

siempre son difíciles de conseguir por separado, aun lo es mucho más alcanzarlos de modo conjunto. Por otro lado, el libro revela igualmente el notabilísimo bagaje jurídico de su autor, a la par que el

conocimiento que ofrece del ejercicio práctico de la función de juez constitucional y de presidente del Tribunal. Hemos de felicitarnos por la aparición de libros como este.

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*, Madrid, Civitas/Thomson Reuters, 2.<sup>a</sup> ed., 2014, 409 págs.

Por FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

I. El profesor Jesús González Pérez es una autoridad científica reconocida nacional e internacionalmente, uno de esos grandes maestros de los que ya quedan muy pocos, y a los que tanto debe la Universidad española. Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense durante muchísimos años, su extraordinaria obra científica es seguida de cerca y muy valorada en muchos países, europeos y latinoamericanos. La relación del profesor González Pérez con Iberoamérica ha sido desde mucho tiempo atrás, y lo sigue siendo, muy intensa. Con estricta justicia, el profesor González Pérez ha sido objeto de múltiples reconocimientos académicos y científicos. Destaquemos que es miembro de número de las Reales Academias de Jurisprudencia y Legislación y de Ciencias Morales y Políticas.

El profesor González Pérez es incansable; su pasión por el mundo jurídico y su preocupación por muchos de los problemas que azotan a la sociedad de nuestro tiempo le han llevado a tratar una enorme diversidad de temas. Una buena muestra de ello nos la ofrece el libro que vamos a comentar, que en buena medida es fruto de la preocupación del autor por la moralización de la vida pública. No en vano, como muy bien dice el autor en el prólogo, la corrupción generalizada que padecemos

constituye una de las más graves cuestiones que se plantean en el Derecho público y, en general, en nuestra sociedad, aunque, como precisa de inmediato, con absoluta razón, esta generalizada corrupción que padecemos no es sino una de las manifestaciones de la degradación de los valores morales que azota a las sociedades, y es evidente que el problema es imposible de superar con normas jurídicas, lo que, añadiríamos por nuestra cuenta, no implica que estas no sean de todo punto ineludibles. Aparecida la primera edición del libro en el año 2006, cuando ya el fenómeno de la corrupción en nuestra vida pública preocupaba seriamente, en el año 2014 se ha publicado una segunda edición ampliada y actualizada, que es la que tenemos entre manos.

La claridad de ideas de González Pérez se pone de manifiesto en todos sus libros ya en el propio sumario de las obras. Este libro lo corrobora una vez más. La obra se estructura en tres grandes partes: corrupción, Ética y moral. El propio autor nos indica en su prólogo que en la primera parte trata de ofrecer un panorama lo más completo posible del fenómeno de la corrupción: su extensión, causas y reacciones a que ha dado lugar, tal y como las mismas se han proyectado en los ordenamientos jurídicos. En la segunda aborda las exigencias de la Ética para intentar re-

generar la vida pública y hacer una Administración pública que, no solo no suscite la desconfianza y el rechazo de los ciudadanos, sino que pueda servir de ejemplo a las actividades privadas, sin limitarse a sancionar el nauseabundo mundo de la corrupción. Si la Ética es una exigencia de conducta de todos los servidores públicos, en la tercera parte se incluyen un conjunto de aspectos en los que la Ética aparece como fin de algunas de las actuaciones administrativas en las que con más frecuencia se contraviene.

II. La primera parte se estructura en cinco capítulos en los que, sucesivamente, el autor aborda el fenómeno de la corrupción en las Administraciones públicas, el ordenamiento internacional encaminado a la lucha contra la corrupción, los ordenamientos hispanoamericanos existentes al respecto, el ordenamiento de la Unión Europea y el español.

Para mostrarnos que, desgraciadamente, la corrupción no es un problema de hoy, sino que viene de muy atrás, con enorme ingenio y gracia, el autor recurre a la 2.<sup>a</sup> edición de la obra *Diccionario de los políticos* (1855), de ese gran escritor del XIX, dedicado al periodismo, que fue Juan Rico y Amat, quien, con enorme gracejo y verismo, define la palabra moralidad del siguiente modo:

«Señora extraviada en la corte cuyo paradero se ignora, por más que se ha ofrecido un hallazgo al que la presente.

Los que más aparentan buscarla le cierran la puerta cuando se presenta en sus casas y, aburrida de tanto desprecio, dicen que va peregrinando ahora por los pueblos pequeños, acompañada de su hermana la justicia, tan despreciada como ella. Probablemente tendrán que emigrar pronto de España, si no quieren morir de una sofocación».

La definición nos parece genial, y por ello la hemos transcrito en su totalidad, pero nos revela con toda nitidez que el problema que padecemos está lejos de ser meramente coyuntural. Recuerda el autor, que la preocupación por el fenómeno ya hizo surgir una abundante literatura sobre la corrupción en el último cuarto del pasado siglo. Si no hay dudas acerca del diagnóstico de la situación, ni sobre la necesidad de reaccionar, las divergencias aparecen a la hora de determinar las causas. González Pérez se refiere a tres: degradación de los valores morales, ausencia de espíritu de servicio público y colonización del Estado por los partidos políticos. No nos cabe duda de que la quiebra de los valores morales es la causa determinante, pero a continuación colocaríamos esa funesta colonización partidista del Estado que sufrimos. Si tenemos en cuenta que la moralidad es un término desconocido por muchos, no todos, desde luego, de nuestros dirigentes políticos, pese al cinismo que suelen exhibir con sus grandilocuentes declaraciones en contrario, y atendemos al descarado manejo partidista (encaminado en último término en su propio y exclusivo beneficio) de las instituciones, tenemos las claves del fenómeno que tanto preocupa a la sociedad. El autor recuerda algunas de las vías contempladas en un famoso Informe elaborado en el Reino Unido por Lord Nolan para, ya al margen de las normas legales, hacer frente a la corrupción, aunque como muy bien precisa, y creemos que su conclusión es inapelable, solo saldremos de esta profunda crisis de valores morales con una «radical renovación personal y social capaz de asegurar justicia, solidaridad, honestidad y transparencia», como proclamaba la Encíclica *Veritatis Splendor*.

El libro se detiene a continuación en la internacionalización de la lucha anticorrupción, pues el eficaz combate contra la misma requiere de la cooperación internacional. A tal efecto, el autor se centra en el análisis de los tres convenios que conside-

ra más importantes, uno de ámbito mundial, la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, y los otros dos de ámbito regional: la Convención Interamericana contra la corrupción, hecha en Caracas el 28 de marzo de 1996, cuando en Venezuela existía un régimen democrático, pues, permítasenos decir, que hoy hacer en Caracas, con ese régimen esperpéntico y autocrático que es el «madurismo», un instrumento de esta naturaleza sería una verdadera bufonada, y el Convenio sobre corrupción civil del Consejo de Europa (Convenio n.º 174), hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999, que junto con el Convenio penal (Convenio n.º 173), del 27 de enero del mismo año, fueron ratificados y entraron en vigor, con las salvedades manifestadas por algunos de ellos, en la casi totalidad de los Estados europeos.

En el capítulo subsiguiente, el autor, un excelente conocedor de los ordenamientos iberoamericanos (aunque él los llama hispanoamericanos, bien que también incluye a Brasil), se centra en el estudio de la lucha contra la corrupción en esta área geográfica y cultural. Las medidas normativas y de otra índole adoptadas en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Méjico, Perú y Venezuela, son analizadas con cierto detalle. Sigue un breve capítulo dedicado al ordenamiento de la Unión Europea, en el que el autor presta especial atención al Informe Anticorrupción de la UE y a la creación del Grupo de expertos en corrupción. Y como es obvio, cierra esta parte del libro un repaso del ordenamiento español al respecto, que viene dado, primero, por los Convenios internacionales que España ha ratificado y, después, por la legislación propiamente española contra la corrupción. En nuestro país existen multitud de disposiciones que contienen normas, algunas muy concretas, cuya finalidad, directa o indirectamente, es luchar contra esta grave lacra, pero no parece, diríamos por nuestra cuenta, que tengan una gran efica-

cia. El autor cree que merece destacarse, pese a su inutilidad, la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, cuyas medidas están inspiradas en el principio de transparencia. Aunque como ya se dijo, el problema no lo resolverán de raíz las normas jurídicas, lo cierto y verdad es que tampoco las mismas parecen ser lo suficientemente eficaces, quizá porque en España, como dice el refrán, «hecha la ley, hecha la trampa», y los políticos que hacen las leyes se las arreglan a la perfección para trampearlas con toda desvergüenza y, hasta hace bien poco, sin ninguna consecuencia jurídica.

III. La Ética centra la segunda parte del libro. Como dice el autor, es tal el nivel de degradación de los valores éticos en las Administraciones públicas, que parece que la cuestión se centra en la corrupción, cuando esta constituye tan solo uno, aunque sea el más grave, de los atentados a la Ética en que puede incurrir un servidor público. Pero existen otros muchos que, ante la generalidad de aquella, han quedado relegados al olvido o considerados pecados veniales o hasta prácticas administrativas que no vale la pena desterrar. De ahí que González Pérez, con toda la razón, señale que si se quiere, de verdad, regenerar la vida pública, es necesario no limitarnos a sancionar el nauseabundo mundo de la corrupción, y recordar otros elementalísimos deberes. A juicio del autor, en sus relaciones con la Administración pública la Ética ofrece dos aspectos: 1) la Ética como exigencia de todos y cada uno de los servidores públicos, cualquiera que fuese la actividad administrativa que realicen, y 2) la Ética como fin de la acción administrativa.

Tres aspectos centrales se presentan al abordar el tema de la Ética en la Administración pública: la determinación de los deberes exigidos a los servidores públicos; las medidas preventivas encaminadas a ga-

rantizar el cumplimiento de tales deberes, y, por último, la reacción ante las infracciones que, pese a todas las prevenciones, se cometan. Esos tres grandes aspectos son detenidamente desarrollados en los diversos capítulos integrantes de esta segunda parte.

González Pérez se detiene así, en primer término, en los sujetos frente a los que la Ética pública ha de proyectarse, que no deben ser tan solo los agentes públicos, por cuanto aunque nos estemos refiriendo a la Ética en la Administración pública, también tiene relevancia la conducta de los ciudadanos. A partir de esta consideración subjetiva, el autor se centra en el análisis de los distintos deberes que recaen ya de modo específico sobre los servidores públicos, que vertebra en estos grupos: deberes personales, deberes en relación con las autoridades y superiores, en relación con otros empleados y, finalmente, en relación con los administrados, atendiendo de modo muy particular a las novedades que al respecto ha introducido la reciente Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Si los principios de la Ética pública se proyectan hacia aquellas actividades humanas que se desarrollan en el ámbito del servicio público en su acepción más amplia, será necesario atender a algunos principios y reglas que lo rigen. Es lo que hace el autor, que, entre otros aspectos, atiende al imperativo constitucional (art. 103.1 CE) de servir con objetividad los intereses generales, o a la dedicación al servicio público, la protección del patrimonio público y las pautas que han de regir la utilización de los bienes públicos. La Ética pública también se traduce en una serie de exigencias respecto de la actividad de los servicios públicos, que a continuación examina el autor, dedicando una particular atención al principio de transparencia, que plantea como cuestión previa la necesidad de su correcta conceptualización. A tal efecto, nuestro autor hace suya la consideración de González

Navarro de que el entendimiento de este principio exige tener presente algo que, siendo por demás obvio, suele pasarse por alto: que el reverso de la transparencia no es el secreto sino la opacidad. Siguiendo de cerca al citado autor, González Pérez considera que el principio de transparencia comprende tres clases de deberes: el deber de informar, el deber de sigilo, esto es, el deber genérico de discreción, y el deber de secreto, que es un deber específico, referido a un asunto concreto. Se analizan a continuación los distintos aspectos vinculados con la publicidad y la información pública.

Esta segunda parte se cierra con dos capítulos dedicados a las medidas legales para garantizar un comportamiento ético, medidas que lógicamente se diversifican en dos grandes bloques: uno que incluye las distintas obligaciones que pesan sobre los servidores públicos, al acceder al puesto público, en el ejercicio de su actividad y al cesar en la función pública, lo que de algún modo se complementa con la garantía del procedimiento, y otro bloque que contempla las medidas represivas, de reacción frente a aquellas actuaciones contrarias a la Ética, desde la sanción penal hasta la responsabilidad patrimonial.

IV. La moral constituye el objeto de la tercera y última parte del libro. A partir de la consideración de que en nuestro ordenamiento jurídico administrativo existen normas en que todavía está presente la moral, en gran medida como residuo de una legislación de otras épocas, el autor intenta en esta parte ofrecer una exposición sistemática de esas manifestaciones y delimitar el sentido y alcance que en nuestro ordenamiento jurídico administrativo tiene la moral, porque, como muy bien dice, si existen conceptos relativos en el tiempo y en el espacio, pocos alcanzan el grado de la moral, quizás tan solo el del orden público. Esta parte se estructura a lo largo de cinco capítulos con contenidos bien diversos.

Tomando como punto de partida la evolución del Estado, que de ser desde la Constitución de 1812, con la salvedad de muy limitados periodos de tiempo, un Estado confesional, ha pasado a ser un Estado laico, González Pérez cree que no resulta posible sentar fórmulas generales, y que la intensidad en nuestra legislación administrativa de la referencia a reglas de moralidad, honorabilidad o buena conducta, ha de concretarse a los distintos ámbitos de regulación. A partir de esta visión general, el autor cree que la moral puede contemplarse como presupuesto para el ejercicio de actividades, causa de exención de deberes o límite frente al ejercicio de potestades administrativas, pero también puede visualizarse como fin de la acción administrativa. Recuerda el ilustre administrativista, que la moralidad ciudadana ha constituido tradicionalmente una de las causas legitimadoras de la intervención administrativa; así figuraba en el artículo 1.º.1 del Reglamento de servicios de las Corporaciones locales de 1955. El autor va en cualquier caso a circunscribir su visión a estos concretos aspectos: el de la llamada policía de la moralidad; la que con toda razón valora como una desafortunada campaña de fomento de la Administración estatal, la llevada a cabo en relación al uso de preservativos; la cuestión de la formación moral como fin de la acción administrativa, y, en fin, la reacción ante la biología genética y los trasplantes de órganos humanos. A título previo, el profesor González Pérez considera ineludible llamar la atención sobre el grado de degeneración a que se ha llegado en la actuación de los entes públicos, principalmente en el ámbito de la comunicación social, precisamente por aquellos que debían asumir una función educativa. Y dicho esto precisa con toda razón, que no es que la realidad social se haya impuesto, sino más bien que la realidad social está siendo conscientemente deformada, por una acción dirigida a destruir unos valores tradicionales.

En el capítulo siguiente, el libro aborda el tema de la pornografía en el tratamiento dado al mismo por el Tribunal Constitucional. En su introducción, González Pérez no puede ser más claro, ni desgraciadamente describir con más verismo una terrible realidad. Como bien dice, existen palabras que carecen de sentido en la corrupta y degenerada (y estos calificativos se han de atribuir a quien esto escribe) sociedad de nuestro tiempo. Si se utilizan es en sentido peyorativo. Y se ridiculiza a todo aquel que hace gala de ajustar su conducta a cuanto ellas suponen. La riqueza de estas palabras nos da una idea exacta de cuánto han representado al sentido de vida español. Honestidad, modestia, recato, compostura, decencia, moderación, pudor... responden a conductas propias de otras épocas. Y así lo viene a corroborar la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/1995, de 23 de febrero, que no deja muy bien parado ese bien jurídico constitucional de la mayor importancia que es la protección de la juventud y de la infancia, que el artículo 20.4 CE enuncia como límite de las libertades que el propio precepto constitucional contempla.

Al matrimonio dedica el autor dos capítulos de esta parte, uno dedicado al matrimonio entre personas del mismo sexo, legalizado en nuestro país a raíz de la promulgación de la Ley 13/2005, de 1.º de junio, y otro al derecho a contraer matrimonio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Con absoluta razón, González Pérez se refiere a la contravención de la ley natural de los matrimonios del mismo sexo, y ya desde una perspectiva constitucional, creemos que también le asiste la razón cuando aduce que no parece que la ley no contravenga la Constitución a la vista de lo que dispone su artículo 32. En su estudio del derecho a contraer matrimonio en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en relación al artículo 9.º de la Carta de los Derechos Fundamenta-

les de la Unión Europea, que adoptó una fórmula más general que la del artículo 12 del Convenio Europeo de 1950, recuerda el autor que en las explicaciones del *Praesidium*, que, sin valor jurídico, trataba de aclarar las disposiciones de la Carta de Derechos de la Unión, al aludir a las diferencias entre los dos preceptos citados, se decía que la redacción del precepto que reconocía este derecho se había modernizado «para abarcar los casos en los que las legislaciones nacionales reconocen vías distintas a las del matrimonio para fundar una familia», lo que, como apostilla nuestro autor, parecía que esas otras uniones o familias que podían reconocer las legislaciones nacionales no eran matrimonios. El matrimonio seguía siendo la unión natural entre un hombre y una mujer para convivir y tener hijos. Y así se había dicho en algunas sentencias, no del TEDH, sino del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como sería el caso de la Sentencia de 31 de mayo de 2001 (*Alemania y Suiza c. Consejo*), como también que las relaciones entre homosexuales no se podían equiparar a las relaciones entre personas de distinto sexo (Sentencia de 17 de febrero de 1998). En fin, añadiríamos por nuestra cuenta, que España, con los bandazos históricos habituales, ha pasado de un extremo al otro, y poco le ha importado al legislador socialista lo que dijera la Constitución, y lo que la lógica, el sentido común y el orden natural de las cosas recomendaban, y con ello no queremos decir ni mucho menos que se debiera de haber impedido otorgar un reconocimiento jurídico a las uniones entre personas del mismo sexo, sino tan solo que a cada situación debía identificársela por su propio nombre y no llamar matrimonio a lo que no lo es, por mucho que lo diga el legislador.

Esta última parte incorpora asimismo un capítulo dedicado a la protección de la salud sexual, y en él se analiza con cierto detalle el régimen jurídico establecido por

la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, llamada «de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo», prestando asimismo una especial atención a la Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2005, dictada en un recurso de casación interpuesto contra la dictada por la Audiencia provincial de Córdoba en un proceso penal seguido por delitos de corrupción de menores y de agresión sexual, sentencia que, a juicio del autor, refleja la notable transformación de la concepción de la sexualidad.

Hemos de terminar. La pluralidad de los temas abordados por el profesor González Pérez, su profundo dominio del Derecho internacional, latinoamericano, europeo y comunitario, además, innecesario es decirlo, del nuestro, su profundísimo conocimiento de la jurisprudencia constitucional y ordinaria, el tratamiento pluridisciplinar con que se enfrenta a las diversas cuestiones abordadas, siempre han sido pauta común en sus múltiples publicaciones y este libro no es una excepción. Jesús González Pérez atesora una enorme sapiencia y tiene una claridad de ideas asombrosa; basta con escuchar alguna de sus conferencias o leer cualquiera de sus publicaciones para constatarlo, y además, frente a las componendas y apañíos con el poder de algunos supuestos intelectuales, Jesús habla y escribe con toda claridad, sin concesiones a lo en cada momento políticamente correcto, y lo que es más, y como me precio de conocerlo y tratarlo desde hace ya muchos años me permito esta licencia, en su trayectoria personal siempre ha sido y es plenamente coherente con sus ideas, lo que no siempre acontece. Como cualquier iuspublicista digno de tal nombre conoce, el profesor González Pérez es uno de esos grandes maestros que en tiempos pretéritos alumbraba la Universidad española y que, desgraciadamente, tan escasos son en los últimos años en nuestra degradada *Alma Mater*.