

Área II. Estructuras e Instituciones Políticas

Grupo de trabajo: [GT 2.3 Evaluación de la calidad institucional: el caso de los sistemas nacionales de integridad.](#)

Ponencia: **LA CALIDAD INSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE LOS MARCOS DE INTEGRIDAD¹.**

MANUEL VILLORIA (UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS)

Manuel Villoria Mendieta (manuel.villoria@urjc.es) es Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la UCM, Licenciado en Derecho y en Filología; fue becario Fulbright, Master en Public Affairs por la Indiana University. Actualmente ocupa una Cátedra de Ciencia Política y de la Administración en la U. Rey Juan Carlos de Madrid y es Director del Dto. de Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Resumen:

Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas. Dado que la calidad institucional es un concepto amplio y muy complejo, en la ponencia que se pretende desarrollar nos centraremos en un análisis de la calidad entendida como capacidad de promoción de conductas íntegras y de desincentivación de conductas corruptas. De los diferentes pilares que sostienen una sociedad justa, eficiente y sostenible, elegimos al ejecutivo para analizar su calidad institucional de acuerdo con la visión de la calidad previamente establecida. Lo que se pretende analizar del ejecutivo son tres componentes. En primer lugar, su capacidad e independencia para poder desarrollar su rol constitucional y funcional. En segundo, su sistema de gobernanza interna. Finalmente, se comprobará su relación con otros pilares en este ámbito, como el legislativo y judicial, así como su papel de dirección política en la construcción de un sistema nacional de integridad.

Palabras clave

Buen gobierno

Instituciones

Marcos de integridad

¹ Esta ponencia se basa en la información obtenida gracias al proyecto de la Unión Europea realizado con Transparency International: "Evidence Based Action against Corruption". European National Integrity Systems Project. HOME/2009/ISEC/AG/010

Ejecutivo

Gobernanza

I. INTRODUCCIÓN

Diversos estudios empíricos han demostrado la extraordinaria importancia de la variable “buen gobierno” para el desarrollo económico, la felicidad y el bienestar de la sociedad e, incluso, para el progreso de la confianza y el capital social. La capacidad estatal para contribuir al bien público es parte de la experiencia y del conocimiento común de nuestras sociedades a lo largo de la historia. Por ello, un Estado sin poder y capacidad hace que la comunidad pierda la posibilidad de transformar los arduamente conseguidos derechos en realidades. Pero también el Estado ha contribuido en demasiadas ocasiones a generar arbitrariedad, injusticia e infelicidad colectiva (Mulgan, 2007). De ahí que, en este documento, el objetivo esencial será el de contribuir a la reflexión sobre cómo promover buen gobierno y cómo evitar el gobierno que genera sufrimiento, pobreza y opresión a sus pueblos.

La clave para ello creemos que es la calidad institucional. La calidad institucional es un concepto amplio y muy complejo, por ello, en la ponencia que se pretende desarrollar nos centraremos en un análisis de la calidad entendida como capacidad de promoción de conductas íntegras y de desincentivación de conductas corruptas. De los diferentes pilares que sostienen una sociedad justa, eficiente y sostenible, elegimos al ejecutivo para analizar su calidad institucional de acuerdo con la visión de la calidad previamente establecida. El ejecutivo se descompone en dos realidades íntimamente conectadas, por una parte el Gobierno y, por otra, la Administración. En este texto analizaremos la calidad institucional del Gobierno en España.

Lo que se pretende analizar del ejecutivo son tres componentes. En primer lugar, su capacidad e independencia para poder desarrollar su rol constitucional y funcional. En segundo, su sistema de gobernanza interna, es decir, su transparencia, rendición de cuentas y su sub- sistema de integridad en sentido estricto (normativa de conflictos de interés, códigos éticos, evaluaciones de riesgo, etc.). Finalmente, se comprobará su relación con otros pilares en este ámbito, como el legislativo y judicial, así como su papel de dirección política en la construcción de un sistema nacional de integridad. Finalmente, tras la revisión del pilar, se realizarán unas conclusiones y unas sugerencias de mejora.

II. MARCO TEÓRICO

El buen gobierno no son las instituciones estatales -el gobierno es sólo una parte de ellas-, pero no puede haber buen gobierno sin las estructuras institucionales adecuadas. Las instituciones obligan, definen lo que podemos esperar unos de otros, crean y aplican normas (Heclo, 2008). Unas adecuadas instituciones generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo y calidad democrática. Para ello, estas instituciones deben garantizar seguridad y predictibilidad en las relaciones sociales, adaptabilidad a los cambios de entorno, legitimidad, dada la asunción de sus marcos por los actores implicados, y eficiencia estática o promoción de equilibrios eficientes (Alonso y Garcimartín, 2008; North, 2010). Estas instituciones de calidad se generan especialmente donde existe una sociedad educada, equitativa y, además, unos impuestos suficientes para llevar adelante las políticas públicas estratégicas (Ruiz-Huerta y Villoria, 2010).

A nuestros efectos, las instituciones que nos interesan son aquellas que incentivan buen gobierno y gobierno con integridad. Hoy, tras todo el aprendizaje histórico, no podemos sino afirmar que las instituciones propias de un régimen democrático son esenciales para el buen gobierno. No bastan por sí mismas, pero son esenciales. Por ejemplo, la división de poderes y las elecciones periódicas son incentivos clave para un buen gobierno. Una democracia simplemente con tales componentes incentiva el buen gobierno², pero cuando la democracia tiene una calidad elevada sus instituciones incentivan con mayor profundidad y permanencia la integridad del gobierno.

La idea de una democracia de calidad no deja de ser sino la consecuencia de clarificar cuáles son los principios básicos que sostienen el sistema democrático, y de tratar de desarrollar qué componentes institucionales, normativos y culturales son necesarios para que dichos principios no sean traicionados en el funcionamiento real de las democracias existentes (Beetham, 1994; Crespo y Martínez, 2005). Así, según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación. Y, de ahí, surgen unos criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, que son: 1. La participación efectiva; 2. Elecciones libres y justas con igualdad de voto; 3. Alcanzar una comprensión ilustrada de las políticas existentes y de las alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; 4. Ejercitar el control final sobre la agenda del sistema y del gobierno; y 5. La inclusión de los adultos, o la plena concesión de sus derechos de ciudadanía, con la consiguiente profundización democrática (1999, pp. 47-48). Cada uno de estos criterios exige unas instituciones adecuadas para que

² Si consideráramos la democracia desde un punto de vista minimalista ésta sería simplemente un arreglo institucional por virtud del cual las personas adquieren el poder de tomar decisiones políticas mediante una lucha competitiva por el voto de la gente (Schumpeter, 1976: 269).

puedan realizarse y estas instituciones, a su vez, incentivan buen gobierno. Por ejemplo, la participación efectiva tiene instrumentos como el referéndum o los jurados ciudadanos o los planes estratégicos participativos (Sintomer, 2007) que pueden promover buen gobierno. La igualdad de voto exige leyes electorales y sistemas de financiación partidista justos, así como estructuras que aseguren el funcionamiento independiente del régimen electoral. Obviamente, un sistema electoral justo incentiva el buen gobierno, además de aportarle legitimidad de origen. La comprensión ilustrada de las políticas y el control de la agenda del sistema exigen un gobierno abierto y que rinde cuentas (Beetham, 1994), con leyes de transparencia y organizaciones y procesos que aseguren su respeto (Ackerman, 2008; Arellano, 2008; Bellver, 2007; Sasaki, 2010), con instrumentos, procesos y estructuras de rendición de cuentas verticales, horizontales y societales (O'Donnell, 2004), con leyes que exijan audiencias públicas y exposición pública de proyectos de decisión, o cartas de compromiso (Cunill, 2006) o con normativa que establezca y garantice la publicidad de las agendas de reuniones de los responsables públicos, o la información sobre ejecución presupuestaria y cumplimiento de objetivos, la evaluación de políticas y programas, etc. (OCDE/PUMA, 2005).

Últimamente, estas instituciones incentivadoras del buen gobierno ya no se promueven individualmente, sino que se insertan en marcos complejos donde conviven unas con otras y se refuerzan mutuamente. Precisamente, una característica esencial de estos marcos es su vocación holística, integrando instrumentos, procesos y estructuras en un sistema global diseñado para que todos ellos se acomoden y refuercen mutuamente. Un sistema que considera la clave de su éxito no la mera formalización del marco, sino su efectiva implementación y su constante monitoreo y evaluación para la mejora. Es importante no olvidar que el objetivo final de estos marcos de integridad es el buen gobierno, aunque algunos marcos midan sobre todo, inicialmente, mecanismos de prevención y combate a la corrupción. De esta forma, lo que el sistema permite es una continua mejora, pasándose de implantar mecanismos anticorrupción a consolidar instrumentos, procesos y estructuras que fomentan la integridad. La estrategia, en consecuencia, es la de juntar datos válidos y fiables –en lugar de basarse en las meras percepciones- y comparar todos los datos existentes con otros datos compilados de otros países u organizaciones comparables (OECD, 2009: 2). El sistema, en suma, permite a los policy makers y a los grupos promotores del buen gobierno realizar evaluaciones “holísticas”, al tiempo que se identifican medidas específicas para la mejora. Los marcos de integridad pueden ser, al tiempo que mecanismos incentivadores del buen gobierno, instrumentos de medición de la integridad y de generación de mecanismos de comparación para la mejora continua – benchmarking-.

Los marcos de integridad pueden tener una base territorial o una base funcional, es decir, pueden ser internacionales/nacionales/locales u organizativos. Pueden diseñarse para evaluar el conjunto de un sistema nacional/local y ver en qué medida previene la corrupción y fomenta la ética. O pueden diseñarse para evaluar hasta qué punto una organización pública concreta tiene implantados instrumentos, procesos y órganos que incentiven la ética profesional y desincentiven la corrupción. Los marcos nacionales de evaluación –esencialmente el NIS, diseñado por Jeremy Pope para Transparency International (Pope, 1999, 2000)- incluyen en el análisis, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un análisis de la cultura cívica de cada país estudiado, los medios de comunicación y el sector empresarial. De ahí que podamos considerar que es una evaluación con una clara vocación holística y sistémica (ver figura 1).

En realidad, evaluaría al buen gobierno en sentido amplio, es decir, al ejecutivo y a la sociedad en que se inserta, así como a las instituciones estatales en su conjunto. Por ahora no existen marcos de integridad reconocidos internacionalmente para analizar políticas públicas, aun cuando el análisis ético de las políticas es un camino que debería desarrollarse (Merino, 2008).

Figura 1. El Sistema Nacional de Integridad



Fuente: Transparency International, 2010

Veamos a continuación cómo opera una evaluación a través de uno de los pilares del sistema nacional: el del ejecutivo.

III, ESTUDIO DE CASO: EL GOBIERNO EN ESPAÑA

ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN

La Constitución española, en sus artículos 97 y 98 establece funciones y composición del Gobierno. De acuerdo al artículo 97 de la Constitución y artículo 1 de la Ley del Gobierno, el Gobierno se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso - puede no haber Vicepresidentes si el presidente así lo estima oportuno- , y de los Ministros. Los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno. Al propio tiempo, en el Título I de la citada Ley del Gobierno, se destacan las funciones que, con especial relevancia, corresponden al Presidente y al Consejo de Ministros. Así, el Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión. Entre otras, son funciones del Presidente: **a)** Representar al Gobierno. **b)** Establecer el programa político del Gobierno y determinar las directrices de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento. **c)** Proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales. **d)** Plantear ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza. **e)** Proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo, previa autorización del Congreso de los Diputados. **f)** Crear, modificar y suprimir, por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. El sistema español responde al denominado “principio de canciller”, que da lugar a un fuerte presidencialismo, pues es el Presidente, no el gobierno, el que es “investido” o nombrado por el Congreso de los diputados, es él el que nombra al gobierno que estima apropiado, es el presidente quien plantea y se somete a cuestión de confianza, es él quien tiene la facultad de disolver las Cámaras, etc...

En consecuencia, existe un presidente fuerte, que puede tener uno o varios vicepresidentes (ahora hay dos, que son, a su vez, ministros) y a la cabeza de las estructuras ministeriales debe haber un ministro (en la actualidad hay 15). Los ministros son nombrados y cesados libremente por el Presidente.

Existe también una estructura colegiada de deliberación y toma de decisiones, que es el Consejo de Ministros. El Consejo de Ministros es competente para ciertas decisiones³ y los ministros deben ser convocados al mismo, para la

³ • a) Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

- b) Aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- c) Aprobar los Reales Decretos-Leyes y los Reales Decretos Legislativos.
- d) Acordar la negociación y firma de Tratados internacionales, así como su aplicación provisional.
- e) Remitir los Tratados internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución.
- f) Declarar los estados de alarma y de excepción y proponer al Congreso de los Diputados la declaración del estado de sitio.

deliberación correspondiente; no obstante, la toma de decisión está en manos del Presidente. También existen Comisiones Delegadas del Gobierno, cuyo fin es, sobre todo, examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión. Previamente a la reunión del Consejo de Ministros se reúne la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios para definir la agenda del Consejo. Los gabinetes del Presidente y de los ministros ejercen una labor de apoyo muy importante para el ejecutivo.

EVALUACIÓN

CAPACIDAD

¿Hasta qué punto el ejecutivo tiene recursos adecuados para llevar adelante sus obligaciones?

Es muy difícil separar los recursos del Gobierno de los recursos de la Administración; en principio, los ministros tienen los recursos de sus departamentos y estos son fruto de las negociaciones presupuestarias y tienen unos objetivos claramente vinculados a sus políticas y programas. Algunos ministerios tienen más recursos que otros de conformidad con las prioridades presupuestarias. No obstante, el Presidente del Gobierno y las Vicepresidencias tienen unos recursos propios que tienen como misión esencial contribuir al cumplimiento de las funciones propias y de las del Consejo de Ministros y las Comisiones Delegadas del Gobierno en su conjunto. Por ello, los recursos *strictu sensu* del Gobierno, excluidos los recursos propios de cada ministerio, son la suma de los recursos de la Presidencia, de las actividades exclusivas de la Vicepresidencia Primera (es decir los recursos que no están vinculados a la labor de Ministro del Vicepresidente Primero) y de algunos de los recursos de la Vicepresidencia segunda y del Ministerio de la Presidencia. Todos estos recursos se incorporan al Presupuesto del Ministerio de Presidencia. Dicho Ministerio tiene en 2011 un presupuesto de 3.064.424.390 euros, pero de este presupuesto lo estrictamente vinculado a la labor específica del ejecutivo es de unos 137 millones de euros. También tiene 13.440 personas trabajando en el mismo, pero las personas directamente vinculadas a las labores del gabinete no superan las 2000, de ellas son muy

-
- g) Disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito, cuando haya sido autorizado por una Ley.
 - h) Aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan.
 - i) Crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos Ministeriales.
 - j) Adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado.
 - k) Ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

importantes los 406 asesores de la Presidencia y Vicepresidencias. Estos recursos son suficientes a pesar de los recortes.

INDEPENDENCIA en la ley

¿Hasta qué punto está garantizada la independencia (imparcialidad) legalmente?

Como establece la Exposición de Motivos de la Ley 50/1997, del Gobierno (BOE de 28 de noviembre de 1997) la “Constitución de 1978 establece los principios y criterios básicos que deben presidir el régimen jurídico del Gobierno, siendo su artículo 97 el precepto clave en la determinación de la posición constitucional del mismo”. En dicho artículo se establece que el gobierno “dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”. Posteriormente, el artículo 98 desarrolla alguno de estos principios y contiene un mandato dirigido al Parlamento para que proceda al desarrollo normativo de este órgano constitucional. En cualquier caso, el Gobierno no puede ser privado de sus características propias de origen constitucional si no es a través de una reforma de la Constitución («garantía institucional»).

Frente al primer modelo de parlamentarismo, el sistema parlamentario de la Constitución española de 1978 no otorga al Parlamento la potestad de decidir sobre el alcance y la estructura de los restantes órganos constitucionales más allá de la Constitución. El parlamentarismo, en su versión previa a 1945, otorgaba al Parlamento la determinación por ley de la estructura ministerial, no permitía al Gobierno reaccionar frente a una ley inconstitucional o no regulaba las funciones del gobierno en la Constitución, dejándolo al arbitrio de las normas que el parlamento estableciera en cada momento (García Fernández, 2007). La Constitución española, en sus artículos 97 y 98 establece funciones y composición del Gobierno y en su artículo 162, 1, reconoce legitimidad al Presidente del Gobierno para interponer recurso de inconstitucionalidad frente a una ley del Parlamento ante el Tribunal Constitucional. Por su parte, el Título I de la Ley del Gobierno regula la posición constitucional del Gobierno, así como su composición, con la distinción entre órganos individuales y colegiados.

INDEPENDENCIA en la práctica.

¿Hasta qué punto el ejecutivo está libre de interferencias y puede tener independencia (imparcialidad) en la práctica?

A pesar de que durante la transición política hacia la democracia el poder de los militares cercanos al régimen dictatorial era muy fuerte, y de que a menudo intentaron interferir en las decisiones del ejecutivo, España superó incluso un intento de golpe de estado, el 23 de febrero de 1981, y consolidó su

democracia. Tras el fracaso del golpe y con la llegada del PSOE al poder, en 1982, con una mayoría absoluta muy amplia, se consolidó la democracia y se reformó el Ejército, acabando con los intentos de influencia inconstitucional previa.

El terrorismo separatista de ETA también ha intentado interferir en las decisiones del Ejecutivo por la vía del terror, pero la firmeza democrática de los sucesivos gobiernos ha evitado el chantaje.

Aun cuando pudiera parecer que la iglesia católica tiene un poder muy fuerte, en la actualidad no deja de ser un actor relevante, pero sin capacidad de imposición de decisiones sobre el ejecutivo.

Finalmente, el papel del Rey ha sido extraordinariamente relevante para la consolidación de la democracia en España, especialmente dada su función de Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas. No obstante, tras la consolidación democrática, si el Rey ha influido ha sido en el marco de su función constitucional de árbitro y moderador, y nunca limitando la independencia del ejecutivo.

En general, no se puede decir que el ejecutivo tenga problemas de independencia. Las críticas son, por el contrario, las del excesivo poder del ejecutivo, la presidencialización del sistema político español, el control del parlamento por el gobierno mediante su mayoría en las Cámaras y la disciplina férrea sobre su grupo parlamentario y la politización de la justicia, con la excesiva influencia gubernamental en dicho poder. De todo ello, lo que es imposible negar es que el Presidente del Gobierno tiene un papel de relevancia extrema en el sistema político español, dado que nombra y cesa ministros con plena libertad, es el líder del partido mayoritario por regla general, controla el grupo parlamentario mediante el nombramiento del presidente del grupo y su influencia en la elaboración de las listas de candidatos a diputados y senadores, e incide de forma determinante en el nombramiento de una parte importante de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, y del Presidente del Tribunal Supremo, entre otros.

GOBERNANZA

TRANSPARENCIA en la ley.

¿Hasta qué punto las normas en vigor aseguran la transparencia en la gestión del ejecutivo?

El sistema español de funcionamiento del Gobierno se basa en gran medida en la opacidad. Para empezar, se establece en la propia ley del Gobierno que las deliberaciones internas son secretas (artículo 5.3). Los ministros deben jurar o prometer al tomar posesión que guardarán secreto de las deliberaciones en el seno del Consejo de Ministros. No hay criterios previos que determinen lo que

debe o no pasar a decisión del Consejo de Ministros, es el Presidente o el Ministro de la Presidencia quienes deciden qué entra o no en la sesión correspondiente. En todo caso, sí deben existir unas escuetas actas del Consejo que deben ser compatibles con el carácter secreto de las deliberaciones. Estas actas no son públicas. En general, normativamente la agenda del gobierno no debe ser pública, ni los interlocutores o contenido de sus reuniones. Existe, sin embargo, información *on line* de la agenda de los ministros o el Presidente, pero no completa.

El presupuesto sí es público y el seguimiento del mismo por parte parlamentaria puede hacerse de forma bastante transparente, sobre todo a partir de la creación, en noviembre de 2010, de la Oficina presupuestaria de las Cortes Generales. Para ello el Gobierno debe remitir un informe mensual sobre la ejecución presupuestaria, otro semestral sobre el grado de ejecución de la inversión real y uno de carácter anual con la liquidación provisional del ejercicio presupuestario anterior. Desde el punto de vista de la ejecución presupuestaria (Ley General Presupuestaria), la Intervención General de la Administración del Estado publica, con periodicidad mensual, en el Boletín Oficial del Estado información relativa a las operaciones de ejecución del presupuesto del Estado y de sus modificaciones, y operaciones de tesorería, y de las demás que se consideren de interés general; y anualmente, un resumen de los principales estados y documentos que conformen la Cuenta de la Administración General del Estado. Las entidades integrantes del sector público estatal rinden al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, la correspondiente información contable.

De acuerdo con la Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, los Ministros y Secretarios de Estado y el resto de altos cargos deben presentar una declaración de bienes al inicio y al cese de su actividad, y anualmente una copia de la última declaración tributaria correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre el Patrimonio. Y deberán aportar información de las actividades principales de las empresas en las que tanto ellos como sus familiares tengan intereses. Los cónyuges de los altos cargos podrán voluntariamente aportar información sobre sus ingresos y patrimonio. Esta normativa de la ley se complementa con disposiciones que establecen la publicidad del Registro de Actividades de los altos cargos y la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado. La declaración patrimonial que los Ministros y Secretarios de Estado tendrán que presentar en el Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales se publica en el Boletín Oficial del Estado.

En la Ley 5/2006 se crea la Oficina de Conflictos de Intereses, adscrita al Ministerio de Administraciones Públicas. Se le reconoce legalmente autonomía funcional. Será el órgano encargado de la gestión de los Registros de Actividades y de Bienes, y responsable de la custodia, seguridad e integridad de los datos y documentos que en ellos se contengan. Puede demandar a los altos cargos el cumplimiento de la ley. Debe informar cada seis meses al Gobierno sobre el cumplimiento de la ley y las sanciones impuestas. Puede detectar los incumplimientos e investigar, pero esto último sólo cuando exista acusación formal y se autorice por el Ministro de Administraciones Públicas. Finalmente, es el órgano que instruye los procedimientos sancionadores de acuerdo a la ley y que hace las propuestas de sanción o autorización de empleo privado posterior al cese.

TRANSPARENCIA en la práctica.

¿Hasta qué punto las normas en vigor sobre la transparencia en las actividades relevantes del ejecutivo están adecuadamente implantadas?

Dado que no es obligatorio, el sistema de información del ejecutivo no incluye información sobre sus agendas, ni sobre decisiones futuras. Tampoco se suelen poner a disposición de los ciudadanos los anteproyectos de ley para que éstos opinen. No obstante, todos los viernes, tras el Consejo de Ministros existe una rueda de prensa del portavoz del gobierno dando cuenta de las decisiones más relevantes y dando respuesta a los temas de la agenda mediática. El presupuesto es público y se publica en el Boletín Oficial del Estado, además de detallarse en la página web del Ministerio de Economía y Hacienda. También es posible seguir su ejecución a través de la Intervención General del Estado.

Los debates en las reuniones previas y las deliberaciones del Consejo de Ministros no pueden ser hechos públicos porque la ley lo prohíbe, dado su carácter secreto. Previamente al Consejo de Ministros existe una reunión de la Comisión de Subsecretarios y Secretarios de Estado, presidida por el Vicepresidente/a Primero o el Ministro de Presidencia si aquél delega en éste, dicha reunión es muy importante porque en ella se decide qué es lo que pasa al Consejo de Ministros y qué es lo que queda fuera. Aun cuando no se exige el secreto en las reuniones de esta Comisión, también la opacidad de sus debates y deliberaciones es absoluta.

Los ministros son nombrados libremente y no deben pasar por una comparecencia parlamentaria previa a su nombramiento, lo cual exigiría que aportaran su plan de trabajo y proyectos para su etapa en el departamento. En la práctica el patrimonio de los ministros y secretarios de Estado es hecho público y publicado en el Boletín Oficial del Estado.

El Gobierno no ha aprobado hasta el momento ningún proyecto de Ley de Acceso a la Información, en base a ello no hay posibilidad de enviar requerimientos fundados en tal norma. En el último año se ha interpuesto demanda por parte de ACCESS INFO EUROPE ante el Tribunal Supremo de España en base a una denegación previa de acceso, que fue ratificada por decisión judicial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. Posteriormente, se han rechazado peticiones de información realizadas por la Coalición Pro Access y ciudadanos particulares, a través del silencio administrativo, por parte de diversas Administraciones. El Gobierno, en todo caso, ha presentado a la Coalición Pro Access Europe, para análisis y sugerencias, un nuevo ante-proyecto de ley de transparencia y acceso a la información, en abril y en junio 2011.

La preocupación por utilizar un lenguaje llano y de fácil comprensión existe, las normas de Better Regulation lo demandan, y hay incluso un manual sobre cómo redactar normas e informes de manera que la mayoría de la gente lo pueda entender. No obstante, en la práctica, esta norma es olvidada muy a menudo, como la Ley de Economía Sostenible demuestra recientemente. En general, es destacable la mejora durante el último gobierno de la transparencia de la información estadística y económica. La Administración General del Estado publica de manera periódica y previsible esta información con calendarios conocidos de antemano, facilitando las fuentes, las notas metodológicas y los métodos utilizados.

ACCOUNTABILITY en la ley (Rendición de cuentas)

¿Hasta qué punto las normas en vigor aseguran que los miembros del ejecutivo tienen que rendir cuentas e informar de sus decisiones y actos?

De acuerdo al artículo 26 de la Ley del Gobierno: 1. El Gobierno está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación. 2. Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control político de las Cortes Generales. 3. Los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en la presente Ley son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su Ley reguladora. 4. La actuación del Gobierno es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo

Las normas que rigen la rendición de cuentas por el ejecutivo ante el legislativo son:

- Constitución (Título V; Tit. III; y otros preceptos específicos)

- Reglamentos de las Cámaras (Congreso, 24 de febrero de 1982; Senado, 3 de mayo de 1994 (con modificaciones introducidas por resoluciones de las Presidencias).
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Por otra parte, el ejecutivo es controlado por el poder judicial, en base a los artículos 9 (sometimiento al principio de legalidad), 24.1 (tutela judicial efectiva) y 103.1 (sometimiento a la ley y el derecho) de la Constitución, también puede tener que aportar razones ante los jueces y tribunales, dado que el artículo 106.1 de la Constitución establece que los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la Administración, así como que la Administración no puede actuar con plena discrecionalidad, pues debe actuar de forma coherente con los fines que la justifican, lo que en la práctica implica un control de la discrecionalidad y la posible exigencia judicial de fundamentos en la toma de decisiones incluso donde la ley reconoce discrecionalidad.

En general, los actos administrativos del gobierno, según el artículo 54 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común, deben estar motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho cuando limiten derechos subjetivos o intereses legítimos, resuelvan procedimientos de revisión de oficio de disposiciones o actos administrativos, recursos administrativos o reclamaciones, se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos o se dicten en el ejercicio de potestades discrecionales.

Cuestión más compleja es la del control de los actos políticos, es decir, aquellos que en principio son de pura dirección política y de relaciones con otros órganos constitucionales, actos no administrativos. El control de los actos políticos es político y se hace en el Parlamento y por la opinión pública a través de los medios de comunicación, pero también podría ser judicial. Por ejemplo, puede controlarse por los tribunales contenciosos si se siguió el procedimiento adecuado para tomarlos o hubo infracción de la legalidad. Y el tribunal constitucional también podría controlar los actos si se entiende que el gobierno actuó de forma contraria a sus deberes constitucionales (García Fernández, 2007).

El artículo 24 de la Ley del Gobierno establece el procedimiento de elaboración de los reglamentos, en dicho procedimiento se establece que a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse, además de los informes, dictámenes y aprobaciones previas preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable

y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado. También es importante no olvidar que el decreto debe incluir un "Informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto de reglamento" (artículo 24.1.a de la Ley del Gobierno); después "rebautizado" como "memoria de impacto normativo" (artículo 1 del Real Decreto 1083/2009). La Memoria de impacto normativo tiene un contenido complejo (artículo 2 del Real Decreto 1083/2009), sobre todo los temas relativos al Impacto económico y presupuestario, así como al impacto de género.

Finalmente, los miembros del gobierno tienen responsabilidad penal, contable y administrativa. Sin embargo la responsabilidad derivada del incumplimiento del Código ético ha quedado bastante difusa. La responsabilidad penal está establecida en el artículo 102 de la Constitución. No obstante, tienen algunas peculiaridades. En primer lugar, están aforados, lo que implica que el monopolio de la acusación y la autorización para proseguir ésta se atribuye a los diputados, aunque en la práctica no deja de ser un trámite formal. Los procesos penales contra los miembros del gobierno se sustancian ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. Existe un procedimiento especial para los delitos de traición y contra la seguridad del Estado. Por otra parte, los miembros del gobierno que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de la Ley Presupuestaria, están obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder. También existen sanciones por incumplimiento de la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés.

ACCOUNTABILITY en la práctica (Rendición de cuentas)

¿Hasta qué punto los miembros del gobierno tienen que rendir cuentas e informar de sus decisiones y actos en la práctica? Puntuación: 4

El control legislativo y judicial funcionan adecuadamente y el Gobierno responde normalmente a los requerimientos de ambos poderes. En relación con el poder legislativo, existen toda una serie de instrumentos de control

periódicos o permanentes del legislativo sobre el ejecutivo. Veamos algunos datos (datos de esta legislatura a 17/03/2011)⁴:

Control Oral.

a) Contestación de miembros del Gobierno a preguntas orales:

- en Pleno de Congreso: 1262 (Presidente: 159)
- en Pleno de Senado: 1024 (Presidente: 63)

b) Interpelaciones: Congreso y Senado:

- en Pleno de Congreso: 200
- en Pleno de Senado: 145

c) Comparecencias de miembros del Gobierno, tanto en pleno como en comisión, 614 en el Congreso y 192 en el Senado.

Control Escrito:

En la anterior legislatura se presentaron 170.000 preguntas y se contestaron 150.000 y en esta legislatura se han presentado hasta el momento 134.000 y se han respondido 118.000

En la práctica la consulta a los interesados antes de la aprobación de los proyectos de ley y de las disposiciones de carácter general tienden a respetarse, aunque no siempre sucede. El ejecutivo es auditado anualmente por el Tribunal de Cuentas y no existe interferencia con esta labor. Los resultados se publican, así como los informes de auditoría de este Tribunal. Recientemente, en respuesta a peticiones del Tribunal de Cuentas se ha ampliado la información de la cuenta general del Estado mediante la inclusión de datos en términos de contabilidad nacional y las liquidaciones de los presupuestos de explotación y capital de las entidades del sector público empresarial y fundacional.

El control penal sobre los miembros del ejecutivo es efectivo, de hecho, un ministro del interior y un secretario de Estado estuvieron en prisión por la “guerra sucia” contra ETA (caso GAL). Los controles administrativos derivados de la normativa de conflictos de interés son, sin embargo, deficientemente aplicados en la práctica.

⁴ Información aportada por la Dirección General de Relaciones con las Cortes, a cuya Directora agradezco su información y apoyo.

INTEGRIDAD en la ley.

¿Hasta qué punto las normas en vigor aseguran la integridad de los miembros del gobierno?

Aunque no hay normas sobre “whistleblower protection”, podemos decir que el resto de normas de integridad propias de nuestro entorno europeo sí existen. En relación al código, existe un Código de Buen Gobierno. Su objetivo es ofrecer “a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no sólo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas”. Descrito su objetivo, veamos con algo más de detalle esta norma.

Algunos de los principios que los Altos cargos estarán obligados a respetar son:

1. Transparencia informativa

Los altos cargos proporcionarán información a los ciudadanos acerca del funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados y, cuando realicen campañas de información, lo harán evitando cualquier actuación que las aleje de su contenido informativo.

2. Custodia de documentos

Garantizarán la permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables en las tareas de Gobierno.

3. Dedicación al servicio público

Los altos cargos de la Administración General del Estado se abstendrán de aceptar cargos y puestos directivos en organizaciones que limiten la disponibilidad y dedicación al cargo político.

4. Austeridad en el uso del poder

Los altos cargos evitarán toda manifestación externa inapropiada u ostentosa que pueda menoscabar la dignidad con que ha de ejercerse el cargo público

5. Prohibición de aceptar regalos

Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones. En el caso de obsequios de mayor significación, se incorporarán al Patrimonio del Estado.

6. Promoción del entorno cultural

La protección del entorno cultural y de la diversidad lingüística inspirará las actuaciones de los altos cargos adoptadas en el ejercicio de sus competencias, así como la protección del medio ambiente.

7. Protección y respeto de la igualdad de género

En la actuación administrativa y, particularmente, en la adopción de decisiones velarán por promover el respeto a la igualdad de género, removiendo los obstáculos que puedan dificultar la misma.

8. Objetividad.

La actuación de los altos cargos se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio. Se abstendrán de todo tipo de negocios que puedan comprometer la objetividad de la Administración.

9. Imparcialidad.

En su actuación se abstendrán de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

10. Neutralidad

No influirán en la agilización o resolución de trámites o procedimiento administrativo sin justa causa.

Anualmente, de acuerdo al Código, el Ministro de Administraciones Públicas elevará al Consejo de Ministros un informe sobre los eventuales incumplimientos de estos principios éticos, con el fin de corregir los procedimientos erróneos y proponer las medidas convenientes para asegurar la objetividad de las decisiones de la Administración. Las medidas de sanción oportunas podrán incluir el cese.

En cuanto a la Ley de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, su objetivo es “establecer las obligaciones que incumben a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración General del Estado para prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses”.

Los rasgos más importantes de la Ley, aprobada por el Parlamento el 10 de abril de 2006, son:

1. Régimen de incompatibilidades: Más estricto, más exigente y más claro.

Los altos cargos ejercerán sus funciones con dedicación absoluta y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño de cualquier otro puesto, ya sea de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, por lo que no podrán

percibir cualquier otra remuneración. Además, los altos cargos se deben abstener de aceptar cargos y puestos, aun sin cobrar por ello, en organizaciones o fundaciones que limiten su disponibilidad y dedicación a sus responsabilidades públicas o que generen conflicto de intereses.

2. Limitaciones al ejercicio de actividades privadas.

Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. Es importante destacar, también, que en los dos años posteriores a abandonar el servicio público estos cargos no podrán firmar contratos de asistencia técnica con la Administración.

Para controlar todo este conjunto de limitaciones, la ley establece que los altos cargos: a. Deben informar, al cesar en el puesto, a la Oficina de Conflictos de Interés de las actividades que pretenden realizar en el sector privado antes de comenzarlas. b. La Oficina analizará la situación y considerará si se viola o no la prohibición. c. La Oficina comunicará su opinión al afectado. d. El interesado podrá replicar. e. La Oficina someterá la propuesta al Ministro, quien adoptará la decisión final.

3. Declaraciones de bienes y derechos.

Nos remitimos a lo previamente especificado.

4. Declaración de intereses privados.

Los altos cargos deben declarar detalladamente sus intereses privados, incluidos los intereses que hayan tenido o representado en los dos años anteriores al nombramiento. Esta declaración se remitirá al Registro de Actividades. Tienen un mes para enviar esta declaración desde que toman posesión en el puesto. También deben declarar toda actividad, tanto remunerada como no remunerada que tengan, ya sea directamente ya a través de representantes. Tienen tres meses para presentar esta declaración en el Registro arriba mencionado. Y deben declarar todo cambio en la situación existente.

Esta declaración debe ser completada con otra indicando todas las actividades remuneradas o no ejercidas en los dos años anteriores al nombramiento. También tienen tres meses para realizarla. Finalmente, deben declarar toda actividad, remunerada o no, que tengan previsto realizar tras dejar el puesto público. Para ello tienen también tres meses, pero en todo caso debe ser previa a desempeñar el empleo privado previsto.

5. Control y gestión de valores y activos financieros.

Los bienes de altos cargos en valores mobiliarios se administrarán en un fondo "ciego", sin conocimiento de los interesados. Además, los altos cargos no pueden poseer más del 10% de empresas cuando sean compañías que contratan con el sector público, son concesionarias de servicios públicos o reciben del Estado subvenciones. Si ese caso se diera, tienen seis meses para vender las acciones.

6. Régimen sancionador.

Existirán sanciones especiales con apertura de expediente, publicación en el Boletín Oficial del Estado y comunicación especial a la empresa contratante de un alto cargo que incurra en incompatibilidad. Aquellos que infrinjan la normativa serán cesados si aún desempeñan un cargo público, perderán el derecho al cobro de la pensión indemnizatoria y deberán restituir las cantidades percibidas indebidamente.

La empresa contratante dejará de trabajar con las Administraciones central, autonómicas y locales si decide seguir adelante con la contratación de un ex alto cargo que infrinja el régimen de incompatibilidad durante todo el periodo en que sea aplicable la limitación a esa persona. Los altos cargos que infrinjan la normativa no podrán ser nombrados de nuevo en un periodo de entre cinco y diez años.

INTEGRIDAD en la práctica.

¿Hasta qué punto las normas en vigor que regulan la integridad de los miembros del gobierno están implantadas?

En relación a la implementación del Código de Buen Gobierno existen dos aspectos que permiten realizar una cierta crítica al proceso: el sistema de sanciones y el monitoreo de su cumplimiento. El primer borrador del Código incluía un sistema de sanciones para casos de incumplimiento de los principios en él listados, incluyendo el cese. No obstante, el documento definitivo ha eliminado tales sanciones y hace referencia a unas abstractas "medidas oportunas" que adoptará el Consejo de Ministros en casos de incumplimiento.

Por otra parte, de acuerdo con el Código, el ministro de Administraciones Públicas está obligado a informar anualmente al Consejo de Ministros sobre el cumplimiento del Código y los posibles actos incorrectos realizados por los altos cargos, con el objetivo de corregir procedimientos erróneos y proponer medidas adecuadas de mejora. Pero no dice nada sobre si ese informe será público o no. La consecuencia de ambas opciones es que los casos de incumplimiento podrían no conllevar sanciones ni ceses, con lo que el Código queda bastante desnaturalizado. De hecho, han existido ya casos en los que se debería haber actuado y no se ha hecho. Además, el informe, al poder ser secreto, podría no llegar a realizarse, evitando el ministro un muy difícil reto

cual es el de decir a sus compañeros de gobierno que ellos o los miembros de sus equipos han actuado inmoralmente. Tras cinco años de implantación no se conoce de ningún informe. Tampoco se conocen seminarios o reuniones en las que se haya debatido por los afectados el Código y sus implicaciones.

En relación a la ley de conflictos de interés, la implantación también tiene importantes defectos. El más grave fallo implantador ha estado en la regulación final de la Oficina de Conflictos de Interés. Por una parte, se le ha reconocido, al fin, autonomía funcional. Pero, por otra, se le ha situado bajo dependencia orgánica del Ministro de Administraciones Públicas. La situación real está siendo que la dependencia jerárquica está eliminando la autonomía funcional, máxime cuando no se ha regulado en qué consistía tal autonomía. No hay que olvidar que el modelo español de Administración está fundado en el principio de jerarquía, constitucionalmente establecido, y ampliamente inserto en las prácticas formales e informales y en las rutinas diarias. En general es importante destacar que esta Oficina: 1. No posee presupuesto propio, ni plantilla autónoma. 2. No tiene reconocido el derecho de acceder a las informaciones fiscales y tributarias, que controla la Agencia Tributaria, por lo que la detección de falseamientos en los datos es muy difícil. 3. No puede investigar salvo que obtenga autorización formal del Ministro. 4. No puede sancionar, tan sólo hacer la correspondiente propuesta.

PAPEL, relación con otros pilares.

¿HASTA QUÉ PUNTO EL EJECUTIVO ESTÁ IMPLICADO EN EL DESARROLLO DE UN SECTOR PÚBLICO ÍNTEGRO?

De acuerdo a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el presidente coordina y dirige a los ministros; a su vez, éstos tienen la capacidad de decisión sobre la definición, ejecución, control y evaluación de las políticas sectoriales de su competencia. En general la Administración General del Estado se organiza y actúa, con pleno respeto al principio de legalidad, y de acuerdo con otros principios entre los que destacan la jerarquía; la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos; la programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y de los resultados; la responsabilidad por la gestión pública; la racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión. En base a estos principios, el ejecutivo debería tener un sistema de gestión por resultados y un cuadro de mando integral que le permitiera controlar la eficacia y eficiencia de la Administración, así como unas normas que obligaran a evaluar todas las políticas y programas, pero no tiene establecidos ni implantados tales instrumentos.

Con la aprobación en 2007 del Estatuto Básico del Empleado Público se estableció un Código Ético, pero su implantación y control es manifiestamente mejorable. También es un hecho que la utilización del régimen disciplinario es, salvo excepciones, muy esporádica, máxime cuando los datos de absentismo, ineficiencia y bajo rendimiento de ciertos funcionarios exigiría tal tipo de respuesta. No existe una sistemática ejecución de evaluaciones de riesgo de corrupción, ni un programa de formación y asesoramiento en ética. Tampoco se potencian las denuncias internas de corrupción, ni existe un sistema de protección al denunciante.

¿HASTA QUÉ PUNTO EL EJECUTIVO PRIORIZA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL MARCO DE LOS PROBLEMAS NACIONALES?

Tras un repaso de las principales medidas tomadas por el gobierno para luchar contra la corrupción y promover la rendición de cuentas, se ha elaborado el cuadro que sigue:

Cuadro 1. Principales medidas de prevención y lucha contra la corrupción.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno
Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado
Ley 5/2006, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado
Registro de Actividades de los altos cargos y la publicación en el Boletín Oficial del Estado de los bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado
Código Ético de los empleados públicos
La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional y el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado
Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos
Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Ley de Contratos del Estado (Ley 30/2007).
Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. (Vigente hasta el 27 de junio de 2008) y, más tarde, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo
Creación de la Fiscalía especial de delitos ecológicos y urbanísticos
Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, creación de una unidad especializada en delitos urbanísticos
Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente
Disolución del Ayuntamiento de Marbella
Fiscalía Anticorrupción: se procedió a la reforma del artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, mediante Ley 24/2007, de 9 de octubre
Nueva ley de financiación de partidos, la Ley Orgánica 8/2007.
Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.
Nuevo Código Penal, Ley 5/2010 de 22 de junio
Ley 10/2010, sobre prevención de lavado de capitales y financiación del terrorismo
Ratificación, el 4 de enero de 2000, de la "OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions".
Ratificación e, 28 de abril de 2010, de la Convención Penal contra la Corrupción del Consejo de Europa.
Ratificación el 1 de junio de 2006 de la Convención de la ONU contra la corrupción.

A ello podría añadirse la Ley de Economía Sostenible -Ley 2/2011, de 4 de marzo- con sus medidas de fomento de la transparencia. En conjunto, podríamos decir que los datos en su conjunto indican una preocupación adecuada por el problema. Otra cosa es la implantación eficaz de varias de estas medidas.

Finalmente, los miembros del gobierno han hecho anuncios públicos destacando la importancia de la lucha contra la corrupción, pero sobre todo es

en sede parlamentaria donde la información es más relevante y exigente, así el ministro del interior en su comparecencia de 14 de octubre de 2009 (Número de expediente 172/000122.), concluía su intervención:

“En todo caso, es evidente que el Estado tiene mecanismos en este momento para luchar contra la corrupción, que esos mecanismos son perfectibles y, por tanto, bienvenida sea su moción y las sugerencias que su grupo quiere hacernos, empezando por las modificaciones del Código Penal, y ojalá todos los grupos pudiéramos llegar a tomar conciencia de que este tema de la lucha contra la corrupción nos afecta a todos, esencialmente porque afecta al propio sistema político. De ahí la preocupación del Gobierno, que comparte con su grupo parlamentario, y de ahí mi agradecimiento por esta interpelación que ha presentado su grupo”.

CONCLUSIONES

Tras esta breve evaluación de los mecanismos de gobernanza interna e integridad en el Gobierno de España, podemos concluir que existen avances en la configuración de un marco normativo que incentive la integridad en la conducta de los miembros del Gobierno, en suma, que la generación de instrumentos ha sido positiva. Tal vez la ausencia conocida de casos de corrupción graves en la AGE, en los últimos años, sea la expresión más clara del éxito de la infraestructura vigente. No obstante, en este ámbito es mejor no “echar las campanas al vuelo” antes de tiempo, pues la corrupción es opaca por esencia y la ignorancia no implica inexistencia. También es importante destacar que en los niveles superiores del Gobierno la corrupción adopta formas distintas al tradicional soborno, siendo la captura de políticas y decisiones por los grandes grupos de interés la forma más rentable y usada de corrupción en estos ámbitos superiores del poder político.

Hablando de lagunas legales, es muy importante destacar la absoluta necesidad de una Ley de Acceso a la Información que nos permita superar los problemas de opacidad tradicionales de nuestras Administraciones. La construcción de gobiernos más abiertos es uno de los grandes retos del siglo XXI y, en ese campo, existen iniciativas muy destacables, entre otros, el Open Government Partnership (OGP), que utiliza cuatro criterios para medir la apertura gubernamental: transparencia fiscal, acceso a la información, publicidad de la actuación e intereses de los directivos públicos, y participación ciudadana. Es obvio que, en dicho ámbito, los instrumentos generados por el Gobierno son insuficientes. Un aspecto que demanda urgente regulación es el de los lobbies y sus relaciones con los miembros del Gobierno. Es necesario establecer un registro de lobbies, exigir la asunción de un código ético por los miembros de esta profesión, transparentar sus relaciones con el ejecutivo y explicitar los intereses que se defienden y los compromisos alcanzados con el

Gobierno. Los miembros del Gobierno deben exponer en la web del Ministerio, en relación con los grandes grupos de interés, con quiénes se han reunido, por qué y para qué, también los compromisos alcanzados.

En todo caso, el problema no es sólo de instrumentos normativos, sino de implantación. Para ello, son esenciales procesos y estructuras u organizaciones que se dediquen con independencia y continuidad a hacer efectivos los instrumentos creados. En este campo se puede ver que ciertos procesos no han sido considerados con seriedad, por ejemplo, en el Código Ético o en la Ley de Conflictos de Interés. No se puede generar un Código ético o una Ley de Conflictos de Interés y no formar en los mismos, no controlar seriamente su cumplimiento, no sancionar los incumplimientos (aunque sea una sanción meramente de imagen en el caso del Código ético). Y las organizaciones internas de control, sea la Oficina de Conflictos de Interés, sea la Intervención General del Estado deben actuar con la máxima independencia posible, sin interferencias partidistas ni presiones sobre su dirección. En suma, que la dirección por parte del ejecutivo de la lucha contra la corrupción y la promoción de la integridad exige una actitud más generosa, pasando de la producción de instrumentos a la efectiva implantación de los mismos, aunque sea al coste de perder capacidad de manipulación.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. (coord.) (2008): *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México.
- Arellano, D. (2008): "Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las fallas de transparencia", en *Reforma y Democracia* nº 40, febrero, pp. 53-80.
- Beetham, D. (1994): *Defining and Measuring Democracy*, Sage, Londres.
- Bellver, A. (2007): "Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional", *Reforma y Democracia*, nº 38, junio, pp. 5-48.
- Crespo, I. y Martínez, M. A. (2005): "La calidad de la democracia en América Latina", *Studia Politicae*, nº 5, pp. 5-35.
- Cunill, N. (2006): "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?", en Mezones F. (ed.): *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra editores, Guatemala.
- Dahl, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, Madrid.
- García Fernández, J. (2007): *Estudios sobre el Gobierno*, INAP, Madrid

Garcimartín, C. y Alonso Rodríguez, J.M. (2008): *Acción colectiva y desarrollo: El papel de las instituciones*. Universidad Complutense, 2008

Hecló, H. (2008): *Pensar institucionalmente*. Barcelona, Paidós.

Merino, M. (2008): “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas” en *Reforma y Democracia* nº 41, junio 2008: 5-32

Mulgan, G. (2007), *Good and Bad Power. The ideals and Betrayals of Government*, London, Penguin.

North, D. (2010), *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.

OCDE/PUMA (2005): *Modernising Government. The Way Forward*. OCDE, París.

O’Donnell, G. (2004): “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *Revista Española de Ciencia Política*. nº 11, pp. 11-31.

Pope, J. (1999): “Elements of a Successful Anticorruption Strategy” in Rick Stapenhurst, Sahr John Kpundeh, *Curbing corruption: toward a model for building national integrity*, Washington DC: The World Bank.

Pope, J. (2000): *Confronting corruption: the elements of a national integrity system*, TI Sourcebook, Transparency International, Berlín.

Ruiz-Huerta, J. y Villoria, M. (eds.) (2010): *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Tecnos, Madrid

Sasaki, D. (ed.) (2010): *Technology for Transparency: The Role of Technology and Citizen Media in Promoting Transparency, Accountability, and Civic Participation*,

<http://globalvoicesonline.org/wpcontent/uploads/2010/05/Technology-For-Transparency.pdf>

Schumpeter, J.A. (1976): *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper Perennial.

Sintomer, I. (2007): “La participación ciudadana como tendencia política europea”, en Arenilla, M. (dir.): *Los modelos, proyectos y políticas de participación en grandes y medias ciudades*, Dykinson-URJC, Madrid.