

Enrique Benítez Palma
Consejero
Cámara de Cuentas de Andalucía

Apuntes sobre el papel del control externo en el ámbito del Derecho a una Buena Administración¹

RESUMEN/ABSTRACT:

Los años recientes han habilitado un escenario abierto a la innovación pública en el ámbito de la transparencia, las políticas de integridad, el buen gobierno y el desarrollo del Derecho a una Buena Administración. En este sentido, la administración pública española no puede permanecer al margen de las grandes tendencias internacionales, descritas por organismos e instituciones como la OCDE o Transparencia Internacional, y que están dando una importancia creciente al papel del control externo como pilar de integridad, como piedra angular de las políticas públicas de prevención y lucha contra la corrupción y el fraude. En este sentido, se sostiene que el control externo puede y debe jugar un papel relevante en relación con el Derecho a una Buena Administración, un derecho procedente de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que ha sido incorporado a los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados en estos últimos años.

In recent years, we have seen the growth of an open platform for public innovation in transparency, integrity policies, good governance and the development of the Right to Good Administration. In this context, Spain's public administration cannot be left at the margin of the big international trends, as described by agencies and institutions like the OECD and Transparency International. These are increasingly emphasising the role of external monitoring as a pillar of integrity, as a cornerstone of public policies to prevent and fight corruption and fraud. In the light of this, we maintain that external monitoring can and should play a significant role in relation to the Right to Good Administration, which is enshrined in the European Union Charter of Fundamental.

POLÍTICAS DE INTEGRIDAD, CONTROL EXTERNO, TRANSPARENCIA, LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN, BUEN GOBIERNO, DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN, CALIDAD DEMOCRÁTICA
INTEGRITY POLICIES, EXTERNAL MONITORING, TRANSPARENCY, THE FIGHT AGAINST CORRUPTION, GOOD GOVERNANCE, THE RIGHT TO GOOD ADMINISTRATION, QUALITY OF DEMOCRACY

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

¹Versión corregida de la ponencia presentada por el autor al Congreso Gigapp 2015, titulada "El control externo y el Derecho a una Buena Administración".

1. INTRODUCCIÓN

La gestión pública se ha visto desbordada en estos últimos años debido a la crisis, las políticas de austeridad y los fallos de los controles en las políticas públicas. Los errores de supervisión financiera, en unos casos, la ineficacia de muy diversas decisiones de gasto público, en otros, y la sensación ciudadana de que el sector público ha dejado de proteger y servir a la sociedad para enfocar su acción hacia grandes intereses financieros y corporativos, por una parte, y a certeros intereses electorales a corto plazo, por otra, son las causas posibles, pero no únicas, de una clara desafección también hacia lo público.

Este deterioro de la imagen de lo público ha coincidido en el tiempo con un cambio de paradigma interrumpido. Si en los años ochenta del siglo pasado se presentó con entusiasmo la Nueva Gestión Pública como antídoto frente al neoliberalismo que discutía todo lo que hacía el Estado², y en los noventa llegó la Gobernanza para dotar de legitimidad a lo público a través de la participación ciudadana, esta crisis de imagen, esta orfandad que sienten muchos ciudadanos al ver que los recortes se ceban con la parte más vulnerable de la sociedad, no tiene todavía un paradigma de gestión que sostenga la necesaria reconversión de lo público hacia un sistema de valores que incorpore conceptos en auge como transparencia, rendición de cuentas, ética pública, integridad, buen gobierno o buena administración. Se trata sin duda de términos ya manejados, pero que deben construir entre todos un nuevo marco de referencia, un nuevo paradigma que devuelva a la gestión pública su papel como vector de cambio hacia una nueva forma de hacer las cosas, y también la legitimidad social perdida en estos años de despilfarro, ausencia de control, deterioro de servicios fundamentales y austeridad como casi exclusiva estrella polar de las políticas públicas.

La propuesta de garantizar el derecho a una buena administración queda consagrada en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, aprobada en el ya lejano año 2000, y que en su artículo 41 (Derecho a una Buena Administración) establece textualmente los siguientes mandatos:

1. *Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*

2. *Este derecho incluye en particular:*

- *El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,*

- *El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,*

- *La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*

3. *Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

4. *Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

Si bien la Carta Europea de Derechos Fundamentales hace referencia, en su artículo 43, estrictamente a la figura del Defensor del Pueblo, el desarrollo de estos preceptos y su incorporación a las distintas legislaciones nacionales han permitido la expansión de una normativa vigilante, en el sentido más amplio de la palabra, de la acción de la administración pública. Toda la legislación contemporánea y reciente relacionada con la transparencia, el buen gobierno, el acceso a la información, la protección de datos o el gobierno abierto (conceptos tan distintos entre sí como relacionados a la hora de su implementación) tiene como paraguas justificativo precisamente la Carta Europea de Derechos Fundamentales.

En este contexto, es adecuado recordar que precisamente en el año 2015 se ha modificado la Ley del Tribunal de Cuentas con objeto de ampliar sus cometidos. En efecto, la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas fue expresamente modificada por el legislador a través del artículo 3.5 de la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos.

De esta manera, si ya el artículo primero de dicha Ley 2/1982 afirmaba que “el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público”, la nueva redacción del artículo noveno establece en su punto primero que su función fiscalizadora “se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, **transparencia**, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”.

Acorde con esta nueva redacción de su Ley, **el Tribunal de Cuentas ha incorporado en su Plan de Actuaciones para el año 2016 la fiscalización del principio de transparencia como una cuestión transversal que**

²Hood y Dixon acaban de publicar un interesante volumen sobre los efectos de la Nueva Gestión Pública, para concluir que lejos de conseguir sus beneficiosos efectos de conseguir lo mismo con menos, en el Reino Unido la aplicación de este paradigma ha encarecido los servicios públicos y ha multiplicado las quejas de la ciudadanía. <http://governancejournal.net/2015/04/09/npm-af-er-30-years-higher-costs-more-complaints/>

debe analizarse, de la misma manera que debe hacerse con el principio de igualdad de género. Un asunto que enlaza de lleno con las consecuencias prácticas del desarrollo legislativo del espíritu de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y su descripción inicial del Derecho a una Buena Administración.

2. CORRUPCIÓN, DESAFECCIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Una noticia reciente alertaba de la hiperactividad de la Fiscalía Anticorrupción en España, embarcada en más de 340 causas abiertas, el doble que en el año 2008. La corrupción ha ido minando la confianza de la ciudadanía en las instituciones que sostienen el sistema de democracia de partidos y democracia representativa: desde la Jefatura del Estado hasta los más pequeños Ayuntamientos, rara es la institución o administración pública que no se haya visto salpicada por algún escándalo relacionado con el uso de fondos públicos y con la observancia de las leyes y el marco legal vigente.

La corrupción ha sido bien estudiada en España por politólogos como Manuel Villoria. Durante los años de bonanza económica, parecía que todo valía, que la auditoría ciudadana de la gestión pública que se hace cada cuatro años era un examen benévolo. Muchos resultados electorales han ido contra corriente, premiando a quienes se saltaban las normas y castigando precisamente a sus denunciantes. La era Gil en Marbella es quizás el episodio político y social paradigmático de una forma de actuar desde las instituciones y de una forma de pensar por parte de la sociedad gobernada. El saqueo

de lo público desde lo público y desde la legitimidad democrática provocó un antes y un después y también una decisión excepcional pero contemplada en nuestro marco legislativo vigente: la intervención de una Corporación Local por el Estado.

Las elecciones celebradas en 2014 y 2015 parecen haber marcado un límite, un punto de inflexión en la actitud ciudadana con respecto a la tolerancia a la corrupción. Y aunque se haya desvanecido todo lo que era sólido, en certeras palabras de Antonio Muñoz Molina, espectador privilegiado del esplendor del gasto público estatal, autonómico y municipal, parece que por fin en España se ha producido una reacción³, que estaba larvando desde las elecciones municipales del año 2011 (indignados, Movimiento 15M), y que ha traducido el descontento social en protesta expresada a través de los cauces democráticos⁴.

Este cambio es muy importante. La respuesta ciudadana ha obligado a actuar con firmeza a todas las instituciones vinculadas o salpicadas por algún episodio de ausencia de respeto a la sociedad y a las normas comunes. Por ejemplo, se ha producido un relevo en la Jefatura del Estado. Se han aprobado nuevas normas que supuestamente deben servir para aportar transparencia a la gestión pública y propiciar la rendición de cuentas de las instituciones. Se ha modificado por dos veces en esta legislatura la legislación que afecta a la financiación de los partidos políticos. Y existe un creciente escrutinio público hacia el trabajo de los cargos públicos y hacia la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas.



³Es muy instructiva la lectura del reciente trabajo de María del Mar Martínez Rosón: “Yo prefiero al corrupto: el perfil de los ciudadanos que eligen políticos deshonestos pero competentes”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 153, pp. 77-94.

⁴El más reciente libro del prestigioso politólogo navarro Daniel Innerarity se titula precisamente “La política en tiempos de indignación”, Galaxia Gutenberg, 2015. Democracia y democratizaciones. Editorial CIS, Madrid, 2013.

La reacción de las instituciones abre la posibilidad de iniciar un proceso riguroso de regeneración institucional. Las secuelas de la crisis y una cierta sensación de impunidad habían amenazado incluso al llamado “consenso de la Transición”. El politólogo italiano Leonardo Morlino había advertido⁵ de la fragilidad de las democracias del sur de Europa, muy especialmente de aquellas que, como Grecia, España o Portugal, venían precedidas de regímenes dictatoriales alérgicos a la transparencia y a la rendición de cuentas. La ausencia de un marco cultural institucional basado en el respeto a las normas y a los ciudadanos es una hipótesis de trabajo interesante. Fuesen cuales fuesen los cimientos, existía y existe un grave problema que obliga a reflexionar y actuar.

En un contexto global de crisis y desafección, con ascenso de nuevas formaciones políticas ajenas a los partidos tradicionales, con cambios de gobierno en muchos países europeos y una demanda de responsabilidades cada vez más exigente por parte de una sociedad cada vez más formada, el intento coordinado de las instituciones para devolver la confianza en la democracia representativa era obligado. Así, tanto la OCDE como otras instituciones supranacionales han puesto el foco de su trabajo y de su producción documental precisamente en la lucha contra la corrupción, un tema recurrente cuando se trataba de recomendaciones para países en vías de desarrollo pero que ha terminado utilizándose también para las democracias occidentales, cuestionadas y criticadas.

Por lo tanto, estamos ante un momento de oportunidad para analizar y promover cambios tendentes a la prevención y la lucha contra la corrupción, a la consecución de los ideales constitucionales de buen gobierno y de buena administración. Es una prioridad política, en estos momentos, y por supuesto hay que analizar esta visión actual como una oportunidad democrática.

Las cosas han cambiado. Las redes sociales y las nuevas tecnologías permiten la comunicación simultánea, la democratización de contenidos y las relaciones entre iguales⁶. Ya no es posible controlar la información. Ya no es posible jugar con los tiempos. Las primaveras árabes y otras situaciones similares han demostrado que es imposible parar una movilización masiva convocada espontáneamente desde un teléfono móvil. Los ciudadanos utilizan cada vez más medios para informarse. Su exigencia de credibilidad se ha multiplicado. No se puede seguir actuando como Fouché en pleno siglo XXI.

La exigencia de más democracia y transparencia; la

demanda de una gestión pública más eficaz, eficiente y de verdad orientada a los servicios públicos; la introducción en el debate público de nuevos conceptos de contenido tan potente como “integridad”, “ética pública” o “credibilidad” están señalando un camino de reforma de lo público y de su control por el que ya están transitando las instituciones más avanzadas. Hay que luchar contra la corrupción y establecer más controles y más eficaces, porque lo que está en cuestión no es sólo la confianza ciudadana en el potencial transformador de lo público: la amenaza va mucho más allá y afecta al propio funcionamiento de la democracia representativa tal y como la conocemos hasta ahora.

En este entorno, como se ha dicho, surge la oportunidad de analizar los errores y hacer aportaciones de mejora. La propuesta de este trabajo es la siguiente: para luchar contra la corrupción, existe la herramienta del control externo. Un control independiente⁷ y de legitimidad parlamentaria, ya desplegado, y que sólo necesita más medios y una mayor amplitud de sus trabajos actuales para convertirse en una herramienta de detección y prevención de la corrupción, pero también propositiva para diseñar y articular medidas de reforma capaces de mejorar la función pública y ayudar a los gestores a cumplir con la normativa vigente. Y todo ello en el marco del derecho a una buena administración, un derecho incorporado a los nuevos estatutos de autonomía. Un derecho éste que se ha identificado hasta ahora con la figura hermana del Defensor del Pueblo pero que sin duda es un paraguas inmejorable para el desarrollo de unas tareas de fiscalización más preventivas y propositivas.

En estos últimos tiempos son muchas las iniciativas que se están tomando para luchar contra la corrupción y prevenirla. La experiencia nos dice que el sector público suele ir a remolque del sector privado en estos casos. Auditoras y consultoras privadas (como por ejemplo Garrigues o KPMG, entre otras muchas) ya han diseñado paquetes para empresas dirigidos a la realización de mapas de riesgos y a la prevención de conductas penales, en línea con las propuestas internacionales *anti-bribery* o de lucha especialmente contra los sobornos, que en España suelen acogerse a la categoría penal no siempre bien delimitada de la prevaricación y del cohecho. La certificadora AENOR ya ha anunciado que las normas ISO están trabajando en un interesante nuevo modelo de gestión de riesgos para la prevención de delitos, que estará listo en el verano de 2016 bajo el nombre ISO 37001. Y esto no ha hecho más que empezar.

⁵Democracia y democratizaciones. Editorial CIS, Madrid, 2013.

⁶Así lo anticipó Manuel Castells en su libro “Redes de indignación y esperanza”. Alianza editorial, 2012.

⁷Precisamente la ISSAI X recoge la llamada “Declaración de México” sobre la independencia de las Instituciones de Control Externo.

Las administraciones públicas sin duda van a subirse a este carro de análisis de riesgos y prevención de delitos. Ya lo han hecho en Cataluña, cuya Oficina Antifraude ha elaborado un riguroso documento sobre la prevención y el análisis de riesgos en el sector público. Y de su mano algún Ayuntamiento (Sant Cugat del Vallés) ha aprobado un Plan Municipal de Integridad con sus correspondientes compromisos e indicadores para trasladar a la gestión municipal la oleada de exigencia de honestidad que empapa las relaciones de los ciudadanos con las instituciones que les gobiernan. También la Comunidad Autónoma de Aragón se encuentra en proceso de tramitación parlamentaria de una Ley de Integridad y Ética Pública, cuyo objeto queda definido ya en el artículo 1:

“el establecimiento del régimen de promoción, impulso y garantía de la integridad y ética pública en el sector público de Aragón y en las personas y entidades que se relacionan directamente con el mismo, así como la creación y regulación de la Agencia de Integridad y Ética Pública”. No parece, pues, que se trate de una moda, sino más de bien de un cambio profundo que ha llegado para quedarse.

3. LOS RETOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN UN CONTEXTO DE AUMENTO DE LA EXIGENCIA CIUDADANA

Como se ha comentado en el inicio de este trabajo, la gestión pública y la Ciencia de la Administración parecen haber sido cogidas “por sorpresa” en este cambio de percepción de la ciudadanía hacia lo público. Si en los años ochenta la defensa de lo público frente a los envites de la “*reaganomics*” apostaba por una imitación del modelo privado, en la creencia de que era necesario y positivo copiar o imitar patrones de comportamiento para volver a legitimar lo público (según el paradigma de la Nueva Gestión Pública), la tendencia administrativa hacia la burocracia y hacia la tecnificación de los debates y la toma de decisiones había propiciado un nuevo enfoque (Gobernanza) basado en la necesaria participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Ambos paradigmas han quedado en entredicho tras varios años de crisis y de austeridad. Por una parte, los postulados de las ventajas de la Nueva Gestión Pública se han demostrado insostenibles cuando la propia burbuja de presupuestos públicos ha estallado. Inmersas las administraciones públicas en años de economía expansiva y presupuestos crecientes, nadie o casi nadie se preocupó durante la llamada “década dorada de la economía española” de realizar análisis rigurosos de eficacia y eficiencia de las diferentes políticas públicas.

No es la evaluación el fuerte de nuestras administraciones. Pese a la creación de la Agencia Estatal de

Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) y a sus informes, manuales y recomendaciones, la cultura de la evaluación de resultados no ha calado en la administración pública española. No lo ha hecho en el ámbito político, en el que la constatación del fracaso o fiasco de una determinada política pública podría tener efectos electorales, obviando su utilización. No ha calado en las esferas más elevadas de la administración, a veces demasiado ensimismadas y suficientemente preparadas como para someterse a análisis *ex post* de sus propios diseños y decisiones. Y tampoco lo ha hecho en los niveles intermedios, donde falla la identificación de sus propios integrantes como directivos públicos.

Hay algunos ejemplos llamativos sobre el efecto contrario de algunas bienintencionadas políticas públicas. Por ejemplo, a finales de los años noventa la administración de Tony Blair encaró con valentía el problema de los embarazos no deseados entre la población femenina adolescente británica. Para tratar de aportar una solución adecuada a este problema y de paso actuar sobre el siempre complicado mercado de la vivienda, alguien decidió que podría ser interesante proporcionar una vivienda del gobierno (una especie de VPO si el caso hubiese sido español) a quienes acreditaran un embarazo no deseado y fuese menor de 16 años. El resultado fue que se triplicó la tasa de embarazos no deseados en el segmento de la población auxiliado por la administración con tanta generosidad. Un fracaso en toda regla que demuestra que el diseño de políticas públicas debe hacerse con rigor y siempre evaluando sus resultados.

La bonanza económica y el carácter incrementalista de nuestra política presupuestaria abonaron el terreno para el descontrol acrítico. Cada año había más dinero, dinero para todo y para todos. Se iniciaron planes y se dotaron de dinero público. Se copiaron modelos de éxito sin pensar en el entorno (el “efecto Guggenheim” ha supuesto el gasto de centenares de millones de euros en proyectos estériles). Se destinaron millones de euros a actuaciones de las que no se ha hecho el menor seguimiento. Porque la continuidad tampoco es precisamente una de las virtudes de nuestra forma de hacer las cosas.

En este sentido, cuando nadie discutía la necesidad de utilizar bien o mejor el dinero público, porque había para todos, sobraban los imprescindibles análisis de eficacia y eficiencia. La Nueva Gestión Pública lo que debía hacer era incorporar a los ciudadanos a la toma de decisiones, ya que la abundancia de dinero ya legitimaba de sobra la actuación de la administración. Y de la mano de la gobernanza comenzaron a escribirse manuales y celebrarse conferencias sobre la inclusión de la perspectiva de los

ciudadanos en la puesta en marcha de grandes proyectos diseñados en despachos y esbozados sobre papel.

La crisis y todas sus consecuencias colaterales han hecho saltar por los aires este equilibrio inestable. Por una parte, el naufragio ha permitido ver lo que se escondía detrás del escenario: sobregasto, proyectos que no interesaban a nadie, mezcla de intereses públicos con intereses privados, corrupción. Por otra, los ciudadanos han sentido en sus propias carnes las nuevas carencias presupuestarias, el coste compartido de los servicios públicos esenciales (llamado “copago” y que afecta a la educación, la sanidad o la atención a la dependencia, por ejemplo). La llamada “consolidación fiscal” (esto es, la subida de tributos) ha afectado a todos los bolsillos. Donde antes se nadaba en la abundancia, ahora se nada en la frustración y el lamento.

La primera reacción social fue de indignación. Se quebró la confianza en lo público y en quienes habían gestionado lo público. En los políticos para empezar. En los partidos políticos tradicionales para continuar. En las instituciones por supuesto. Y en las personas que trabajan en lo público (seguras de no perder su puesto de trabajo en un momento de brutal destrucción de empleo) por descontado. Lo público pasó de ser una palanca de apoyo para el progreso a ser un enemigo de la equidad social. De ser parte de la solución a ser “el problema”. Muchas personas en muchos sitios diferentes comenzaron a pedir cuentas. Lo que ha salido a la luz no le ha gustado a nadie, pero sin embargo constituye una oportunidad excelente para revisar lo que ha fallado.

Los ciudadanos quieren participar, sí, pero sobre todo quieren confiar en gestores honestos y administradores honrados. Quieren buenos funcionarios, buenos profesionales. Y también quiere más transparencia. Y participación real e informada. Poder opinar con conocimiento de causa. Disponer de datos, de información y también de formación adecuada como para implicarse en la toma de decisiones. Los ciudadanos quieren que cada cual haga bien su trabajo, su misión. Con eficacia y eficiencia, con honestidad y transparencia. Rindiendo cuentas, y asumiendo responsabilidades.

En la gestión pública han aparecido nuevas palabras que definen el paradigma que está en construcción. “Integridad” es una de ellas. “Cumplimiento” es otra, también “valores”. El libro más reciente publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) se titula precisamente “Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética”⁸. Mu-

chos países se han dotado de planes estatales enfocados precisamente al aseguramiento de una situación de integridad en el funcionamiento de la gestión pública. En España la organización Transparencia Internacional definió el Marco de Integridad Institucional en 2012 y de ese análisis crítico podrían emanar muchas de las decisiones que hay que tomar para recuperar la confianza de los ciudadanos en sus administraciones públicas.

El análisis de Transparencia Internacional propone las siguientes acciones (Villoria, 2012, pp. 331-348):

1. *Promover un gran pacto nacional de lucha contra la corrupción entre gobierno, partidos, ONGs, sindicatos, asociaciones empresariales y medios de comunicación, que priorice la adecuada implantación de las normas existentes, y genere aquellas medidas que refuercen las sanciones, aseguren la independencia de los órganos encargados de la lucha contra la corrupción y el control del gobierno, y coordine las actuaciones en la materia. Este pacto debería incluir un sistema de seguimiento de su cumplimiento efectivo.*

2. *Mejorar la normativa de financiación de partidos políticos y asegurar un organismo supervisor independiente de los mismos.*

3. *Modificar el sistema electoral (desbloqueo de las listas cerradas, medidas para mejorar la proporcionalidad, mejorar la información y formación de los electores en cuanto al funcionamiento del sistema).*

4. *Impulsar la democracia interna en los partidos.*

5. *Despolitizar los órganos superiores del poder judicial y el Tribunal Constitucional.*

6. *Aprobar un Plan estratégico de Gobierno abierto, en el que se incluya la aprobación de la Ley de Acceso a la Información que garantice efectivamente la transparencia de nuestras instituciones públicas, además de otras medidas tendentes a mejorar la receptividad, la accesibilidad, la participación y la colaboración ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.*

7. *Crear una Dirección Pública profesional y reducir significativamente la posibilidad de nombramientos y ceses discrecionales en la Administración Pública*⁹.

8. *Aprobar una Ley nacional de Control Externo, que garantice la coordinación entre el órgano nacional y los autonómicos, modernice el contenido de los informes y promueva la eficiencia y el cumplimiento de los plazos.*

9. *Aprobar una Ley de Protección al denunciante de corrupción tanto en el ámbito público como en el sector empresarial.*

⁸Fue presentado el jueves 9 de septiembre de 2015 por los autores y el Ministro de Justicia en la sede del INAP en Madrid.

⁹En Cataluña ya han avanzado en esta dirección. http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=610%3Ael-gobierno-de-la-generalitat-aprueba-el-proyecto-de-ley-de-ordenacion-del-sistema-de-direccion-publica-profesional-de-la-administracion-de-la-generalidad-de-cataluna-y-de-su-sector-publico&catid=39%3ANoticias&Itemid=81&lang=es

10. Regular la actividad de lobby, de acuerdo a las guías de la OCDE.

Todas estas acciones confluyen en una dirección bastante clara: la profesionalización del sector público y de los “pilares” del marco de integridad institucional, evitando las distorsiones provocadas por la interferencia de los poderes políticos en el correcto funcionamiento de estas instituciones. Son medidas razonables, entre las que destaca, a efectos de este trabajo, la propuesta de aprobación de una “Ley de Control Externo”, una posibilidad interesante que sin duda sería muy bien acogida en el ámbito de los ICEX. No está de más recordar, en este punto, que en el ámbito autonómico se está renovando la legislación referente a sus propios órganos de control. Así ha ocurrido en Galicia, por ejemplo, y también la Comunidad Valenciana puede seguir este camino.

4. LA CAUSA PARA UN MAYOR PROTAGONISMO DEL CONTROL EXTERNO

Las propuestas para que el Control Externo desempeñe un papel más importante en la prevención y lucha contra la corrupción y el fraude en España no constituyen un brindis al sol ni una reflexión meramente teórica. De hecho se trata de un debate abierto y vivo, como se podrá comprobar.

Antonio Minguillón, Auditor Director del Gabinete Técnico de la Sindicatura de Cuentas de la Comunidad de Valencia, publicó en el número 64 de la revista Auditoría Pública un artículo que sintetizaba el sentimiento general de las personas vinculadas al control externo en España. Titulado “Las ICEX deben ser implacables en la lucha contra el fraude”, Minguillón desarrollaba con gran claridad expositiva las diferencias entre fraude,

abuso y corrupción pública, así como las herramientas del control externo para actuar en este ámbito y el papel de las Instituciones de Control Externo (ICEx) en la lucha contra el fraude y la corrupción¹⁰.

Igualmente, esta preocupación estuvo muy presente durante la celebración en junio de 2015 de los “XI Encuentros técnicos de los OCEX” en Oviedo. Jesús Murguruza, auditor de la Cámara de Comptos de Navarra, presentó una comunicación titulada “El negro futuro de los OCEX: renovarse o morir”, donde abogaba por un papel más activo de estas instituciones en el ejercicio del control del poder.

Asimismo, resultó muy interesante la ponencia presentada por Luis Ordoki, Secretario General de la Cámara de Comptos de Navarra, en la que afirmaba que “debemos ser autocríticos y reconocer que, en los últimos años, la labor de nuestras instituciones de control, en muchos casos, no ha estado a la altura de las circunstancias, ni ha sabido dar respuesta a muchas cuestiones que la crisis ha puesto de relieve”.

Ordoki propone una serie de medidas cuya reproducción es interesante a efectos de acotar un adecuado plan de acción en el futuro (Ordoki, 2015):

- 1.- **Reforzar la independencia de las instituciones de control, potenciando la independencia de sus miembros y de los profesionales que trabajan en ellas.**
- 2.- **Trabajar con el máximo grado de rigor y profesionalidad, procurando que los informes sean útiles y oportunos en el tiempo.**
- 3.- **Trabajar estrechamente con los respectivos parlamentarios para que los informes tengan mayor difusión y ayuden a la función de control sobre la gestión pública que aquellos tienen asignada.**



¹⁰El término “Instituciones de Control Externo” (ICEx) engloba al Tribunal de Cuentas y a los diferentes Organismos de Control Externo (OCEX) autonómicos. Cuando se habla se OCEX, se excluye al Tribunal de Cuentas para referirse sólo a los organismos de ámbito autonómico.

4.- **Abordar nuevos tipos de trabajos e informes**, reforzando el control sobre las áreas de riesgo en la gestión pública: contratación, subvenciones, urbanismo, gestión patrimonial, gestión de ingresos etc.

5.- **Abrir estas instituciones a la sociedad, difundiendo su trabajo a los medios**, con una política de comunicación amplia.

6.- **Extender la función de fiscalización a todos los ámbitos de la gestión pública**, evitando áreas a las que no llega el control, reforzando si fuera necesario la colaboración con el control interno y con firmas privadas de auditoría.

Todas estas propuestas fueron objeto de intenso debate durante la celebración de los grupos de trabajo del Encuentro técnico, demostrando la existencia de una voluntad en el seno de los OCEX de afrontar con rigor los nuevos retos sociales derivados de la crisis y de las malas prácticas de la gestión pública descubiertas en estos años recientes.

Esta posición a favor de un papel más intenso de las ICEx en la lucha y prevención de la corrupción y el fraude tiene además dos argumentos a favor muy sólidos. Por una parte, el mimetismo que suele realizar el sector público del sector privado. Y por otra la tendencia internacional a dar más protagonismo a estas instituciones en ese papel fiscalizados independiente.

4.1.- La imitación del sector privado

Uno de los libros más interesantes publicados en España en estos últimos tiempos en el campo que nos ocupa se titula “*Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*”¹¹. El concepto de “cumplimiento público” deriva de la necesidad de actuar con simetría en el sector público con respecto a los duros estándares de prevención de delitos impuestos por distintos organismos internacionales al sector privado. Por lo tanto, el habitual mimetismo de lo público hacia lo privado parece esta vez más una obligación que una posibilidad.

Diversas empresas de auditoría y consultoría ya ofrecen interesantes paquetes de prevención penal. Su estudio puede proporcionar interesantes pistas con respecto a lo que podría hacerse en la administración pública. Ya se ha dicho que la ISO trabaja en una certificación, la 37001, centrada precisamente en modelos de gestión de prevención de riesgos. Más que una moda, parece una tendencia imparable.

La empresa KPMG ha editado un cuaderno sobre cumplimiento legal dedicado a los estándares específicos de prevención penal. De él se pueden extraer algunas citas relevantes para anticipar un plan de acción en este terreno (KPMG, 2014):

- “El modelo de prevención penal guarda una estrecha relación con el mantenimiento del tono ético de las organizaciones. No se comprenden los compromisos con valores empresariales éticos exentos de modelos que reduzcan la probabilidad de conductas penales”.
- “Los canales internos de denuncia son una herramienta muy efectiva para detectar irregularidades que pasarían inadvertidas por otros controles, aunque precisan cumplir medidas técnicas y jurídicas que garanticen ciertos derechos”.
- “Evalúa tu organización en términos de delitos con probabilidad de comisión, y compara el resultado de ese análisis con el entramado de políticas, procesos y controles, tanto de alto nivel como específicos”.

Estas propuestas están pegadas al terreno. Lo demuestra su correlación con las ideas recogidas en el precitado libro del INAP. Esta recentísima publicación habla del concepto de “**infraestructura ética de las administraciones**” (Longo y Albareda, 2015, pp. 117-119): “En España, la confluencia de una dura crisis económica con una profunda crisis institucional ha creado un telón de fondo peculiar. Los escándalos de corrupción han teñido la imagen de los poderes públicos con una sombra de sospecha casi permanente. Una mayor beligerancia social y la actuación decidida de los tribunales han contribuido a hacer aflorar episodios que han causado gran alarma social. Esta reacción y su eco mediático pueden contribuir a sanear las instituciones, pero también pueden exagerar la dimensión del problema y crear una imagen distorsionada de la realidad. (...) Se plantea la cuestión central de cómo se pueden trabajar los valores para lograr fortalecer la ética pública en el funcionamiento del sistema político-administrativo. (...) Se ha extendido el uso de la expresión infraestructura ética para hacer referencia a los instrumentos orientados a lograr este fortalecimiento. Usualmente la reflexión teórica sobre este punto distingue entre dos tipos de instrumentos: los que pertenecen a la ruta fácil (sistemas y mecanismos de normación y sanción) y los que integran la ruta difícil (basados en los procesos de socialización, formación y liderazgo)”.

Otra prueba de que la realidad preventiva ya ha llegado la ofrece la Oficina Antifraude de Cataluña. De manera pedagógica y divulgativa ha elaborado un cuadernillo sobre “Identificar y gestionar los riesgos de corrupción” que contiene orientaciones para directivos públicos. De manera obvia pero sistematizada, ofrece

¹¹ Adán Nieto y Manuel Maroto, UCLM, 2014.

un correcto mapa de riesgos del sector público que se concreta (de manera resumida) en las siguientes áreas (Oficina Antifraude de Cataluña, 2014):

- *Administración de recursos públicos (compras y contrataciones de obras y servicios; asignación discrecional de recursos; gestión financiera y de tesorería; recaudación de tributos; enajenaciones o permutas de patrimonio, entre otras muchas).*
- *Funciones de regulación, inspección y sanción (elaboración de normativas reguladoras; emisión de licencias y autorizaciones; imposición de multas y sanciones; ejercicio de funciones de fe pública, auditoría y control financiero, entre otras muchas).*
- *Autorizaciones urbanísticas, de actividades y de otros.*
- *Provisión de servicios públicos a los ciudadanos.*
- *Gestión de personal (selección de personal; evaluación y promoción de personal; gestión de nóminas, horas extras, ayudas sociales, anticipos, etcétera; incompatibilidades; puertas giratorias).*
- *Relaciones con entes externos (aceptación de invitaciones o regalos; acuerdos de patrocinio; tratos habituales con el sector privado; relaciones con lobbies).*
- *Otros ámbitos y actuaciones (cuerpos policiales en general; gestión de información confidencial relevante; uso de tarjetas de crédito institucionales; uso de patrimonio público fuera de las instalaciones y en horario no habitual –coche oficial, ordenador portátil, teléfono móvil-).*

Finalmente, y para terminar con esta sección, es relevante recordar los beneficios de la implantación de un plan de prevención de delitos como sistema de gestión de riesgos penales, adaptando el documento de Garrigues a la terminología de la administración pública (Garrigues, 2014):

- 1.- *Prevenir la comisión de delitos y conductas delictivas.*
- 2.- *Disfrutar en el futuro de una razonable seguridad de adecuación de sus prácticas institucionales al régimen de responsabilidad penal.*
- 3.- *Acreditar la diligencia de la organización y su compromiso con el buen gobierno corporativo, asegurando el mantenimiento de una buena reputación.*
- 4.- *Promover prácticas lícitas, transparentes y éticas, favoreciendo la imagen externa de la entidad.*
- 5.- *Mejorar sus condiciones de defensa con base en la acreditación de “debido control” respecto de las conductas llevadas a cabo por sus directivos o trabajadores y en la implantación de medidas eficaces de prevención.*

¹²Esta metodología ha llegado a España en 2012 de la mano de Transparencia Internacional.

4.2- El panorama internacional

En el ámbito anglosajón las Instituciones de Control externo reciben el nombre de SAIs: *Supreme Audit Institutions* (Instituciones Supremas de Auditoría). La propia terminología da idea del respeto que se tiene al papel de la fiscalización externa, a su independencia y a su relevancia en el ámbito del control al poder discrecional de la política y la administración pública.

Ya en 1998 se publicó un artículo seminal, elaborado por Kenneth Dye y por Rick Stapenhurst para el Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, titulado “Pilares de la Integridad: la importancia de las Instituciones Supremas de Auditorías in el freno de la corrupción”. En dicho trabajo ya se hablaba de los Sistemas Nacionales de Integridad¹², se hacía referencia a las SAIs como un pilar fundamental de los mismos, y se apuntaban propuestas para su efectiva independencia y eficacia. Llama la atención que un documento enfocado a los países en vías de desarrollo sea en estos momentos de máxima actualidad y plena vigencia en el panorama institucional español y europeo.

En estos años se han sucedido los documentos institucionales y los papeles de trabajo e investigaciones académicas que han destacado el trabajo preventivo de las Instituciones de Control Externo por todo el mundo. Por ejemplo, puede citarse un interesante estudio del año 2008 del *Anti-Corruption Resource Centre* que abogaba por la necesidad de afrontar los retos del control externo mediante un acuerdo con la sociedad civil y también con el propio legislativo, encargado de fortalecer las capacidades de las instituciones involucradas.

Los años más recientes han sido ricos en producción de trabajos y reflexiones que refuerzan la tesis de este trabajo. Entre ellas hay tres que destacan notablemente:

- 1.- La Universidad de Gotemburgo puso en marcha “*T e Quality of Government Institute*”, liderado por el reputado especialista internacional en la materia, profesor Bo Rothstein. Su documento de trabajo número 15, de este mismo año 2015, firmado por María Gustavson, se pregunta si la buena auditoría genera calidad de gobierno. El resultado de sus investigaciones empíricas muestra una robusta correlación positiva entre la existencia de un marco de control del sector público vinculado con las actividades de auditoría y la mejora de su comportamiento y de sus indicadores. Una prueba más de la necesidad de contar con un marco estable de control externo, con medios, continuidad y capacidad de influencia sobre los decisores públicos.
- 2.- El segundo trabajo de referencia es un *paper* presentado al *workshop* organizado por la *International*



Research Society on Public Management (IRSPM) en Birmingham la pasada primavera, firmado por tres investigadores escandinavos y la doctora española Belén González, de la Universidad de Oviedo.

Se trata de un trabajo muy completo y nada complaciente con el papel del control externo en España. Compara durante tres años la influencia de las auditorías de regularidad en el comportamiento de políticos y administraciones públicas. Este documento pone de manifiesto que en España el control externo está más focalizado en el comportamiento financiero de las administraciones, y también que todavía no se han hecho suficientes esfuerzos organizativos para focalizar el trabajo en la lucha y prevención de la corrupción, algo a lo que tampoco ayuda el marco legal existente.

La comparación con la actitud y comportamiento del control externo de los países escandinavos es elocuente. Mientras que en Noruega la lucha contra la corrupción es un objetivo expreso, en España se mantiene la inercia de las fiscalizaciones de regularidad y el análisis de los estados contables, con todas las limitaciones que tienen estos trabajos. No es consuelo saber que en Dinamarca parece darse una situación parecida. En otros países se ha incorporado la lucha contra la corrupción a los objetivos del control externo, y parece que esta decisión está teniendo buenos resultados.

3.- Pero sin duda el documento más relevante es el informe de la OCDE de 2014 titulado “Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions”. Se trata del primer volumen de un ambicioso proyecto a gran escala, que recoge el marco analítico de esta propuesta (*Analytical Framework*). Llama muy poderosamente la atención el potencial que un organismo como la OCDE ha visto en las Instituciones de Control

Externo para trabajar a favor del buen gobierno, encomendándole al menos tres misiones principales: la contribución al despliegue de políticas de buen gobierno en el sector público; el apoyo expreso a estrategias institucionales de gobierno abierto; y el fortalecimiento de la confianza de la sociedad en lo público.

Este documento también reconoce que en España las Instituciones de Control Externo aún no juegan un papel formal en la estrategia nacional de lucha contra la corrupción (junto con otros ejemplos como Australia, Dinamarca, Israel, Corea del Sur o Portugal), lo que supone un reconocimiento expreso al papel que se puede jugar si efectivamente se quiere contar con la potencialidad del control externo para realizar recomendaciones de gestión, detectar malas prácticas, potenciar los buenos ejemplos y establecer pautas de comportamiento financiero y administrativo para la correcta y adecuada gestión de los recursos públicos.

Cuando las grandes tendencias internacionales pasan por aplicar a lo público los rigores del *compliance* privado, a través de la detección de riesgos, y por utilizar una estructura institucional ya existente (las Instituciones de Control Externo) para aprovechar sus conocimientos y su experiencia, es difícil creer que en España las cosas puedan seguir funcionando de una manera diferente. Se trata de remar todos juntos en la misma dirección. La lucha contra la corrupción exige la máxima coordinación y el máximo esfuerzo.

5. EL CONTROL EXTERNO Y EL DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACIÓN

Como se ha visto hasta ahora, las grandes tendencias internacionales están proponiendo un refuerzo del control externo, y también la ampliación de su capacidad

de actuación, para desempeñar un papel central en las correspondientes estrategias nacionales de prevención y lucha contra la corrupción. La creación de múltiples estructuras que pueden solaparse unas con otras e incurrir en rivalidades o ausencia de coordinación es un factor relevante a la hora de apostar por mecanismos e instituciones ya existentes. Sin duda se trata de una buena noticia, que en España aún está por implementarse.

Además de esta prioridad internacional y multinivel por la lucha contra la corrupción, en España existe otro argumento de peso para potenciar el papel central de las Instituciones de Control Externo en políticas de prevención de la corrupción y lucha contra el fraude y el abuso. Se trata del desarrollo completo del Derecho a una Buena Administración, recogido en nuestro ordenamiento jurídico y que no ha tenido la atención suficiente.

El profesor Juli Ponce se ha convertido en uno de los mayores expertos nacionales en este asunto. Numerosas publicaciones acreditan su conocimiento de la materia y sus aportaciones a tan necesario debate desde la perspectiva del Derecho Administrativo, pero también desde la reivindicación de una actuación más coordinada de disciplinas como el mencionado Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración. “Debe producirse una conexión intelectual y pragmática entre la perspectiva jurídica del procedimiento administrativo y el enfoque propio de la Ciencia Política del análisis de las políticas públicas”, afirma en uno de sus artículos (Ponce, 2011).

Sus trabajos insisten en la necesidad de ordenar y limitar el ejercicio de la discrecionalidad administrativa, fuente de buena parte de los males de lo público y base del Derecho a la Buena Administración. Un derecho recogido en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incorporado a nuestro ordenamiento a través del Tratado de Lisboa, y que ha sido recogido en la mayoría de los renovados Estatutos de Autonomía.

Esta incorporación a los Estatutos de Autonomía modernos es una clave fundamental para reclamar un protagonismo adecuado de las Instituciones de Control Externo. Y ello por dos motivos fundamentales.

En primer lugar, la reivindicación de más medios y la reorientación de los trabajos de fiscalización realizados encaja perfectamente con la necesidad de “desarrollo estatutario” al que se enfrentan los propios gobiernos autonómicos. Los nuevos Estatutos necesitan del despliegue de sus competencias y nuevos derechos para demostrar su utilidad y su vigencia. Por lo tanto, el paraguas del desarrollo del Derecho a una Buena

Administración es intachable a la hora de exigir más independencia, más poder y más capacidad de fiscalización, siempre propositiva.

En segundo lugar, llama poderosamente la atención que hasta la fecha la defensa del Derecho a una Buena Administración en España se haya centrado casi exclusivamente en la figura del Defensor del Pueblo¹³, una institución también de extracción parlamentaria, *hermana* de los Organismos de Control Externo y sometida a unas relaciones con el Parlamento similares cuando no idénticas. Esta ausencia del control externo en la defensa del Derecho a una Buena Administración es, se podría decir, anticuada, basada probablemente en una lectura estricta y textual de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, en tanto en cuanto los trabajos de fiscalización realizados contribuyen sin duda a la detección de malas prácticas administrativas, a la prevención del fraude y a la realización de informes de seguimiento que incorporan sistemáticamente consejos y recomendaciones destinados a la mejora de la gestión pública y del comportamiento de las instituciones públicas.

Sin embargo, todas estas palancas y reivindicaciones fallan si no se afrontan con la necesaria e imprescindible responsabilidad institucional. Las instituciones las hacen las personas, y a ellas corresponde dotarlas de legitimidad y credibilidad. Apostar por la independencia o plantear el papel del control externo como un pilar fundamental del marco nacional de integridad debe ir acompañado por la efectiva independencia, profesionalidad y objetividad de sus trabajos. Hay que evitar que los informes se conviertan en un arma arrojadiza, y cuestionar las conclusiones obtenidas a partir de trabajos de campo bien definidos y de la suficiente evidencia empírica. Hay que acostumbrarse a la incomodidad que supone la fiscalización externa e independiente. Hay que velar por el cumplimiento de los mandatos legales y estatutarios. Y por supuesto hay que demostrar una profunda coherencia con los valores que se dicen defender.

Los efectos de la crisis y el horizonte de recursos públicos escasos obligan a actuar en el ámbito de la administración pública con crecientes eficacia y eficiencia, pero también con integridad, transparencia y valores. Este nuevo paradigma que se está construyendo cuenta ya con las Instituciones de Control Externo en todo el mundo para su despliegue, con la misión de fortalecer la confianza en lo público y de recuperar la confianza social (*social trust*). Cuestiones todas ellas de un enorme calado que marcarán la agenda de los próximos años. Hay que estar a la altura que requieren las circunstancias.

¹³Consultar el libro de Carmen Ávila Rodríguez y Francisco Gutiérrez citado en la bibliografía.

6. RESUMEN Y CONCLUSIONES

La gestión de las administraciones públicas se enfrenta a nuevos retos relacionados con la recuperación de su credibilidad y el fortalecimiento de su legitimidad. Los valores que hasta ahora guiaban la toma de decisiones públicas, y vinculados al uso correcto, eficaz y eficiente de los fondos públicos han quedado en entredicho tras numerosos escándalos locales, nacionales e internacionales que han demostrado un uso inadecuado, clientelar o incluso megalómano de grandes cantidades de dinero público.

La crisis, las obligadas políticas de austeridad y el sufrimiento ciudadano han obligado a lo público a replantearse su papel, tras la fallida “reinención” que supuso la Nueva Gestión Pública. La ciudadanía exige ahora no sólo la participación defendida por el modelo de Gobernanza, sino también que se adopten valores como integridad, transparencia, rendición de cuentas, evaluaciones de resultado, ética pública.

En este sentido, las tendencias internacionales apuestan por sistemas de prevención aplicados a la administración pública, y también por el uso conjunto y coordinado de todas las instituciones que, desde el rigor, la profesionalidad y la independencia, pueden aportar so-

luciones valiosas en el terreno de la prevención y lucha contra la corrupción, el fraude y el abuso.

Por estos motivos, parece relevante defender un creciente protagonismo de las Instituciones de Control Externo (ICEx: Tribunal de Cuentas más los Organismos de Control Externo de ámbito autonómico) en esta estrategia internacional imparable. Un protagonismo demandado por las propias instituciones y que puede además servir para impulsar el desarrollo estatutario del Derecho a una Buena Administración, definido en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y recogido en los Estatutos de Autonomía aprobados recientemente, y que hasta ahora concedía un papel predominante a la institución del Defensor del Pueblo, también de extracción parlamentaria como los ICEx. La interpretación más amplia de este derecho y sus consecuencias en la aprobación de medidas legislativas relacionadas con conceptos como la transparencia y el buen gobierno son factores que promueven esta tesis. La experiencia del control externo en la detección de áreas de riesgo y en la divulgación de recomendaciones es otro sólido argumento. La realidad se impone, y las instituciones deben estar al tanto. La recuperación de la confianza es tarea de todos.



7. BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Civantos, Oscar (2010): *Las claves del Buen Gobierno en la Administración Pública*. Comares, Granada.

Anti-corruption Resource Centre (U4), (2008): *The Role of Supreme Audit Institutions in Combating Corruption*. <http://www.u4.no/publications/the-role-of-supreme-audit-institutions-in-combating-corruption/>

- Arenilla Sáez, Manuel** (Director) (2011): Crisis y reforma de la Administración Pública. Netbiblo, La Coruña.
- Asesores y consultores en Administraciones públicas** (Acap) (2012): Políticas públicas y calidad normativa. Su impacto en el crecimiento económico. www.grupo-acap.es/download/35
- Auby, J-B., y Perroud, T.** (2013): La evaluación de impacto regulatorio. INAP y Global Law Press, Sevilla.
- Ávila Rodríguez, Carmen y Gutiérrez Rodríguez, Francisco** (Coordinadores), (2011): El derecho a la buena administración y la ética pública. Tirant lo Blanch, Valencia.
- Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés:** Plan de Integritat 2015-2016. <http://www.santcugat.cat/go/politica-integritat>
- Baimyrzaeva, M. and H. Omer Kose** (2014): *The role of Supreme Audit Institutions in Improving Citizen Participation in Governance*. *International Public Management Review*, vol. 15, issue 2, 2014, pp. 77-90.
- Carmona Garias, Silvia** (2014): La permanente renovación administrativa y la necesidad de regenerar la democracia: reinterpretación del panóptico a través del Open Government. *Revista Vasca de Administración Pública*, nº especial 99-100, mayo-diciembre 2014, pp. 783-806.
- Carrillo Donaire, Juan Antonio** (2012): Buena Administración. En "Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía", de Cruz Villalón +ia (editores). Parlamento de Andalucía, Sevilla.
- Castillo Blanco, Federico** (2015): Garantías del derecho ciudadano al buen gobierno y a la buena administración. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 172, julio-septiembre 2015, pp. 123-161.
- Dye, K. M. and Stapenhurst, R.** (1998): *Pillars of Integrity. The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*. *The Economic Development Institute of the World Bank*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/01/439941/pillars-integrity-importance-supreme-audit-institutions-curbing-corruption>
- Fundación para los Compromisos de Calidad** (2015): Diez pasos para transitar hacia la dirección pública profesional en una Comunidad Autónoma. *Occasional paper* nº 5, mayo 2015.
- Garrigues** (2015): Programas de prevención de delitos. Responsabilidad penal de la persona jurídica.
- Guillem Carrau, Javier** (2009): El derecho a la Buena Administración tras las reformas estatutarias. <http://www.dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3982059.pdf>
- Gustavson, M.** (2015): *Does good auditing generate Quality of Government? The Quality of Government Institute, Working Paper* 15. http://qog.pol.gu.se/digitalAssets/1538/1538160_2015_15_gustavson.pdf
- International Federation of Accountants (IFAC)** (2014): Marco internacional: Buen Gobierno de la entidad del sector público.
- Irurzun Montoro, Fernando** (2010): Ética y responsabilidad en la Administración Pública. *Revista Documentación Administrativa*, nº 286-287, enero-agosto 2010, pp. 79-111.
- Jiménez Asensio, Rafael** (2014): Ética pública, política y alta administración. Los Códigos éticos como vía para reforzar el Buen Gobierno, la Calidad democrática y la Confianza de la ciudadanía en sus instituciones. Estudiconsultoria. http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=99&lang=es
- Jiménez Asensio, Rafael** (2014): Códigos éticos y de conducta en el sector público: Experiencias y marcos institucionales de integridad. Una visión comparada. Ponencia presentada al Congreso Q.EPEA, Vitoria Gasteiz.
- Klitgaard, R.** (2015): *Addressing Corruption Together*. OCDE. <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/publications/FINAL%20Addressing%20corruption%20together.pdf>

- KPMG** (2014): Cuadernos sobre cumplimiento penal nº 10: Estándares específicos: la prevención penal.
- Longo, Francisco y Albareda, Adriá** (2015): Administración pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética. INAP, Madrid, 2015.
- Mancilla i Muntada, Francesc** (2014): *La recepció a Catalunya del Dret a una Bona Administració. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autònoms*, Barcelona.
http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/IEA_89.pdf
- Minguillón Roy, Manuel** (2014): Las ICEX deben ser implacables en la lucha contra la corrupción. *Revista Auditoría Pública*, nº 64, pp. 21-34.
- Moynihan, D.** (2015): *Enough hand-wringing! Steps to bridge the academic-practitioner divide. The Governance blog.*
<http://governancejournal.net/2015/05/25/enough-hand-wringing-steps-to-bridge-the-academic-practitioner-divide/>
- Muruzábal Lerga, Jesús** (2015): El negro futuro de los OCEX: renovarse o morir. Comunicación presentada en los *XI Encuentros Técnicos de los OCEX*, Oviedo.
- Nieto Martín, Adán y Maroto Calatayud, Manuel** (Directores) (2014): *Public Compliance*. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos. Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca.
- OCDE** (2014): *Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions. Phase 1: analytical framework.*
http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/3_committees/4_goal4/FAC_TFSP_OECD_Partners_Good_Governance_Mapping_Role_SAI.pdf
- Oficina Antifraude de Cataluña** (2014): Identificar y gestionar los riesgos de corrupción. Orientaciones para directivos públicos.
https://www.antifrau.cat/images/stories/documentos/publicacions_estudis/eines_integricat/es/eines_integricat_01.pdf.pdf
- Ordoki Urdaci, Luis** (2015): Retos institucionales de los OCEX en la era de la estabilidad presupuestaria. Comunicación presentada en los *XI Encuentros Técnicos de los OCEX*, Oviedo.
- Pendás, Benigno** (2015): Democracias inquietas. Una defensa activa de la España constitucional. Editorial Nobel, Madrid.
- Pérez Lema, José Manuel** (2015): La Transparencia y los Órganos de Control Externo. ¿Se está perdiendo la oportunidad de dotar de mayores competencias a los OCEX y de utilizar de manera más eficiente los recursos públicos? Comunicación presentada en los *XI Encuentros Técnicos de los OCEX*, Oviedo.
- Pinheiro Faro, J.** (2014): La buena Administración Pública, y la realización y financiación de los derechos fundamentales. En "Participación política y derechos sociales en el siglo XXI", de Catalina Ruiz-Rico Ruiz (Editora), Fundación Giménez Abad, Zaragoza.
- Ponce Solé, Juli** (2011): Buena Administración. Entrada del Diccionario de Derechos Humanos, 12 pp.
http://diccionario.pradpi.org/inicio/index.php/terminos_pub/to_pdf/40
- Ponce Solé, Juli** (2012): El derecho a la buena Administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública. *Revista da Procuradoria-Geral do Municipio de Juiz de Fora – RPGMJF*, año 2, n. 2, p. 305-321, jan./dez.
http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/documentos/revistas/2012/16_juli_ponce_sole.pdf
- Ponce Solé, Juli** (2014): 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 y Análisis de Políticas Públicas* nº 11, enero-junio 2014.

<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=10176>

Ponce Solé, Juli (2015a): Ciencia Política y Derecho Público en pos del buen gobierno y la buena administración. Los códigos éticos y de conducta como instrumento para lograr la integridad y prevenir la corrupción. *Revista en línea Gobernanza*, nº 35, abril 2015.

<http://www.aigob.org/ciencia-politica-y-derecho-publico-en-pos-del-buen-gobierno-y-la-buena-administracion/>

Ponce Solé, Juli (2015b): Deber de buen gobierno, derecho a una buena administración y prevención de la corrupción. Presentación de la Ponencia en las *Jornadas de la Universidad de Barcelona*, junio 2015.

Ponce Solé, Juli (2015c): Mejores normas para un buen gobierno y prevenir la corrupción. Presentación de la Ponencia en la *IX Conferencia Bienal Internacional de la Sociedad Española de Evaluación*, junio de 2015.

Ramió, Carles (2012): La Administración que se espera para después de la crisis. Documento online.

http://cms.ual.es/idc/groups/public/@orgob/@gerencia/documents/documento/jornadasgere_doc13.pdf

Reichborn-Kjennerud, K., Carrington, T., González, B. and Klarskov Jeppesen, K. (2015): *Supreme Audit Institutions' role in fighting corruption. Paper for the IRSPM workshop in Birmingham, Great Britain. March 30th – April 1st 2015. Panel G 101.*

<http://www.irspm2015.com/index.php/irspm/IRSPM2015/paper/view/1202/414>

Rídao, J. (2014): La transparencia como instrumento de buen gobierno y administración del sector público y para la probidad del sistema político. Corrupción y partidos políticos. En "Participación política y derechos sociales en el siglo XXI", de Catalina Ruiz-Rico Ruiz (Editora), Fundación Giménez Abad, Zaragoza.

Rodríguez Arana, Jaime (2013): El derecho a una buena Administración para los ciudadanos. INAP, Madrid.

Rodríguez-Arana, J., Vivancos Comes, M. y Ahedo Ruiz, J. (Coord.) (2016): Calidad democrática, transparencia e integridad. Editorial Aranzadi.

Román, Salvador (2015): Modelo de gestión de riesgos para la prevención de delitos de AENOR.

Suárez Robledano, J. M. (2015): El papel del Tribunal de Cuentas y demás órganos de fiscalización autonómicos y locales. Capítulo X del libro "En pro de la regeneración política de España", de Arnaldo Alcubilla, E. y González-Trevijano, P. (Directores). Editorial Aranzadi.

Sunstein, Cass (2014): (más) Simple. El futuro del Gobierno. Marcial Pons.

Transparencia Internacional (2012): El marco de integridad institucional en España: situación actual y recomendaciones. Documento online.

http://www.transparency.org/whatwedo/publication/marco_de_integridad_institucional_en_espana

Transparency International (2013): *Anti-corruption Helpdesk. Good practice for structuring Supreme Audit Institutions.*

Tribunal de Cuentas (2015): Informe "Revisión entre pares".

http://www.tcu.es/export/sites/default/.content/pdf/transparencia/Report_PR_2015_06_19-fim-es.pdf

Villoria Mendieta, Manuel (Director) (2012): El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones. Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

Villoria Mendieta, Manuel (2014): Liderazgo público y corrupción. En "El coraje de liderar. La democracia amenazada en el siglo XXI", de Díaz-Carrera, C. y Natera, A. (Directores). Editorial Tecnos, Madrid, pp. 91-114.

Villoria, Manuel y Jiménez, Fernando (2012): La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 138, abril-junio 2012, pp. 109-134.

<http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2300&autor=MANUEL+VILLORIA%2C+FERNANDO+JIM%29NEZ>

Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, M. (2016): Ética pública y buen gobierno. Editorial Tecnos-INAP.

Vivancos, Mariano (2015): Políticas de integridad, transparencia y regeneración democrática en España. Ponencia presentada al Congreso Gigapp 2015.

<http://www.gigapp.org/index.php/component/jresearch/publication/show/1892>