

LA REFORMA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN CLAVE CÍVICA: IMPACTOS OBJETIVOS Y SUBJETIVOS

Alejandra Boto Álvarez*

Resumen

Entendida la justicia administrativa en un sentido amplio, que engarza directamente con el sometimiento a control, no solo judicial, de la actividad de la Administración, este trabajo propone revisar las técnicas que sirven a la vez como garantía de su buen funcionamiento y para la tutela de derechos e intereses ciudadanos; precisamente desde el prisma de una visión renovada de la participación social. Se repasan los diferentes instrumentos de control, sus críticas y propuestas recurrentes de reforma, prestando atención a ese doble aspecto, objetivo (aparato) y subjetivo (personas), tanto *ad extra* (actuación administrativa/ciudadanía) como *ad intra* (funcionamiento/empleo público). El trabajo no aspira a agotar todos los retos pendientes que plantea el tema, solo busca llamar la atención sobre nuevos enfoques, dado que, a pesar de todo lo que se ha escrito y estudiado ya, el control sobre la Administración sigue requiriendo atención.

Palabras clave: ciudadanía administrativa; control sobre la Administración; participación; regeneración; derechos y garantías; justicia administrativa.

CIVIC REFORM OF ADMINISTRATIVE JUSTICE: OBJECTIVE AND SUBJECTIVE IMPACTS

Abstract

Based on a broad understanding of administrative justice, which is directly linked to subjecting government activity to oversight beyond legal aspects, this study revisits techniques that serve both to ensure its proper functioning and protect citizen rights and interests, in terms of a renewed vision of social participation. The study reviews different instruments for supervision, their weaknesses, and recurring proposals for reforms, with special emphasis on the dual aspect of the objective (apparatus) and subjective (persons), both externally (administrative/citizen action) and internally (public functioning/employment). The study does not aim to cover all the challenges posed by the topic, but seeks only to draw attention to new approaches, given that, despite everything that has already been written and studied, government accountability still requires attention.

Keywords: administrative citizenry; supervision of government; participation; regeneration; rights and guarantees; administrative justice.

* Alejandra Boto Álvarez, profesora titular de derecho administrativo de la Universidad de Oviedo. botoalejandra@uniovi.es. [@AlejandraBoto](https://orcid.org/0000-0002-7616-1236). [id 0000-0002-7616-1236](https://orcid.org/0000-0002-7616-1236).

Recepción del artículo: 11.09.2023. Evaluaciones ciegas: 22.09.2023 y 09.10.2023. Aceptación de la versión final: 09.10.2023.

Citación recomendada: Boto Álvarez, Alejandra. (2023). La reforma de la justicia administrativa en clave cívica: impactos objetivos y subjetivos. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 108-132. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4116>

Sumario

- 1 Introducción: algunas precisiones y la renuncia a otras
- 2 El control sobre la actuación administrativa por otros poderes del Estado
 - 2.1 El control judicial
 - 2.2 El control parlamentario
- 3 El control sobre la actuación administrativa por órganos constitucionales y estatutarios
 - 3.1 El control del Tribunal Constitucional
 - 3.2 Fiscalización económico-financiera
 - 3.3 Consejos consultivos y control
 - 3.4 El control comisionado por los Parlamentos
- 4 Relaciones territoriales de control propias del Estado compuesto
- 5 La autotutela administrativa
 - 5.1 El control interno de la actividad administrativa
 - 5.2 El control interno del funcionamiento administrativo
 - 5.3 Las autoridades independientes como forma de control mixto
- 6 La participación de sujetos privados en el control
- 7 Controles supranacionales como factor de cambio estructural
 - 7.1 El arbitraje internacional de inversiones
 - 7.2 Los fondos europeos
- 8 El control cívico y la integridad
- 9 Conclusiones
- 10 Referencias

We're not convicting. We're just denying.

Nolan, Christopher (dir.) (2023). *Oppenheimer* [película].

L'eccesso di controllo conduce a perdere il controllo stesso.

Nardone, Giorgio (2013). *Psicotrappole*. Ponte alle Grazie.

1 Introducción: algunas precisiones y la renuncia a otras¹

Aunque sea una disciplina en permanente crisis (Parejo Alfonso, 2016a) y sujeta a cambios constantes,² el derecho administrativo sigue construyéndose hoy sobre una problemática dual: acción y control (Weil y Pouyaud, 2021, p. 26). Esos dos polos constituyen, en efecto, su trama identificativa, esencial e inmutable.³ Este trabajo se centrará en el segundo pilar, aunque, como se verá, ambos están indefectiblemente interrelacionados, como también lo están las cuestiones de gestión y organización. Lo que busca es proponer una lectura original de la conformación de ese control que permita sentar unas bases sobre las que debatir y explorar reformas, las cuales habrán de ser objeto en otro momento de un enfoque ejecutivo, dado que aquí no se pueden abordar en profundidad. Por eso, y en atención al prisma desde el que se construye su análisis, el título elige la expresión “justicia administrativa” expresando una visión del control que engarza de forma directa con una concepción amplia de la justicia administrativa más allá de la actividad jurisdiccional y vinculada esencialmente a la tutela de los derechos (Malaret i García, 2016).⁴

Esto es posible porque el control es un supraconcepto polisémico y temporalmente dinámico (Agudo González, 2018, pp. 24-30) que se manifiesta como categoría en todas las declinaciones del derecho administrativo en un Estado de derecho.⁵ Resulta voraz, con vocación omnicomprensiva y un radio de acción amplísimo, debido a la pluralidad de sus manifestaciones, la diversidad de sujetos que implica y la heterogeneidad de sus técnicas, instrumentos y fines (Parejo Alfonso, 2016b, pp. 75-77). Para presentarlo aquí cabe hacer referencia a la segunda de sus acepciones en el *Diccionario panhispánico del español jurídico*, que lo define como la “facultad atribuida a los tribunales y otras instituciones y organismos de verificar la adecuación a la Constitución y a la legalidad de las decisiones de los poderes públicos”. Interesa, por lo tanto, el “control administrativo” entendiendo la adjetivación en clave de sujeto pasivo.⁶

1 El presente estudio ha sido elaborado en el marco del proyecto de investigación de referencia TED2021-129283B-I00, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033 y la Unión Europea NextGenerationEU/PRTR.

2 Está en constante construcción y evolución, como lo están los poderes públicos que constituyen su sustrato subjetivo de referencia: Estado absoluto, liberal, democrático, social, desregulador... y, por último, globalización y transformación digital. Sobre estas etapas, otras y su contexto socioeconómico y jurídico: Cárdenas Gracia, 2017.

3 Es, en cierta manera, el envés de la concepción tradicional de toda disciplina jurídica como la suma de derechos y obligaciones (Weil y Pouyaud, 2021, p. 3). En todo caso, no es casualidad que este librito de la clásica colección enciclopédica francesa *Que sais-je*, que tiene por objeto el derecho administrativo, se articule, desde su primera edición (en 1964), en dos capítulos. El primero, sobre la acción administrativa, sus medios y fines; el segundo, sobre la sumisión de la Administración al derecho y los jueces.

4 Esta es también la perspectiva del *Informe CIJA sobre la justicia administrativa*, que desde 2015 elabora anualmente el Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM), tal y como en su más reciente entrega ha explicado Egea de Haro (2022).

5 *Contrôle, review, sindacato, kontrolle*, etc. Es, de hecho, uno de los elementos que cabe usar para la tipificación de derechos administrativos en cuanto a su forma, intensidad, fundamento y extensión, y no solo en lo que se refiere al foro judicial (Velasco Caballero, 2020, pp. 97-103).

6 Las Administraciones son entonces el objeto de control y no el actor (esto es, queda al margen cómo ellas –y otros sujetos– actúan interviniendo o supervisando mercado y sociedad: Canals i Ametller, 2003). No obstante, las dos dimensiones están relacionadas y así, de la crisis de legitimidad que las rodea, salen reforzadas figuras como la participación y todo lo que conlleva (Darnaculleta i Gardella, 2005, pp. 58-62). Es lo que en cierta medida trata de reflejar la referencia cinematográfica elegida para abrir este trabajo: la actividad administrativa de control no debería estar a su vez fuera de control y cómo se ejerza y regule tiene también su propio reflejo en el funcionamiento administrativo. Por otro lado, en los llamados controles internos la Administración es a la vez sujeto activo y pasivo, lo que tiene mucha influencia en lo organizativo. Sobre estas dimensiones pueden verse las reflexiones contenidas en la obra colectiva coordinada por Rivero Ysern y Calvo Sánchez (2013).

No es sencillo trazar una diferencia teórica o metodológica con nociones jurídicas como las de supervisión, tutela o fiscalización, o con otras más politológicas como la rendición de cuentas y la evaluación; tampoco es ese el objetivo del presente trabajo. El mismo busca reflexionar sobre el panorama orgánico, funcional y material de las vías de que dispone la ciudadanía administrativa española actual para hacer valer de forma efectiva y útil, también para el propio sistema, sus derechos frente a comportamientos abusivos por parte de los entes del sector público, entendido este en el sentido más amplio posible. Que tal ha de ser la finalidad última del control sobre la Administración parece evidente, pero no es siempre una perspectiva predominante en los estudios sobre el tema que, posiblemente por su abrumadora amplitud de dimensión, tienden a centrarse en aspectos más concretos y sectoriales.⁷

El diagnóstico compartido que constituye el punto de partida de este trabajo es que en nuestra Administración existe un sistema muy sofisticado de controles (y de estructuras de control), pero fracasa de forma manifiesta. Ello es debido a una pluralidad de razones que se han identificado con el anacronismo de la jurisdicción contencioso-administrativa, el colapso de los aparatos de control y la emergencia de nuevas herramientas que pueda desplegar la sociedad civil (Gamero Casado y Fernández Ramos, 2022, pp. 66 y 67), junto a la desestructuración de la organización administrativa, la descomposición del sistema de empleo público y la inexistencia de una función directiva pública (Palomar Olmeda, 2013).

Tratando de aportar algo novedoso, pero sin renunciar a una revisión de las múltiples estructuras de control, y particularmente de aquellas que canalizan las necesidades e intereses ciudadanos, se adopta aquí la óptica de la ciudadanía administrativa, en el sentido acuñado en Francia por Dumont (2002). Si bien el concepto no es muy conocido en nuestro contexto,⁸ creo que es una clave útil desde la que replantear nuestro sistema de controles sobre la (in)actividad de la Administración. La tesis de fondo es que la ineficacia de nuestro prolijo sistema de controles se ve agravada por la alteridad y suspicacia recíproca con que se perciben ciudadanía y Administración. Reducir esa brecha redundaría en beneficio de todo el sistema (impacto objetivo) y sus integrantes (impacto subjetivo), incluyendo también a empleados y gestores públicos.⁹

La forma en que se defina la actuación administrativa (o su ausencia) condiciona en gran medida el enfoque de los estudios sobre su control.¹⁰ En efecto, no es lo mismo hablar de potestades que de actividad formal/material, reglada/discrecional, de relaciones interorgánicas/interadministrativas o, en fin, de políticas públicas. Cada marco tiene su propio código y relato sobre las formas de control, que a su vez puede ser de mera legalidad formal, de eficacia/eficiencia, contable, presupuestario, de oportunidad, de calidad, etc. Buscando superar esa visión tradicional, pero fragmentaria,¹¹ lo que aquí se plantea es una revisión del panorama existente a partir de las diferentes estructuras orgánicas de control,¹² para identificar necesidades de mejora funcional

7 Como sobresaliente excepción debe reseñarse el trabajo conceptual de Agudo González (2018). El autor realiza una interesante revisión del enfoque de los principales manuales españoles de derecho administrativo sobre esta materia (pp. 82-83), que evidencia el escaso interés sistematizador sobre la actividad/función de control. Una revisión de la visión académica francesa e italiana puede verse en Malaret i García (2016, pp. 59-61).

8 El valor de la noción ha sido entre nosotros presentado en los trabajos de Menéndez Sebastián, en particular en su libro en coautoría con Ballina Díaz (2022).

9 Los cuales pueden sentirse muchas veces víctimas perseguidas por el exceso de controles, viendo afectado su bienestar personal (Siverbo, 2021).

10 Lo ha reflejado de forma incontestable y muy reciente Moreu Carbonell (2022) al comentar las novedades que introduce el título I de la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón, precisando en primer lugar qué es la actuación administrativa a efectos de esa ley (pp. 213-214) antes de abordar las estructuras de control de eficacia y eficiencia que allí se presentan (pp. 224-226).

11 Podría decirse que existen tantos tipos de control como criterios se empleen para su sistematización. Es habitual diferenciar así entre control interno y externo, en atención al perímetro de la personalidad jurídica atribuida a la Administración y al ente de fiscalización; pero también de control previo, concomitante o posterior, en atención al momento en que se realiza; control de legitimidad o de fondo, según el parámetro que se emplee; controles generales o particulares, en función del ámbito; controles necesarios o eventuales, en función de su obligatoriedad y, en fin, también es posible atender al objeto, la naturaleza jurídica de la función o el procedimiento (por todos: Sciascia, 1991). No son clasificaciones que vaya a seguir fielmente este trabajo, por las razones que se explican en el texto.

12 Lo que Agudo González (2018, pp. 123-178) denomina sujeto activo o de control, frente al sujeto controlado que aquí ya se ha dicho que es el sector público en sentido amplio.

en esa clave de ciudadanía administrativa.¹³ Además, se tendrá también en cuenta el control más difuso, no orgánico, sino ciudadano, que se canaliza fundamentalmente a través de la llamada participación funcional y que está en claro proceso de refuerzo.

El repaso tiene que ser necesariamente sintético y se centrará tan solo en algunas cuestiones concretas en cada punto, pues sobre cada uno de los argumentos que se presentarán se han escrito multitud de obras específicas a las que se excusa la remisión. Se inicia con una referencia a las formas de control sobre la Administración más clásicas y asentadas siguiendo la distinción tradicional entre control externo (del ejecutivo por otros poderes; de los órganos de Administración por otros órganos y de unos niveles territoriales sobre otros) e interno (a partir del privilegio de la autotutela). Termina, tras alguna referencia a formas más novedosas de control, que llegan por influencia del derecho privado y del internacional, prestando atención a los medios que están directamente en manos de la ciudadanía, con atención al nuevo régimen de las delaciones.

2 El control sobre la actuación administrativa por otros poderes del Estado

2.1 El control judicial

Como es bien sabido, el artículo 106.1 de la Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) supuso la consagración formal definitiva de la inexistencia de comportamientos de las Administraciones públicas inmunes al control judicial y, plasmándose en un orden jurisdiccional especializado, constituye uno de los rasgos definitorios de nuestro sistema administrativo (García de Enterría, 1983). No es de extrañar por ello que estemos ante un ámbito constantemente analizado y cuestionado.¹⁴ Entre los aspectos con necesidad de reforma quiero destacar aquí, en la perspectiva de análisis que se propone, lo relativo a la extensión y límites de la propia jurisdicción contenciosa, por un lado, y a la legitimación, por otro.

En primer lugar, procede recordar que la Administración también es enjuiciada en otros fueros, según que en las relaciones jurídicas que traba actúe o no investida de *imperium*, siendo necesario, por tanto, deslindar las cuestiones administrativas de las que no lo son (García Gómez de Mercado, 2001, pp. 31 y ss.). Se trata de una cuestión que genera muchas dudas y conflictos y que justificaría, según doctrina ya clásica, la propuesta de una unidad de jurisdicción (Martín-Retortillo, 1966). En pleno siglo XXI cabe destacar que se está produciendo, por diversas vías y con diferentes manifestaciones, una extensión del derecho administrativo que también tiene su reflejo contencioso-administrativo (Caballero Sánchez, 2021). Baste esto para justificar, además de las razones de extensión, que únicamente se traten aquí ciertos temas relacionados con este orden jurisdiccional. Sin embargo, sucede que, a pesar de esa innegable extensión, paradójicamente subsisten reductos de la actuación administrativa donde las capacidades de reacción de la ciudadanía son más que deficientes. Es lo que ocurre en relación con la actuación directa, la actividad material e informal (García Andrade-Gómez, 2021).

En segundo lugar, cabe destacar que la consideración específica de la legitimación colectiva en el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), puede verse precisamente como un aumento de las garantías de la ciudadanía frente a la Administración. Estaría ligada a la evolución de la tutela judicial efectiva, si bien supone sobre todo el reconocimiento de un concepto distinto de interés ciudadano, como una consecuencia inevitable de la evolución social y del perfeccionamiento del ordenamiento y el sistema de garantías (Peñalver i Cabré, 2016). Ciertamente, parece observarse un avance jurisprudencial en la línea de abrir caminos al reconocimiento de la legitimación fundada sobre intereses supraindividuales en general (Carbonell Porrás, 2014, pp. 55-65), que incluso pasa por el reconocimiento de derechos a realidades difícilmente personificables. Su progresiva extensión a nivel global se ha señalado como uno de los aspectos esenciales que marcará el signo de las futuras reformas de las leyes procesales (Bandrés Sánchez-Cruzat, 2013, pp. 91-94). En esa línea, creo que una de las cuestiones que necesitaría mayor

¹³ Lo que vendría a ser el elemento finalista del control: Agudo González (2018), pp. 471 y ss.

¹⁴ Entre las voces más autorizadas, cabe destacar los debates estructurales que configuraron el número 220 (2023) de la *Revista de Administración Pública*, a cargo de Luis María Díez-Picazo, Juan Alfonso Santamaría Pastor y Tomás-Ramón Fernández. Entre las revisiones materiales más recientes, también merece la pena citar las propuestas de reforma formuladas por González-Varas Ibáñez (2023).

depuración técnica es la posible arrogación defensiva de intereses colectivos por parte de personas físicas, porque parece que la LJCA parte del axioma de que los intereses colectivos solo admiten defensa colectiva.¹⁵

Por otro lado, huelga recordar que el artículo 106.2 de la CE consagra a nivel constitucional el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración, que en cierta forma cabe ver como la otra cara de la moneda del control.¹⁶ Y es que resulta también innegable que el ejercicio del poder supone un gran riesgo de abuso, siendo necesario poner límites, contrapesos y, en definitiva, controles al mismo. Los controles son, en esa perspectiva, institutos jurídicos necesarios de las funciones de gestión (Della Cananea, 2022, pp. 218-222) y, desde luego, garantías ciudadanas (Bottino, 2020, p. 120), que es la dimensión que aquí interesa. Ahora bien, y se trata de una importante llamada de atención, el exceso en tales controles puede generar importantes efectos colaterales (básicamente, inactividad y retardo; el llamado *chilling effect*), identificados en su día por De Mot y Faure (2014). Esto ha sido muy estudiado en la academia italiana, no es algo desconocido en Francia y tampoco entre nosotros. Ciertamente, un sistema de responsabilidad excesivamente severo puede acabar desalentando y produciendo efectos disuasorios para la actuación debida (Battaglia et al., 2021). Los empleados públicos se podrían ver tentados a escudarse en la burocracia para evitar tomar decisiones peligrosas en materia de responsabilidad, porque se sienten más protegidos con esa actuación defensiva, que no es necesariamente ilegal, aunque sí ineficiente (Battini y Decarolis, 2019, p. 317).¹⁷

Con todo, lo que posiblemente más preocupe a la ciudadanía en relación con el control judicial de la Administración no tiene tanto que ver con el acceso al recurso para instar la defensa de sus intereses como con la efectividad de su resultado. Juegan aquí en contra de los intereses ciudadanos dos aspectos que escapan a su margen de maniobra y que no por profusamente estudiados dejan de estar de actualidad: los problemas para la ejecución de las sentencias contra la Administración y la deferencia judicial hacia la discrecionalidad técnica. En materia de ejecución y sin negar los avances producidos, es imposible no tener en cuenta las dificultades en materias como el empleo público (Peña Molina, 2022) y el urbanismo (Peces Morate, 2018),¹⁸ o la discrepancia que llegado el caso puede surgir entre lo que se considera “cumplir” y lo que es propiamente “ejecutar” (Urios Aparisi, 2019). El interés del tema clásico del control de la discrecionalidad, por su parte, no deja de crecer debido entre otras cosas a la proliferación de organismos reguladores muy especializados (Ruiz Palazuelos, 2018) y de órganos colegiados técnicos y cualificados. En esa situación el control debe extenderse también a las exigencias organizativas para que verdaderamente pueda considerarse sustancial y efectivo (Malaret García, 2019, pp. 45 y 46).

2.2 El control parlamentario

Si bien con importantes claroscuros conceptuales, la noción de control parlamentario es clásica en derecho constitucional y en nuestro sistema deriva expresamente de lo previsto, para las Cortes Generales y el Gobierno de la Nación, en el artículo 66.2 de la CE y se reproduce después a nivel autonómico. En general se trata de un control político que refleja una bicefalia (poder legislativo/ejecutivo, pero también mayoría/minoría) del impulso o *indirizzo* político que caracteriza la propia relación entre Gobierno y Administración (Fernández Sarasola, 2000). El derecho administrativo no suele prestarle mucha atención por su naturaleza de control no estrictamente jurídico.¹⁹ Sin embargo, me parece una institución importante, al menos en una triple perspectiva.

15 Cuestión distinta es la de la acción popular de los ciudadanos, reconocida en el artículo 125 de la CE y que conceptualmente se ha relacionado también con la tutela de los intereses supraindividuales, de manera que también cabe apuntar la conveniencia de su generalización (González Mariñas, 2000).

16 Idea destacada, por todos, por Eduardo García de Enterría en el prólogo a Tolivar Alas (1981, p. XII).

17 Entre nosotros, los posibles efectos perversos de una excesiva preponderancia del control de la Administración por la jurisdicción penal fueron magistralmente puestos de manifiesto por Rebollo Puig (2019b, p. 181) y, en otras dimensiones, también por Bueno Armijo (2022). La necesidad de repensar nuestro complejo (e ineficiente) sistema de control vía exigencia de responsabilidades ha sido recientemente puesta en la palestra, asimismo, por Rivero Ortega (2020).

18 Lo que lleva a pensar que puedan existir intereses espurios y a evocar el tópico de la corrupción, aunque muchas veces lo que existe es una carencia de armas para que algunas Administraciones cumplan con decisiones judiciales que pueden no haber tenido en cuenta todos los elementos presentes, máxime porque suelen seguir a auténticas marañas procesales. El efecto es doblemente perverso, pues nada resulta más frustrante que sentirse en el punto de partida tras un procedimiento largo, costoso, lento y enojoso (por todos, Boto Álvarez y González Suárez, 2019).

19 Y también porque no parece que la Administración lo perciba como un instrumento “amedrentador” (Santamaría Pastor, 1995). Entre las excepciones al desinterés doctrinal, merece la pena citar precisamente las múltiples colaboraciones iusadministrativistas

En primer lugar, desde una perspectiva objetiva, porque el funcionamiento administrativo puede ser una cuestión “politizada” y como tal el sustrato sobre el que versen preguntas, interpelaciones, solicitudes de información o comisiones de investigación. Lo último no es infrecuente, baste citar en este punto la reciente STC 77/2023, de 20 de junio, dictada en un recurso de amparo promovido respecto de las conclusiones del dictamen de una comisión de investigación creada en la Junta General del Principado de Asturias sobre la gestión y actividad desarrollada por una empresa pública.²⁰ Las solicitudes de información administrativa por parte de esas comisiones están expresamente tratadas en los reglamentos de las Cámaras con un régimen más favorable que el del derecho de acceso a la información de los diputados individuales (Razquin Lizarraga, 2018). No obstante, un estudio empírico reciente (Palau Roque y Moreno, 2022) ha concluido, al analizar el volumen y temática de las preguntas orales introducidas en Pleno y en Comisión en el Congreso de los Diputados sobre cuestiones relacionadas con las Administraciones públicas entre 1979 y 2019, que la atención a estos asuntos es muy baja en general y que, además, ha disminuido a lo largo del tiempo.²¹

En segundo lugar, desde una perspectiva subjetiva, porque autoridades y funcionarios están entre los comparecientes parlamentarios más habituales (muy por delante de la de los representantes de los grupos de interés, según los datos ofrecidos por Palau Roque y Moreno, 2022), como también suele estar prevista en los reglamentos reguladores la comparecencia de presidentes de consejos de administración, directores, gerentes o cargos electivos y personal al servicio de los entes públicos y privados adscritos a la Administración correspondiente. Y es que la actividad de control es particularmente intensa sobre el sector público instrumental,²² con un rol importante del Parlamento en el momento de creación de la entidad (que muchas veces, sobre todo respecto de organismos públicos, requiere de una ley), nombramientos (baste recordar que, por ejemplo, las Cortes Generales eligen a los vocales del consejo de administración de RTVE) y fiscalización, sobre todo a través de la remisión de informes y otra documentación (Del Pino Carazo, 2004).

En gran medida relacionado con lo anterior, ya por último y muy brevemente, pues no es este el lugar para profundizar sobre el tema, no puede olvidarse que contextualmente las funciones de control parlamentario se realizan a su vez en un ámbito materialmente administrativo: el de la llamada Administración parlamentaria. Ello lleva a poner el foco sobre las fuentes que rigen esa actividad y sus mismas posibilidades de control, tanto por la jurisdicción ordinaria (Pascua Mateo, 2014), como constitucional (López de Lerma Galán, 2021) e incluso internacional en casos de inactividad.²³

Y en todo este panorama ¿*quid* de las garantías ciudadanas? La conexión del control parlamentario con la legitimidad democrática y la libertad es evidente (Martínez Elipe, 2000, pp. 37-52) pero esta se agudiza por la atención que recibe, en su caso, de los medios de comunicación (Rastrollo Rojas, 1995), que contribuyen a visibilizar cómo los representantes de la ciudadanía articulan la información que precisan, formulan quejas contra la Administración y hacen conocer al Gobierno que la dirige (Santaolalla, 1982, p. 39).²⁴ Una de las mayores críticas que suscita es la carencia de vinculación jurídica respecto a las observaciones parlamentarias, por lo que es necesario seguir avanzando en fórmulas de evaluación *ex post* de la actuación del Gobierno en

contenidas en el volumen resultado de las VI Jornadas Derecho Parlamentario, celebradas en enero de 1995 en el Senado y publicadas por el Congreso de los Diputados bajo el título *Problemas actuales del control parlamentario*.

20 Sobre el ámbito material de actuación de las comisiones de investigación: García Mahamut (1996, pp. 178-185 y 298-299) y González del Campo (2019).

21 Los datos muestran que durante la década de los ochenta y también a principios de los noventa, el principal asunto objeto de control parlamentario eran las cuestiones relacionadas con el empleo público (dimensión personal). A partir de mediados de los noventa, el debate se diversifica, intensificándose la atención sobre temas relacionados con los procesos de privatización y eficacia (faceta objetiva).

22 Incluidas las autoridades independientes (Piñar Mañas, 1995).

23 Así, recientemente se ha conocido la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en el asunto Lorenzo Bragado y otros contra España. El proceso se había iniciado por seis magistrados españoles que se postularon como candidatos para ser elegidos como vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en un proceso de renovación de este órgano iniciado en 2018 y aún inconcluso. En esa tesitura acudieron en amparo ante el Tribunal Constitucional, que inicialmente inadmitió el recurso por razones formales sucintamente expuestas, lo que resultó censurado por el TEDH.

24 Ciertamente, los medios de comunicación social desarrollan una importante labor de control de las Administraciones, en una doble vertiente de investigación y de crítica de abusos y disfuncionalidades. Otra cosa es, como en su momento ya señalara Sánchez Morón (1991, p. 72), cómo se ejerza esa función. Es una reflexión que en los tiempos de las *fake news* y la desinformación resulta más actual que nunca.

cumplimiento de las decisiones parlamentarias, no solo en el ámbito de la denominada evaluación legislativa, sino también de la evaluación del cumplimiento de las demás resoluciones parlamentarias (Razquin Lizarraga, 2006, p. 123). A su vez, el control de los propios actos de la Administración parlamentaria, sobre todo en su función electiva, es también un reto pendiente (Martínez Corral, 2018).

3 El control sobre la actuación administrativa por órganos constitucionales y estatutarios

3.1 El control del Tribunal Constitucional

Huelga recordar que toda la actividad administrativa está sujeta al control de constitucionalidad, siendo el Tribunal Constitucional competente para conocer, en lo que aquí interesa, del recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones normativas con fuerza de ley, del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades públicos relacionados en el artículo 53.2 de la CE y de los conflictos e impugnaciones en relación con la distribución de competencias.

Por la perspectiva de este trabajo interesa destacar ahora el juego de los recursos de amparo, pues no puede olvidarse que gran parte de los llamados controles sociales derivan del ejercicio de libertades y derechos fundamentales como el de expresión, asociación, reunión y manifestación (Sánchez Morón, 2019, p. 99). Pero, además, la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al sistematizar los recursos en función del poder del que emana el acto o disposición impugnado que se considera lesivo de derechos, establece una regulación en parte diferente para los actos que emanan del poder ejecutivo en su artículo 43.

Así, las violaciones de los derechos y libertades tutelables en amparo constitucional y originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho del Gobierno o de sus autoridades o funcionarios, o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades o funcionarios o agentes,²⁵ pueden dar lugar a este recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial precedente. Tiene un cierto carácter de regulación residual: todo acto de un poder público que no es un acto parlamentario ni jurisdiccional podrá impugnarse a través de la vía del artículo 43 de la LOTC.²⁶

Las estadísticas anuales del Tribunal Constitucional no ofrecen el dato del número de recursos del artículo 43 de la LOTC que se presentan, admiten o resuelven. Seguramente, porque en muchos casos se trata de amparos denominados mixtos, donde a la lesión provocada por la Administración se une otra lesión autónoma en la vía judicial que debe agotarse antes de interponer el amparo para salvaguardar el carácter subsidiario de este recurso.²⁷ Las tasas de admisión de los amparos son de todas formas generalmente muy bajas, sobre todo por razones que tienen que ver con la preparación de las demandas (falta o insuficiente justificación de la especial

25 Aunque el artículo parece poner el foco en el poder del que emanan los actos, en este caso el ejecutivo, es decir los Gobiernos estatal y autonómicos, entidades locales, corporativas, etc. –en realidad lo determinante es la naturaleza administrativa del acto, con independencia del poder del que proceden. Incluye los que derivan del poder ejecutivo, pero también los actos materialmente administrativos de los Parlamentos tanto nacionales como autonómicos– y otros órganos constitucionales (por ejemplo, el CGPJ) o de relevancia constitucional (como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo) e incluso la Casa de Su Majestad el Rey. Asimismo, los derivados de los poderes locales (diputaciones provinciales, municipios, cabildos, etc.) o los entes públicos de carácter corporativo e institucional. El Tribunal Constitucional ha hecho la interpretación más amplia posible de las autoridades cuyos actos pueden impugnarse por esta vía, siempre eso sí que pueda considerarse un órgano con poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo (STC 35/1983, de 11 de mayo). En general, hay que entender que los actos que pueden ser objeto del recurso de amparo previsto en el artículo 43 de la LOTC son aquellos a los que se refiere el artículo 1 de la LJCA. (Aragón Reyes, 2019, pp. 24 y ss.).

26 Al delimitar el objeto de este recurso de amparo, la LOTC incluye, junto a los actos jurídicos o simples vías de hecho, las disposiciones, lo que apunta a normas de carácter general y, más en concreto, a los reglamentos. A pesar de esta mención expresa, el amparo contra disposiciones reglamentarias es, de algún modo, excepcional, pues, como resulta bien sabido, para que el recurso sea procedente hace falta que concurra una lesión, real y efectiva, de uno de los derechos protegidos, algo que normalmente no se derivará directamente de la norma, sino, en su caso, de los actos de aplicación que serán el objeto del recurso. En relación con este tema puede verse Ulloa Rubio (2020, pp. 508-517).

27 En cualquier caso, sí existen ejemplos de amparos de este tipo promovidos frente a la actividad de órganos tan variados como el Consejo de Ministros (STC 77/2006), los Gobiernos autonómicos (STC 73/2018) y los Ayuntamientos (STC 81/2018), los ministros (STC 272/2006), las Consejerías u órganos equivalentes (STC 44/2005), las comisiones delegadas de los órganos de los Ministerios (STC 194/2014) y de los Gobiernos autonómicos (STC 50/1986), los delegados y subdelegados del Gobierno (STC 93/2018), colegios profesionales (STC 39/2009), agencias y autoridades independientes (STC 196/2016) o universidades públicas (STC 101/2003).

relevancia constitucional), y con la naturaleza formal del derecho fundamental invocado (el del artículo 24 de la CE, por deficiencias procesales) subyaciendo la pretensión de convertir el Tribunal Constitucional en una tercera instancia.

3.2 Fiscalización económico-financiera

El Tribunal de Cuentas resulta calificado en la Constitución como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público (artículo 136.1), indicándose también que controla la actividad económica y presupuestaria de los órganos de las comunidades autónomas (artículo 153.d). Esta calificación constitucional se reitera en su Ley Orgánica reguladora, que le asigna una doble función, fiscalizadora y jurisdiccional.²⁸ Algunos Estatutos de autonomía han previsto órganos propios de control externo, que trabajan bajo la supremacía del Tribunal de Cuentas.²⁹

Se trata de un tipo de control de gran raigambre, que descansa sobre una actividad técnica y especializada, vital para que la Administración funcione de una forma eficaz y eficiente. Por ese carácter tan específico y también por su rigidez normativa, cabría pensar que las posibilidades de participación ciudadana son mínimas. Sin embargo, está empezando a apostarse en su sede por el desarrollo de espacios de innovación y aprendizaje, con enfoques preventivos y demandando la necesidad de robustecer la función consultiva que pueden desarrollar estos órganos (Rego Vilar, 2022, p. 149).

Así, si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas no tiene entre sus cometidos directos la lucha contra la corrupción, sí cuenta con instrumentos específicos al respecto (Vacas García-Alós, 2000) y está en muy buenas condiciones de colaborar con otros órganos, que sí tienen ese objetivo.³⁰ Los órganos de control externo de las comunidades autónomas, por su mayor proximidad a los entes fiscalizados, tienen aún mayores posibilidades de contribuir a una mejora de la gestión pública,³¹ y no puede obviarse el poder de las denuncias ciudadanas (Torres Morato, 2018, p. 178). A partir de experiencias desarrolladas en países de nuestro entorno (Moscovici, 2021), podría buscarse también implicar a la ciudadanía en la definición de los temas de auditoría pública, generar comités de acompañamiento y reforzar las acciones de comunicación. Todo ello para hacer que los órganos de control externo sean actores también relevantes en la configuración de marcos de integridad, rendición de cuentas y evaluación de políticas públicas (Genaro Montoya y López Hernández, 2019). Ya se han puesto iniciativas en marcha en ese sentido, por ejemplo, desde el Consello de Contas de Galicia (Rego Vilar, 2022).³²

Entre las técnicas más clásicas es importante resaltar la existencia de una acción popular contable, instrumento directo al servicio de la colectividad y que, por tanto, puede emplearse en su garantía y en la del orden público económico-financiero (Sola Fernández, 2006). Esta acción pública se ha reconocido expresamente como recurso de participación ciudadana en la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas (Auto 15/2001 de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas). Al analizar el funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa ya se ha señalado que este tipo de figuras robustece la ciudadanía administrativa, si bien es cierto que su ejercicio puede ser diabólico en la práctica, por la dificultad para acceder a la información

28 Sobre la función de fiscalización como control de legalidad pueden verse las reflexiones de Atance Aparicio (2006). Sobre sus conexiones con la llamada economía del control y de la transparencia, Salvador García (2020).

29 En la actualidad, de las diecisiete comunidades autónomas, trece cuentan con su correspondiente órgano de control externo: Navarra (Cámara de Comptos de Navarra / Nafarroako Kontuen Ganbera), Cataluña (Sindicatura), Comunidad Valenciana (Sindicatura de Comptes), Galicia (Consello de Contas), País Vasco (Herri-Kontuen Euskal Epaitegia / Tribunal Vasco de Cuentas Públicas), Andalucía (Cámara de Cuentas), Canarias (Audiencia de Cuentas), Islas Baleares (Sindicatura de Comptes), Madrid (Cámara de Cuentas), Castilla y León (Consejo de Cuentas), Asturias (Sindicatura de Cuentas), Aragón (Cámara de Cuentas) y Castilla-La Mancha (Cámara de Cuentas). Mucho es lo que se ha escrito sobre la relación entre unos y otros, aclarada en varias ocasiones por el Tribunal Constitucional. Por todos: Ruíz Tarrías (2001).

30 Acerca de la relación de los órganos de control externo con oficinas antifraudes y de protección de denunciantes puede verse Aguas Alcalde (2021).

31 Por ejemplo, en relación con las universidades (Bisbal Aróztegui, 2002) o la gestión de fondos de recuperación (Rego Vilar, 2021). Ambas perspectivas se aúnan, no por casualidad, en el Informe 16/2023 de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, sobre sus planes antifraude. Más adelante volveremos sobre estos aspectos.

32 En ello tiene mucho que ver el hecho de que este órgano tenga atribuidas, desde 2015, competencias de colaboración en materia de prevención del fraude y la corrupción (Carreiras Souto, 2021).

precisa para recabar indicios de alcance (Fernández Espinosa, 1998) y porque su configuración legal resulta poco favorable.³³

3.3 Consejos consultivos y control

Aunque en las sistematizaciones académicas más extendidas tienda a diferenciarse la Administración consultiva y la de control, no puede caber duda de que los órganos consultivos previstos constitucional y estatutariamente son fundamentalmente órganos de garantía de la legalidad en la propuesta que se somete a consulta (Garrido Mayol, 2011). En efecto, los órganos consultivos son muchas veces la primera instancia examinadora que tiene contacto con los expedientes y, precisamente por sus decisiones, muchos de estos casos nunca llegarán ante juzgados o tribunales. Así, la labor consultiva genera una depuración, tanto en interés del aparato administrativo (impacto objetivo) como de la ciudadanía (impacto subjetivo), sobre todo en los casos de revisión de oficio sobre la actuación administrativa. En tal tarea, los órganos consultivos no pueden ser sustituidos por los tribunales; ya sea porque los órganos judiciales fiscalizan una pequeña parte de las actuaciones administrativas, por lo que su conocimiento del funcionamiento de la Administración es fragmentario y su falta de proximidad a la gestión o al fondo de un asunto les impide valorar todos los intereses públicos en juego; ya sea porque hasta que el órgano jurisdiccional se pronuncia, o en su caso crea jurisprudencia, puede transcurrir demasiado tiempo (Boto Álvarez, 2012).

Ciertamente, la vinculación entre la función de estos consejos consultivos y la garantía del Estado de derecho es evidente (Nevado-Batalla Moreno, 2015), pero no es menos importante su función en la evolución del Estado social y democrático, como recientemente ha estudiado desde la perspectiva de la buena administración la profesora Menéndez Sebastián (2021). Baste aquí una remisión a su obra para dejar constancia de las muchas posibilidades que se ofrecen a estos órganos constitucionales y estatutarios para trabajar por las garantías de la ciudadanía administrativa,³⁴ aunque no siempre se les haya reconocido como debiera o ellos mismos hayan empleado todos los mecanismos en sus manos.³⁵

3.4 El control comisionado por los Parlamentos

De conformidad con lo previsto en el artículo 54 de la CE, el Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, tiene encomendada la defensa de los derechos y libertades fundamentales, contando con capacidad para supervisar la actividad de la Administración.³⁶ Esa supervisión supone también una forma de control, coordinándose y cooperando con las figuras creadas a su imagen y semejanza por la mayor parte de los Estatutos de autonomía.³⁷

Una cuestión clásica que periódicamente sale a la palestra al analizar la figura es la sombra de duda sobre la efectividad del control que ejerce, al descansar en último término el cumplimiento de las sugerencias, recomendaciones, advertencias y recordatorios en la voluntad del órgano controlado. Frente a ello suele señalarse que la esencia de la institución es la *auctoritas* (Quintana López, 2020) y la mediación (Carballo Martínez, 2008). Entre las posibles propuestas de mejora se ha señalado también la necesidad de una mejor

33 En particular, respecto a la carga de la prueba (Aguas Alcalde, 2021).

34 Por ejemplo, en la mejor defensa de los derechos de las partes implicadas en el procedimiento, el aumento de la calidad normativa, la apuesta por la adecuación y acierto de las decisiones, desde la perspectiva de la legalidad, pero también de la conveniencia, la eficacia y la eficiencia (p. 118).

35 Debe compartirse con esta autora la urgencia en que esas dimensiones dejen de orillarse (pp. 70 y ss.); sin perjuicio de la función de otros órganos consultivos existentes en la Administración a muy distintos niveles y que, sobre todo en determinados sectores, pueden ser vistos con mayor claridad como órganos de participación y diálogo social (Rubio Núñez, 2020).

36 Los trabajos monográficos dedicados a la figura son numerosos. Por todos, baste citar ahora el de Colomer Viadel (2013).

37 Tras múltiples vaivenes vinculados a la contención del gasto, existen actualmente nueve comunidades autónomas que cuentan con esta figura: Andalucía (Defensor del Pueblo Andaluz); Galicia (Valedor do Pobo Galego); Aragón (Justicia de Aragón); Canarias (Diputado del Común de Canarias); Castilla y León (Procurador del Común de Castilla y León); Cataluña (Síndic de Greuges de Catalunya); Comunidad Valenciana (Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana); Navarra (Defensor del Pueblo de Navarra) y País Vasco (Ararteko). A diferencia de estas, el Defensor del Pueblo cuenta con legitimación para interponer recursos de inconstitucionalidad y de amparo, aunque esta última facultad apenas ha sido empleada. Según los datos correspondientes a la anualidad de 2022, el Defensor del Pueblo recibió un total de 31.077 quejas, iniciando además 250 actuaciones de oficio ante distintas Administraciones. Las áreas que aglutinan mayor actividad son Seguridad Social y empleo, Administración de justicia y empleo público.

conexión de las funciones de comisionados y comisionantes (Aguiar de Luque et al., 2010, p. 58) pues, aunque la finalidad de los informes que emiten los *ombudsmen* debería ser contribuir a reforzar el control parlamentario sobre el funcionamiento administrativo al que nos hemos referido *supra*, lo cierto es que hace ya mucho que no funciona así (Díez Bueso, 1999, pp. 119-122).³⁸

En la perspectiva concreta que aquí se está analizando, cabe señalar que en general la ciudadanía conoce y valora positivamente la institución de estos comisionados parlamentarios,³⁹ pero muchas veces cuando acuden a ellos lo que pretenden no encaja exactamente con sus funciones (Aguiar de Luque et al., 2010, p. 46). Se ha señalado también que, en lo que cabría ver desde la perspectiva de un ejercicio responsable de la ciudadanía administrativa, puede generarse bastante confusión respecto al rol de otros órganos que realizan funciones similares a las de los comisionados parlamentarios en ámbitos concretos (Gallardo Romera, 2018, pp. 227-230).⁴⁰

4 Relaciones territoriales de control propias del Estado compuesto

Resulta una obviedad señalar que el funcionamiento de nuestro Estado descentralizado se mueve en una tensión constante entre la unidad y la autonomía. La finalidad del control que aquí ejercen unos niveles territoriales sobre otros es la de proteger intereses que se consideran superiores, entendidos estos como la garantía del ordenamiento vigente o, a veces, como una manifestación de la supremacía de los intereses generales de unas autonomías frente a otras (Tolivar Alas, 1981, p. 35).

Los órganos estatales encargados de desarrollar las funciones de control territorial son varios y encuadrados en todos los poderes del Estado, por más que la actividad de control sea normalmente considerada como de carácter administrativo. La manifestación de este control se plasma en juicios y medidas, ambos de muy diversas clases, pero profundamente complejos (Tolivar Alas, 1981, pp. 36 y ss.). Veo difícil en ese sentido que por esta vía, que afecta principalmente a cuestiones competenciales, puedan canalizarse directamente con facilidad garantías ciudadanas, por lo que se entenderá lo sintético de la revisión que aquí se efectúa.

En relación con el control de la actividad de los órganos de las comunidades autónomas, el artículo 153 de la CE ofrece un buen resumen de medios, en general ya considerados a estas alturas del presente trabajo y que es necesario completar al trabarse otras relaciones de coordinación y cooperación. Estas han sido objeto de profundos estudios, hoy auténticos clásicos, algunos de corte comparado (Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, 1985), sin que el paso del tiempo haya introducido grandes novedades, salvo la experiencia de la aplicación efectiva de la coerción federal del artículo 155 de la CE en 2010 y la introducción del mecanismo adicional de control financiero del Estado a raíz de la reforma del artículo 135, en 2011. Fueron fenómenos lo suficientemente impactantes como para haber generado una atención bibliográfica a la que basta de nuevo remitirse.

La tutela sobre los entes locales es aún una institución de mayor solera y en nuestro sistema resulta incontrovertido que la autonomía local no es incompatible con el mantenimiento de controles, aunque de nuevo la clave está en el equilibrio, inestable por naturaleza (Rebollo Puig, 2019a). La profunda reforma operada en la ley de bases de régimen local en 2013 dio lugar en su momento a volver académicamente sobre el tema con profusión, que, sin embargo, está lejos de haberse agotado.⁴¹

38 Se ha dicho incluso que en la práctica los comisionados llegan a independizarse de alguna manera de la vida del propio Parlamento, como si el carácter de comisionado fuera solo la excusa intelectual para la creación de la figura (Embuid Irujo, 1991, p. 156).

39 Así, por ejemplo, según encuestas internas de calidad, más del 90 % de los usuarios valora la atención prestada desde la Oficina del Defensor del Pueblo de Navarra durante 2022 como buena o muy buena. Estas buenas valoraciones no son óbice para que sea conveniente reflexionar sobre la posibilidad de acudir a otras instancias de control para supervisar a su vez la actuación del comisionado (sobre este tema: Gallardo Romera, 2018, pp. 234-237).

40 Sucede, por ejemplo, con el Consejo para la Defensa del Contribuyente, la Defensoría de los Usuarios del Sistema Sanitario Público de Extremadura, La Rioja o de Illes Balears; la de la infancia y adolescencia de Andalucía; las de la ciudadanía del Ayuntamiento de Mataró o de Granada, y las múltiples defensorías de la comunidad universitaria solo por citar estructuras de ámbitos diversos. En el frondoso árbol de organigramas y funciones, la ciudadanía puede no saber siempre a quién resulta más conveniente dirigirse.

41 Así, con relación a la llamada “tutela financiera” (Medina Alcoz, 2023).

5 La autotutela administrativa

La autotutela administrativa es uno de los privilegios más importantes de nuestro derecho administrativo. En sentido técnico, supone que, en las relaciones jurídicas de derecho público, la Administración tutela su propia situación jurídica, desplazando al destinatario de la actuación administrativa la carga de acudir a los jueces y tribunales para defender su posición. En la medida en que conecta con el principio de eficacia de la Administración y su defensa del interés general, también podría, en un sentido más amplio, incluir las facultades que esta tiene para controlarse a sí misma. En este sentido se estaría hablando de una autotutela en sentido lato, como autocontrol.

Siguiendo tal premisa, en este epígrafe se va a prestar atención a ambas dimensiones: primero, al control interno de la actuación administrativa (*ad extra*), después, al control interno de su funcionamiento (*ad intra*). En último término, se atenderá a lo que cabe ver como un fenómeno intermedio, fruto de la proliferación de entidades con un Estatuto de autonomía particular, que sin perder su carácter administrativo controlan tanto la actividad de la ciudadanía como la de la Administración en ámbitos sociales tan importantes como la transparencia o la protección de datos.

5.1 El control interno de la actividad administrativa

Mucho es lo que se ha escrito sobre la (in)efectividad de las vías administrativas clásicas de recurso, que es el gran instrumento jurídico de la autotutela administrativa, junto a la revisión de oficio.

Respecto a este último aspecto, y teniendo vedada la acción para instar la declaración de lesividad, la participación ciudadana activa queda reducida al ejercicio de la acción de nulidad y sus garantías pasivas afectadas al resultado del ejercicio de la potestad revisora, cobrando especial importancia el juego de sus límites. A pesar de su acervo, son dos ámbitos aún necesitados de mayor finura regulatoria. En efecto, respecto a la acción de nulidad siguen existiendo importantes interrogantes de tipo conceptual y procedimental (Alenza García, 2018, pp. 79-152), como los que rodean la aplicación práctica de los límites del artículo 110 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Menéndez Sebastián, 2019).

En su momento, el XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (2016) trató precisamente sobre el tema de los recursos administrativos, lo que justifica el reenvío en bloque a sus actas. Baste señalar ahora que entre sus grandes ventajas desde la perspectiva de la ciudadanía está la gratuidad, por la inexistencia de tasas administrativas y la no exigibilidad de asistencia letrada ni representación profesional. En mi opinión, no obstante, esa ventaja puede acabar tornándose en peligro, pues en muchos casos, por la configuración de la jurisdicción contenciosa, el asunto después será examinado en una única instancia (Casado Casado, 2019), con lo que cualquier error estratégico de defensa tendrá posteriormente poco o nulo margen de corrección.

Mejor aceptación que los recursos clásicos tienen los llamados especiales, cuya resolución compete a órganos que se pretenden neutrales con respecto a la actuación enjuiciada, lo que disminuye las reticencias de la ciudadanía sobre objetividad. La gran ventaja de estos recursos especiales está además en la posición del interesado, el efecto suspensivo y las medidas cautelares (Mora Ruiz, 2018, pp. 155 y 156). El gran modelo en este punto son los Tribunales Económico-Administrativos y los órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación, unánimemente ensalzados por la doctrina, no solo en términos de control efectivo, sino también como instrumento de transparencia y anticorrupción (Gimeno Feliu, 2018, p. 284). Sin embargo, sin los refuerzos necesarios el sistema puede correr un alto riesgo de “morir de éxito” o acabar siendo ineficaz (Sarsadenas Coll, 2020). No hay dudas, por otro lado, de que el triunfo de estas técnicas traduce un cierto fracaso de los medios de control tradicionales (Razquin Lizarraga, 2017, p. 549).

5.2 El control interno del funcionamiento administrativo

El control interno de la gestión económica y financiera del sector público corresponde con carácter general a una Intervención General, que funciona con plena autonomía y se ejerce a través de la función propiamente interventora (previa), el control permanente y la auditoría (*ex post*). Se trata de una función transversal vital

en ámbitos europeizados y de evolución rápida (Ramos Carvajal, 2021), como la contratación o la gestión de fondos. Por su dinámica técnica y su carácter interno, no presenta gran potencialidad en la perspectiva del ejercicio de la ciudadanía administrativa.

Algo similar se ha predicado respecto a la inspección de servicios, tradicionalmente rodeada de oscurantismo e indefinición, y vista muchas veces tan indispensable como inútil en la práctica (Veloso Puig, 1976). Sin embargo, las actuales exigencias de la transparencia y el buen gobierno llevan a un refuerzo de estos órganos, muchas veces en conexión con otras garantías cívicas.⁴²

Esto también está sucediendo respecto a la evaluación de políticas públicas, siendo necesario mencionar, en el ámbito de la Administración General del Estado, las previsiones de la Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas, cuyo artículo 29 autoriza la creación de una Agencia Estatal en la materia, que de alguna forma viene a continuar con la labor de la extinta Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, disuelta en 2017. Además, el artículo 31 de la misma ley prevé la creación de un Consejo General de Evaluación, donde entidades, organizaciones y asociaciones ayudarán a la cultura evaluadora. Solo a través de una verdadera toma de conciencia sobre su utilidad se conseguirá avanzar verdaderamente en las garantías ciudadanas, pues las técnicas puestas en marcha (un organismo público especializado y un órgano de participación) están lejos de resultar realmente innovadoras.

Una última suerte de control interno, bien que con cierta alteridad en el elemento subjetivo, es la relación de tutela propia de las relaciones entre ente matriz y ente instrumental. No me detendré más en este ámbito, ya estudiado en otras ocasiones, pues está, como el caso del control interno contable, muy alejado de la influencia ciudadana, que suele percibir el bosque organizativo de la Administración como un laberíntico entramado. Son aquí importantes las políticas de comunicación y la transparencia, en lo que se ha avanzado mucho en los últimos tiempos.

5.3 Las autoridades independientes como forma de control mixto

Si bien el artículo 109 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público define las autoridades administrativas independientes de ámbito estatal como aquellas que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter *externo* sobre sectores económicos o actividades determinadas, lo cierto es que, al menos en algunos casos, esa externalidad no supone que se excluya de control al propio sector público, significando más bien que se actúa con independencia funcional o con una especial autonomía (lo que no parece poner en riesgo la unidad conceptual de la categoría organizativa: Takanen, 2022, pp. 28-35). Al controlar así tanto al sector privado como al público (propio y a veces también de otros niveles territoriales) puede hablarse de un cierto carácter mixto. Es lo que ocurre (Jiménez Asensio, 2016, p. 222) con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) o la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF).

No por casualidad se trata de tres ámbitos muy relacionados entre sí. Así, la AIReF y la AEPD cuentan con representantes en la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, que es un órgano del CTBG. En el ámbito de alguna comunidad autónoma, como Andalucía, además, se han aglutinado orgánicamente las funciones de transparencia y protección de datos.⁴³

La AIReF se caracteriza por un alto compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas. No parece, sin embargo, que genere gran interés en la ciudadanía,⁴⁴ lo que se puede explicar porque en el fondo su actividad (elaboración de informes, opiniones y estudios), además de ser muy técnica, se difunde suficientemente por el cauce de la publicidad activa y la potente estrategia de comunicación que lleva a cabo. Por su parte, AEPD y

42 Así, por ejemplo, el Principado de Asturias ha elevado recientemente el rango normativo de su regulación por entender que se trata de un instrumento de capital importancia para velar por el buen funcionamiento de la Administración autonómica en sus diversas personificaciones y el recto proceder del personal a su servicio (Ley 11/2018, de 16 de noviembre, de la Inspección General de Servicios). También la Comunidad Valenciana procedió en el mismo sentido a través de la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.

43 Sobre la configuración de las autoridades autonómicas de transparencia: Martín Delgado (2019, pp. 173 y ss.).

44 Según su última memoria de actividades (2022) en la anualidad tan solo se recibieron 13 solicitudes de información.

CTBG son con mucha mayor medida movilizados por el cauce de las reclamaciones que los ciudadanos pueden presentar ante ellos. Cuando actúan respecto al sector público, no obstante, la eficacia del control genera reparos por la existencia de un “doble rasero” respecto a las sanciones en materia de protección de datos y por la inexistencia siquiera de tal régimen en la legislación básica de transparencia.⁴⁵ Son críticas frecuentemente debatidas y cuya reforma lleva tiempo en proceso de estudio (Fernández Ramos, 2020; Domínguez Álvarez, 2022). Sería, en mi opinión, necesario que se avanzara en ese sentido.⁴⁶

Como ya se ha comentado en sede de recursos especiales, aquí también puede decirse que el triunfo de las autoridades independientes se debe entre otras cosas a las fallas de los controles más tradicionales. En efecto, entre las autoridades independientes y los órganos de resolución de recursos especiales existen similitudes e incluso una cierta permeabilidad. No en vano comparten la capacidad de adoptar resoluciones vinculantes o la sujeción a un procedimiento de audiencia y motivación similar en naturaleza al del poder judicial, que los trata con deferencia entre otras cosas por su conformación basada en *expertise* técnica y que hace que pocas veces se enmienden sus decisiones (Egea de Haro, 2022).⁴⁷

6 La participación de sujetos privados en el control

Aunque normalmente son estudiadas únicamente como formas de resolución de conflictos y, por tanto, como alternativas al sistema de recursos judiciales, la mediación, conciliación, arbitraje y técnicas afines son también vías para prevenir litigios administrativos (Del Olmo Alonso, 2004). Suelen verse como influjos de privatización del control correctivo sobre la Administración (Agudo González, 2018, pp. 145 y ss.), acuñándose así la expresión de privatización de la justicia para referirse a la generalización de estos mecanismos alternativos y a la proliferación de mecanismos consensuales en el propio proceso (Esteve Pardo, 2014).

En particular, y respecto al arbitraje, se ha dicho que supone una adaptación de la Administración pública al fenómeno de la iusmercantilización y, por tanto, con mayor vinculación a las reglas del mercado que a las del derecho público (Ballesteros Panizo, 2017, p. 65). Ello no merece necesariamente un juicio negativo si tan solo opera respecto a formas y procedimientos, pero resulta harto problemático cuando también afecta a las garantías. Sin negar que ello pueda producirse, sobre todo en materia de protección de inversiones como se verá más adelante, deben también reconocerse ciertas ventajas al procedimiento arbitral que pueden llegar a “seducir” a la ciudadanía. Se trata sobre todo de su celeridad, flexibilidad y economía (Esplugues Barona, 2018, pp. 158 y ss.). También suele señalarse la neutralidad y un efecto de mitigación de la hostilidad, que podría tener empero más de mito que de realidad (Ballesteros Panizo, 2017, p. 68).

Por su parte, la mediación puede ser vista ya no como un medio alternativo a la justicia, sino como todo un proceso complementario, útil como forma de consecución del interés general y, por tanto, también como vehículo de control efectivo y de buena administración (Carballo Martínez, 2008). Se ha destacado su potencial, por ejemplo, en materia de convivencia ciudadana (Lloria García, 2018) y, aunque aún plantee retos conceptuales, presupone un vínculo y diálogo interesante desde la perspectiva que aquí nos interesa, pues contribuye a salvar la prototípica relación vertical entre Administración y ciudadanía (Bousta, 2021, pp. 193 y ss.).

45 Siempre se podrá acudir a la responsabilidad personal disciplinaria, pero un excesivo endurecimiento de ese régimen no está exento del riesgo por parálisis y del fenómeno de las prácticas defensivas a que nos referíamos *supra*.

46 La doctrina ha justificado el statu quo con el argumento del trasvase de fondos que produciría una sanción pecuniaria a la Administración y la repercusión última en el contribuyente. Creo, no obstante, que la configuración independiente de estas autoridades permitiría justificar otras soluciones técnicas. Estas también podrían buscarse de forma más innovadora o imaginativa, apelando por ejemplo a la responsabilidad social corporativa o a mecanismos reputacionales, superando la visión sancionadora clásica. (Ochoa Monzó, 2022).

47 Es evidente, sin embargo, que también presentan importantes diferencias entre sí, notablemente la adscripción orgánica y la personalidad jurídica propia de las primeras, junto a una función normativa y una tarea general de prevención y no solo de represión y reacción.

7 Controles supranacionales como factor de cambio estructural

En el marco de las obligaciones internacionales existen, como es lógico, instrumentos de control, que son objeto de estudio por parte del derecho internacional público o privado y del derecho de la Unión Europea. Dado el cariz de este trabajo, no es posible entrar en profundidad en ellos y se opta por destacar tan solo dos mecanismos que, en un caso, desde la lógica del mercado global y, en otro, desde el sistema de integración, suponen un importantísimo elemento de transformación del propio sistema de derecho administrativo (impacto objetivo).

Ambos fenómenos tienen en común el elemento de las inversiones y la financiación; se trata de los tratados de protección internacional de inversiones y del control de la financiación de la Unión Europea, que es un actor fundamental en nuestro derecho público y un importante motor de transformación en materia de control sobre el despliegue administrativo, como sucedió en su momento con la imposición de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera. Parece innegable que, por tanto, también afectarán a la ciudadanía (impacto subjetivo).

7.1 El arbitraje internacional de inversiones

Un resultado evidente de la globalización ha sido el despliegue de importantes medidas jurídicas para proteger la inversión extranjera, articulando tratados al respecto. Muy brevemente, para entender por qué se trae aquí a colación este aspecto, debe considerarse en primer lugar frente a *qué* se plantea esa protección; en segundo lugar, *cómo* se articula y, por último, cuáles son sus *resultados*.

La respuesta a la primera cuestión parece evidente: la protección se construye frente a la Administración y sus medidas de intervención (Hernández G., 2016).⁴⁸ Respondiendo ya a la segunda cuestión, los medios para articular esa protección se relacionan con el fenómeno denominado competencia entre ordenamientos: los Estados compiten por ofrecer un marco regulatorio lo más favorable posible a los intereses de los inversores. Por último, la consecuencia inmediata de la proliferación de acuerdos internacionales de protección de la inversión es la externalización del control hacia autoridades privadas, de legitimidad dudosa (Iglesias Sevillano, 2021). Además, y este es el elemento diferencial, cambian también las reglas sustantivas que resultan aplicables al conflicto, y que en muchos casos pueden contradecir el sistema nacional de valores, intereses y derechos (De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, 2020). Ciertamente, se ha dicho que el sistema de arbitraje al estilo CIADI, constituye un mecanismo hermético y autorreferencial que inhibe toda pretensión de control que aspire a aplicar parámetros de derecho público. Entre ellos destacarían los principios vinculados a la democracia, participación y transparencia, legalidad, igualdad o debido proceso, pero también la gobernanza y los propios derechos humanos.⁴⁹ Los riesgos para la ciudadanía administrativa son evidentes, pues el control que se ejerce sobre la Administración a través del arbitraje internacional de inversiones es particular, en objeto, finalidad, motivos y consecuencias (Hernández G., 2018, pp. 258-262).

7.2 Los fondos europeos

Como es bien sabido, la Política de Cohesión es la principal política de inversión de la Unión Europea. Vivimos además un momento histórico, pues está en plena vigencia el instrumento temporal *NextGenerationEU*, concebido para impulsar la recuperación tras la pandemia de COVID-19. Tan importantes vías de financiación, evidentemente, conllevan no menos importantes retos de gestión, coordinación, auditoría y controles propios, pero no es esa la dimensión que quiero señalar aquí. Lo que más me interesa es el efecto de la gestión de estos fondos a medio y largo plazo.

48 En efecto, el grueso de las demandas contra España ante los tribunales de CIADI ha pivotado sobre una expectativa de estabilidad en el marco regulatorio del sector eléctrico. Esos arbitrajes energéticos suponían una suerte de “reclamaciones de responsabilidad patrimonial” interpuestas por inversores extranjeros que, según sostienen, invirtieron en instalaciones de producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables confiando en que recibirían, durante toda la vida útil de sus plantas, unas tarifas concretas fijadas por Real Decreto (Elena Abad, 2020).

49 Sobre cómo el accionar de los tribunales arbitrales atraviesa el proceso soberano de toma de decisiones y altera –disminuyendo, desviando o postergando– los recursos económicos con los que un país cuenta para el desarrollo progresivo de los derechos humanos pueden verse, desde Argentina, las reflexiones de Risso (2005).

Es lo que se ha llamado el *círculo virtuoso*, pues se impone un diseño y seguimiento de la ejecución presupuestaria orientado a maximizar los retornos y contribuir a una mayor sostenibilidad financiera del organismo o del presupuesto nacional/regional; un impulso efectivo adicional a determinadas políticas públicas y al aseguramiento de los retornos. Surge así la orientación hacia la *compliance* (Campos Acuña, 2021), que se manifiesta, por ejemplo, en la necesidad de generar “pistas de auditoría”, medidas de prevención del fraude, cuestiones vinculadas con la durabilidad de la inversión o compromisos ambientales.⁵⁰

Estamos, en mi opinión, ante una forma de control que más allá del efecto inmediato introduce importantes cambios, más estructurales, lentos y diferidos, pero esenciales desde la perspectiva de la ciudadanía. Esta ha conseguido grandes avances, también por influencia de marcos europeos, en tiempos recientes, precisamente en esa línea de búsqueda de la integridad, como se verá a continuación.

8 El control cívico y la integridad

España cuenta con marcos normativos ambiciosos para luchar por la integridad pública, pero la realidad no es para felicitarse (Castillo Blanco, 2018, p. 283). Parece evidente que la corrupción no se combate aumentando sin más los organismos de control o complejizando el derecho aplicable, porque ello podría tener precisamente efectos nocivos, conduciendo a la elusión o retraso de la toma de decisiones y con ello al conflicto en detrimento de la seguridad jurídica y las garantías ciudadanas. Es necesario plantear las cosas de forma diferente y en los últimos tiempos se ha avanzado notablemente en el empoderamiento directo de la ciudadanía.

Se resalta así, y en este trabajo ya se ha hecho referencia a ello, la importancia de la participación, no solo en fases deliberativas, sino también de rendición de cuentas, y de las herramientas para el acceso a la información y la transparencia como medio de control (García Macho, 2010, pp. 34 y 35), junto con el general paquete de medidas vinculadas a la nueva gobernanza pública (Jiménez Asensio, 2016, pp. 225 y ss.). Esta ha recibido un reciente respaldo con la Ley 2/2023, de 20 de febrero, Reguladora de la Protección de las Personas que Informen sobre Infracciones Normativas y de Lucha contra la Corrupción.

Aunque técnicamente no supone un medio de control novedoso, pues en definitiva se construye sobre la institución clásica de control indirecto de la denuncia, el afianzamiento de la posibilidad de realizar comunicaciones anónimas (que tampoco resultaba algo ignoto) y la tutela específica de una autoridad independiente resultan bastante llamativas para la sociedad. La normativa se construye sobre la premisa de que se trata de algo útil para el control, al facilitar la recepción de denuncias que de otra manera no serían señaladas por temor a represalias, pero es algo que no resulta exento de riesgos tanto para el sistema (impacto objetivo) como, paradójicamente, también para la efectividad de las garantías ciudadanas que en principio se vienen a reforzar (impacto subjetivo).

Y es que, como en el caso del acceso a la información pública, la frontera entre el éxito y el fracaso estará en el uso *cívico* del mecanismo. El adjetivo se emplea aquí en un juego de palabras, para tratar de significar la necesidad de un empleo responsable por parte de la ciudadanía, pues, en efecto, un abuso en estas herramientas puede colapsar los servicios y, una vez más, generar temor y bloqueo en ciertos sectores del empleo público, que se sienten demasiado expuestos ante este nuevo contrapoder.

9 Conclusiones

El sometimiento de la actuación administrativa a controles es un elemento definitorio del derecho administrativo y un objeto de estudio recurrente para quienes lo cultivan. En consonancia, las propuestas de *lege ferenda* que se encuentran en la materia, entre ellas también aquellas de que se ha hecho eco este trabajo, suelen ser repetitivas y poco originales. Es el caso de los acentos puestos sobre la necesidad de mejorar el control judicial

⁵⁰ Destaca en este punto el principio *do not significant harm* (DNSH), que supone no causar un perjuicio significativo a los objetivos medioambientales recogidos en el artículo 17 del Reglamento (UE) 2020/852 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2020, relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088. Su implantación en España ha venido principalmente de la mano del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

de la actuación directa, la actividad material e informal, de asegurar la defensa de los intereses colectivos y difusos y el cumplimiento de las sentencias, de superar el carácter rituario de muchos recursos en vía administrativa, de dinamizar el control parlamentario y coordinarlo con la función de los comisionados, de aprovechar el potencial de distintos organismos especializados o de modernizar los controles manteniendo un funcionamiento ágil y sin aumentar las rigideces burocráticas.

Más allá de titulares y del relumbrón cegador inicial, también resultan poco novedosas las últimas soluciones de *lege data* (se ha visto, por ejemplo, en relación con la estructura organizativa de respaldo a la evaluación de políticas públicas y la protección a las personas deladoras de prácticas corruptas). Cabría pensar, por tanto, que estamos ante un tema agotado y un problema, el de la efectividad de los controles, irresoluble: se multiplican, pero no funcionan de forma satisfactoria.

Tratando de no ceder al desánimo pesimista, lo que aquí se ha intentado es revisitar los mecanismos actuales desde una perspectiva nueva, la de la ciudadanía administrativa. Esta dimensión no es cuantitativa (no se trata necesariamente de más –tampoco menos– controles), sino cualitativa (han de ser mejores). No me atrevo, por tanto, a acoger el lema de la arquitectura minimalista *less is more*, solo a propugnar la necesidad de reorientar la lógica de los controles existentes implicando a todos los actores del tablero como parte del contrato social.

La ciudadanía administrativa está integrada por una sociedad que, superada su relación de pura sujeción pasiva/reactiva con el poder administrativo, aspira a relacionarse con él en unos nuevos términos (participación efectiva, cocreación y diálogo, sin ir más lejos). Si se consigue, podrá neutralizarse el efecto perverso de bloqueo, sospecha y malestar que existe hoy en muchos casos en los sujetos controlados. Estamos ante una faceta, la psicológica, tradicionalmente menospreciada por los juristas y sobre la que aquí se ha querido llamar la atención desde la cita del famoso psicoterapeuta italiano en el arranque del trabajo. Entender los mecanismos de conducta y respuesta de los componentes de la organización es algo básico en términos de gestión. Una ciudadanía responsable, coadyuvante leal, será percibida positivamente por los empleados públicos. Mi apuesta es que ese clima más satisfactorio en lo subjetivo también puede contribuir a la mejora objetiva del funcionamiento de la Administración reduciendo tensiones, por ejemplo, al ejercitar la autotutela. Bien entendida, la mediación administrativa puede hacer mucho en este sentido.

Pero el cambio de paradigma no afecta únicamente a la Administración, pues también los controles externos son susceptibles de reorientarse. Es preciso que los representantes parlamentarios de la soberanía popular empleen más y mejor los sistemas de control que tienen a su disposición, también a través de sus comisionados. La configuración del control judicial, sobre todo en el orden contencioso-administrativo, igualmente debe revisarse para seguir avanzando, por ejemplo, en el reconocimiento de derechos colectivos y la legitimación supraindividual, evitando bolsas de actividad inmune al control, como aquella que se da sin procedimiento administrativo previo. Las fallas de los medios de defensa tradicional han generado otras formas de control que presentan ventajas, pero también riesgos a los que no se ha sabido dar debida respuesta. Es lo que sucede con la deferencia sin contrapeso hacia órganos de resolución de recursos especiales y autoridades independientes, o con las peculiaridades del arbitraje.

Tampoco es algo que afecte exclusivamente al orden doméstico. La globalización es un fenómeno innegable y comporta un sistema propio de controles que según se conciba, plantee y recepcione puede tener efectos tan perniciosos (por ejemplo, en términos de derechos sociales) como positivos (si va acompañado de una lógica virtuosa).

Evidentemente, no todos los sistemas de control tienen el mismo potencial. Entre los menos interesantes en lo que aquí nos ocupa están los que tienen un marcado carácter estructural como los derivados de las relaciones de descentralización política y administrativa territorial, las propias de la descentralización funcional o los controles internos de carácter puramente técnico. Frente a ello, los más atractivos son los que cuentan con fácil margen para generar espacios de innovación (y abrirse activamente a la ciudadanía), como están haciendo ya algunos órganos de control externo. Estos, el Tribunal de Cuentas, los órganos consultivos y las inspecciones de servicio deberían dar un paso decidido de proactividad para el cambio. La lógica a seguir ya no debería ser la mera fiscalización reactiva de (in)cumplimientos sobre una suerte de *checklist* a verificar formalmente, sino la de auditorías operativas capaces de identificar áreas de mejora y oportunidades para un funcionamiento administrativo más eficaz y eficiente.

Además, en la construcción de un nuevo modelo de control tienen mucho que ver las técnicas organizativas y las estrategias de comunicación. Así, por bienintencionada que sea su creación, de nada sirven aquellas instancias cuya misión no se percibe con claridad por los potenciales usuarios, que se pierden con extrema facilidad en el frondoso bosque de sus defensores, sin ir más lejos. Sería también útil, por cierto, mejorar la información pública para dar mayor visibilidad a la incidencia del amparo del artículo 43 de la LOTC. El compromiso y la ética pública debe alcanzar igualmente a colectivos y actores clave como abogacía y prensa. Una sociedad cívica requiere una ciudadanía empoderada, pero también informada y responsable.

Ello es especialmente importante cuando se ponen en manos de los particulares instrumentos poderosos como los que existen en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. La transformación necesaria para lograr una mayor efectividad de los controles sobre la Administración no compete únicamente a esta o al conjunto de los poderes públicos, sino también a todos y cada uno de nosotros.

10 Referencias

- Aguas Alcalde, Emilio. (2021). Acción pública y denuncia bajo la jurisdicción del Tribunal de Cuentas. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 37, 347-384. <https://doi.org/10.17398/2695-7728.37.347>
- Agudo González, Jorge. (2018). *La función administrativa de control. Una teoría del control orientada a la configuración de un sistema de justicia administrativa*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Aguiar de Luque, Luis, Bassols Coma, Martín, Bastida Freijedo, Francisco J., Enériz Olaechea, Javier, Fernández, Tomás-Ramón, García Álvarez, Manuel, Gil-Robles y Gil-Delgado, Álvaro, y Pérez Calvo, Alberto. (2010). Encuesta sobre el Defensor del Pueblo. *Teoría y Realidad Constitucional*, 26, 15-76. <https://doi.org/10.5944/trc.26.2010.6915>
- Alenza García, José Francisco. (2018). *Revisión, revocación y rectificación de actos administrativos*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Aragón Reyes, Manuel (dir.). (2019). *Recurso de Amparo 2020-2021*. Lefebvre. [Memento Práctico].
- Atance Aparicio, Laura. (2006). Función fiscalizadora y tipos de procedimientos (fiscalización financiera, de legalidad, de sistemas y procedimientos y operativa). En Luis Vacas García-Alós y Concepción Gutiérrez García (dir.), *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento* (pp. 43-66). Consejo General del Poder Judicial.
- Ballesteros Panizo, Covadonga Isabel. (2017). *El arbitraje de Derecho público*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Bandrés Sánchez-Cruzat, José Manuel. (2013). *Los desafíos de la justicia contencioso-administrativa del siglo XXI*. Tirant lo Blanch.
- Battaglia, Alessandra, Battini, Stefano, Blasini, Andrea, Bontempi, Valerio, Chiti, Mario P., Decarolis, Francesco, Mento, Sandro, Pincini, Andrea, Pirri Valentini, Anna, y Sabato, Gabriele. (2021). “Burocrazia difensiva”: cause, indicatori e rimedi. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1295-1316.
- Battini, Stefano, y Decarolis, Francesco. (2019). L’Amministrazione si difende. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1, 293-319.
- Bisbal Aróztegui, Pedro. (2002). La Cámara de Cuentas de Andalucía y las Universidades. En Rafael Navas Vázquez (pr.), *Estudios sobre el control externo autonómico* (pp. 97-136). Civitas.
- Boto Álvarez, Alejandra. (2012). [Tutela jurisdiccional y tutela administrativa de Derechos fundamentales: observaciones de los órganos consultivos con motivo de la revisión de oficio de actos nulos](#). *Revista Española de la Función Consultiva*, 17, 93-106.

- Boto Álvarez, Alejandra, y González Suárez, Gloria M. (2019, 10 de junio). *La ¿imposible? ejecución de una demolición parcial de vivienda: reflexiones a partir de un caso real* [Comunicación]. V Congreso Axencia de Protección da Legalidade Urbanística: Estado del urbanismo y retos para el futuro, Santiago de Compostela.
- Bottino, Gabriele. (2020). La burocrazia “difensiva” e le responsabilità degli amministratori e dei dipendenti pubblici. *Analisi Giuridica dell’Economia*, 1, 117-146. <https://doi.org/10.1433/98447>
- Bousta, Rhita. (2021). *La notion de médiation administrative*. L’Harmattan.
- Bueno Armijo, Antonio. (2022, 25 de noviembre). *La “burocracia defensiva”* [Ponencia]. XVIII Seminario de Teoría y Método (STEM), Universidad de Lleida.
- Caballero Sánchez, Rafael. (2021). La extensión del derecho administrativo y su proyección contencioso-administrativa. *Teoría y Método. Revista de Derecho Público*, 4. https://doi.org/10.37417/RPD/vol_4_2021_637
- Cafagno, Maurizio. (2020). Risorse decisionali e amministrazione difensiva. Il caso delle procedure contrattuali. *Diritto amministrativo*, 1, 35-96.
- Campos Acuña, Concepción. (2021). Compliance en el sector público: una técnica innovadora para prevenir y luchar contra la corrupción. En M. Begoña Villaverde Gómez (coord.), *El control externo y fomento de la integridad. Experiencias en la prevención de la corrupción* (pp. 199-223). Thomson Reuters Aranzadi.
- Canals i Ametller, Dolors. (2003). *El ejercicio por particulares de funciones de autoridad. Control, inspección y certificación*. Comares.
- Carballo Martínez, Gerardo. (2008). *La mediación administrativa y el Defensor del Pueblo*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Carbonell Porras, Eloísa. (2014). Los intereses colectivos en la jurisdicción contencioso-administrativa. En Rafael Cabrera Mercado (coord.), *Intereses colectivos y legitimación activa* (pp. 33-101). Thomson Reuters Aranzadi.
- Cárdenas Gracia, Jaime. (2017). *Del Estado absoluto al Estado neoliberal*. Instituto de Investigaciones Jurídicas; UNAM.
- Carreiras Souto, Constantino. (2021). [El Consello de Contas. Un proyecto de colaboración para la construcción de una política de integridad](#). *Auditoría Pública. Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 78, 52-63.
- Casado Casado, Lucía. (2019). *Los recursos en el proceso contencioso-administrativo: restricciones y limitaciones*. Tirant lo Blanch.
- Castillo Blanco, Federico A. (2018). El cumplimiento de la integridad pública: el sistema de infracciones y sanciones para prevenir la irregularidad y la falta de responsabilidad. En Juli Ponce Solé (coord.), *Empleo público, derecho a una buena administración e integridad* (pp. 233-288). Tirant lo Blanch.
- Colomer Viadel, Antonio. (2013). *El Defensor del Pueblo, protector de los derechos y libertades y supervisor de las Administraciones públicas*. Civitas.
- Darnaculleta i Gardella, M. Mercè. (2005). *Autorregulación y derecho público: la autorregulación regulada*. Marcial Pons.
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás. (2020). Tratados de inversión y mutación del derecho público: ¿derecho público transnacional? *Revista de Administración Pública*, 212, 13-54. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.01>

- Della Cananea, Giacinto. (2022). Le funzioni di gestione: personale, finanza, beni. En Aristide Police, Giacinto Della Cananea, Marco Dugato, Margherita Ramajoli y Barbara Marchetti, *Manuale di diritto amministrativo* (pp. 213-266). Giappichelli.
- Del Olmo Alonso, Jesús. (2004). [Medios alternativos de resolución de conflictos en derecho administrativo](#) [tesis doctoral]. Universidad de Alcalá de Henares.
- Del Pino Carazo, Ana. (2004). [El control parlamentario de la Administración institucional en la Comunidad de Madrid](#). *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, extra 1*, 421-440.
- De Mot, Jef, y Faure, Michael. (2014). [Public authority liability and the chilling effect](#). *Tort Law Review*, 22, 120-133.
- Díez Bueso, Laura. (1999). *Los defensores del pueblo (Ombudsmen) de las comunidades autónomas*. Departamento de publicaciones del Senado.
- Díez-Picazo, Luis María. (2023). Sobre la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa. *Revista de Administración Pública*, 220, 13-33. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.01>
- Domínguez Álvarez, José Luis. (2022). [Cambio de paradigma en la protección de datos de carácter personal y su interrelación con la sociedad digital](#) [tesis doctoral]. Universidad de Salamanca.
- Dumont, Gilles. (2002). [La citoyenneté administrative](#) [tesis doctoral]. Université Pantheon-Assas.
- Egea de Haro, Alfonso. (2022). Introducción. En Jesús Redondo Martín (coord.), [Informe sobre la Justicia Administrativa 2022](#) (pp. 25-32). CIJA-UAM.
- Elena Abad, Pablo. (2020). Ocho años de arbitrajes de inversión contra España: balance y aprendizajes. *Abogados del Estado*, 53, 16-24.
- Embid Irujo, Antonio. (1991). *El control de la Administración pública por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos*. Instituto Nacional de Administración Pública. [2ª ed.].
- Esteve Pardo, José. (2014). Perspectiva e impacto de la crisis desde la nueva correlación entre Estado y sociedad. *Documentación Administrativa*, 1. <https://doi.org/10.24965/da.v0i1.10168>
- Esplugues Barona, Carla. (2018). *Arbitraje y derecho administrativo. Teoría y realidad*. Tirant lo Blanch.
- Fernández, Tomás-Ramón. (2023). Un acuerdo básico sobre la necesidad de reformar la estructura de la jurisdicción contencioso-administrativa. *Revista de Administración Pública*, 220, 73-79. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.03>
- Fernández Espinosa, M. Guadalupe. (1998). [Las Corporaciones Locales y el Tribunal de Cuentas: los escritos de denuncias, peticiones de fiscalización y consultas dirigidos a este órgano constitucional](#). *Revista de Administración Pública*, 147, 369-380.
- Fernández Ramos, Severiano. (2020). La garantía sancionadora en materia de transparencia pública. En Federico A. Castillo Blanco (dir), *Defensa del patrimonio público y represión de conductas irregulares* (pp. 735-759). Iustel.
- Fernández Sarasola, Ignacio. (2000). [El control parlamentario y su regulación en el ordenamiento español](#). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 60, 89-113.
- Gamero Casado, Eduardo, y Fernández Ramos, Severiano. (2022). *Manual básico de Derecho Administrativo*. Tecnos. [19ª ed.].
- Gallardo Romera, Elvira. (2018). El control de la Administración a través del Defensor del Pueblo. En Javier Barnés, Nicolás González-Deleito Domínguez, Carlos Ortega Carballo y Elicia Rodríguez Puñal (coord.), *Entre Tribunales. Libro homenaje a Pablo García Manzano* (pp. 223-238). Marcial Pons. Cuatrecasas.

- García-Andrade Gómez, Jorge. (2021). *Las actuaciones administrativas sin procedimiento. Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*. Marcial Pons.
- García de Enterría, Eduardo. (1983). *La lucha contra las inmunidades del poder*. Civitas. [3ª ed.].
- García Gómez de Mercado, Francisco. (2001). *Alcance actual del control judicial de la actividad de la Administración. Ámbito, objeto y eficacia del recurso contencioso-administrativo*. Comares.
- García Macho, Ricardo. (2010). El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público. En Ricardo García Macho (coord.), *Derecho administrativo de la información y Administración transparente* (pp. 27-47). Marcial Pons.
- García Mahamut, Rosario. (1996). *Las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional español*. McGraw Hill.
- Garrido Mayol, Vicente. (2011). [Los Consejos jurídicos consultivos en la experiencia regional española. Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici](#), 3, 637-658.
- Genaro Moya, M. Dolores, y López Hernández, Antonio M. (2019). [La evaluación de programas y políticas públicas como reto de las instituciones de control externo españolas](#). *Auditoría pública*, 74, 15-32.
- Gimeno Feliu, José María. (2018). Corrupción y contratación pública: las soluciones de la LCSP. En Isabel Gallego Córcoles y Eduardo Gamero Casado (dir.), *Tratado de contratos del sector público* (vol. I, pp. 242-319). Tirant lo Blanch.
- González del Campo, Luis. (2019). [El objeto de las comisiones parlamentarias de investigación: delimitación y ultra vires](#). *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 32, 109-149.
- González Mariñas, Pablo. (2000). ¿Hacia la acción popular en el contencioso-administrativo? *Revista Xurídica Galega*, 26, 49-61.
- González-Varas Ibáñez, Santiago. (2023). 35 posibles reformas de la LJCA y una propuesta de reforma global. *Diario La Ley*, 10336. [sección Tribuna].
- Hernández G., José Ignacio. (2016). [El Derecho Administrativo frente al arbitraje internacional de inversiones](#). *Revista de Derecho Público*, 50, 147-165.
- Hernández G., José Ignacio. (2018). El control de la Administración pública a través del arbitraje internacional de inversiones. En Javier Barnés, Nicolás González-Deleito Domínguez, Carlos Ortega Carballo y Elicia Rodríguez Puñal (coord.), *Entre Tribunales. Libro homenaje a Pablo García Manzano* (pp. 239-269). Marcial Pons.
- Iglesias Sevillano, Héctor. (2021). El problema de la legitimidad del arbitraje internacional de inversiones: una propuesta desde el derecho público global. En Jorge Agudo González (dir.), *El Derecho y la Justicia más allá de las fronteras nacionales. La transnacionalidad como fenómeno jurídico propio del mercado interior* (pp. 369-396). Thomson Reuters Aranzadi.
- Jiménez Asensio, Rafael. (2016). *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. IVAP; Marcial Pons.
- Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz, Antonio. (1985). *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales: supervisión, solidaridad, coordinación*. Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Lloria García, Paz (dir.). (2018). *Convivencia ciudadana: mediación, conciliación y técnicas de prevención y resolución del conflicto ciudadano*. Iustel.
- López de Lerma Galán, Jesús. (2021). El control de la actividad parlamentaria como garantía del sistema constitucional. *Estudios de Deusto*, 69(1), 49-79. [https://doi.org/10.18543/ed-69\(1\)-2021pp95-125](https://doi.org/10.18543/ed-69(1)-2021pp95-125)

- Malaret i García, Elisenda. (2016). Hacia un modelo de justicia administrativa dual: tribunales administrativos y jurisdicción contencioso-administrativa. Justicia administrativa: instituciones administrativas e instancias jurisdiccionales, una perspectiva necesariamente de conjunto del control de la actividad administrativa. En Jorge Agudo González (dir.), *Control administrativo y justicia administrativa* (pp. 43-78). Instituto Nacional de Administración Pública.
- Malaret García, Elisenda. (2019). Autonomía administrativa, decisiones cualificadas y deferencia judicial: introducción general. En Elisenda Malaret García (dir.), *Autonomía administrativa, decisiones cualificadas y deferencia judicial* (pp. 19-46). Thomson Reuters Aranzadi.
- Martín Delgado, Isaac. (2019). La reclamación ante las autoridades de transparencia como garantía del derecho de acceso. En Isaac Martín Delgado (dir.), *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica* (pp. 147-183). Iustel.
- Martín-Retortillo, Lorenzo. (1966). [Unidad de jurisdicción para la Administración pública](#). *Revista de Administración Pública*, 49, 143-189.
- Martínez Corral, Juan Antonio. (2018). [Parlamento y poder judicial: el control jurisdiccional de los actos electivos adoptados por el Parlamento](#). Corts Valencianes.
- Martínez Elipe, León. (2000). *Fiscalización política del Gobierno* (vol. 1). Thomson Reuters Aranzadi.
- Medina Alcoz, Luis. (2023). La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 20, 47-86. <https://doi.org/10.24965/reala.11242>
- Menéndez Sebastián, Eva M. (2018). *Los límites a la potestad de revisión*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Menéndez Sebastián, Eva M. (2021). *De la función consultiva clásica a la buena administración. Evolución en el Estado social y democrático de Derecho*. Marcial Pons.
- Menéndez Sebastián, Eva M., y Ballina Díaz, Javier. (2022). *Sostenibilidad social y ciudadanía administrativa digital*. Reus.
- Mora Ruiz, Manuela. (2018). *El control de la contratación pública local: construcción sistemática*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Moreu Carbonell, Elisa. (2022). Principios generales de actuación administrativa: programación, formas de actuación administrativa, control de eficacia y eficiencia y derechos de las personas que se relacionan con la Administración. *Revista Aragonesa de Administración Pública, monográfico extra 22*, 212-237.
- Moscovici, Pierre (2021). [La experiencia de la Cour des comptes de Francia en la evaluación de las políticas públicas](#). *Revista Española de Control Externo*, 23(68), 10-25.
- Nevado-Batalla Moreno, Pedro Tomás. (2015). [Función consultiva y garantía del Estado de Derecho \(A propósito de un debate desleal\)](#). *Revista Española de la Función Consultiva*, 23, 17-42.
- Ochoa Monzó, Josep (2022). La responsabilidad social como parte del sistema de integridad institucional de las Administraciones públicas. *Revista General de Derecho Administrativo*, 61.
- Palomar Olmeda, Alberto. (2013). El control de las Administraciones públicas desde una perspectiva general. Insuficiencias del sistema actual. En Alberto Palomar Olmeda y Mario Garcés Sanagustín (dir.), *La gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades, los derechos de los ciudadanos, las garantías y las vías de actuación para su efectividad* (pp. 47-121). Thomson Reuters Aranzadi.
- Palau Roque, Anna M., y Moreno, Yaiza. (2022). El papel del Parlamento en la mejora de la capacidad administrativa: evolución del control político de la administración y de su participación en el diseño y análisis de políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 29, 103-120. <https://doi.org/10.24965/gapp.11059>

- Parejo Alfonso, Luciano. (2016a). *Estado y Derecho en proceso de cambios: las nuevas funciones de regulación y garantía del Estado social de soberanía limitada*. Tirant lo Blanch.
- Parejo Alfonso, Luciano. (2016b). *La vigilancia y la supervisión administrativas. Un ensayo de su construcción como relación jurídica*. Tirant lo Blanch.
- Pascua Mateo, Fabio. (2014). *Fuentes y control del Derecho Parlamentario y de la Administración parlamentaria*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Peces Morate, Jesús Ernesto. (2018). Efectos de las sentencias anulatorias del planeamiento y su control judicial. En Javier Barnés, Nicolás González-Deleito Domínguez, Carlos Ortega Carballo y Elicia Rodríguez Puñal (coords.), *Entre Tribunales. Libro homenaje a Pablo García Manzano* (pp. 287-311). Marcial Pons. Cuatrecasas.
- Peña Molina, Marcos. (2022). [La ejecución de sentencias contencioso-administrativas en materia de empleo público](#). Boletín Oficial del Estado.
- Peñalver i Cabré, Alexandre. (2016). *La defensa de los intereses colectivos en el contencioso-administrativo*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Piñar Mañas, José Luis. (1995). El control parlamentario de la Administración institucional. En Benigno Pendás García (coord.), *Problemas actuales del control parlamentario* (pp. 489-499). Congreso de los Diputados.
- Quintana López, Tomás. (2020). Las quejas de los ciudadanos en relación con la sanidad y los servicios sociales. En Leopoldo Tolivar Alas y Miriam Cueto Pérez (dir.), *La prestación de servicios socio-sanitarios: nuevo marco de la contratación pública* (pp. 227-232). Tirant lo Blanch.
- Ramos Carvajal, Emma. (2021). [El control de la contratación pública en una Administración en cambio permanente](#). *Presupuesto y Gasto Público*, 103, pp. 61-80.
- Rastrollo Rojas, José Manuel. (1995). El parlamento y los medios de comunicación. Una aproximación a la cuestión de la eficacia del control parlamentario. En Benigno Pendás García (coord.), *Problemas actuales del control parlamentario* (pp. 875-892). Congreso de los Diputados.
- Razquin Lizarraga, Martín M. (2006). [El control parlamentario del Gobierno en España](#). *Revista Jurídica de Navarra*, 41, 113-124.
- Razquin Lizarraga, Martín M. (2017). Los tribunales y consejos administrativos sobre recursos y reclamaciones. En Luciano José Parejo Alfonso y José Vida Fernández (coords.), *Los retos del Estado y la Administración en el siglo XXI: libro homenaje al profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo* (tomo I, pp. 549-571). Tirant lo Blanch.
- Razquin Lizarraga, Martín M. (2018). Límites del derecho de información de los diputados. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 113, 37-69. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.113.02>
- Rebollo Puig, Manuel. (2019a). Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable. *Documentación Administrativa*, 6, 43-80. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10764>
- Rebollo Puig, Manuel. (2019b). El control de la Administración por la jurisdicción penal. *Revista Vasca de Administración Pública*, 115, 151-190. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.115.2019.04>
- Rego Vilar, Simón. (2021). Os OCEX e a auditoría dos fondos Next Generation: novo modelo de control? *Administración & Cidadanía. Revista da Escola Galega de Administración Pública*, 16(2), 65-83. <https://doi.org/10.36402/ac.v16i2.4892>
- Rego Vilar, Simón. (2022). [¿Qué hacemos con la participación en los Órganos de Control Externo?](#) *Revista Española de Control Externo*, 24(72), 146-159.

- Risso, Guido I. (2005). Consideraciones en torno a los derechos humanos y al CIADI. El derecho internacional de los derechos humanos como reglas de observancia estricta en materia de arbitraje. *Revista Jurídica Argentina La Ley*, C(1399).
- Rivero Ortega, Ricardo. (2020). *Responsabilidad personal de autoridades y empleados públicos. El antidoto de la arbitrariedad*. Iustel.
- Rivero Ysern, Enrique, y Calvo Sánchez, M. Dolores (coords.). (2013). *Nuevas formas de control de las Administraciones públicas y su repercusión sobre consumidores y usuarios*. Ratio Legis.
- Rubio Núñez, Rafael. (2020). [La Administración consultiva como mecanismo de participación ciudadana](#). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Ruiz Palazuelos, Nuria. (2018). *El control jurisdiccional de la discrecionalidad de los organismos reguladores. Un análisis de casos en los ámbitos de la energía y las telecomunicaciones*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Ruiz Tarrías, Susana. (2001). *La función jurisdiccional de los órganos de control externo. Especial referencia a la Cámara de Cuentas de Andalucía*. Thomson Civitas.
- Salvador García, Miriam. (2020). [Control y transparencia de la gestión pública](#). *Revista General de Derecho Administrativo*, 54.
- Sánchez Morón, Miguel. (1991). *El control de las Administraciones públicas y sus problemas*. Instituto de España; Espasa Calpe.
- Sánchez Morón, Miguel. (2019). *Derecho Administrativo. Parte general*. Tecnos. [15ª ed.].
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (1995). La actividad del Gobierno y de la Administración pública como objeto del control parlamentario. En Benigno Pendás García (coord.), *Problemas actuales del control parlamentario* (pp. 455-476). Congreso de los Diputados.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. (2023). Problemas de estructura y funcionamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. *Revista de Administración Pública*, 220, 35-72. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.02>
- Santaolalla López, Fernando. (1982). *El Parlamento y sus instrumentos de información (preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación)*. Edersa.
- Sarsanedas Coll, Jan. (2020). [Recursos especiales de contratación ¿dónde estamos?](#). *Economía industrial*, 415, 99-110.
- Sciascia, Michael. (1991). *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*. Edizioni Scientifiche Italiane.
- Siverbo, Sven. (2021). The impact of management controls on public managers' well-being, *Financial Accountability & Management*. <https://doi.org/10.1111/faam.12290>
- Sola Fernández, Mariano. (2006). La legitimación activa en los procedimientos de responsabilidad contable. Especial referencia al Ministerio Fiscal. En Luis Vacas García-Alós y Concepción Gutiérrez García (dirs.), *El Tribunal de Cuentas: fiscalización y enjuiciamiento* (pp. 83-135). Consejo General del Poder Judicial.
- Takanen, Flavio. (2022). *Le autorità amministrative indipendenti*. Wolters Kluwer; CEDAM.
- Tolivar Alas, Leopoldo. (1981). *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios de la Administración Local.
- Torres Morato, Miguel Ángel. (2018). [La relación del Ministerio Público con los Órganos de Control Externo](#). *Revista Española de Control Externo*, 60, 173-186.

- Ulloa Rubio, Ignacio. (2020). Artículo 43. En Juan José González Rivas (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional* (pp. 508-517). BOE; Wolters Kluwer.
- Urios Aparisi, Xavier. (2019, 27 de junio). [La ejecución de sentencias desfavorables a la Administración: el control de la desobediencia inteligente](#). *Abogacía Española*.
- Vacas García-Alós, Luis. (2000). [Instrumentos específicos de la jurisdicción del Tribunal de Cuentas ante la corrupción](#). *Revista Española de Control Externo*, 2(5), 99-144.
- Velasco Caballero, Francisco. (2020). *Administraciones públicas y Derechos Administrativos*. Marcial Pons.
- Veloso Puig, Enrique. (1976). [Los servicios de inspección general como órganos de fiscalización administrativa](#). *Documentación Administrativa*, 171, 71-122.
- Weil, Prosper, y Pouyaud, Dominique. (2021). *Le droit administratif*. Presses Universitaires de France. [26ª ed.].