético”, pero tampoco quedarse en una indefinida aspiración a la moralización de la vida pública. No se puede asumir que el derecho puede otorgar *potestas*, pero no puede conferir *auctoritas*, confiando esta última a la irreprochabilidad personal de cada individuo. La buena administración como derecho y principio está vinculada a la ética pública, en la medida que no puede limitarse a la determinación de los elementos funcionales y organizativos, sino que también debe abarcar la regulación del perfil subjetivo y de la conducta de los cargos público. Con el telón de fondo de la crisis y de un mundo cada vez más complejo urgen una ética de la responsabilidad y herramientas jurídicas a la altura de la situación. Los tiempos han cambiado, como expresaba Pérez Francesch, “si bien el año 1978 con la aprobación de la Constitución fue el tiempo de los derechos, hoy [...] estamos ante el tiempo de los deberes” (2016: 12). No debe confundirse el derecho de la ética pública con las concepciones morales vinculadas a convicciones propias, pues estas últimas abren la puerta a los peligros del metapositivismo, del populismo justicialista y de los abusos.

Es necesario, mejorar los instrumentos existentes y encontrar nuevas soluciones a partir del diagnóstico realizado: las limitaciones de los códigos de conducta, de los marcos de integridad y de la regulación de los conflictos de intereses, así como la dudosa capacidad de las instancias de supervisión para ofrecer indicaciones adecuadas a fin de resolver los dilemas éticos de los servidores públicos. Es, a la luz de los complejos desafíos en acto, que la ética pública debe permanecer todavía como unos de los temas fundamentales a tratar por el derecho del siglo XXI (Picado, 2003: 3377).

En conclusión, la regulación de la ética pública se fundamenta en un núcleo constitucional de principios que emergen mediante la interpretación de un contexto jurídico complejo. Este núcleo de principios debe desplegarse en un amplio abanico de instrumentos de derecho administrativo dirigidos a definir el estatus de quienes ostentan cargos públicos al servicio del interés general, con el fin de asegurar el control del poder y afianzar la legitimidad del sistema democrático.

## Referencias bibliográficas

- Acosta Gallo, Pablo. (2016). El interés general como principio inspirador de las políticas públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 41, 1-22.
- Aparicio Wilhelmi, Marco. (2016). Crisis financiera y recortes de derechos: la austeridad como dispositivo de desposesión constitucional. *Revista de Derecho Social*, 76, 13-38.
- Aparicio Wilhelmi, Marco. (2019). La reforma del art. 135 CE como dispositivo de desposesión constitucional. *Jueces para la Democracia: Información y Debate*, 95, 17-28.
- Ávila Rodríguez, Carmen María, y Gutiérrez Rodríguez, Francisco. (2011). *El derecho a una buena administración y la ética pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ballbé, Manuel. (2007). El futuro del Derecho administrativo en la globalización: entre la americanización y la europeización. *Revista de Administración Pública*, 174, 215-276.
- Blanco Contreras, Sara. (2016). Los trasplantes institucionales en el campo del derecho. Una nueva perspectiva para la nueva economía institucional. *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 3 (2), 170-187.

- Brancoli, Rodolfo. (1993). *Il Ministero dell'onestà*. Milán: Garzanti.
- Calsamiglia i Blancafort, Albert. (2000). *Corrupción y lealtad. Cuestiones de lealtad*. Barcelona: Paidós.
- Cardesa-Salzmán, Antonio, y Cocciolo, Endrius. (2019). Global governance, sustainability and the Earth system: Critical reflections on the role of global law. *Transnational Environmental Law*, 8(3), 437-461.
- Carlassarre, Lorenza. (30 de agosto de 2019). Disciplina e onore: Conte e l'art. 54. *Il fatto Quotidiano*. Recuperado de <http://www.libertaegiustizia.it/2019/09/04/disciplina-e-onore-conte-e-l-art-54>
- Carli, Renzo. (2018). Potere, questione morale, economia. La committenza dell'intervento psicologico dagli anni Settanta ad oggi. *Quaderni della Rivista di Psicologia Clinica*, 1, 4-20.
- Carro Fernández-Valmayor, José Luis. (2010). Ética pública y normativa administrativa. *Revista de Administración Pública*, 181, 9-37.
- Cavallo Perin, Roberto. (2009). L'etica pubblica come contenuto di un diritto degli amministrati alla correttezza dei funzionari. En Francesco Merloni y Roberto Cavallo Perin (eds.), *Al servizio della Nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici* (p. 147-161). Milán: Franco Angeli.
- Cerrillo Martínez, Agustí. (2014). *El principio de integridad en la contratación pública*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Cerrillo Martínez, Agustí. (2017). La oportunidad perdida en la prevención de los conflictos de intereses en la Administración General del Estado. Un breve análisis de la Ley 3/2015, de 30 de marzo. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, 12, 77-91.
- Cerrillo Martínez, Agustí. (2018). Los códigos éticos en el empleo público. En Juli Ponce Solé (coord.), *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad* (p. 145-175). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Cerrillo Martínez, Agustí. (2019). Un nuevo impulso de la integridad pública para la prevención de conflictos de intereses y la corrupción. *Actualidad Administrativa, extra-1* (número dedicado a la transparencia y lucha contra la corrupción), 1-12.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. (2009). Per una politica dell'etica pubblica. En Lucinano Vandelli (ed.), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli* (p. 27-45). Milán: Franco Angeli.
- Claisse, Alain. (1996). Conflitto di interessi e funzioni governative: Analisi comparata. En Sabino Cassese y Bernardo Giorgio Mattarella (eds.), *Democrazia e cariche pubbliche. Inleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di etica pubblica*. Bolonia: Il Mulino.
- Cocciolo, Endrius. (2009). La regulación de la ética de los empleados y cargos públicos. Régimen de incompatibilidades, conflictos de intereses y códigos de conducta. En María Jesús Espuny Tomás y Olga Paz Torres (coords.), *Quince años de reformas jurídicas (1993-2008)* (p. 265-290). Madrid: Dykinson.
- Cocciolo, Endrius. (2011). El règim jurídic administratiu dels conflictes i registres d'interessos dels membres i directius de les corporacions locals. En Ramon Moles Plaza (dir.) y Endrius Cocciolo (coord.), *Anàlisi dels elements del bon govern local. Codi del bon govern local* (p. 20-50). Barcelona: ACM.
- Cocciolo, Endrius. (2019a). La arquitectura administrativa de la transparencia en España. Regulation-inside-Government y diseño institucional de las Autoridades de Transparencia. *Revista de Investigações Constitucionais*, 6(3), 521-570.
- Cocciolo, Endrius. (2019b). Capitalocene, thermocene and Earth System: Global law and connectivity in the anthropocene age. En Jordi Jaria-Manzano y Susana Borrás (eds.), *Research Handbook on Global Climate Constitutionalism* (p. 277-301). Cheltenham-Morthampton: Elgar.

- Corr, Christopher F., y Lawler, Judd. (1999). Damned if you do, damned if you don't? The OECD Convention and the globalization of anti-bribery measures. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 32, 1249-1344.
- Craveri, Piero. (2002). *La democrazia incompiuta. Figure del '900 italiano*. Venecia: Marsilio.
- Craveri, Piero. (2011). Aldo Moro e Bettino Craxi: due uscite incompiute da una democrazia bloccata dal PCI e dalla DC. En Gennaro Acquaviva y Marco Gervasoni (eds.), *Socialisti e comunisti negli anni di Craxi*. Venecia: Marsilio.
- Darnaculleta Gardella, M. Mercè. (2014). Los instrumentos normativos de regulación bancaria en el sistema de fuentes del Derecho. En María Amparo Salvador Armendáriz (dir.), *Regulación bancaria: transformaciones y estado de derecho* (p. 131-181). Navarra: Aranzadi.
- Darnaculleta Gardella, M. Mercè. (2020). Ética pública y derecho administrativo en la era de la posverdad. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 1, 1-33.
- De Monticelli, Roberta. (2010). *La questione morale*. Milán: Raffaello Cortina Editore.
- Dworkin, Ronald. (2011). *Justice for Hedgehogs*. Cambridge: Harvard University Press.
- Esteve Pardo, José. (2015). *Estado garante. Idea y realidad*. Madrid: INAP.
- Feldman, Yuval. (2018). Using behavioral ethics to curb corruption. *Behavioral Science & Policy*, 3(2).
- Feldman, Yuval, y Kaplan, Yotam. (2019). Behavioral Ethics as Compliance. En Benjamin Van Rooij y Daniel Sokol (eds.), *Cambridge Handbook of Compliance* (no publicado). Bar Ilan University Faculty of Law Research Paper núm. 19-18. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3458582>
- Frederickson, George H. (ed.). (2015 [1993]). *Ethics and Public Administration*. Nueva York: Routledge.
- Frosini, Tommaso Edoardo. (2008). *Teoremi e problemi di diritto costituzionale*. Milán: Giuffrè.
- Fuentes Gasó, Josep Ramon. (2015). La función de regeneración democrática local de los funcionarios de habilitación con carácter nacional. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 4, 9-39.
- Gabardo, Emerson. (2017). Os perigos do moralismo político e a necessidade de defesa do direito posto na Constituição da República de 1988. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 17(70), 65-91.
- García de Enterría, Eduardo. (1974). *La lucha contra las inmunidades del poder*. Madrid: Civitas.
- García Mexía, Pablo. (2001a). La ética pública. Perspectivas actuales. *Revista de Estudios Políticos*, 114, 131-168.
- García Mexía, Pablo. (2001b). *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Navarra: Aranzadi.
- Giampaolo, Nancy. (11 de noviembre de 2019). [Alexandra Kohan: "Vivimos una época en la que la angustia o el sufrimiento se tratan como patologías"](#). *Clarín*.
- Gimeno Feliu, José María. (2019a). Corrupción y seguridad jurídica. La necesidad de un marco normativo de las decisiones públicas anclado en los principios de integridad y de transparencia. *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 9, 1-17.
- Gimeno Feliu, José María. (8 de julio de 2019b). [La compra pública de medicamentos: hacia el necesario equilibrio entre calidad de la prestación asistencial y sostenibilidad financiera del sistema](#). *Observatorio de contratación pública*.

- Gimeno Feliu, José María (2019c). La calidad como nuevo paradigma de la contratación pública. *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, 159, 3.
- González Pérez, Jesús. (2000). *La ética en la administración pública*. Madrid: Civitas.
- González-Varas Ibáñez, Santiago. (2005). El régimen disciplinario de los funcionarios. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 6, 83-119.
- Gustapane, Enrico. (1996). Etica pubblica e conflitto di interessi. En Sabino Cassese y Bernardo Giorgio Mattarella, *Democrazia e cariche pubbliche. Ineleggibilità, incompatibilità, conflitto d'interessi: un problema di ética pública*. Bolonia: Il Mulino.
- Hirschfeld, Katherine. (2020). Microbial insurgency: Theorizing global health in the Anthropocene. *The Anthropocene Review*, 7(1), 3-18.
- Innerarity, Daniel. (2020). *Una teoría de la democracia compleja. Gobernar en el siglo XXI*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Jaria-Manzano, Jordi. (2020). *La Constitución del Antropoceno*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Kjaer, Poul F. (2014). *Constitutionalism in the global realm. A sociological approach*. Londres: Routledge.
- Kuhner, Timothy K. (2014). *Capitalism v. democracy. Money in politics and the free market constitution*. Stanford: Stanford University Press.
- La Spina, Antonio, y Majone, Giandomenico. (2000). *Lo Stato regolatore*. Bolonia: Il Mulino.
- Leñero Bohórquez, Rosario. (2014). El Comité de Basilea como poder público global para la armonización normativa bancaria. Implicaciones para el Derecho público. En María Amparo Salvador Armendáriz (dir.), *Regulación bancaria: transformaciones y Estado de derecho* (p. 183-249). Navarra: Aranzadi.
- Liguori, Guido. (2014). *Berlinguer rivoluzionario. Il pensiero politico di un comunista democratico*. Roma: Carocci.
- Mackenzie, Calvin. (2002). *Scandal proof. Do ethics laws Make government ethical?* Washington: Brookings Institution Press.
- Majone, Giandomenico. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17(3), 77-101.
- Mancina, Claudia. (2014). *Berlinguer in questione*. Roma-Bari: Laterza.
- Masferrer Domingo, Aniceto. (2019). Regeneración política. En Aniceto Masferrer Domingo (coord.), *Para una nueva cultura política*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Mattarella, Bernardo Giorgio. (2007). *Le regole dell'onestà*. Bolonia: Il Mulino.
- Meseguer Yebra, Joaquín. (2007a). *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del gobierno y altos cargos de la administración*. Barcelona: Bosch.
- Meseguer Yebra, Joaquín. (2007b). *El régimen de las incompatibilidades de los empleados públicos*. Barcelona: Bosch.
- Moreso, José Juan, y Queralt, Janel. (2014). Bosquejo de Dworkin: la imbricación entre el derecho y la moralidad. *Isonomía*, 41, 143-174.
- Mortati, Costantino. (1965). *Istituzioni di diritto pubblico* (vol. I). Padua: CEDAM.
- Orr Larsen, Allison. (2018). Constitutional law in an age of alternative facts. *New York University Law Review*, 93(2), 175-248.

- Pellegrino, Gianfranco. (2015). *Etica pubblica. Una piccola introduzione*. Roma: LUP.
- Pellegrino, Gianfranco. (11 de julio de 2019). [Cosa resta della "questione morale" a trentacinque anni dalla morte di Enrico Berlinguer](#). *Luiiss Open*.
- Pérez Francesch, Joan Lluís. (2016). Por una sociedad de personas responsables. Reflexiones desde los valores cívicos. *Bie3: Boletín IEEE*, 1, 414-429.
- Pérez Monguió, José María. (2020). Conflicto de intereses en el estatuto de los altos cargos de la Administración General del Estado. *Revista General de Derecho Administrativo*, 53, 1-36.
- Pérez Monguió, José María, y Fernández Ramos, Severiano. (2016). *El Estatuto de los Altos Cargos*. Navarra: Aranzadi.
- Picado Sotela, Sonia. (2003). Ética pública y corrupción. En Alfredo Arismendi y Jesús Caballero Ortiz (coords.), *El derecho público a comienzos del siglo XXI: estudios en homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías* (vol. 3, p. 3377-3382). Madrid: Civitas.
- Ponce Solé, Juli. (2014a). Ciencias sociales, derecho administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero. *Gestión Pública y Análisis de Políticas Públicas*, 11, 1-20.
- Ponce Solé, Juli. (2014b). Nudging, simplificación procedimental y buen gobierno regulatorio. El derecho administrativo del siglo XXI y sus relaciones con las ciencias sociales. En Luis Míguez Macho, Marcos Almeida Cerredá y Diana Santiago Iglesias (coords.), *La simplificación de los procedimientos administrativos: actas del IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014*. Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Ponce Solé, Juli, y Cerrillo Martínez, Agustí. (2017). *Innovación en el ámbito del buen gobierno regulatorio: ciencias del comportamiento, transparencia y prevención de la corrupción*. Madrid: INAP.
- President's Commission on Federal Ethics Law Reform. (1989). *To serve with honor. President's Commission on Federal Ethics Law Reform. Report and Recommendation to the President*. Washington: U. S. Department of Justice.
- Rivero Isern, Enrique, y Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2014). *Con miras al interés general*. Madrid: Derecho Público Global.
- Roberts, Robert N., y Doss, Marion T. (1997). *From Watergate to Whitewater: The public integrity war*. Westport: Praeger.
- Rodotà, Stefano. (8 de abril de 2016). [La democrazia senza morale](#). *Repubblica*.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (1993). *Principios de ética pública: ¿corrupción o servicio?* Madrid: Montecorvo.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (1998). *Ética de la función pública*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. (2013). *La dimensión ética de la función pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Sánchez Morón, Miguel. (2017). *Derecho administrativo*. Madrid: Tecnos.
- Sánchez Morón, Miguel. (2018). *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos.
- Schmidt-Assmann, Eberhard. (2006). Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. Necesidad de la innovación y presupuestos metodológicos. En Javier Barnes (ed.), *Innovación y reforma en el derecho administrativo*. Sevilla: Global Law Press.

- Sevillano, Elena G. (8 de julio de 2019). [Cien altos cargos se resistieron a desvelar sus bienes a la Administración: La Oficina de Conflictos de Intereses rechaza dar nombres y pleitea contra Transparencia para no hacerlo en otros casos](#). *El País*.
- Sirianni, Guido. (2010). Profili costituzionali. Una nuova lettura degli articoli 54, 97 e 98 della Costituzione. En Francesco Merloni y Vandelli Luciano, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Florancia: Passigli.
- Teachout, Zephyr. (2009). The anti-corruption principle. *Cornell Law Review*, 94(2), 341-413.
- Thompson, Dennis F. (1992). Paradoxes of Government Ethics. *Public Administration Review*, 52(3), 254-259.
- Vannucci, Alberto. (2012). *Atlante della corruzione*. Turín: Edizioni Gruppo Abele.
- Vázquez Matilla, Francisco Javier. (2018). El concepto de mejor relación calidad precio. La imposibilidad de que el precio sea el factor determinante. *Contratación Administrativa Práctica: Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 157.
- Villoria Mendieta, Manuel. (2015a). La regeneración democrática: diagnóstico y propuestas. En Joaquín Marco y Blanci Nicasio Varela (coords.), *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* (p. 9-27). Valencia: AVAPOL.
- Villoria Mendieta, Manuel. (2015b). La corrupción en España: rasgos y causas esenciales. *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine*, 15. <https://doi.org/10.4000/ccec.5949>
- Von Bogdandy, Armin. (2012). Comparative constitutional law: A contested domain. En Michael Rosenfeld y Andrés Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law* (p. 25-53). Oxford: Oxford University Press.