

¿Una espada de Damocles? Responsabilidades de servidores públicos y prevención de la arbitrariedad

A sword of Damocles? Public servants responsibilities and prevention of arbitrary

Ricardo RIVERO ORTEGA*

RESUMEN: El saber antiguo conocía los riesgos del ejercicio del poder arbitrario y la necesidad de prevenirlos. Las diversas instituciones diseñadas para exigir responsabilidades a las autoridades y funcionarios (desde el juicio de residencia a las vigentes leyes de probidad), han de encontrar un punto de equilibrio entre la indeseable impunidad y la paralización de la toma de decisiones, por temor a sus consecuencias. La responsabilidad política no es suficiente para alcanzarlo, así que necesitamos mecanismos preventivos de la arbitrariedad y un nuevo énfasis en los aspectos subjetivos (personales, humanos) de la responsabilidad

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad pública; rendición de cuentas; prevención de la arbitrariedad; responsabilidad política; aspectos subjetivos.

ABSTRACT: The ancient wisdom knew the risks of exercise of arbitrary power and the need to prevent them. The variety of institutions designed for accountability (from the Residency Trial to the current probity laws) should find an equilibrium

* Catedrático de Derecho administrativo y actual Rector de la Universidad de Salamanca. Autor de 25 libros y más de 100 trabajos publicados en revistas de Derecho público. Doctor Honoris Causa por las universidades Nacional Mayor de San Marcos (Perú), Panamá, San Agustín de Arequipa (Perú), Tecnológica de Santiago (República Dominicana) y la Barra Interamericana de Abogados (México). Medalla Isidro Fabela de la UNAM (México). Contacto: <ricriv@usal.es>. Fecha de recepción: 10/02/2020. Fecha de aprobación: 01/05/2020.

point between immunity and the “chilling effect”, due to fear of consequences. Political responsibility is not enough to achieve this goal, so we need preventions of arbitrary power and a new focus on the subjective aspects (human, personals) of responsibility.

KEYWORDS: : Public liability; Accountability; Prevention of Arbitrary Power; Political responsibility; Subjective aspects

I. ¿QUÉ TIENEN EN COMÚN DAMOCLES, UN REY PERSA Y HERNÁN CORTÉS?

Esta retórica adivinanza sirve como pretexto para vincular una lección moral de la antigüedad, el origen de un principio clásico del Derecho inglés y la historia de un conquistador procesado por sus excesos. Los tres relatos nos ayudan a comprender el sentido y alcance de la responsabilidad personal de quienes ejercen el poder, sus aporías y destinos, porque todas las sociedades buscan y encuentran maneras de realizar la rendición de cuentas¹.

¿Quién no querría recostarse sobre un lecho de oro cubierto por un tapiz, servido por esclavos en vajillas de plata, perfumado por sustancias aromáticas? La siempre recomendable lectura de Cicerón nos recuerda que Damocles no era un tirano, sino un adulador, en la corte de Dionisio I, que sintió los riesgos del poder. Cuando más cómodo y feliz se encontraba, pendió sobre su cuello una espada resplandeciente atada a una crin de caballo, precipitando su renuncia a tan vulnerable posición².

Dionisio era consciente del peligro de sus errores, así que nunca aceptaría la idea de que el rey no puede equivocarse (*The King can do not wrong*), originada a partir de una curiosa anécdota que –como la de Damocles– también conviene recordar. Érase una vez un soberano persa que quería casarse con su hermana, consultó con los sabios, y no pudiendo encontrar ninguna Ley que lo regulara, finalmente para salvar sus vidas le expresaron esta máxima: *Rex non potest peccare*³.

¹ Cfr. RIVERO ORTEGA, Ricardo, ¿Para qué sirve el Derecho?, Porrúa, México, 2018.

² Cfr. CICERÓN, Marco Tulio, *Disputaciones tusculanas* Introducción, traducción y notas de Alberto Medina González, Editorial Gredos, Madrid, 2005.

³ Cfr. SHERRY, John E., “The Myth that the King can do no wrong: a comparative study of the sovereign immunity doctrine in the United States

Obviamente el Rey, como todos los seres humanos –incluso el Papa, pese al dogma de su infalibilidad en cuestiones de fe– puede equivocarse. En Democracia, todas las personas están sometidas a las leyes, a la rendición de cuentas y a la posible exigencia de responsabilidades. Esto es más claro desde Montesquieu, tan lúcido como para afirmar que hasta la virtud necesita límites, en un enfoque aristotélico de punto medio y equilibrio, coherente con su sistema de frenos y contrapesos⁴.

Después del Barón, otros clásicos del pensamiento se sumaron a las ideas del *check and balances*: Hamilton, en *Los papeles del Federalista*, basaría en la responsabilidad nada menos que la seguridad de la República⁵. Y Andrés Bello, más al sur, escribiría en un diario: “Ninguna institución es más provechosa para las sociedades que la responsabilidad de los funcionarios encargados de la ejecución y de la aplicación de las leyes. Sin ella, los abusos de poder en cualquier ramo de la administración no tendrían freno, y cuando esta absoluta arbitrariedad no destruyese la existencia misma de la nación, minaría los principios más importantes de su vitalidad, que consisten en la libertad y seguridad de los individuos. Las monarquías constitucionales, del mismo modo que las repúblicas, no ven nunca en el ejercicio una prerrogativa más protectora de los derechos del ciudadano, que la facultad de enjuiciar a un funcionario por el mal uso de la autoridad que la ley ha depositado en sus manos”⁶.

Nuestra tradición compartida evoca el Juicio de residencia, una institución cuyos orígenes se remontan al tiempo del emperador Zenón (475) y, más tarde, sería compilada en el Código de

and New York Courts of claims”, *Administrative Law Review*, N. 22, 1970.

⁴ Cfr. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes* Introducción de Enrique Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 2000.

⁵ Cfr. HAMILTÓN, *Federalist Papers*, núm.70. *The Executive Department Further Considered*, 1788.

⁶ Cfr. BELLO, Andrés, “Responsabilidad de los jueces de primera instancia”, *El Araucano*, 1836.

Justiniano. Esta norma obligaba a jueces y magistrados a permanecer cincuenta días en los lugares a su cargo al cesar en el puesto, posibilitando la presentación de reclamaciones y quejas, tanto de orden civil como criminal⁷.

La institución se recibe en las Partidas, y en posteriores pronunciamientos de las Cortes de Valladolid de 1293 y de Toro de 1371, cuando Enrique II ordena que hombres buenos designados visiten las villas para controlar a los funcionarios⁸. La visita, la purga de taula y el juicio de residencia fueron instituciones europeas, con proyecciones destacables también en los virreinos americanos⁹. Es la instrucción de corregidores y jueces de residencia de 1500 la norma más detallada de este instituto, después incluida en la Nueva y la Novísima Recopilación. Primero se tramitaba un procedimiento de oficio recopilando información, mediante la labor de dos escribanos; después se abrían actuaciones públicas para dar curso a las quejas presentadas¹⁰.

Algunos juicios de residencia han llamado la atención de los historiadores. Destaca el abierto contra Hernán Cortés, tras un primer intento infructuoso por estar él presente, después retomado por sus peores enemigos aprovechando su ausencia. En este proceso, se entremezclarían acusaciones de asesinato (por la muerte de su primera mujer) y reproches sobre gestión pública.

⁷ MARILUZ URQUIJO, José María, *Ensayo sobre los juicios de residencia indios*, Sevilla, 1952, p.7.

⁸ LALINDE ABADÍA, Jesús, “La purga de Taula”, en *Homenaje a Vicens Vives*, 1963., p.182.

⁹ Cfr. GARCÍA DE VALDEAVELLANO, “Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 1963; LALINDE ABADÍA, Jesús, “La purga de Taula”, en *Homenaje a Vicens Vives*, 1963.

¹⁰ Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, “Los procedimientos de control y exigencia de responsabilidad de los oficiales regios en el Antiguo Régimen Corona de Castilla, siglos XIII-XVIII”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm.4, 2000.

La sujeción del hombre más poderoso en América a estos controles, en todo caso, demuestra su efectividad, con todas las sombras de la falta de garantías y la contaminación subjetiva de jueces y testigos¹¹.

Nadie ha estado nunca a salvo de la acusación de responsabilidad. En sus diversas vertientes (penal, contable, civil, administrativa, disciplinaria), con nombres y por vías múltiples, los ordenamientos han garantizado en todo tiempo y lugar la posibilidad de revisar la acción de los poderosos, sancionándola en los casos de abuso. Estas instituciones son imprescindibles, porque no son suficientes la temperancia o el autocontrol (*Sophrosyne*) para evitar excesos y arbitrariedades¹².

II. UN PASO ENTRE SCYLA Y CARIBDIS

Al tiempo, desde la ciencia política se advierte del efecto de paralización que puede derivarse del incremento exponencial de las responsabilidades. La adopción de estrategias conservadoras, defensivas, tiene sus costes en términos económicos y de gestión pública, cuantificables. Este razonamiento no debiera excusar en ningún caso la existencia de controles, pero puede corregir las reacciones extremas que, por satisfacer a la opinión pública, adoptan a veces los legisladores¹³.

Nepal es un caso de estudio en la teoría de la concepción cultural del riesgo. Hace años, el politólogo Aaron Wildavsky, señaló la paralización burocrática del aparato del Estado nepalí debida a la norma que amenazaba con responder con su propio peculio a quienes produjeran daños al patrimonio público, hasta la séptima

¹¹ MARTÍNEZ, José Luis, *Hernán Cortés*, México, FCE, 1992.

¹² Cfr. FINER, Herman, "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility", *Public Administration Review*, 1941.

¹³ Cfr. FAURE, Michael & DE MOT, Jef, "Public authority liability and the chilling effect", *Tort Law Review*, 2014.

generación de sus descendientes, una verdadera maldición bíblica en un país que asociamos a las imágenes idílicas de las montañas, Katmandú, el budismo y el hinduismo¹⁴.

Podría parecernos una excentricidad este régimen, ajeno por completo a nuestra noción de culpabilidad, pero algunas normas positivas posteriores lo han asumido en el Derecho comparado, proyectando sobre los herederos las consecuencias patrimoniales de la responsabilidad civil de autoridades y funcionarios.

La sensación constante de una espada de Damocles sobre la cabeza de quienes gestionan podría paralizar sus decisiones, cohibirlas en exceso o plantearlas sólo en clave defensiva. La impunidad, en el otro extremo, favorece abusos constantes e igualmente dañinos de los intereses públicos. Determinar bien las responsabilidades es pues, clave. Las autoridades y los empleados públicos deben saber a qué atenerse, porque es un derecho fundamental de las personas sobre las que se proyectan sus decisiones tener la seguridad de que cualquier abuso o exceso en el ejercicio del poder va a dar lugar a la exigencia de rendición de cuentas. Nadie debería tener la sensación de estar al albur de la arbitrariedad ajena, ni gobernantes ni gobernados.

La responsabilidad de autoridades y empleados públicos debe garantizarse en todo caso, en condiciones previsibles y suficientemente garantistas de objetividad de su activación. Sólo así se afianzará en verdad el respeto a las normas y, al tiempo, el compromiso de realización de los programas electorales votados por los ciudadanos. Ahora bien, las condiciones de su exigencia deben ser anticipadas de manera plenamente clara, inequívoca, para evitar cualquier manipulación con fines puramente partidistas.

Debemos ser conscientes de que estamos ante un elemento central y común a la Democracia y al Estado de Derecho, imprescindible para la confianza, el desarrollo económico y la expansión

¹⁴ Cfr. WILDAVSKY, Aaron, "Why Palnning Fails in Nepal", *Administrative Science Quaterly*, 1972. WILDAVSKY, Aaron, *Responsabilities are Allocated by Cultures*, Berkeley, 1986.

de los principios de honestidad, atención y esfuerzo en las sociedades. Así lo han comprendido las instituciones internacionales, que destacan en documentos recientes y propuestas de cartas y códigos anticorrupción el punto de la rendición de cuentas. Poner el foco sobre quienes tienen más poder de decisión en las sociedades resulta clave para evitar ciertos comportamientos, cuyas consecuencias son nefastas a menudo también fuera de las fronteras de los estados.

Viene al caso, en este sentido, la recomendación OCDE sobre integridad pública. Su punto 2 recomienda “Clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer la eficacia del sistema de integridad pública, en concreto: a) estableciendo responsabilidades precisas en los niveles respectivos (nivel institucional, subnacional o nacional) para el diseño, la dirección e implementación de los elementos del sistema de integridad para el sector público”.

III. ¿ES SUFICIENTE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA?

No creo que la responsabilidad de las autoridades –los políticos– puede despejarse sólo por medios clásicos de control por el Legislativo, utilizando conceptos de la ciencia política, y esquivando la proyección de instituciones jurídicas de responsabilidad (penal, administrativa, civil). Una posición alternativa a la defendida por este trabajo pasaría por defender la rendición de cuentas o la responsabilidad política, en lugar de intervenir por vía penal, disciplinaria, contable o administrativa.

Las aportaciones de otras ciencias son muy valiosas, desde mi punto de vista, pero no creo que resuelvan en todo su alcance la necesidad social e institucional planteada. El concepto de rendición de cuentas (*Accountability*), no me parece suficiente para prevenir comportamientos arbitrarios, salvo que identifiquemos sus perfiles difusos con los de la responsabilidad. Las aportaciones de sus estudiosos nos pueden resultar útiles y marcan además

un punto de referencia internacional sobre niveles de exigencias, consecuencias, límites y otros elementos de su comprensión y posible régimen¹⁵.

No creo en el poder preventivo de la responsabilidad política, ni en la versión ideal del clásico de Max Weber, *La política como vocación*, donde se subraya la importancia de la cultura y la ética de la responsabilidad. Así, nos dice que “El honor del caudillo político, es decir, del estadista dirigente, está..., en asumir personalmente la responsabilidad de todo lo que hace, responsabilidad que no puede rechazar o arrojar sobre otro”¹⁶ Más adelante contrapone la ética de la convicción, basada en ideales y sentimientos, a la ética de la responsabilidad, que personaliza las consecuencias de los errores y los defectos, tal y como recordamos en la introducción de esta obra¹⁷. ¿Acaso existe entre nosotros este arquetipo de responsabilidad política? ¿Es éste el reflejo de la conducta de nuestros gobernantes?

Lowestein señala la existencia de responsabilidad política en aquellos casos en los que “(...) un determinado detentador del poder tiene que dar cuenta a otro detentador del poder sobre el cumplimiento de la función que le ha sido asignada”¹⁸. El control parlamentario es uno de los mecanismos constitucionales para la exigencia de rendición de cuentas. Entre las funciones claves de los poderes legislativos puede destacarse esta facultad de interpellar y preguntar al Gobierno, exigiendo explicaciones detalladas sobre actos. Las comisiones de investigación son instrumentos formalizados regulados por las normas internas de las cámaras para realizar esta competencia.

¹⁵ Cfr. BEHN, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability* Brooking Institution Press, Wahsington, 2001.

¹⁶ WEBER, Max, *op. cit.*, p. 116.

¹⁷ *Ibidem*, p.164

¹⁸ LOWESTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983, p. 70.

También por supuesto la moción de censura es un mecanismo de reproche máximo de la acción de un Gobierno. Se plantea sólo en casos extremos, salvo una utilización torticera, y requiere una propuesta constructiva alternativa, que cuente con mayoría suficiente, para garantizar que no se abuse en su planteamiento. La experiencia, además, pone de manifiesto sus posibles conexiones con casos judiciales u otras responsabilidades como argumento (más o menos fundado).

La *culpa in eligendo* representa una excepción a la responsabilidad personal, principio según el cual cada uno responde por sus propios actos. La expansión del principio de confianza en la designación de cargos públicos comporta sin embargo una mayor necesidad de pedir respuesta por la elección de personas cuya conducta puede defraudar no sólo a quien los nombró, sino la credibilidad de la opinión pública sobre su criterio a la hora de elegir colaboradores.

¿Cuándo debe dimitir un Ministro? Keith Dowding ha analizado esta cuestión de forma meticulosa, a partir del seguimiento de todos los casos de referencia¹⁹. A este tipo de responsabilidad la llama *sacrificial* (sacrificatoria o, tal vez mejor, propiciatoria). Los casos de dimisiones sacrificatorias son escasos fuera de la realidad política británica.

El *Impeachment* o juicio político se ha dado a conocer internacionalmente por sonados casos en Estados Unidos y otros países de América a los que me referiré. Su historia es, sin embargo, mucho más antigua, arraigándose en las leyes de Inglaterra y, antes, en las costumbres de los germanos²⁰. Su antecedente sería el *Bill of Attainder*, una Ley que permitía el juicio *ad hoc* de responsables del gobierno ante casos no previstos por la legislación vigente²¹. Una primera aplicación data de la Inglaterra del siglo

¹⁹ DOWDING, Keith, *The Civil Service*, 1995, pp.163, ss.

²⁰ Cfr. BLACKSTONE, William, *Comentaries on the laws of England*, 1880.

²¹ ARMAGNAGEU, Juan Fernando, *Juicio político y Jurado de enjuiciamiento*, Depalma, Buenos Aires, 1991.

XIV, cuando el Rey Eduardo llevó el país al borde de la bancarrota. El Parlamento juzgó a Lord Latimer, Richard Lyons y Alice Peters (la amante del Rey). En los siglos XVII y XVIII se dedujeron otros juicios políticos. En Estados Unidos también se recibió la institución, aplicándose por primera vez contra el Senador William Blunt, precisamente por un caso relacionado con las posesiones de España en La Florida.

El *impeachment* puede aplicarse al Presidente, Vicepresidente y a todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos. Frente a presidentes, pueden recordarse los casos de Andrew Johnson y Nixon, presentando este último su renuncia en 1971 por el caso Watergate, así que finalmente no fue juzgado en el Congreso. En América latina también hay precedentes notables (Dilma Rousseff en Brasil, Fernando Lugo en Paraguay), aunque han sido cuestionados y tildados de “golpes parlamentarios”, toda vez que los hechos por los que se acusaba podrían haberse reprochado a la mayoría de sus antecesores, así como a los presidentes que después asumirían el mando.

En el caso de Fernando Lugo en 2012, Presidente de la República del Paraguay, fueron unos enfrentamientos entre campesinos y policías, con diecisiete muertos, los que precipitaron el proceso. Es difícil afirmar que el presidente Lugo fuera realmente responsable de los hechos, en torno a los cuales existen aún muchas dudas. Su posterior elección como Senador demuestra algún respaldo social a su gestión, aunque las elecciones fueron ganadas por el Partido Colorado, siendo candidato Horario Cartes.

La destitución parlamentaria de Dilma Rousseff en 2015 es otro ejemplo de utilización del juicio político a modo y manera de moción de censura. El pretexto de la violación de la ley presupuestaria y la ley de probidad administrativa no parecía tampoco consistente, dada la dificultad de probar un comportamiento doloso de la Presidenta. Ahora bien, la votación fue contundente, con 357 votos a favor, 137 en contra y 7 abstenciones en la Cámara de diputados; y 55 votos a favor y 22 en contra en el Senado. Desde esta perspectiva democrática, la destitución gana en legitimidad,

aunque parece forzado un mecanismo constitucional de carácter jurídico.

El caso contra el Presidente Donald Trump es el más reciente y de mayor alcance. Los debates políticos y legales sobre su procedencia y resultado demuestran la dificultad de separar elementos de oportunidad partidista (demócratas contra republicanos) y otros de carácter legal. Los hechos del *Ucraniagate* parecen indicar el intento de utilización del poder de influencia internacional del presidente contra un rival político, pero la mayoría de los senadores no parecen interpretarlo como motivo suficiente para la destitución por razones criminales (que no estrictamente políticas, pues)²².

La Democracia incluye la obligación de responder, de dar explicaciones y saber que estas deben ser suficientes para que la sociedad comprenda y acepte las razones de las decisiones. WEBER asociaba la ética de la responsabilidad al buen funcionamiento de la Democracia, pero por supuesto no basta con una ética. La frase de MONTESQUIEU “*Hasta la virtud necesita límites*”, previene frente a una opción de responsabilidades basada en el autocontrol (*Sophrosyne*), que puede degenerar en tiranía.

IV. MÁS VALE PREVENIR

Todo remedio útil para realizar este propósito es digno de análisis, más si puede prevenir, evitando los costes múltiples de la activación de exigencias de responsabilidades. Un procedimiento administrativo o judicial comporta presupuestos en sí mismos gravosos: una conducta ya producida; un daño real o potencial; la necesidad de probar los hechos y la culpabilidad; el riesgo de equivocarse en tan esforzadas y complejas operaciones; en fin, la preocupación social por los fallos institucionales.

²² Cfr. SUNSTEIN, Cass R., *Impeachment*, 2019.

Una opción mejor pasa por intentar evitar tantos resultados negativos, lo que puede lograrse a mi juicio interviniendo sobre el estatuto de las autoridades y empleados públicos. Es preciso generar previsibilidad (seguridad jurídica) mediante la adecuada codificación del conjunto de condiciones de aplicación coordinada de las responsabilidades personales. Y esto supone regular de manera más precisa el estatuto de quienes deciden y actúan en nombre de otros, no perseverar en nuestras actuales normas objetivas sobre responsabilidad (patrimonial administrativa, contable, disciplinaria).

Si cada autoridad o servidor público conociera a ciencia cierta, de una vez y con todo detalle su ámbito de probables responsabilidades personales, se evitarían algunas situaciones indeseables que no son sólo producto de dolo o negligencia grave, sino de la ignorancia, el malentendido o la desinformación, propiciadas por un estado de cosas normativo: leyes no coordinadas, confusas por momentos, enrevesadas y complejas en su interpretación.

La clave del éxito preventivo pasa, pues, a mi modo de ver, por un buen régimen estatutario de los servidores públicos. El escenario ideal de la gestión administrativa es aquel en el que no se haga necesario exigir tantas responsabilidades, porque apenas tuvieran lugar conductas lesivas del bien común, la objetividad presidiera el comportamiento de quienes deciden y, por tanto, no fuera preciso activar rendiciones de cuentas. ¿Acaso es esto humanamente posible?

El concepto de responsabilidades personales puede ser clave para lograrlo, pues hasta ahora los regímenes de las instituciones de responsabilidad han esquivado poner el centro de atención sobre la persona: el Derecho penal lo evita en parte con la descripción objetiva del bien jurídico (la Administración pública); la potestad disciplinaria enfatiza la organización administrativa; el enjuiciamiento contable se orienta hacia la reparación patrimonial; y la responsabilidad administrativa mira más a la indemnización que a la sanción de una conducta dolosa o gravemente negligente.

La prevención, desde mi punto de vista, pasa por la reconsideración de la naturaleza de todos estos tipos de responsabilidad *en clave personal, humana e individual*: las responsabilidades han de servir para dirigir los comportamientos, las conductas de quienes ejercen el poder, en un sentido mucho más consciente de las consecuencias que sus actos podrían producir sobre su propia posición jurídica, su estatuto. De modo que, como afirmaba Tucídides, sean “conscientes de su deber y pundonorosos en el obrar”.

Se trata, al fin, de propiciar mediante las normas una conciencia más intensa de responsabilidad personal en los gestores públicos, haciendo ver a cada persona que asume un cargo o función pública que no es libre, ni puede actuar según su nuda voluntad, ante los riesgos de un libre albedrío mal entendido. Algunos de los científicos jurídicos y sociales más relevantes de nuestro tiempo señalan los déficits de autocontrol como punto clave de las equivocaciones, actos de los que después nos arrepentiremos, harán más difíciles nuestras vidas y dificultarán la consecución de objetivos²³.

Estos mismos razonamientos son empleados por ARIELY para explicar los motivos de la deshonestidad. Nuestros sesgos cognitivos están detrás de muchos de los errores que cometemos. Las trampas del deseo nos atrapan y tendemos a construir un discurso moral que nos congracia con nuestras propias debilidades, hasta el límite de lo tolerado por los campos sociales de referencia, que terminan poniendo coto a los excesos y reprimiéndolos moral o legalmente. Esta fragilidad humana, proyectada sobre quien ostenta el poder, genera unos riesgos cuya prevención es la razón de ser misma del Derecho público²⁴.

El situacionismo es otra de las explicaciones sobre el comportamiento humano a ponderar cuando regulamos, e incluso a tener

²³ Cfr. SUNSTEIN, Cass R., *On Liberty*, 2019. PINKER, Steven, *La tabla rasa. La negociación moderna de la naturaleza humana*, Paidós, Barcelona, 2008.

²⁴ ARIELY, Dan, *Las trampas del deseo. Cómo controlar los impulsos irracionales que nos llevan al error*, Ariel, 2010.

en cuenta en el momento de imputación de responsabilidades. El error fundamental de atribución de disposiciones, obviando el contexto, ha sido señalado como tendencia occidental (no está en otras culturas, como las orientales), de modo que asignamos voluntad subjetiva real a hechos, realmente condicionados por el entorno y las circunstancias que afectan a las personas²⁵.

Los remedios preventivos han de tener en cuenta los avances de las ciencias del comportamiento, empleando aquellas técnicas que puedan servir para orientar en la línea más responsable la conducta de las personas: La transparencia y la información trabajan sobre el reproche social, la reputación y la vergüenza; la filosofía de la ejemplaridad pone el énfasis sobre el efecto de emulación en el aprendizaje y réplica del mejor modo de proceder; las estrategias organizativas pueden actuar como alertas frente a los riesgos de incumplimiento; y por supuesto los controles internos y externos múltiples siguen siendo imprescindibles (comisiones éticas, auditorías, órganos de fiscalización, canales de denuncias), junto a un procedimiento marcado por la interdicción de la arbitrariedad.

Una individualización de las responsabilidades mucho más precisa también será necesaria si queremos alcanzar el objetivo de prevención, porque es muy difícil en ocasiones saber quién está verdaderamente detrás de cada decisión, cómo ha contribuido cada una de las instancias de la organización a cometer ciertos errores, o a actuar de modo arbitrario. Tal avance en clave de determinar quién es exactamente responsable en cada caso podría (y debería) ser equilibrado con un afianzamiento de la garantía indemnizatoria de esas responsabilidades mediante seguros.

Vamos a ver, una por una, estas soluciones preventivas. Todas ellas están por supuesto presentes en el funcionamiento de las instituciones, pero no se utilizan de modo sistemático ni con el fin concreto que aquí se expone. Así como las responsabilida-

²⁵ Cfr. ROSS, Lee, NISBETT, Richard, GLADWELL, Malcolm, *The Person and the Situation: Perspectives of Social Psychology*, 2011.

des se aplican de manera descoordinada, tampoco las medidas de prevención se articulan en un modo estratégico que permita lograr el objetivo de reducir al mínimo los comportamientos irresponsables en la Administración pública, al tomar decisiones que afectan los intereses públicos. Si cumplieran su objetivo, evitaríamos la sensación (real) de que un número demasiado elevado de autoridades y empleados públicos no llegan a ser plenamente conscientes de lo que deben o no pueden hacer.

No lo son *a priori*, pero terminan comprobando su error *a posteriori*. A menudo es el escándalo lo que genera verdadera *saliencia* sobre la gravedad de los comportamientos, que desde la propia perspectiva se trivializan, restando importancia a lo que la opinión pública no está dispuesta a aceptar. Debemos tener presente que al ser humano (persona media) le condiciona tanto el límite normativo como la vergüenza por el reproche de sus congéneres, así que el papel de la información y los medios de comunicación a la hora de señalar los hechos vergonzantes ha de ser tenido en cuenta, aunque por supuesto no sea suficiente, pues ni las limitaciones legales, ni el constante escándalo levantado por los titulares sobre corrupción en medios, han logrado poner coto efectivo a las malas prácticas.

La transparencia y los medios de comunicación producen el efecto de visibilizar las conductas de los responsables públicos, con un inevitable sacrificio de su intimidad, debido a un grado de exposición creciente. En algunas sociedades se han puesto de moda programas de televisión con el objeto de desvelar mediante cámara oculta las malas prácticas o corruptelas de funcionarios.

Nuestra sociedad de la transparencia propicia tales sacrificios, cuyos efectos negativos sobre la persona han sido destacados por el filósofo Byun-Chui Han²⁶, pero no parece del todo claro que la exposición pública de las faltas esté generando un contexto de nuestro carácter favorable a la honestidad, empleando el lenguaje

²⁶ Cfr. BIYUNG-CHUL HAN, *La sociedad de la transparencia*, Herder, 2013.

de Ariely²⁷. Si sus tesis son correctas, las personas somos honestas preocupadas por nuestra reputación, de modo que nos disuade la creencia de que los otros nos reprocharán nuestra conducta, para lo cual habrán de conocerla, pero también considerarla detestable. Y esto último depende en gran medida de los valores predominantes en cada contexto social (¿se valora más el esfuerzo o el oportunismo? ¿es la desfachatez una nueva “virtud”? ¿quién logra el máximo partido de su posición es considerado “inteligente”?)

Esta paradójica inversión de valores incide sobre la comprensión social de la honestidad favoreciendo el hábito de la deshonestidad como un riesgo que se va asumiendo, mientras menoscaba al tiempo la internalización de las virtudes. Podría debatirse en torno a la “pendiente resbaladiza” de pequeñas irregularidades que generan tolerancia de incumplimiento, abriendo la puerta a mayores fraudes a lo público, pues quien trasgrede las normas, al principio en pequeña escala, puede ir asumiendo mayores vulneraciones como rutina. De hecho, esta tendencia se observa en algunas organizaciones.

Para evitar tal tendencia, la transparencia podría funcionar como técnica de control. Esto podría ser si se proyectara sobre determinadas decisiones, como las facturas de gastos protocolarios, desincentivando claramente comportamientos poco escrupulosos. Ahora bien, las medidas de publicidad activa de las Administraciones públicas no han llegado aún hasta este punto, siendo infrecuente localizar información sobre cuestiones muy sensibles, tan reveladoras sobre la conducta más o menos escrupulosa: ¿quién viaja en primera clase?, ¿cuáles son los gastos de representación?, ¿cuál es el perfil profesional de los puestos de confianza?

La información y la transparencia son necesarias, pero en modo alguno son suficientes. Además de mostrar lo que ocurre, es preciso interpretarlo en una adecuada clave valorativa. Y esto se logra con estrategias individuales y organizacionales, cultivando

²⁷ Cfr. ARIELY, Dan, *Las trampas del deseo. Cómo controlar los impulsos irracionales que nos llevan al error*, Ariel, 2010.

modelos ejemplares tanto a nivel personal como institucional. Es preciso, pues, el desarrollo de una autoconciencia de la responsabilidad, y también la disposición organizativa para propiciarlas. A continuación, vamos a ver cómo lograrlo, con las claves de la ejemplaridad pública y los programas de cumplimiento.

Comienzo por las orientaciones hacia las personas, los individuos que toman las decisiones en la organización. La estrategia preventiva puede basarse en la ejemplaridad pública, no sólo entendida ahora en el sentido predicado por Javier Gomá, de mayor exigencia de comportamiento adecuado, sino también de aprendizaje y seguimiento de modelos ejemplares²⁸. Aprender de los mejores que nos han precedido y recordar sus vidas de servicio público puede contribuir al desarrollo del talento responsable, recuperando el mejor perfil gestor de los intereses generales. Hoy, más que nunca, necesitamos modelos humanos de sobresaliente comportamiento institucional.

Marco Aurelio a Confucio, desde culturas muy distantes en el tiempo y en el espacio, pusieron el foco sobre las virtudes y los hábitos, más que en las normas. Las *Analectas* y los *Oficios* son dos obras de referencia, pues ambas son escritas por sendos cultivadores de la gestión pública, admirados hasta el día de hoy por los logros. Ambas destacan la importancia para los gobernantes de dominar las tentaciones, venciendo a uno mismo en el sentido del Tratado clásico de Melchor Cano²⁹.

Tal vez estemos poniendo el énfasis exclusivo en las malas prácticas y no estamos dando suficiente relevancia a quienes actúan de forma diferente, sin caer en las muchas tentaciones propiciadas por el ejercicio del poder, los cantos de sirena de los intereses particulares que desean ser beneficiados y los oropeles aparentes de la vida institucional. Es necesario cultivar las virtudes públicas³⁰.

²⁸ Vid. GOMÁ, Javier, *Ejemplaridad pública*, Taurus, 2000.

²⁹ Vid. CANO, Melchor, *Tratado de la Victoria de sí mismo*, 1551.

³⁰ Vid. CAMPS, Victoria, *Virtudes públicas*, Espasa, 1990.

¿Cómo se logra esto? Una vía para favorecerlo pasaría por propiciar el estudio de casos en los cursos de formación. Esta metodología podría enseñar a autoridades y funcionarios en qué conductas no deben incurrir, las prevenciones que deben adoptar; donde están las líneas rojas. Pero también, mediante el recuerdo de las biografías, mostrar como otros antes evitaron esas tentaciones, sin incurrir en la pura hagiografía, mostrando las dificultades que tuvieron que vencer, y sus técnicas para lograrlo. Pensemos, por ejemplo, en el poder evocador de los colosales aciertos y estrepitosos fracasos de Churchill, citado por Hans Jonas como ejemplo por la sensación subjetiva de la responsabilidad satisfecha.

Los ejemplos humanos admirables pueden ayudar a cultivar valores y conciencia de responsabilidad, pero también son imprescindibles las estrategias organizativas, institucionales, remedios preventivos que puedan generar un mayor nivel de atención y de diligencia, utilizando la psicología cognitiva como técnica y desarrollando una cultura en torno a los valores del servicio público y la autoconciencia. Necesitamos arquetipos humanos, tanto como sistemas de alerta de riesgos que frenen la arbitrariedad, los abusos, los excesos o los conflictos de intereses³¹.

La psicología social nos demuestra que estamos muy condicionados por el contexto en el que nos desenvolvemos, así que la organización importa (mucho). Las estrategias preventivas y defensivas no son en absoluto una novedad, sino un clásico de la ciencia de la organización³². La puesta al día de técnicas clásicas de control es clave para lograr reducir los costes de la reacción posterior, cuando el daño y la culpa ya se han producido.

Una primera medida organizativa pasa por extremar las precauciones en la selección y en la formación. El filtro de las personas que han de asumir responsabilidades en el ámbito público es

³¹ Cfr. RACHLINSKI Y FARINA, "Cognitive Psychology and Optimal Government Design", *Cornell Law Review*, 87, 2002.

³² ARGYRIS, C., *Strategy, change and defensive routines*, Boston, 1985.

materia de responsabilidades a los programas de actualización de conocimientos de autoridades y empleados públicos.

La incorporación de contenidos sobre responsabilidades a los temarios de las pruebas de selección de los servidores públicos es igualmente recomendable. La formación ofrece una buena oportunidad para cambiar la cultura e incorporar valores nuevos y distintos a los habituales en nuestra función pública (para evitar el *amoral familism*, por ejemplo). Este “giro deontológico” está en gran medida pendiente.

Son precisas, en cualquier caso, herramientas de integridad y aprendizaje organizacional³⁴ ¿Cómo promover mediante la formación la autoconciencia de las autoridades y los funcionarios? Es difícil advertir las circunstancias en las que se desarrolla la actividad decisoria, los riesgos asociados a una percepción cognitiva en la que la reflexión del error puede estar ausente. En la introducción he señalado el pensamiento institucional como clave realizadora de un compromiso responsable, identificado con los valores propios y la protección de la reputación de la organización a la que se sirve. Esta filosofía es el mejor antídoto de las conductas que dan lugar a sanciones penales, o a reparaciones contables o administrativas.

La selección y la formación son pues claves como estrategias preventivas organizacionales. También es imprescindible desplegar sistemas de alertas en las instituciones, protocolos automatizados que adviertan de la realización de actos o tomas de decisiones que comportan riesgos particulares. Hoy contamos con los análisis de riesgos y la utilización de la inteligencia artificial³⁵, aplica-

³⁴ BOVENS, *The Quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organisations*, 1998.

³⁵ CAPDEFERRO VILAGRASA, Oscar, “El análisis de riesgos como mecanismo central de un sistema efectivo de prevención de la corrupción. En particular, el sistema de alertas para la prevención de la corrupción basado en inteligencia artificial”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 2018.

dos por ejemplo a la contratación pública, mediante mecanismos de “self cleaning”³⁶.

También nos sirven a estos efectos los códigos éticos, aplicados como mecanismos al servicio de los programas de cumplimiento. A partir de sus previsiones, las auditorías externas pueden ser mucho más escrupulosas, como también cabe reforzar los sistemas de control interno y las propuestas sobre cumplimiento normativo, incluyendo controles aleatorios. A todas estas técnicas, se añade recientemente la figura del denunciante protegido (*whisterblower*), que comienza a incorporarse a los ordenamientos, por recomendación de instituciones como Transparencia Internacional.

Las instituciones trazan sus propios mapas de riesgos. Esta metodología permite prestar más atención a determinados procesos y momentos procedimentales más expuestos al potencial conflicto de intereses. El conocimiento de los riesgos permite anticiparse a las situaciones, siempre y cuando se mantenga la situación de alerta y se sea verdaderamente consciente de que determinadas prácticas comportan esos peligros. Las experiencias negativas de muchas instituciones públicas españolas parecen mostrar que ciertas prácticas no se consideraban problemáticas hasta que se puso el foco sobre ellas y se detectaron los abusos o las patologías.

¿Tiene sentido aplicar la cultura de la *Compliance* a las Administraciones públicas? Por analogía con las compañías privadas, las instituciones han comenzado a desarrollar programas de cumplimiento, una curiosa o innovadora forma de garantizar la realización del principio de legalidad. Los programas de cumplimiento, o *Compliance*, son la alternativa que el Derecho penal propone a las personas jurídicas para demostrar su proactividad en la prevención de los comportamientos ilícitos.

³⁶ Cfr. RODRÍGUEZ-ARANA Jaime, “Compliance y self-cleaning en la contratación pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.95, 2016.

Estas herramientas son relativamente novedosas, pero en nuestro fondo de armario institucional contamos con una garantía muy efectiva como mecanismo preventivo: el procedimiento administrativo, entendido en su sentido clásico como técnica para lograr la defensa de intereses y, al tiempo, la realización del interés público. El procedimiento es clave para la trazabilidad y, por tanto, para la determinación de responsabilidades de las autoridades y empleados públicos.

El expediente administrativo es el conjunto de documentos que reflejan la sucesión de actuaciones del procedimiento. Todo el relato del comportamiento de los agentes (autoridades y funcionarios) se encuentra en su versión oficial dentro del expediente. A la hora de exigir o no responsabilidades, pues, será clave su contenido. Ya me manifesté hace más de una década en torno a la vinculación y utilidad del expediente con la eventual exigencia de responsabilidades. El reflejo documental de las decisiones que conducen a resolver un asunto debe realizarse siempre con escrúpulo de veracidad³⁷. Hoy, la trazabilidad que posibilita la Administración electrónica es en sí misma una fuente de información clave para la eventual exigencia de responsabilidades, pudiendo reproducir con mucha mayor exactitud quien hizo qué y cuándo sobre la tramitación de los asuntos.

También es muy importante por supuesto conocer el por qué. La motivación, pues al fin se trata de limitar la arbitrariedad, y las conexiones con la motivación son evidente). Para ello, además de la exposición de razones, son claves los informes, en su heterogénea naturaleza y valor. En la determinación de los elementos subjetivos de los tipos de infracción, el dolo o la negligencia grave, suele ser muy relevante la constancia documental de advertencias sobre la ilegalidad o incorrección de las decisiones. Si una autoridad pública desoye las indicaciones de funcionarios técnicamente capacitados sobre las propuestas que se realizan en casos concre-

³⁷ Cfr. RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El expediente administrativo*, Aranzadi, 2009.

tos, corre un riesgo de mayor de que se aprecie la concurrencia de la responsabilidad.

La solicitud de un informe a un experto ajeno a la organización puede plantear ciertas dudas sobre la elección de su perfil, aunque cuanto más reconocida sea su competencia profesional, mejor servirá al objetivo de dotar de capacidad de convicción y legitimidad decisiones controvertidas.

El procedimiento también sirve para el reforzamiento de los deberes de abstención. Aunque su incumplimiento no comporte necesariamente la apreciación de dolo o culpa grave, sí puede ser indicio de la concurrencia de un conflicto de intereses más allá de las apariencias.

Una carencia del régimen del procedimiento administrativo se plantea en el punto de la individualización de responsabilidades, por el insuficiente y defectuoso desarrollo práctico de la figura del “responsable de la tramitación”. Este déficit plantea para el sector pública problemas similares a los que el principio de Oz intenta prevenir en el sector privado: la externalización de la culpabilidad, las actitudes evasivas, las estrategias para evitar las responsabilidades y su reparto difuso entre numerosos centros de actuación o decisión³⁸.

Necesitamos normas que identifiquen y personalicen las responsabilidades en el procedimiento administrativo, evitando la complejidad propia de las grandes organizaciones. La figura del responsable de la tramitación, prevista en la Ley española, fue reforzada en Italia por la Ley Brunetta, un Decreto que, entre otros objetivos vinculados a la productividad y a la eficiencia en la Administración pública, incluyó una acción dirigida a reprimir comportamientos oportunistas en la Administración pública³⁹.

³⁸ Cfr. HOOD, Christopher, *El juego de la culpa. Manipulación, burocracia y autoconservación del Estado*, INAP, 2014.

³⁹ Cfr. FIDONE, Gianfrancesco, “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública la llamada Reforma Brunetta. De las medidas

¿Cabría dar otra vuelta de tuerca a esta figura? En mi opinión sí, aunque las autoridades y funcionarios podrían sentirse cohibidas ante un reforzamiento de los mecanismos de asignación de responsabilidades personales. Nuestra cultura de lo público no es proclive siquiera a realizar hasta sus últimas consecuencias el derecho a identificar a las personas bajo cuya responsabilidad se gestionan los procedimientos, con sus nombres y apellidos, tanto que es difícil encontrar carteles con esos datos en las puertas o sobre las mesas de los despachos de las oficinas públicas.

Los seguros de responsabilidad personal pueden compensar una renuncia al anonimato para acabar con la irresponsabilidad individual en la función pública, pero solo para la parte patrimonial, indemnizatoria. Si aceptamos que el fundamento principal de estos tipos de responsabilidad es la prevención de la arbitrariedad, y no tanto la reparación de los daños (que sería compleja por el alcance de las cantidades cuantificadas, a la vista de la magnitud de los intereses públicos en nuestros días), la opción de los seguros resolvería la necesidad de reparar los perjuicios, centrándose el punto de responsabilidad en la sanción de los comportamientos abusivos, excesivos o arbitrarios.

Al fin, cuando nos fijamos en la solución predominante de la exigencia de responsabilidades a quienes deciden en nombre de todos, la más frecuente y aceptada resulta ser la inhabilitación. Separar tempranamente de la gestión pública a quienes se muestran incapaces de asumir el criterio de moderación, a las personas no dispuestas a seguir la objetividad y sus procedimientos, puede ser la fórmula preventiva menos traumática y más segura de lograr los propósitos institucionales de la responsabilidad personal.

Esta solución no obsta, por supuesto, las restantes sanciones en los casos más graves de infracción penal. Una inhabilitación relativa es también propia de la potestad disciplinaria (en sus versiones parciales de suspensión de empleo y sueldo, o definitiva

para la optimización de la productividad del empleo público a la “acción por la eficiencia”, *Revista de Administración Pública*, núm.186, 2011.

de separación del servicio). La inhabilitación podría extenderse a las responsabilidades contables y a los supuestos de daño a terceros por dolo o negligencia grave. Todo servidor público que actúe con intención ilícita, o descuidando gravemente sus obligaciones, debe responder por ello. A quien no actúe así, no deberían exigírsele responsabilidades.

V. CONCLUSIONES

El incremento del nivel de exposición legal de las autoridades y empleados públicos es una realidad de nuestro tiempo. Siempre han existido previsiones sobre rendición de cuentas, pero nunca antes se han aplicado de la forma y con el grado que hoy contemplamos los casos de exigencia de responsabilidades a personas que ocupan o han ocupado puestos de gobierno o participado en la administración.

Por supuesto, cabe percibir e interpretar esta tendencia como un fortalecimiento del Estado de Derecho – lo es en buena medida -, pero también obedece a otros factores sociales, incluso de tipo emocional. La polarización, radicalización e interpretación intuitiva de circunstancias complejas puede explicar en tanta medida como la corrupción ciertas situaciones⁴⁰.

Estamos ante un fenómeno internacional, observable en las democracias avanzadas y en otras en vías de serlo. Los presidentes de Estados Unidos, por ejemplo, están más expuestos al *Impeachment* que antes, en una perspectiva histórica comparada. También en América Latina han proliferado los casos de procesamiento y entrada en prisión de ex Presidentes.

La agenda pública actual incluye la acusación reiterada contra los gobernantes, de quienes tiende a presumirse un grado de criminalidad. Entre las estrategias de oposición, más que nunca,

⁴⁰ Cfr. DE MOT, Jef & FAURE, Michael, “Public authority liability and the chilling effect”, *Tort Law Review*, 2014.

también se generaliza la búsqueda de responsabilidades jurídicas. Cualquier decisión controvertida será discutida, tanto en el plano de la oportunidad como en el de las consecuencias legales, lo cual es correcto, llegando más allá en sus derivadas sobre quienes intervinieron en ella.

Una sociedad de la transparencia, más impulsada por las redes sociales que por las leyes de acceso a información pública, multiplica la circulación de datos y opiniones, falsas y verdaderas. A nuestro alcance se ponen hoy las noticias relevantes sobre lo que está ocurriendo en tiempo real, pero también aquello que alguien quiere que creamos para manipular nuestra percepción (los bulos), marcando la agenda⁴¹.

Si hubo un tiempo en el que la impunidad campaba en la gestión pública, cuando las condenas por prevaricación o las sentencias por responsabilidades contables eran relativamente insólitas, hoy podemos decir que esta tendencia se ha invertido de forma total, habiéndose incrementado significativamente el control sobre los políticos⁴². Así podremos prevenir la arbitrariedad, pero hagámoslo respetando la seguridad jurídica⁴³.

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

ARGYRIS, C., *Strategy, change and defensive routines*, Boston, 1985.

ARIELY, Dan, *Las trampas del deseo. Cómo controlar los impulsos irracionales que nos llevan al error*, Ariel, 2010.

ARMAGNAGEU, Juan Fernando, *Juicio político y Jurado de*

⁴¹ Cfr. LEVINTIN, Daniel J., *La mentira como arma*, Alianza Editorial, 2019.

⁴² Cfr. MARAVALL, José María, *El control de los políticos*, Taurus, 2003.

⁴³ Cfr. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Arbitrario, Arbitraire, Arbitrary, Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico*, Iustel, Madrid, 2019.

- enjuiciamiento, Depalma, Buenos Aires, 1991.
- BEHN, Robert D., *Rethinking Democratic Accountability*,
Brooking Institution Press, Wahsington, 2001.
- BELLO, Andrés, “Responsabilidad de los jueces de primera instancia”, *El Araucano*, 1836.
- BIYUNG-CHUL HAN, *La sociedad de la transparencia*, Herder, 2013.
- BLACKSTONE, William, *Comentaries on the laws of England*, 1880.
- BOVENS, *The Quest for responsability: accountability and citizenship in complex organisations*, 1998.
- CAMPS, Victoria, *Virtudes públicas*, Espasa, 1990.
- CANO, Melchor, *Tratado de la Victoria de sí mismo*, 1551.
- CAPDEFERRO VILAGRASA, Oscar, “El análisis de riesgos como mecanismo central de un sistema efectivo de prevención de la corrupción. En particular, el sistema de alertas para la prevención de la corrupción basado en inteligencia artificial”, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 2018.
- CICERÓN, Marco Tulio, *Disputaciones tusculanas* Introducción, traducción y notas de Alberto Medina González, Editorial Gredos, Madrid, 2005.
- DE MOT , Jef/ FAURE, Michael, “ Public authority liability and the chilling effect”, *Tort Law Review*, 2014.
- DOWDING, Keith, *The Civil Service*, 1995.
- FAURE, Michael & DE MOT, Jef, “Public authority liability and the chilling effect”, *Tort Law Review*, 2014.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Arbitrario, Arbitraire, Arbitrary, Pasado y presente de un adjetivo imprescindible en el discurso jurídico*, Iustel, Madrid, 2019.
- FIDONE, Gianfrancesco, “Eficacia y eficiencia en la reforma italiana de la Administración pública la llamada Reforma Brunetta. De las medidas para la optimización de la productividad del empleo público a la “acción por la eficiencia”, *Revista de Administración Pública*, núm.186, 2011.
- FINER, Herman, “Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility”, *Public Administration Review*, 1941.

- GARCÍA DE VALDEAVELLANO, “Las Partidas y los orígenes medievales del juicio de residencia”, en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 1963.
- GOMÁ, Javier, *Ejemplaridad pública*, Taurus, 2000.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, “Los procedimientos de control y exigencia de responsabilidad de los oficiales regios en el Antiguo Régimen Corona de Castilla, siglos XIII-XVIII”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm.4, 2000.
- HOOD, Christopher, *El juego de la culpa. Manipulación, burocracia y autoconservación del Estado*, INAP, 2014.
- LALINDE ABADÍA, Jesús, “La purga de Taula”, en *Homenaje a Vicens Vives*, 1963.
- LEVINTIN, Daniel J., *La mentira como arma*, Alianza Editorial, 2019.
- HAMILTÓN, *Federalist Papers*, núm.70. *The Executive Department Further Considered*, 1788.
- LALINDE ABADIA, Jesús, “Los medios personales de gestión del poder público en la historia española”, *Instituto de Estudios Administrativos*, Madrid, 1970.
- LOWESTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1983.
- MARAVALL, José María, *El control de los políticos*, Taurus, 2003.
- MARILUZ URQUIJO, José María, *Ensayo sobre los juicios de residencia indianos*, Sevilla, 1952.
- MARTÍNEZ, José Luis, *Hernán Cortés*, México, FCE, 1992.
- MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes* Introducción de Enrique Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 2000.
- PINKER, Steven, *La tabla rasa. La negación moderna de la naturaleza humana*, Paidós, Barcelona, 2008.
- RACHLINSKI/FARINA, “Cognitive Psychology and Optimal Government Design”, *Cornell Law Review*, 87, 2002.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *Instituciones administrativas y prevención de la corrupción*, UIM, Granada, 2005.
- RIVERO ORTEGA, Ricardo, *El expediente administrativo*,

Aranzadi, 2009.

RIVERO ORTEGA, Ricardo, ¿Para qué sirve el Derecho?, Porrúa, México, 2018.

RODRÍGUEZ-ARANA Jaime, “Compliance y self-cleaning en la contratación pública”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.95, 2016.

ROSS, Lee, NISBETT, Richard, GLADWELL, Malcolm, *The Person and the Situation: Perspectives of Social Psychology*, 2011.

SHERRY, John E., “The Myth that the King can do no wrong: a comparative study of the sovereign immunity doctrine in the United States and New York Courts of claims”, *Administrative Law Review*, N. 22, 1970.

SUNSTEIN, Cass R., *On Liberty*, 2019.

SUNSTEIN, Cass R., *Impeachment*, 2019.

WEBER, Max, *El político y el científico*, 1981.

WILDAVSKY, Aaron, “Why Palnning Fails in Nepal”, *Administrative Science Quaterly*, 1972.

WILDAVSKY, Aaron, *Responsabilities are Allocated by Cultures*, Berkeley, 1986.