

**PROBLEMAS Y SOLUCIONES FRENTE AL USO POPULISTA
DEL ESTADO DE DERECHO: AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN
Y SERVICIOS DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE ¹.**

José Antonio Fernández Ajenjo

Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

RESUMEN

En un Estado de Derecho es fundamental la existencia de un sistema de control y una serie de instituciones que sirvan como instrumento social para la lucha contra la corrupción. En este artículo se abordan diferentes problemas en el establecimiento y funcionamiento de las instituciones de control preventivo, haciéndose referencia además a una serie de alternativas en relación con la implementación de sistemas de control; se describe igualmente un conjunto de alternativas institucionales nuevas para prevenir la corrupción en España, como son las Agencias anticorrupción y el Servicio nacional de Coordinación antifraude, instituciones éstas que permiten garantizar razonablemente un ejercicio de la transparencia y control social de cara a la toma de decisiones y posibles sanciones en este importante objetivo social. Se hace referencia asimismo a las mejores prácticas de buen gobierno de cara a evitar los populismos cosméticos en la lucha contra la corrupción.

1. INTRODUCCIÓN.

En la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia española, Unamuno denunció duramente en 1917 los males de la corrupción que se reflejaban en la esfera universitaria: cátedras utilizadas como trampolines para escalar en la política, puestos refugio de personas incapaces o enfermas, claustros contruidos por intereses clientelares de los titulares ministeriales, rectorados concedidos basándose en la arbitrariedad política, calidad educativa mediocre ante la ausencia de inspección técnica o abuso de la libertad de cátedra para practicar el absentismo. Los resultados de los índices y encuestas de Transparencia Internacional, así como la mera revisión diaria de los *mass media*, demuestran con rotundidad que un diagnóstico similar puede reiterarse 101 después en muchas de las esferas administrativas de los países iberoamericanos.

Esta conclusión negativa debería ser especialmente sorprendente porque, aun reconociendo la naturaleza dramática y periódica de la lucha ética (Méndez, 2013), desde tiempo inmemorial los regímenes políticos no han cesado de buscar antídotos frente a esta lacra social. En el caso español, en el Antiguo Régimen ya se incorporaron instituciones dirigidas a evitar las malas prácticas administrativas (Mendizábal, 2001) como la Contaduría Mayor de Cuentas castellana, el Maestre racional aragonés o la Cámara de Comptos navarra. En el posterior régimen constitucionalista decimonónico, la asunción de la separación de poderes constituyó un Tribunal de Cuentas de adscripción parlamentaria (Velarde, 2007), un Consejo de Estado siguiendo la tradición francesa (Pérez, 2005) y una novedosa Intervención General de la

¹ Este artículo trae causa de la comunicación presentada en la Sección 1. Estado de Derecho: defensa frente al populismo y la corrupción del X Congreso de la Conferencia permanente de las Academias Jurídicas de Iberoamérica celebrado en Madrid los días 22 a 24 de noviembre de 2018

Administración del Estado (IGAE) vigilante con carácter previo de la disposición de los fondos públicos (Gutiérrez, 1993).

Con posterioridad a la advertencia unamuniana, la incorporación acumulativa de instrumentos dirigidos a subsanar los males del Estado se produjo siguiendo las tendencias del panorama internacional. Así, en España, se instauró el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública en 1924 (Fábregas, 2005), siguiendo el modelo norteamericano de órgano único de control económico, inspirado en la *U. S. General Accounting Office*, y que también sería adoptado en la América hispana por recomendación de la misión estadounidense Kemmerer mediante la figura de las Contralorías Generales (Grosso, 2009). Tras esta efímera etapa (Mendizábal, 1968), en 1930 se restauró la tradicional división entre el Tribunal de Cuentas externo y la Intervención General de la Administración del Estado interna.

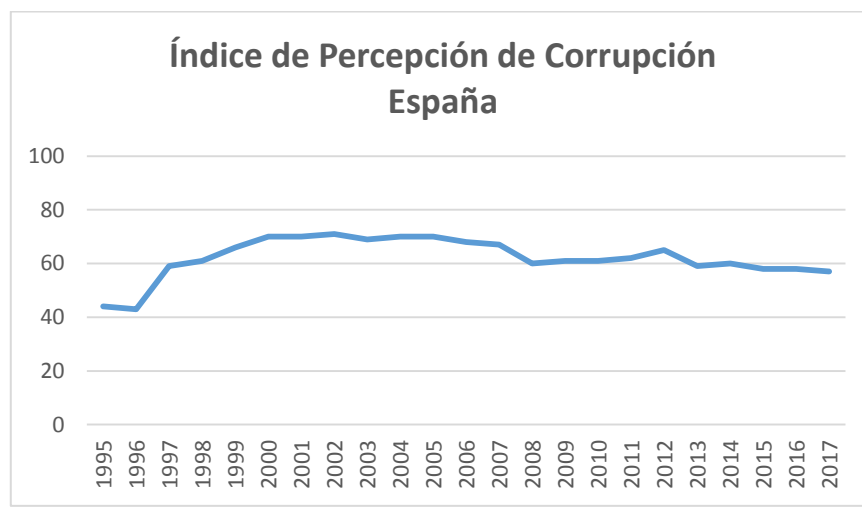
A estas entidades de naturaleza económico-financiera, la Administración controladora española ha sumado desde finales del siglo XIX nuevas instituciones: Abogacías del Estado en apoyo, en principio, de la lucha contra el fraude tributario (Martín-Retortillo, 1986), Inspecciones de Servicio centradas en el régimen disciplinario y de incompatibilidades (Páramo, 1981), Defensores del Pueblo que tratan de revertir los casos de mala administración (Fairén, 1982), Oficinas de Conflictos de Intereses centradas en las incompatibilidades de altos cargos (García, 2008) o los recientes Consejos de Transparencia y Buen Gobierno (Sendín, 2014). Entre los últimos hitos en desarrollo cabe citar la creación de Agencias Anticorrupción especializadas (Ponce, 2017) y los canales de denuncias y la protección del denunciante (Fernández, 2018). El ejemplo español es representativo de la tendencia a la *hiperinstitucionalización* a nivel internacional, singularmente en Iberoamérica. Si nos centramos en el ejemplo de la lucha contra la corrupción en Colombia, magníficamente descrito en la tesis doctoral de Sandoval (2016), el solapamiento institucional producido por las sucesivas reformas ha llevado a un déficit de gobernanza, con numerosas instituciones multinivel que no cooperan, sino que actúan como frenos en el ejercicio de la responsabilidad fiscal.

Sin duda, ha habido casos de éxito en la innovación institucional de la lucha contra la corrupción, como la reconocida Oficina de Investigación de Actos Ilícitos de Singapur (Klitgaard, 1994) que ha logrado transformar el país desde la corrupción sistémica en 1960 a la actual situación privilegiada que le otorgan indicadores de Transparencia Internacional, aunque con la asunción de unos poderes exorbitantes poco homologables en un Estado de Derecho. No obstante, esta revolución incrementalista en organismos y recursos no ha seguido siempre la misma suerte, lo que hace sospechar que el proceso reformista ha valorado más cuestiones populistas y de cosmética electoral. Así se puede observar en el siguiente gráfico de evolución de la situación en la América Latina obtenido del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en 2017, en el que todos los países de encuentran muy alejados del nivel del 90% que marca la excelencia.



Fuente: Transparencia Internacional y elaboración propia.

En este trabajo se tratará de analizar las causas de este fracaso, a partir de la naturaleza jurídico-institucional de la función de control, en su aplicación específica a la lucha contra la corrupción, y las ventajas e inconvenientes de los esquemas institucionales que han ido incorporándose a los ordenamientos jurídicos, tomando como referencia específica el modelo español, cuyos datos, como se detalla a continuación, tampoco son esperanzadores.



Fuente: *Transparencia Internacional y elaboración propia*

2. LA FUNCIÓN DE CONTROL COMO INSTRUMENTO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DENTRO DE LOS ESTADOS DE DERECHO.

Todos los regímenes políticos se preocupan de vigilar que los administradores públicos no antepongan los intereses personales por encima de los generales. En los regímenes democráticos esta preocupación se convierte en crítica, en tanto que la *res publica* forma parte inherente a su naturaleza. Por ello, antes de entrar en el desarrollo institucional, es conveniente analizar los caracteres y las modalidades de la función de control.

Al igual que las empresas, las Administraciones Públicas tienen una serie de funciones operativas, si bien, la producción se sustituye por políticas de gasto y la comercialización por las políticas fiscales, principalmente. En los Estados constitucionales, el ejercicio de estas funciones se somete al Estado de Derecho, al margen de las exigencias técnicas propias de cada profesión, bajo el principio de legalidad de la acción administrativa. Ante este esquema, el control se convierte en una función instrumental dirigida a garantizar que la actuación administrativa cumple con los mandatos del ordenamiento jurídico.

En esta tarea, la lucha contra la corrupción se inserta como el objetivo de más alto nivel del ejercicio de la función de control pues, si confirmar el cumplimiento de los mandatos administrativos o técnicos resulta imprescindible, verificar que no se han producido distorsiones derivadas de intereses espurios es indispensable para comprobar la buena salud de los sistemas democráticos.

Entre las funciones administrativas, el control desarrolla una actividad declarativa de juicio encargada de “*conocer y juzgar la actividad ajena*” (Rubio Llorente, 1993). En el ámbito de la función pública puede definirse como “*la potestad o el derecho subjetivo que ostenta un sujeto (órgano controlador) de emitir una declaración de juicio crítico (juzgar) acerca de si la actividad de una Administración Pública (órgano controlado) es conforme a los mandatos de un sistema normativo de referencia (norma)*” (Fernández, 2011).

Históricamente pueden encontrarse numerosas fórmulas de control que constituyen especies del género común (Rivero, 2006) como, por ejemplo, en el ámbito iberoamericano, las tradicionales contadurías, veedurías, oidorías, censuras, comisarías o superintendencias; o las más actuales de fiscalización, intervención, inspección o auditoría. No obstante, cabe categorizar este conjunto heterogéneo de formulaciones del juicio de valor crítico en seis grandes modalidades que aportan progresivamente un mayor grado de intensidad (Fernández, 2011):

- a) La *función de asesoramiento*, que presta consejos no vinculantes sobre las decisiones políticas y administrativas (Cavero, 2001), a través fundamentalmente dictámenes.
- b) La *función de evaluación*, que cuantifica el grado de ejecución de las políticas públicas (Fuentes, 1999) mediante informes de evaluación o auditorías operativas.
- c) La *función de intervención*, que realiza un control concomitante de la actividad administrativa (Fábregas del Pilar, 1958) como la recepción de inversiones o el visado de pagos y transferencias.
- d) La *función de fiscalización*, que informa de la regularidad normativa (jurídica, económica o técnica) de los actos administrativos (Fábregas del Pilar, 1958), mediante el examen de los expedientes administrativos.
- e) La *función de inspección*, que investiga la realidad oculta que se encuentra tras el “muro de papel” de los expedientes administrativos (Bermejo, 2000) y que se refleja generalmente en las actas de inspección.
- f) La *función de enjuiciamiento*, que revisa y sanciona, a través de un juicio crítico completo y con amplios poderes, las decisiones de los poderes públicos (Santamaría, 2004).

Aunque aparentemente no resulten especialmente indicadas, las modalidades de control menos inquisitivas (*asesoramiento y evaluación*) deben prestar un buen servicio frente a los intentos de atentar contra los intereses generales. En ocasiones, tan decisivo puede ser un dictamen del Consejo de Estado para evitar una huida del Derecho administrativo auspiciada por razones espurias, como los informes de evaluación que muestran sobrecostes en la ejecución de las políticas públicas que únicamente pueden entenderse por razones poco éticas.

Sin embargo, la función de control libra la lucha contra la corrupción principalmente a través de la intervención, fiscalización, la inspección y el enjuiciamiento. En primera instancia, la *intervención* debe verificar que los pagos de los servicios públicos se correspondan con gastos reales, evitando intrusos ficticios en las nóminas, salidas de fondos sin contrapartida efectiva o abono de inversiones inexistentes. Con posterioridad, la *fiscalización* debe alertar de forma preventiva de los riesgos de fraude detectados en el examen de los expedientes administrativos como adjudicaciones directas injustificadas, fraccionamientos de gastos para evitar procedimientos más garantistas u ofertas de licitadores con estructuras sospechosas de colusión. De forma más específica, la *inspección* se convierte en el eslabón de enlace entre las funciones preventivas y represivas, realizando pruebas como visitas *in situ* o conciliaciones de información de terceros que puedan descubrir fraudes de los que se deriven responsabilidades personales de los funcionarios públicos. Finalmente, el *enjuiciamiento* cierra el sistema de control mediante la labor represiva de investigar los casos de corrupción para determinar las responsabilidades patrimoniales, disciplinarias o penales.

3. LA FUGA DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL PREVENTIVO EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS.

En la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) de 2003 se resalta que una buena política antifraude debe priorizar la prevención y no descansar exclusivamente en la represión. No obstante, en análisis de la evolución histórica de las instituciones de control preventivo se puede comprobar, como ha denunciado buena parte de la doctrina española

(Malem, 2002; Sabán, 1991; o Sánchez Morón, 1997), la tendencia a la fuga institucional en la detección de responsabilidades contra los casos más graves de atentados a los intereses generales, refugiándose en funciones menos comprometidas como informes de legalidad o técnicos meramente formales.

En especial, cabe resaltar la reiterada omisión de las instituciones de control de los fondos públicos, tanto en su versión interna en forma de intervenciones generales o auditorías internas, como en los ejemplos externos propios de los tribunales de cuentas o las contralorías generales. Bajo el lema de *“los auditores no somos policías”*, los auditores públicos se han declarado de forma mayoritaria incompetentes para ejercer la inspección administrativa del fraude al Erario Público.

Esta respuesta de los profesionales de la auditoría pública resulta especialmente llamativa, no solo por ser contraria a sus raíces, como se justificará a continuación, sino porque se trata del único ámbito de la llamada Administración controladora que se muestra incapacitado funcionalmente para detectar las infracciones que defraudan los intereses públicos. En el propio campo económico, las instituciones de vigilancia de los sistemas tributario, bancario, de seguros o competencia no dudan en ejercer su función de inspección del fraude. De la misma forma actúan las instituciones encargadas del control en otros campos administrativos como las inspecciones laborales, medioambientales, sanitarias, educativas, etc.

Como consecuencia, tras cada crisis nacional o internacional se instauran nuevos instrumentos e instituciones encargadas de evitar la proliferación de la corrupción. Así, las actuales Agencias Anticorrupción (ACAs) aportan una respuesta institucional a un problema de naturaleza funcional como es la falta de responsabilidad en el ejercicio de las funciones de fiscalización e inspección de las instituciones preexistentes.

Si seguimos el ejemplo de la ardua instauración del Estado liberal en la España decimonónica, encontramos la creación del Tribunal de Cuentas y la IGAE como órganos dirigidos a evitar la expoliación de las arcas públicas. El Tribunal de Cuentas refundado en 1851 mantiene el mandato de su antecesor, la Contaduría Mayor de Cuentas, destinado a evitar las malas prácticas de los administradores (Velarde, 2002), exigiendo las correspondientes responsabilidades en caso de alcance a los fondos públicos. Por su parte, la IGAE surgirá en 1870 con profundas raíces antifraude (Gutiérrez, 1993), pues como ilustrativamente reflejaba la Real Orden de 16 de noviembre de 1819, como otras muchas dictadas durante el siglo XIX, *“El Rey nuestro Señor ha visto con justo sentimiento que al mismo tiempo que ocupa todos sus desvelos en proporcionar alivio a sus pueblos y el debido cumplimiento de todas las obligaciones de la Monarquía, se descubren alcances crecidos contra los empleados de la recaudación de su Real Hacienda”*.

Empero, y dando un gran salto temporal hasta la actual España democrática, se puede observar como cada una de estas instituciones han ido orillando sus funciones originarias vinculadas a la lucha contra la corrupción. El Tribunal de Cuentas diseñado tras la Constitución de 1978 ha reemplazado la tradicional misión de censura y enjuiciamiento de las cuentas públicas por la renovada visión de la Declaración de Lima de 1977 de la INTOSAI sobre las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En este documento se prioriza la fiscalización de legalidad y operativa, dirigida a coadyuvar en la buena gestión financiera basándose en recomendaciones, sobre la detección de anomalías en la gestión de los fondos públicos (Friedmann y Weber, 1997).

En todo caso, la norma constitucional es heredera de la visión tradicional del Tribunal de Cuentas y ordena en el artículo 136 que *“cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido”*. Esto ha motivado en los años 90 un intenso debate que, en el ámbito científico (Nieto García et. al., 1997), se ha decantado en favor

de que la institución juegue un papel clave en la lucha contra la corrupción. Por el contrario, en el seno de la propia institución, ha contado con posturas encontradas, como se puede observar en el número monográfico de la Revista Española de Control Externo de 1999. Como conclusión, mayoritariamente se ha seguido la tesis, en línea con el criterio manifestado en la INTOSAI, de que el papel del Tribunal de Cuentas no era de protagonismo, sino complementario, pues únicamente podía detectar “*riesgos morales*” (Nieto de Alba, 2006), es decir, advertir de posibles indicios que correspondería investigar a las instituciones represivas.

En el actual régimen constitucional, la mayor parte de Comunidades Autónomas han constituido tribunales de cuentas propios, que responden a la denominación genérica de Órganos de Control Externo (OCEX). Tras los escándalos de los años 90 (v. gr., caso Roldán o caso Fondos Reservados), estas entidades mostraron su disposición en la Declaración de Pamplona de los Presidentes de los Tribunales Autonómicos de Cuentas de 16 de junio de 2006 a asumir objetivos de control más ambiciosos que, sin llegar a vincularse directamente en la investigación del fraude, se implicarían en realizar auditorías urbanísticas para detectar las prácticas irregulares que se estaban poniendo de manifiesto en el sector local (Jiménez, 2007).

No obstante, las conclusiones de los XI Encuentros Técnicos de los OCEX de 2015 afirmaban que “*como en una ‘carrera de relevos’, los OCEX entregan el testigo cuando termina la fiscalización*” (Arias, 2015). En el mismo sentir mayoritario, los XII Encuentros Técnicos de los OCEX de 2017 declaran que, si bien la fiscalización sirve de prevención, “*es importante que se explique a la sociedad que el ordenamiento jurídico encomienda a los OCEX exclusivamente una función técnica que no comprende la investigación del fraude y de la corrupción*” (Arias, 2017).

Por su parte, la evolución reciente de la IGAE ha priorizado, siguiendo el camino de las instituciones de control externo, los controles de legalidad y eficacia, obviando su finalidad originaria de “*perro guardián*” de los recursos públicos. En el ejercicio de las funciones interventoras de naturaleza previa se han restringido las facultades de practicar revistas y visitas sin previo aviso y los controles posteriores realizados con técnicas de auditoría se han ceñido a la revisión de expedientes administrativos para comprobar su regularidad jurídica, económica o contable (Fernández, 2011).

En cuanto a las Intervenciones Generales a nivel autonómico, puede llegarse, a priori, a una conclusión similar, en tanto que han reproducido el esquema establecido a nivel estatal, si bien incluso con un menor nivel de profundidad. A modo de ejemplo, en numerosas Comunidades Autónomas no se ha creado un cuerpo especializado de interventores y auditores para el desarrollo de estas funciones (Jiménez y Fernández, 2017) por lo que deben recurrir, en muchas ocasiones, a profesionales de otros cuerpos ajenos a estas funciones.

Finalmente, la Declaración de Toledo del VII Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público de 2016 ha destacado “*la evaluación del riesgo de fraude en lugar preferente en los trabajos de fiscalización, asumiendo una actitud proactiva en su detección y en la lucha contra la corrupción, colaborando e interactuando con las oficinas antifraude u organismos homólogos, así como con la Fiscalía y los tribunales de justicia, dentro del estricto respeto a las respectivas competencias*” (Arias, 2016).

4. LAS NUEVAS ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN: LAS AGENCIAS ANTICORRUPCIÓN ESPAÑOLAS Y EL SERVICIO NACIONAL DE COORDINACIÓN ANTIFRAUDE.

Si estudiamos el modelo del Sistema Nacional de Integridad español, es decir, del conjunto de instituciones instauradas para garantizar la probidad de los funcionarios públicos y

luchar contra la corrupción (Villoria, 2012), puede observarse una fuerte asimetría en los instrumentos preventivos que han carecido de fuerza real (Transparencia Internacional, 2012). Ante la inhibición de las instituciones administrativas, tanto las de naturaleza financiera (Tribunales de Cuentas e Intervenciones Generales) como las generalistas (Inspecciones Generales de Servicio, Abogacías oficiales o Consejos consultivos), la lucha contra la corrupción ha descansado especialmente en la jurisdicción penal vinculada a esta materia: Audiencia Nacional, Fiscalía Anticorrupción, Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (Policía Nacional) y Unidad Central Operativa (Guardia Civil).

Tras esta etapa de institucionalización especializada débil en el ámbito administrativo, en la última década se han establecido Agencias Anticorrupción (ACAs) dotadas de independencia y fuertes prerrogativas. Con ello se trata de imitar el modelo de la Oficina Europea de Lucha Antifraude (OLAF), constituida a finales del siglo XX para hacer frente a la crisis institucional provocada tras la dimisión de la Comisión Santer por los graves escándalos de fraude en materia de subvenciones comunitarias (Dolz, 1995). No obstante, al contrario que las pioneras ACAs, la OLAF ejerce investigaciones de naturaleza exclusivamente administrativa, si bien revestida de poderes *cuasipoliciales*, como las entrevistas personales con garantía de derechos de los investigados o las operaciones digitales forenses (Vervaele, 1999).

En España, este modelo se ha seguido tempranamente por la Oficina Antifraude de Cataluña en 2008 (Escoda, 2014), pero no ha sido hasta los graves escándalos de corrupción de la última década cuando se ha promovido la creación de ACAs en todos los niveles de Administración Pública (Ponce, 2017). Hasta el momento se han creado en esta nueva etapa, a nivel autonómico, las ACAs de Baleares (2016), Valencia (2016), Aragón (2017) y Navarra (2018), y se encuentran en tramitación parlamentaria, autonómica o estatal, organismos de similares características.

No obstante, el caso más ajustado a la tradición española sería, conforme hemos propuesto en anteriores trabajos (Fernández, 2011), la creación en el ámbito económico-financiero de servicios especializados de investigación del fraude dependientes de los Tribunales de Cuentas y las Intervenciones Generales, y en el ámbito administrativo de las Inspecciones Generales de Servicios. Este ha sido el camino seguido parcialmente por algunas Comunidades Autónomas como solución al problema de la lucha antifraude. Por ejemplo, Galicia, que ha habilitado al Consejo de Cuentas en 2015 la competencia en la prevención de la corrupción, y Castilla y León, que ha atribuido a la Inspección General de Servicios la tramitación y protección de los denunciantes en 2016.

Esta solución también ha sido la adoptada para la implementación del servicio de coordinación antifraude (AFCOS) exigido por el artículo 3.4 del Reglamento (UE, Euratom) 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Dentro de las alternativas, España ha optado por el modelo seguido mayoritariamente por los Estados miembros de asignar esta función al Ministerio de Hacienda y, en concreto, a la IGAE (Fernández, 2017).

En virtud del requerimiento comunitario, el Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio, han establecido el régimen jurídico del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA). Se trata de un órgano con rango de Subdirección General que, dentro de la estructura orgánica de la IGAE, actúa con independencia, supervisión de la Oficina Nacional de Auditoría y asistencia de un Consejo Asesor, en el ejercicio de las siguientes funciones (disposición adicional 25.2 LGS):

- a) *Dirigir la creación y puesta en marcha de las estrategias nacionales y promover los cambios legislativos y administrativos necesarios para proteger los intereses financieros de la Unión Europea.*
- b) *Identificar las posibles deficiencias de los sistemas nacionales para la gestión de fondos de la Unión Europea.*
- c) *Establecer los cauces de coordinación e información sobre irregularidades y sospechas de fraude entre las diferentes instituciones nacionales y la OLAF.*
- d) *Promover la formación para la prevención y lucha contra el fraude.”*

En todo caso, y siguiendo el criterio de Meagher (2014), el SNCA debe considerarse por su naturaleza una ACA, en tanto que ostenta el liderazgo a nivel nacional de la lucha contra el fraude de los intereses financieros comunitarios, si bien de carácter parcial pues no asume algunas de las competencias clásicas de estos organismos, como las funciones de investigación. Como ha señalado Ponce (2017), no cabe establecer un modelo único de ACAs, pues presentan distintas características orgánicas y funcionales, si bien todas ellas tienen como denominador común la función de liderar la lucha antifraude.

De esta forma, la IGAE se suma así a otros órganos de control financiero que han asumido total o parcialmente funciones en la lucha contra el fraude en el panorama internacional. A nivel de control externo pueden citarse los casos de la *U.S. General Accountability Office*, que ha asumido en 2004 entre sus funciones la lucha contra las actividades ilegales e impropias (Jiménez, 2007), o el Tribunal de Cuentas de Portugal, bajo cuya adscripción se ha establecido en 2008 un Consejo de Prevención de la Corrupción encargado de evaluar los planes y medidas en esta materia (Arias, 2016). Entre los órganos de control interno hay que recurrir al ejemplo iberoamericano de la Controlaría General de la Unión de Brasil (actual Ministerio de la Transparencia y la Contraloría General de la Unión de Brasil) que ha asumido desde 2003 funciones en la prevención y lucha contra la corrupción.

5. EPÍLOGO: LAS BUENAS PRÁCTICAS DE *GOOD GOVERNANCE* PARA EVITAR LOS POPULISMOS COSMÉTICOS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

La *good governance* es una idea-fuerza que trata de acabar con los modelos de reformas meramente incrementalistas, es decir, aquellos que ante los problemas plantean como solución más legislación, más administración y más controles. Esta forma de abordar las reformas administrativas ha llevado a fenómenos como la legislación motorizada o la *hiperinstitucionalización* que no han servido para resolver ninguno de los problemas planteados.

Bajo esta concepción de la gobernanza, el artículo 6 CNUCC únicamente reclama la definición clara de cuáles son los órganos especializados en la prevención de la corrupción, sin exigir ni decantarse por ningún modelo. Por lo tanto, deberá corresponder a cada Estado determinar las características institucionales y funcionales del Sistema Nacional de Integridad.

En todo caso, las reformas deben evitar las soluciones meramente cosméticas, es decir, aquellas que tratan de acallar la preocupación de la opinión pública mediante medidas como la creación de instituciones con nombres relevantes y altisonantes que, por la ausencia de estudios previos sobre cómo encajan en el sistema institucional preexistente o la falta de dotación posterior de medios personales y materiales, quedan convertidos en organismos meramente ornamentales. Para evitar este problema, contrario a los principios de *better regulation*, pueden establecerse, siguiendo las recomendaciones de Ponce (2017) y Benítez (2017), tres criterios para decidir entre las diferentes alternativas:

- 1º. *Evaluación de los impactos internos y externos para evitar la hiperinstitucionalización*: las reformas deben abordarse aplicando técnicas de

evaluación legislativa (Ponce, 2017) para determinar si es conveniente modernizar los organismos existentes o constituir nuevas entidades. Como analiza la Guía Técnica CNUCC de 2010, antes de optar por la constitución de nuevos órganos, debe considerarse la posibilidad de dotar de mayor responsabilidad a los existentes.

- 2º. *Definición de funciones adecuadas y medios suficientes para evitar instituciones meramente ornamentales*: si se decide establecer una Agencia Anticorrupción especializada, deben dotarse de funciones bien definidas y medios suficientes (Benítez, 2017). A este respecto, la citada Guía Técnica CNUCC de 2010 incluye, entre otras, el siguiente catálogo de posibles funciones: impulsar planes de prevención, facilitar las reclamaciones ciudadanas, ejercer facultades investigativas o valorar la aplicación de los planes aprobados.
- 3º. *Diálogo interinstitucional para evitar el despilfarro de los recursos limitados*: los organismos que asuman las funciones de prevención de la corrupción se van a encontrar una “*jungla de controles*” (Ponce, 2017) preexistentes, por lo que debe evitarse una competición interna que desaproveche los recursos limitados (Benítez, 2017). En este sentido, la Guía Técnica CNUCC de 2010 estima que la colaboración interinstitucional es especialmente necesaria en materia de denuncias y elaboración de estrategias.

El fin último es evitar la creación de instituciones que constituyan modas pasajeras como las recientes propuestas surgidas en el ámbito de América Latina de supuestos Zares Anticorrupción (Perú, Colombia, Panamá, Guatemala o México) que, con el paso del tiempo, se han quedado en meros organismos administrativos sin relevancia alguna en la lucha anticorrupción.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ARIAS RODRÍGUEZ, A. (2015): Encuentros técnicos de los órganos de control externo. Algunas conclusiones valientes, 21 de junio de 2015, <https://fiscalizacion.es/2015/06/21/encuentros-tecnicos-de-los-organos-de-control-externo-algunas-conclusiones-valientes/> [22 de junio de 2018].
- (2016): Declaración de Toledo, 19 de noviembre de 2016, <https://fiscalizacion.es/2016/11/19/declaracion-de-toledo-2016/> [22 de junio de 2018].
- (2016): La corrupción y el bacalao a la portuguesa, 9 de diciembre de 2016. <https://fiscalizacion.es/2016/12/09/anticorruptionday-2016/> [2 de julio de 2018].
- (2017): Disponible el nº 70 de Auditoría Pública, 6 de diciembre de 2017, <https://fiscalizacion.es/2017/12/06/disponible-el-no-70-de-auditoria-publica/> [22 de junio de 2018].
- BENÍTEZ PALMA, E. (2017): “La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de Prevención y Lucha contra la Corrupción”. Auditoría Pública, nº 69.
- BERMEJO VERA, J. (2000): “La Administración inspectora”, en SOSA WAGNER, F. (coord.), El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: Homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo, Tirant lo Blanch, Valencia.
- CAVERO LATAILLADE, I. (2001): La función consultiva del Consejo de Estado y su aportación al ordenamiento jurídico: Lección inaugural, Apertura del Curso Académico 2001-2002, Universidad San Pablo, CEU, Madrid.
- DOLZ LAGO, M.J. (1995): Los fraudes agrarios a la Unión Europea, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- ESCODA RUANES, E. (2014): “La Oficina Antifraude de Cataluña”, en Nieto Martín, A. y Maroto Calatayud, M. (coord.), “*Public compliance*”: prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos, Universidad de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch.

- FÁBREGAS DEL PILAR Y DÍAZ DE CEVALLOS, J.M. (1958): Ley de Contabilidad y Fiscalización e Intervención de los derechos y obligaciones del Estado, con la colaboración de RUIZ JAIME, F., Madrid.
- (2005): “Nociones de carácter general sobre el control de la actividad fiscal del Estado”, Revista Española de Control Externo, nº 50 [publicado originalmente en FÁBREGAS DEL PILAR Y DÍAZ DE CEVALLOS, J.M. (1958): Ley de Contabilidad, de Fiscalización e Intervención de los Derechos y Obligaciones del Estado, Instituto Editorial Reus, Madrid, que coincide con una Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 8 de febrero de 1956].
- FAIRÉN GUILLÉN, V. (1982): El Defensor del Pueblo: Ombudsman, Tomo I, Parte General, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. (2011): El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción: Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado, Aranzadi.
- (2017): El papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude en el proceso de lucha contra la corrupción, Revista Internacional de Integridad Pública, nº 5.
- (2018): “Canal de información de fraudes e irregularidades del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude”, en CAMPOS ACUÑA, C. (coord.), Especial *Compliance* en el Sector Público, Wolters Kluwer.
- FRIEDMANN, B.; WEBER, H. (1997): “La lucha contra las irregularidades y el fraude: La contribución del Tribunal de Cuentas Europeo”, Auditoría Pública, nº 10.
- FUENTES VEGA, S. (1999): El gasto público: Ejecución y control, Instituto de Estudios Fiscales/Escuela de Hacienda Pública, Madrid.
- GARCÍA MEXÍA, P. (2008): “Ética, Gobierno y Administración en la España contemporánea”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., y GARCÍA MEXÍA, P. (dirs.), El derecho a la buena administración pública, Junta de Castilla y León.
- GUTIÉRREZ ROBLES, A. (1993): Historia de la Intervención General de la Administración del Estado, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- GROSSO RINCÓN, C.A. (2009): Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia, Administración & Desarrollo, nº 37.
- JIMÉNEZ RIUS, P. (2007): El control de los fondos públicos: Propuestas de mejora, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- JIMÉNEZ VACAS, J.J.; FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. (2017): “Una ventana de oportunidad política, para la creación de un Cuerpo profesional de Intervención y Auditoría de la Comunidad de Madrid”, Auditoría Pública nº 69.
- KLITGAARD, R. (1994): Controlando la corrupción: Una indagación práctica para el gran problema social de fin de siglo, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- MALEM SEÑA, J.F. (2002): La corrupción: Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos, Editorial GEDISA, S.A., Barcelona.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (1986): La defensa en Derecho del Estado: Aproximación a la historia del Cuerpo de Abogados del Estado, Civitas, Madrid.
- MEAGHER, P. (2004): “Anti-corruption agencies: A review of experience”. Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland, paper 04/02, http://www.iris.umd.edu/Reader.aspx?TYPE=FORMAL_PUBLICATION&ID=3dca81ee-16c2-46f6-a45c-51490fcb3b99 [16 de agosto de 2017].
- MÉNDEZ, J.M. (2013): Introducción a la axiología, Sepha, Málaga.
- MENDIZÁBAL ALLENDE, R. (1968): “El Tribunal Supremo de la Hacienda Pública”, Revista de Administración Pública, nº 56.
- (2001): “Función y esencia del Tribunal de Cuentas”, Revista Española de Control Externo, nº 3 [publicado originalmente en Revista de Administración Pública, nº 46, 1965].
- NIETO DE ALBA, U. (2006): “Ética y control ante la corrupción y el blanqueo de capitales”, Revista Española de Control Externo, nº 23.
- NIETO GARCÍA, A. (1997): Corrupción en la España democrática, Ariel, Barcelona, 1997.

- PÁRAMO FERNÁNDEZ, J.F. (1981): “La inspección de los servicios en la Administración civil del Estado”, en VV.AA., Estudios conmemorativos de la inspección general de la Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- PÉREZ-TENESSA, A. (2005): Historia, cosas e historias del Consejo de Estado, Consejo de Estado/Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- PONCE SOLÉ, J. (2017): “Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo”. Revista Internacional de Transparencia e Integridad, nº 3, <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/04/Julio-Ponce.pdf> [16 de agosto de 2017].
- RIVERO ORTEGA, R. (2006): “Inspección y control de riesgos en materia de emisiones contaminantes”, Noticias de la Unión Europea, nº 258.
- RUBIO LLORENTE, F. (1993): La forma del poder: Estudios sobre la Constitución, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- SABÁN GODOY, A. (1991) El marco jurídico de la corrupción, Civitas, Madrid.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (1997): “La corrupción y los problemas del control de las Administraciones Públicas”, en LAPORTA, F. J. y ÁLVAREZ, S. (eds.), La corrupción política, Alianza Editorial, Madrid.
- SANDOVAL NAVAS, L.A. (2016): El control multinivel del gasto público en Colombia: propuestas de reforma institucional para la gobernanza. Tesis doctoral dirigida por Prof. Dr. D. Ricardo Rivero Ortega, y Prof. Dr. D. Antonio Arias Rodríguez. Universidad de Salamanca.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2004): “Los controles sobre la actuación de las Administraciones Públicas”, en SAINZ MORENO, F. (dir.), Estudios para la reforma de las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- SENDÍN GARCÍA, M.A. (2014): “El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno”, Revista Jurídica de Castilla y León, nº 33.
- VELARDE FUERTES, J. (2002): “Utilidad del control interno para el control externo: Propuestas para una mayor eficacia”, Cuenta con IGAE, nº 5.
- (2007): “Prólogo”, en JIMÉNEZ RIUS, P., *op. cit.*
- VERVAELE, J.A.E. (1999): “¿Hacia una Agencia Europea Independiente para luchar contra el fraude y la corrupción en la Unión Europea?”, Revista del Poder Judicial, nº 56.
- VILLORIA MENDIETA, M. (2011): Integridad, Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad, nº 1, septiembre 2011-febrero 2012.