

IÑIGO DE MIGUEL BERIAÍN

Investigador Postdoctoral de la UPV/EHU.  
Cátedra Interuniversitaria de Derecho y Genoma Humano

*Ética y Deontología Públicas*. MARTÍNEZ MORÁN, Narciso; JUNQUERA DE ESTÉFANI, Rafael; GÓMEZ ADANERO, Mercedes y SANZ BURGOS, Raúl. Junquera de Estéfani, Rafael (Coordinador). Editorial Universitas, Madrid 2011, 282 páginas.

Hace unos meses, dentro de este mismo año, ha aparecido una obra con el título *Ética y Deontología Públicas* publicada conjuntamente por la Editorial Universitas y la UNED. La actualidad y oportunidad de su contenido así como la objetividad y profundidad de su tratamiento me han impulsado a realizar una breve reseña y comentario sobre la obra citada.

Quizá convenga ofrecer algún marco referencial que nos permita situar el valor y la trascendencia de este libro, escrito por auténticos profesionales, cuatro profesores del Departamento de Filosofía Jurídica de la UNED Profesor Narciso MARTÍNEZ MORÁN (Catedrático), Profesor Rafael JUNQUERA DE ESTÉFANI (Titular de Universidad), Profesora Mercedes GÓMEZ ADANERO (Titular de Universidad) y Profesor Raúl SANZ BURGOS (Profesor Colaborador). Todos ellos con un amplio *curriculum* y experiencia en el campo de la investigación y con una larga lista de publicaciones sobre Filosofía y Teoría del Derecho, Derechos Humanos, Bioética y Bioderecho etc. y ahora se han enfrentado a un nuevo e importante reto: el análisis de la Ética y la Deontología públicas.

Entiendo que el momento en que aparece esta obra es muy oportuno, dado que, durante las últimas décadas del siglo XX y la década que ya ha transcurrido del siglo XXI, se han instalado en España demasiadas prácticas corruptas de los servidores públicos (tanto entre la clase política como en algunos ámbitos de la Administración) que han escandalizado a toda la sociedad.

Por esta razón, ante la escasez de bibliografía sobre Ética y Deontología públicas considero muy apropiada la aparición de esta obra que, más allá del Derecho, puede servir de referencia y orientación de los comportamientos éticos que han de presidir en todo momento la conducta de los servidores públicos.

Con esta obra de *Ética y Deontología Públicas* los autores pretenden introducir al lector en el conocimiento de la Ética y la Deontología así como de sus deberes y las consecuencias del incumplimiento de los mismos, especialmente cuando este incumplimiento deriva en prácticas de corrupción política y/o administrativa.

## PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN A LA ÉTICA

La obra se distribuye en cuatro partes bien diferenciadas. En la primera parte, que consta de cuatro capítulos, escritos por Rafael JUNQUERA DE ESTÉFANI, se nos introduce en las principales cuestiones de la Ética presentando la existencia de «varias éticas» así como los principales modelos éticos. Se dan respuestas a interrogantes tales como ¿qué es la ética?, ¿qué es la moral?, ¿existe una única ética?, ¿existe una única moral? Al mismo tiempo se analizan diversas maneras de fundamentar las cuestiones morales: las corrientes éticas así como las diferentes concepciones teleológicas y deontológicas de la Ética.

Una vez analizado el concepto de Ética y su diversificación en modelos, se estudian, en el capítulo segundo, algunas de las consideradas cuestiones éticas básicas, como pueden ser la *conciencia*, la *acción* y la *decisión*. *Conciencia*, *decisión* y *acción* son elementos importantes para valorar desde la ética cualquier comportamiento humano y, en consecuencia, también nuestro actuar profesional en la función pública. *La conciencia moral* es el espacio de la coherencia personal, de la fundamentación de las propias acciones y decisiones. El término *conciencia* puede tener dos significados amplios: como conciencia psicológica o como conciencia moral. *La decisión* implica tomar una opción para actuar y ser capaces de dar razones o fundamentar nuestra acción. Para algunos autores, es un primer momento de la responsabilidad. *La acción* se puede definir como la conducta orientada por y hacia un fin.

En el capítulo tercero, partiendo del análisis de los conceptos de *valor*, *principio* y *norma*, se presenta la Moral como uno de los cón-

gos de conducta que actúa en la sociedad para regular los comportamientos sociales y servir de mecanismo de control social.

Por último, el tema cuarto está dedicado a la diferenciación entre *ética privada, ética pública y ética civil*. El objetivo es plantear la moral como uno de los códigos normativos diferenciando entre los distintos niveles éticos: personal, privado, social, público, civil y de mínimos. Se analizan cuestiones como las diferencias y semejanzas de la moral personal y la moral social, lo privado frente a lo público: ética pública, ética profesional, moral civil y ética de mínimos. La Moral y la Ética Social ya no ponen sólo el acento en el comportamiento de los individuos (como la Moral y la Ética personales) de cara a lograr esa vida «buena, feliz, humana». La Moral Social dirigirá la conducta humana en aras de una sociedad feliz, una sociedad justa. La Ética Social reflexionará sobre qué es lo que hace a las sociedades más justas y más felices.

No es la primera vez que JUNQUERA DE ESTÉFANI afronta esta cuestión. Es colaborador habitual del Instituto Superior de Ciencias Morales y ha publicado artículos en la Revista *Moralia* sobre cuestiones de Ética y Derechos Humanos, además de varios libros y artículos sobre cuestiones de máxima actualidad referidas a la Bioética y el Bioderecho (los derechos de los pacientes, la responsabilidad en el ámbito de la medicina), al mismo tiempo que dirige un «Master en Comités de Ética y Bioética de las Instituciones Sanitarias». Por ello, como experto que es en la materia, en las páginas de esta primera parte de la obra, ha sabido sintetizar una amplia problemática y debate sobre la moral privada y la moral pública; unas cuantas páginas, escritas con profundidad y claridad que, sin duda, no dejarán indiferente al lector. Estos primeros capítulos junto con los tres últimos de la obra constituyen el contenido principal del estudio que se ha pretendido realizar bajo el título *Ética y Deontología Públicas*.

## SEGUNDA PARTE: *DERECHO, MORAL Y POLÍTICA*

En esta segunda parte, integrada por los temas 5, 6, 7 y 8, escritos todos ellos por Raúl, SANZ BURGOS se estudian las relaciones existentes entre Derecho, Moral y Política, analizando las principales cuestiones y problemas que plantean dichas relaciones. Partiendo de una cuestión elemental, aunque tal vez innecesaria en este lugar, como es el conocimiento del Derecho, se examina cómo se presenta la realidad jurídica en la organización social, mostrando al Derecho como uno de los instrumentos de que ésta se sirve para su funcionamiento. Sobre tal es-

tructuración de la problemática abordada se adentrará al lector en las relaciones entre el Derecho y la Ética Pública y las relaciones con el Poder Político. Como ya hemos indicado, para tratar dichos contenidos se ha organizado esta parte en cuatro breves temas (del cinco al ocho).

En el tema 5 que se plantea la problemática sobre *la realidad jurídica y el conocimiento del Derecho*, se muestran también las tres dimensiones básicas del Derecho: *norma, hecho social y valor*, que se traducen en las preguntas por la validez, eficacia y justicia de las normas.

El tema sexto está dedicado al estudio de *la organización social y el Derecho*. Se plantean cuestiones tales como: Reconocer que el Derecho puede ser empleado con muy distintos fines en la sociedad; advertir la condición de herramienta tanto conservadora como transformadora del orden social que puede tener el Derecho; las funciones del Derecho como el control social, la organización de la sociedad, la resolución de conflictos y la legitimación del poder social.

Se esbozan en el tema siete *las relaciones entre el derecho y la ética pública* y cómo se condicionan mutuamente ambos sistemas normativos. Se pone de manifiesto la fragmentación moral de la sociedad como punto de partida de las relaciones actuales entre Derecho y Moral. Se describen los motivos que explican la escisión entre ambos sistemas normativos al principio de la modernidad y cómo se ha estructurado el primero para hacer posible una determinada moral. Se exponen los criterios más habituales para distinguir ambos sistemas normativos, así como las doctrinas más estrechamente relacionadas con el problema de la relación entre Moral y validez del Derecho.

Finaliza esta parte con el tema ocho destinado al análisis del *Derecho y el Poder Político*. En esta tema se han expuesto los fundamentos morales del Estado de Derecho así como las instituciones jurídicas básicas de las que se espera contribuyan a la realización del principio ético que le da sentido. Se han señalado los logros de la configuración liberal del Estado de Derecho, así como los motivos de sus carencias. También se han expuesto las líneas generales del cambio de esa forma estatal hacia el Estado social de Derecho.

### TERCERA PARTE: PRINCIPIOS Y VALORES ORIENTADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ÉTICA PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

En esta parte, que comprende los capítulos nueve y diez, escritos por Mercedes GÓMEZ ADANERO, se da cuenta de los principios y valo-

res ético-públicos, entre los que ocupan un lugar destacado los principios y valores constituidos por los denominados derechos humanos y derechos fundamentales, los cuales configuran un marco ético de carácter mínimo y general, junto con los principios más específicos de la función pública. Todos ellos afectan a la actuación de los funcionarios públicos y de los cargos políticos, y han inspirado la normativa específica que atañe a la función pública, en su doble vertiente, funcional y política, como el Estatuto Básico del Empleado público, y el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, que afectan de forma respectiva a ambos colectivos. Por consiguiente el conocimiento de todos ellos es un requisito indispensable para su cumplimiento y respeto, y para que la adecuación de la conducta de funcionarios y políticos a las normas jurídicas y códigos de conducta se produzca en un contexto de sentido ético que oriente toda su actividad.

Por ello en el tema nueve se plantean las relaciones entre *ética pública*, *derechos humanos* y *derechos fundamentales*. El objeto de este tema es el análisis de la función orientadora de los derechos humanos respecto de la actividad de los empleados públicos, ya sean éstos funcionarios, empleados laborales o políticos. Para ello es necesario determinar un concepto de derechos humanos y de derechos fundamentales, dado que, aun participando de un mismo fundamento radical, la dignidad del ser humano, poseen una diversa concreción jurídica, lo que determina un diferente grado de eficacia jurídica. No obstante, ambos tipos de derechos comparten en su fundamento último un carácter ético que se superpone a la obligatoriedad propiamente jurídica y en consecuencia conforman una parte esencial de la ética pública.

El tema diez analiza los *principios básicos de de Ética Pública* que presiden el conjunto de la actividad de la administración y de los empleados públicos, con referencias expresas a la normativa ética y jurídica vigente que afecta a dicha actividad, la cual expone con claridad. Se estudian tanto los principios constitucionales como los del resto de las normas que afectan a la función pública. El objeto de todos estos principios es proporcionar un sentido ético a la actividad de todos los servidores públicos. Cuando una actividad posee una dimensión o sentido ético refuerza las disposiciones jurídicas relativas a dicha actividad, y lo hace en una doble dirección: la primera se encamina a reforzar la obligación jurídica, y la segunda cumple con un papel preventivo de las conductas desviadas, en tanto que, si el sujeto cumple de forma autónoma con sus compromisos éticos, no tienen

que entrar en juego las normas jurídicas represivas sobre conductas lesivas del interés público, cuando, aunque se aplique la fuerza de la ley, ya se ha causado el daño.

La autora de estos dos amplios capítulos, que ha publicado varios trabajos sobre (o relacionados con) los derechos sociales, nos introduce de manera sencilla y asequible en los principios inspiradores de toda la actuación de los funcionarios públicos. Y ha tenido el acierto de vincular todos los principios con los derechos humanos y con los principios constitucionales. Al analizar los textos legales lo hace con precisión y presenta de manera exhaustiva todo el elenco de principios que deben inspirar, tanto jurídica como éticamente la conducta de los funcionarios públicos.

#### CUARTA PARTE: *DEONTOLOGÍA Y CÓDIGOS DEONTOLÓGICOS.*

La cuarta parte de la obra está escrita por N. MARTÍNEZ MORÁN y la integran tres amplios capítulos cuyo objetivo general es el análisis de la dimensión ética del trabajo profesional y más concretamente de los deberes morales de los funcionarios públicos. En efecto, desde el momento en que una persona adquiere la condición de funcionario público o un cargo político, junto a las obligaciones jurídicas regladas propias de su cargo, contrae una responsabilidad también moral frente a los ciudadanos. Incumplir las normas jurídicas es una falta o un delito, pero al mismo tiempo defrauda las expectativas de los administrados, con lo que incurre en una responsabilidad moral y/o política.

Para cumplir este objetivo, entiende el autor que es indispensable analizar y comprender las normas de conducta ética de la Administración Pública, tanto las que se refieren a los deberes jurídicos como a los deberes morales. Y para una mejor comprensión de los mismos considera necesario establecer, por escrito, Códigos de conducta ética o Códigos Deontológicos, que determinen la calidad de los comportamientos éticos de los Funcionarios Públicos y los Gobernantes, del mismo modo que ya existen códigos en el ámbito de los profesionales de la sanidad, de la comunicación o en algunas profesiones jurídicas. Para conseguir dicho objetivo aborda diferentes cuestiones sobre Ética y Deontología de la Función Pública organizadas en tres temas.

En el tema once se estudian conceptos fundamentales tales como *ética aplicada, deontología y códigos deontológicos*, cuya intencionali-

dad es crear una conciencia de la existencia de deberes morales en el ejercicio de las profesiones jurídicas y la necesidad de instaurar en la praxis, junto a los comportamientos jurídicos, comportamientos éticos presentando al mismo tiempo diversos modelos de Códigos Deontológicos. Ello implica analizar el concepto de deontología y la trascendencia de la misma en las profesiones jurídicas y en el ejercicio de la función pública. Por ello se dan respuestas al interrogante sobre qué es la Deontología; se analiza la conveniencia de la codificación de las normas deontológicas, así como la obligatoriedad de las mismas. Se detiene MARTÍNEZ MORÁN, de manera especial, en el análisis de la deontología profesional adentrándose en el estudio de la deontología de las profesiones jurídicas más relevantes. Y, después de analizar algunos principios deontológicos comunes a todas las profesiones termina relacionando la deontología jurídica con los Derechos Humanos.

El tema doce está íntegramente dedicado a los deberes de los funcionarios públicos desde la perspectiva de la ética, planteando la necesidad de la existencia de Códigos Deontológicos en el ámbito del trabajo de las Administraciones Públicas y en el ejercicio del poder político y de la función pública en general. Dos cuestiones resaltan de manera especial: la primera es la *deontología de los funcionarios públicos*, planteando problemas como *la dimensión ética de los funcionarios públicos, principios morales de actuación de los funcionarios públicos, el deber general de servicio a la comunidad, los deberes de los altos cargos de la Administración del Estado y los deberes de los empleados públicos*; la segunda se refiere a *la codificación de la ética pública y la función de los códigos de ética en la conducta pública*.

Y concluye el capítulo con un epígrafe titulado: «*Hacia un código universal de ética pública*» en el que el autor considera necesaria y posible una Ética Pública Mundial que contenga valores y principios comunes de actuación para los gobernantes y funcionarios públicos de todos los Estados del mundo.

El capítulo culminante, y quizá el más comprometido de la obra, es el trece en el que se aborda la problemática cuestión del incumplimiento de los deberes públicos. Afirma el autor que el *objetivo general* de este capítulo es analizar la responsabilidad moral y política de los funcionarios públicos, de los gobernantes y de los políticos por el incumplimiento de sus deberes, especialmente por los actos de corrupción política y administrativa y su incidencia en la sociedad.

Para ello comienza definiendo y diferenciando la responsabilidad jurídica, política y moral de los funcionarios públicos por el in-

cumplimiento de sus funciones para, a continuación adentrarse en el escabroso problema de la corrupción con objetivos específicos: Definir la corrupción y relatar su origen y matices; identificar las causas y consecuencias de la corrupción política y administrativa; definir sus diferentes tipos; analizar el impacto del descrédito de los políticos en la sociedad; identificar cómo incide la corrupción administrativa del Estado en el retraso económico del país y en el descrédito del sistema democrático; realizar propuestas para atajar la creciente corrupción política.

En este sentido, después de delimitar conceptualmente la corrupción se analizan las causas formales, culturales, personales y materiales de la misma. A continuación se exponen los diferentes tipos de corrupción: corrupción privada y corrupción pública; corrupción administrativa, corrupción penal y corrupción política, así como las consecuencias de la misma. Se afronta también el problema de la responsabilidad política y la responsabilidad moral en el ejercicio del poder. Y se termina con dos cuestiones de gran importancia. Por un lado la incidencia negativa de la corrupción sobre la credibilidad en la democracia y finalmente cómo afrontar la corrupción política y administrativa con propuestas y medidas concretas para atajarla, de manera especial con una educación cívica en valores éticos capaz de concienciar a todos los ciudadanos del respeto a las cosas comunes y capaz de inculcar en los servidores públicos la idea clara de servicio a la comunidad en el ejercicio de su actividad profesional.

Para MARTÍNEZ MORÁN, abordar las cuestiones de la ética en la función pública puede considerarse una consecuencia de su esfuerzo científico de los últimos años en los que siempre plantea cuestiones de plena actualidad como se pone de manifiesto en sus valiosas publicaciones sobre *Bioteología, Derecho y dignidad humanas; La protección jurídica del derecho a la intimidad en el ámbito de las investigaciones biomédicas; Los Derechos Humanos como límite a la libertad en las investigaciones biomédicas; El derecho a la integridad de la persona en el marco de la medicina y la biología (en el ámbito de la Unión Europea; o sus estudios sobre Inmigración y derechos humanos; Mujer y derechos humanos etc.*; y las conferencias y cursos dirigidos sobre también cuestiones de actualidad tales como *Causas de la actual crisis de la democracia en España; Educación para la ciudadanía: valores y derechos humanos*. Al mismo tiempo, comprometido con la divulgación y enseñanza de los Derechos Humanos, cabe citar los cursos que desde hace ya varios años dirige a través de la Red: *Curso de Especialista en Derechos Humanos y Curso de especialista en Educación para la ciudadanía: Valores y Derechos Humanos*.

También son muy valorados sus trabajos sobre el origen de los Derechos Humanos en los pensadores clásicos españoles: Vitoria, Suárez, Las Casas, autores y materia sobre la que, sin duda alguna el profesor MARTINEZ MORÁN puede considerarse como uno de los máximos especialistas. Por poner sólo un ejemplo podemos citar su amplio y excelente artículo titulado *Filosofía práctica y compromiso personal en Fray Bartolomé de las Casas*, publicado en la Revista Diálogo Filosófico (julio-septiembre 2007). La exposición que en este artículo se hace sobre los derechos humanos en Las Casas es original y ampliamente razonada, lo que demuestra el profundo conocimiento que tiene de dicho autor.

Pues bien, siempre comprometido con los problemas candentes en la sociedad de nuestro tiempo el profesor MARTÍNEZ MORÁN aborda ahora, en la parte más extensa de esta obra (90 páginas), con prudencia pero sin rubor, con delicadeza pero con profundidad, los problemas de los deberes de los funcionarios y los gobernantes, incardinándolos en el ámbito no sólo de los deberes jurídicos sino en los deberes previos de carácter ético. Y aborda, con especial maestría y honestidad, con claridad, transparencia y valentía –y me atrevería a decir que con acertado criterio– el espinoso problema de la corrupción.

Es de destacar cómo entiende la función pública como un servicio público. Tanto los funcionarios como los gobernantes tienen un único sentido: el de ser servidores públicos. Y lo repite constantemente. Desde esa óptica contempla dicho servicio como una cuestión no solamente jurídica, sino y, ante todo, de responsabilidad ética.

En definitiva entiendo que la obra que comentamos viene a llenar en parte la carencia general de estudios de este tipo, que resultan muy necesarios en un mundo en el que a veces –demasiadas veces– nos olvidamos de que los seres humanos como individuos y como miembros de la sociedad en que vivimos tenemos determinadas obligaciones éticas, tanto en nuestra vida privada como en el ejercicio profesional, obligaciones que adquieren un carácter relevante cuando se enmarcan en el ámbito del servicio público. De ahí que la aportación de la obra *Ética y Deontología Públicas* merezca, tanto por la oportunidad como por la profundidad de los temas tratados y por el coraje en afrontarlos, nuestro especial aplauso.

