

TEORÍA Y REALIDAD CONSTITUCIONAL

N.º 25 1º semestre 2010

**ENCUESTA:
CORRUPCIÓN POLÍTICA
Y DERECHO PÚBLICO**



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS RAMÓN ARECES



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA
EDITORIAL CENTRO DE ESTUDIOS RAMÓN ARECES



ENCUESTA SOBRE LA CORRUPCIÓN

PRESENTACIÓN

La oportunidad de esta encuesta se nos antoja obvia. Y sabido es que lo obvio tiene la virtud de no precisar glosa. En todo caso basta girar la vista por la latitud mediterránea, desde nuestra dura tierra hasta los confines del *mare nostrum*, por las democracias neófitas del este europeo o retornarla hacia el más antiguo de los parlamentos, el británico, para constatar que el tema bien merece la preocupación de los expertos en Derecho público.

Un historiador inglés muy insigne, católico de hondas convicciones liberales, el primer barón de Acton, que llegó a ocupar escaño en los Comunes y dedicó especialísima atención a la problemática de la moral en la vida pública, en pleno siglo XIX escribió unas palabras aún célebres: *Todo poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente*. De tal línea de reflexión deriva el deber de estar alerta constructivamente respecto del proceder de quienes ostentan el poder político, aunque —llegado el caso— seamos nosotros mismos, como puntualizó con finura Vaclav Havel.

Ciertamente la combinación naturaleza humana – poder político comporta graves riesgos en materia de corrupción. Esta supone el enriquecimiento ilícito de alguna persona o grupo de personas con poder político, la frecuente ayuda de mediadores externos a la Administración de que se trate que entran en contacto con un tercero, de ordinario un empresario, cuyo enriquecimiento o empobrecimiento depende de las decisiones de los políticos o altos funcionarios. Las variantes son infinitas. A veces es difícil aclarar si el empresario es el promotor del delito o su víctima, si la búsqueda de financiación de un partido es el factor desencadenante o la simple excusa, si el hecho es aislado o está inserto en una gran trama. Pero en todo caso estaremos en presencia de ese cáncer cuya metástasis puede llegar a transformar a una democracia en una lamentable *cleptocracia*.

La metástasis de la corrupción no sólo puede alcanzar a una parte importante de la clase política, sino que a la vez que destruye el sistema democrático, puede disolver casi todo el tejido social. En los países que encabezan los *rankings* internacionales de corrupción el problema se puede llegar a presentar como difícilmente soluble. Si frente a casos aislados de corrupción, desde la cúspide de la Administración de que se trate se reacciona mirando hacia otra parte y procurando tender un tupido velo de silencio, a nadie le podrá

extrañar que otros políticos o funcionarios se dejen llevar por ejemplos de prácticas tan *rentables* como consentidas. La corrupción no combatida genera un gran proceso mimético. Cada vez surgen más interesados en subirse al carro de la corrupción si el mismo circula con discreción e impunidad. Y así puede institucionalizarse. La corrupción llega incluso a imponer en la vida pública sus reglas antijurídicas. Si una nación llega a estar dominada por una corrupción institucionalizada y estructural ese será, sin duda, el mayor problema de aquella.

Obviamente, si un sistema político, social y económico no reacciona con suficiente firmeza frente a la corrupción, será inevitable su desprestigio y el apartamiento de la vida pública de no pocos, que ni quieren ser confundidos con los corruptos, ni creen factible hacer políticas sanas en un contexto público dominado por las reglas mafiosas impuestas por una corrupción ya muy extendida. La responsabilidad en esta materia de los partidos políticos es simplemente inmensa. A ellos está confiada la selección de dirigentes y si se forma y elige para ocupar cargos a militantes sin altura de miras ni suficiente compromiso con los deberes cívicos, dispuestos a anteponer sus intereses particulares o los del partido a los intereses generales tendremos a la vista algo más que el viejo axioma moral de que el fin no puede justificar los medios. Tendremos en el horizonte cotas altas de corrupción difícil de atajar.

Gran parte del problema depende de áreas sociales ajenas al ámbito temático de esta modesta revista. La necesaria creación por los medios de comunicación de un clima de opinión adecuado es buen ejemplo de ello.

Pero es incuestionable que en un Estado de Derecho, desde las diferentes ramas del árbol del Derecho público deben desarrollarse dispositivos preventivos o sancionadores de las actividades corruptas. La condición multidisciplinar de la terapia jurídica, preventiva o quirúrgica, explica que hayamos invitado a contestar esta encuesta, junto a colegas constitucionalistas, a prestigiosos maestros de otras especialidades jurídicas: Derecho administrativo, procesal y penal, quienes pueden ofrecernos ricas perspectivas complementarias a la que nos resulta más próxima.

De otra parte, y según es ya costumbre en nuestra publicación, hemos indicado a los autores que nos honran con sus respuestas que vean en las preguntas una mera excusa para abordar con libertad los puntos que más les preocupan o interesan. El resultado, según creemos bien merece un esfuerzo de lectura por parte de nuestros lectores.

CUESTIONES

1. *Sobre la corrupción pública en los sistemas políticos contemporáneos (democráticos o no), ¿qué consideraciones más le preocupan, sobre sus causas, volumen, extensión, deterioro de la calidad de la vida pública u otras circunstancias?*

2. *¿Qué trascendencia tiene a los efectos que nos ocupan los sistemas de selección de la clase política, candidatos y ocupantes de cargos de gestión, por parte de los partidos políticos? ¿Reaccionan adecuadamente, por lo general, los dirigentes de los partidos en la mejor forma cuando surgen escándalos protagonizados por sus gentes?*

3. *¿Piensa que nuestro Estado de Derecho, y sus homólogos europeos, gozan de adecuados y bastantes controles jurídicos, sobre contrataciones o gastos públicos, a priori y a posteriori, adecuados? ¿El sistema de poder autonómico y de administraciones locales descentralizadas ofrece garantías adecuadas frente a los fenómenos de corrupción? Si piensa que hay que abrir nuevas vías de reflexión anótenos algunas pinceladas sobre las mismas.*

4. *Más en concreto, ¿Modificaría Vd. las vías de financiación de los ayuntamientos, para que dependieran menos de la ordenación del suelo?*

5. *¿Puede emitirnos alguna sugerencia sobre posibilidades de lege ferenda de modificar, con efectos positivos en la lucha contra la corrupción, la composición o las prácticas de funcionamiento de la Fiscalía anticorrupción, órganos jurisdiccionales competentes en casos de aforados, Tribunal de Cuentas, etcétera? ¿El número de delitos de esta índole esclarecido por los órganos de la jurisdicción competente le parece razonable o piensa que debemos temer que sólo representan una parte mínima del iceberg?*

6. *Le agradeceremos cualquier otra aportación sobre la problemática de la corrupción política en nuestros días, en cualquier latitud y en esta dura tierra nuestra en particular.*

ENCUESTADOS

JUÁN MARÍA BILBAO UBILLOS, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid.*

JOSÉ CEREZO MIR, *Catedrático Emérito de Derecho Penal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*

VALENTÍN CORTES DOMÍNGUEZ, *Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Autónoma de Madrid.*

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Córdoba.*

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Granada.*

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, *Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Málaga.*

RESPUESTAS

CORRUPCIÓN Y SISTEMAS POLÍTICOS CONTEMPORÁNEOS

1. Sobre la corrupción pública en los sistemas políticos contemporáneos (democráticos o no), ¿qué consideraciones más le preocupan, sobre sus causas, volumen, extensión, deterioro de la calidad de la vida pública u otras circunstancias?

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

En el ámbito público podemos definir la corrupción como el abuso del poder público para obtener determinados beneficios o ventajas para uno mismo o para terceros. Hay corrupción cuando un funcionario o titular de un cargo público (autoridades) es inducido mediante el pago de dinero u otras contraprestaciones o promesas a proceder de una manera que beneficia a quien le soborna o a un tercero y causa un daño a la organización de la que forma parte y al Estado. En esta definición encajan una serie de figuras delictivas, como malversación de fondos, fraude, soborno, cohecho o tráfico de influencias. En todas estas modalidades delictivas, hay un componente de deslealtad, de traición, por parte del funcionario público, que debería actuar siempre al servicio del interés general (art. 103 CE).

Si centramos nuestra atención en la corrupción protagonizada por cargos públicos (y no tanto en la practicada por funcionarios), en nuestro país son dos las causas que están en el origen de la mayoría de los episodios de corrupción: la gestión urbanística (el caso de Unión Mallorquina es paradigmático) y la financiación irregular de los partidos políticos (en otros países, la conexión con el crimen organizado es más importante). Pero hay otros factores que también propician la corrupción. Uno de ellos es la sobre-regulación administrativa: uno de los focos más frecuentes de corrupción son las actividades sujetas a licencias o permisos u otro tipo de autorizaciones. Habría que simplificar las normas y agilizar los trámites y procedimientos administrativos. Si se puede prescindir del requisito de una licencia, mejor, porque habrá una oportunidad menos para la corrupción. También favorecen la corrupción la falta de oportunidades de movilidad social, la ausencia de controles eficaces, la ausencia de programas educativos que transmitan el valor del respeto a la legalidad, los inadecuados procesos de selección del personal que presta sus servicios en la Administración, la excesiva discrecionalidad en la adopción de decisiones, la falta de voluntad política para combatir las manifestaciones de corrupción y la deficiente respuesta judicial.

Dejando a un lado las valoraciones en el plano moral, la proliferación de noticias sobre supuestas tramas de corrupción tiene efectos demoledores en la esfera política: la utilización indebida del poder en beneficio propio, la

apropiación de las instituciones como plataforma para hacer negocios, para lucrarse, o para favorecer a los amigos, es un cáncer que corroe los cimientos de la democracia y pervierte el funcionamiento del sistema (pienso, por ejemplo, en el fenómeno del transfuguismo cuando va asociado a contrapartidas materiales). La sensación de que la corrupción campa a sus anchas acaba erosionando la propia legitimidad del sistema político, porque mina la confianza de la gente en las instituciones. Provoca el descrédito de los políticos y la desafección de los ciudadanos (¡todos son iguales!). Y ese desapego, esa indignación incluso, es terreno abonado para la demagogia populista y los discursos antidemocráticos. Puede llegar a tener efectos destabilizadores.

La corrupción es un fenómeno universal, recurrente, tan antiguo como la historia de la humanidad. Porque es connatural a la propia naturaleza humana. En todos los tiempos, sistemas políticos, culturas y religiones. En los países no democráticos, la corrupción forma parte del paisaje institucional, es una lacra estructural, una enfermedad congénita. Son sistemas intrínsecamente corruptos, opacos por definición, que crean un clima propicio para la corrupción. Una corrupción que no se puede denunciar, que no existe oficialmente y que se practica impunemente. En una democracia no estamos inmunizados, el dinero compra también voluntades y la avaricia es una pulsión muy extendida (la democracia nos hace libres, no virtuosos, no garantiza la honestidad de los servidores públicos, no sirve para mejorar la naturaleza humana). Es impensable pues su completa erradicación. Yo desconfío por sistema de aquellos discursos o fórmulas de organización del poder que prometen su extirpación y la regeneración ética del ser humano, un hombre nuevo movido únicamente por impulsos altruistas. Todos estamos hechos de la misma pasta: somos vulnerables. Lo que marca la diferencia es la actitud frente a los focos de corrupción, los instrumentos disponibles para combatirla y la firmeza a la hora de garantizar el imperio de la ley (nadie está por encima de las leyes). Dicho de otro modo, la diferencia radica en el grado de impunidad, en la posibilidad de denunciar y perseguir al infractor (aunque a veces se impone también la *omertá*, la ley del silencio). En una democracia pluralista, basada en la transparencia y en la libertad de información, que permite la crítica sin trabas a quienes ocupan cargos públicos, es posible la depuración de responsabilidades, porque el poder está sujeto a todo tipo de controles políticos, jurídicos y sociales. En democracia tenemos además la posibilidad de castigar políticamente a quienes no han actuado honestamente o han tolerado comportamientos deshonestos, retirándoles la confianza en el momento de las elecciones. Los errores y los abusos se acaban pagando. Casi siempre. En todo caso, la situación existente bajo otros sistemas no puede servir de excusa para la autocomplacencia.

Parece que últimamente han aumentado los casos de corrupción, que salpica, en mayor o menor medida, a todas las formaciones políticas con responsabilidades de gobierno en las instituciones (sobre todo, a escala municipal). Aunque nunca podremos saberlo con certeza, porque la corrupción es

una realidad oculta, clandestina, como actividad ilícita que es. Una realidad que no puede cuantificarse directamente. Sólo puede medirse la «percepción» que se tenga de ella en un momento dado, a partir de una serie de indicios, no su incidencia real.

Uno de los índices más conocidos, el «*Corruption Perceptions Index*» (CPI) que elabora *Transparency International*, organización no gubernamental de acreditada solvencia. Se trata de un índice elaborado sobre la base de encuestas, que proporcionan una valiosa información acerca de la percepción subjetiva que tienen los hombres de negocios, los ejecutivos de multinacionales y los periodistas de investigación acerca de la extensión o intensidad de las prácticas corruptas en cada país. Se elabora anualmente desde 1995 y clasifica los países de 0 a 10. Pues bien, en los primeros puestos suelen figurar los países nórdicos (Suecia, Finlandia, Dinamarca), lo que viene a confirmar la estrecha vinculación entre desarrollo económico, prosperidad y corrupción. Es una relación inversamente proporcional: las mayores cotas de bienestar se corresponden con los menores niveles de corrupción.

Porque los elevados índices de corrupción tienen un impacto muy negativo sobre la inversión y el crecimiento económico. Además de generar inseguridad jurídica (el Estado no puede garantizar el cumplimiento de las reglas de juego), incrementa el déficit público, presiona al alza los precios de las obras y servicios públicos (actúa como un impuesto arbitrario) y falsea la libre competencia (algunos jugadores juegan con las cartas marcadas). En un entorno dominado por la corrupción, los individuos tienen más incentivos para dedicarse a actividades corruptas en vez de emprender actividades productivas. Y no vale la excusa de que es una reacción o una válvula de escape frente a las rigideces burocráticas de la Administración. No podemos ser condescendientes con este tipo de justificaciones, que invitan al cinismo. Porque se crea una perniciosa «cultura de la corrupción», que produce un efecto de desaliento: las personas honestas cumplidoras de la ley se ven perjudicadas y carecen de incentivos para seguir actuando dentro de la legalidad.

Además, la corrupción desvía recursos públicos en perjuicio de las capas menos favorecidas, incrementa la desigualdad en la distribución de la renta, puesto que los que se benefician de ésta son fundamentalmente aquellos que disponen de mayores niveles de renta y por tanto, de mayor capacidad para pagar sobornos. Por eso, perjudica más a las pequeñas empresas, que se ven acosadas por multitud de funcionarios corruptos

Ante este panorama, de poco sirven las apelaciones a un rearme ético o cívico o a la regeneración de la clase política. No podemos confiar en la buena voluntad de quienes nos gobiernan ni en la innata honradez de los gestores públicos. Hay que ponérselo muy difícil a todo aquel avisnado que pretenda aprovecharse y enriquecerse. El mensaje ha de ser nítido: quien la hace la paga.

Paradójicamente, no pocos de los políticos procesados e incluso condenados por corrupción siguen contando con el respaldo de los electores o con

el favor de una opinión pública cuya escala de valores no es precisamente firme. Su desvergüenza no tiene apenas coste político entre sus partidarios, que les perdonan sus desmanes porque, al fin y al cabo, «es de los nuestros» y los otros roban más. Valga como ejemplo el reciente caso *Gürtel*, que no parece que haya mermado el fuerte respaldo que el PP tiene en Madrid y Valencia. En el fondo, no está tan arraigada en la sociedad española la convicción de que la corrupción es intolerable, en cualquier ámbito (fraude fiscal o a la Seguridad Social) o profesión (policías, médicos, sindicalistas, periodistas, abogados). Se detecta en ocasiones más permisividad que repudio o sanción social. Incluso se envidia el desparpajo del granuja, su astucia para la rapiña, su falta de escrúpulos. La opinión pública debería ser implacable con los políticos deshonestos que traicionan la confianza depositada en ellos, pero tendría que condenar también, con la misma rotundidad, la actuación de los corruptores, de quienes sobornan o proponen la operación delictiva (empresarios, comisionistas o intermediarios).

JOSÉ CEREZO MIR

La crisis de los valores religiosos y morales, en este último caso aún desde el punto de vista de una ética-social desligada de todo credo religioso, es uno de los problemas más graves de nuestra época y está en la raíz del incremento de la corrupción. El dinero y el poder son los valores supremos y ambos se retroalimentan. El poder político puede facilitar el acceso al dinero; y el dinero tiene una especial relevancia como medio de satisfacción de las ansias de poder. El volumen de la corrupción es variable en los diversos países y en cada país oscila a lo largo del tiempo. En los regímenes democráticos la transparencia en la vida pública es mayor pero la corrupción puede ser también muy elevada. En la España democrática, a partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1978, el periodo de mayor corrupción, con carácter general, fue la fase final de la primera etapa de gobierno socialista. Cada día saltaba a la prensa un nuevo escándalo grave de corrupción (Guardia Civil, B.O.E., AVE, Filesa, etc.). En algunos casos se daba una relación con el problema de la financiación de los partidos políticos (como en el caso Filesa, del que fue ponente en el Tribunal Supremo mi compañero y amigo Marino Barbero Santos, desgraciadamente fallecido). Actualmente la corrupción en España se da principalmente en la vida municipal, guarda relación con el urbanismo y la construcción y afecta a Ayuntamientos regidos por todos los partidos políticos. En los medios de comunicación se han aireado también supuestos casos de corrupción en gobiernos autonómicos de diverso signo. Las consecuencias de la corrupción política son muy graves, pues junto al notorio descenso, con carácter general, de la talla y del nivel de la preparación de nuestros políticos puede contribuir al distanciamiento de los ciudadanos de la política y a la crisis del sistema.

VALENTÍN CORTES DOMÍNGUEZ

La corrupción ataca de raíz la moral socio-política del ciudadano y sume a éste en una enorme confusión, pues, en un Estado corrupto, no sabrá cuáles serán las pautas de comportamiento de los poderes públicos ante las peticiones que les pueda hacer él mismo o cualquiera de sus conciudadanos.

Desde el punto de vista jurídico, la corrupción ataca fundamentalmente la vigencia del principio de seguridad y certezas jurídicas, que es la base de todo ordenamiento jurídico. La arbitrariedad es, en definitiva, el resultado visible de la actuación del Estado y de los poderes públicos en una sociedad corrupta.

Estas dos consideraciones son las que me preocupan de la corrupción; no me preocupa tanto el caso o casos concretos, cuanto la desmoralización de la sociedad y el imperio de la arbitrariedad; son dos circunstancias que hundan definitivamente a cualquier sociedad.

Pero, qué duda cabe, que cuando el ciudadano sabe, o intuye, que la corrupción también existe en los integrantes y servidores de la Jurisdicción, realmente, el Estado de Derecho es muy dudoso que exista. Por eso ésta es la corrupción que primero hay que erradicar y la mas peligrosa.

A mí me parece que la corrupción echa sus raíces en la amoralidad de la sociedad, que admite comportamientos indeseables, siempre que produzcan un provecho personal o de grupo. La sociedad que no castiga y denuncia al corrupto, en realidad, está llena de ciudadanos que esperan aprovecharse del sistema de corrupción, tal como lo hacen otros. Es, podíamos decir, la espiral de la corrupción, que es muy difícil atajar.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

La corrupción asociada al poder político, entendida como la apropiación o desvío de los bienes y recursos públicos para fines particulares o su utilización para obtener ganancias privadas, es un fenómeno permanente a lo largo de la historia. No es casualidad que en la clasificación aristotélica de las formas políticas la razón determinante de la degeneración de las puras sea, precisamente, el olvido por los gobernantes del interés general y su dedicación al propio beneficio.

El Estado de Derecho surgió para luchar contra los abusos del poder haciendo efectivo su sometimiento a normas jurídicas preestablecidas orientadas a la mejor satisfacción del interés público y a la salvaguardia de los derechos de las personas, nace asociado a una idea de moralidad o sentido ético radicalmente incompatible con las prácticas corruptas a las que alude la pregunta. Esa dimensión ética gana en profundidad a medida en que el Estado de Derecho se hace democrático y, de este modo, busca, también, asegurar el respeto a la voluntad libremente expresada por los ciudadanos y sentar condiciones de igualdad en la confrontación por el poder, así como en las restantes relaciones sociales.

En cambio, los sistemas políticos no democráticos no son el marco adecuado para reflexionar sobre la corrupción pública. En tanto no permiten el control de la actuación de sus gobernantes, ni son compatibles con mecanismos de exigencia de responsabilidades aplicables a todos sin excepción, son estructuralmente idóneos para que en ellos se produzca la apropiación o instrumentalización de bienes y recursos públicos por quienes ejercen el poder o cuentan con su protección.

El problema es que en las condiciones del Estado social y democrático de Derecho de comienzos del siglo XXI, seguimos viendo aflorar fenómenos inquietantes de corrupción pública. Dejando aparte ahora, por sus características singulares, cuanto se refiere a la financiación irregular de los partidos políticos, observamos que, ya sea a la hora de conceder subvenciones, adjudicar contratos, definir los trazados de vías de comunicación, conceder licencias, aprobar planes urbanísticos, por señalar solamente algunas muestras, no es inhabitual que surjan acusaciones de parcialidad en la actuación de los responsables estatales, autonómicos o locales, ni que se acabe demostrando que incurrieron en delito sus responsables, o que quienes, antes de acceder a un cargo no tenían un patrimonio significativo, al abandonarlo o inmediatamente después, se hayan enriquecido sin que quepa explicar su nueva fortuna de manera aceptable. Se trata de saber si esas conductas, de clara ilegalidad en unos casos y más que probable en otros, se han extendido de tal modo que pueda hablarse de su generalización.

Creo que no es así, que no vivimos en medio de un mar de corrupción, que las muestras que de ella aparecen periódicamente son excepciones y que los gobernantes y administradores públicos son, en general, honrados. Exactamente igual que lo son quienes se dedican a las diferentes actividades profesionales, económicas, laborales. O que lo somos cualquiera de nosotros. El impacto en los medios de comunicación de estos sucesos no debe llevarnos a tomar la excepción por regla. Las que recogen siguen siendo expresiones patológicas, propias de la naturaleza humana, cuyas manifestaciones más graves castigan los códigos penales. En esto nada ha cambiado.

La novedad se halla en la inmediata y amplia difusión que alcanzan en la sociedad de la información en la que nos hallamos. Y también en el creciente rechazo que provocan. En efecto, a medida que se afianza y extiende, el Estado social y democrático de Derecho, se hace más exigente. Los ciudadanos toleran cada vez menos los episodios de corrupción que se producen en torno al poder político y demandan respuestas firmes que les pongan coto, pues perciben nítidamente que utilizar lo público en provecho privado, además de ser ilegal, choca con los fundamentos de la moralidad pública sobre la que descansa el ordenamiento constitucional.

La principal preocupación que me producen estos fenómenos es que si no reciben la respuesta adecuada por parte de las instituciones públicas y de las formaciones a través de las que discurre la participación política y se expresa el pluralismo social y político, termine difundiéndose una sensación de cansancio o desmoralización que lleve a amplios sectores a desentenderse de

la cosa pública, de la política, por asociarla a la corrupción. Se quebraría así el imprescindible vínculo que debe existir entre los ciudadanos y las instituciones y se resentiría el fundamento sobre el que descansa la actuación de los gobernantes: la legitimación que aquellos les conceden y renuevan periódicamente. No me parece necesario abundar en las consecuencias que esto puede suponer.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

El fenómeno de la corrupción, aun habiendo estado presente, ligado a la dirección y gestión de los asuntos públicos, en todas las culturas y sistemas políticos que se han sucedido a lo largo de la Historia, cuando afecta a los regímenes democráticos constituye una amenaza real para su propia existencia, ya que socava los fundamentos sobre los que aquéllos se asientan. No en vano, la utilización indebida, por parte de los gobernantes y demás representantes políticos, de potestades, medios y recursos públicos, en beneficio propio o de terceros allegados, en detrimento del interés general, desvirtúa la separación esencial que ha de establecerse entre lo público y lo privado, en tanto que presupuesto básico de actuación de todo gobierno legítimo; traiciona la relación política representativa que media entre representantes y representados; vulnera los derechos fundamentales de las personas; mina el Estado de derecho, conculcando la legalidad vigente; altera las reglas del mercado; y descompone, en fin, el acuerdo o pacto social subyacente. En consecuencia, la sucesión de graves escándalos de corrupción que afectan a gobernantes, representantes, administraciones y partidos políticos muestran la existencia de un problema que, lejos de resultar ocasional, se revela, más bien, estructural, habida cuenta, tanto de su persistencia y consolidación en el tiempo, como de su extensión a los más diversos espacios o ámbitos públicos. Las causas objetivas de esa auténtica lacra, más allá de las subjetivas que pueden llevar a ciertos representantes políticos a servirse, a título individual, de su posición para obtener beneficios espurios, expresan debilidades o carencias de nuestro sistema político, el cual se muestra reacio o incapaz de corregirlas, pese a la extendida toma de conciencia colectiva acerca de su existencia. Así, entre ellas cabe destacar la que proviene del deficiente régimen regulador de la financiación de los partidos políticos, que, al contemplar importantes zonas de sombra, permite a aquéllos la obtención y el desvío de fondos públicos en provecho propio, a través de procedimientos, en ocasiones sofisticados, en otras más bien toscos. A su vez, de modo muy notable, hay que insistir en las lamentables consecuencias que resultan de la crónica condena a la insuficiencia de ingresos económicos que sufren los gobiernos locales, en general, y los municipios, en particular, circunstancia ésta que incita a los mismos, en demasiadas ocasiones, a la obtención ilícita de fondos, provenientes de actividades productivas vinculadas preferentemente al sector inmobiliario. La principal consecuencia que de todo ello se deriva no es otra que la pérdida de reputación

de la política y de confianza popular en sus actores, la extendida desafección ciudadana hacia las instituciones representativas, y, en fin, el distanciamiento, por parte de la población, del sistema democrático, considerado en su conjunto, lo que se traduce en una escasa participación política, que es caldo de cultivo de potenciales alternativas de corte demagógico-populista.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

El principio básico del constitucionalismo es que el poder sin control se convierte en tiránico. A la corrupción política puede aplicarse este mismo axioma: donde el poder no está controlado habrá inevitablemente corrupción. Por esta razón no tiene un excesivo sentido preguntarse por las causas o el volumen de la corrupción en los regímenes no democráticos, pues en ellos la corrupción es, en realidad, un elemento estructural: no habiendo mecanismos de control del poder, la corrupción campará por sus respetos, ya que un régimen autoritario es, inevitablemente, un régimen corrupto. No sólo ello: donde la corrupción consigue adueñarse por completo del Estado, éste, en la práctica, desaparece.

En un régimen democrático, siguiendo con este mismo razonamiento, los niveles de corrupción dependerán de la existencia de suficientes controles sobre el poder público y de que, por su diseño y despliegue, éstos sean realmente eficaces, una eficacia que, por lo demás, se encontrará condicionada por las causas concretas que, en cada uno de ellos, se encuentren detrás del fenómeno, de su extensión y de su gravedad. Aunque la corrupción del poder público siempre tiene detrás una causa económica, el origen puede ser muy variado según los casos: el narcotráfico, el blanqueo de dinero procedente del crimen organizado (generalmente a escala transnacional), el fraude fiscal o el uso del urbanismo como fuente ilícita de fondos son ejemplos claros de la diversidad de causas de las que hablamos.

En el caso español, el fenómeno puede calificarse de preocupante, y sin duda alguna ha contribuido de manera muy significativa a incrementar el deterioro de nuestra vida pública. Sin embargo, para poder diseñar de manera eficaz controles que lo contrarresten es preciso un diagnóstico certero de cuáles son entre nosotros sus principales causas.

En mi opinión, habría que destacar las siguientes: en primer lugar, el escaso fortalecimiento de nuestra sociedad civil y el debilísimo desarrollo en nuestro país de una cultura cívica democrática. Las razones de esta debilidad son sin duda de muy diversa naturaleza, pero creo que debe concederse un papel estelar al hecho de que, obsoletos los viejos instrumentos de socialización mediante los que tradicionalmente se proporcionaba a la sociedad los códigos morales de conducta, no se ha sabido construir, tras 30 años de vigencia de la CE, una alternativa democrática a los mismos. El hecho de que sólo ahora se comience a implantar la educación para la ciudadanía en nuestras escuelas es, a este respecto, muy significativo.

En segundo lugar, el establecimiento relativamente reciente, y en el escenario que se acaba de describir, del aparato burocrático propio del Estado Social que instaura la Constitución, lo que acaso explique que los niveles de corrupción parezcan ser mayores en los niveles administrativos que bien aparecen *ex novo* (al autonómico) o sufren una mayor transformación (el local). En todo caso, parece una constante en todos los países donde el proceso de democratización y de construcción del Estado de Partidos es simultáneo a la creación de unas administraciones públicas proveedoras de los servicios propios del Estado Social que ésta última se ve fuertemente conolizada por aquél.

Y por último, como causas más próximas, el explosivo cóctel de la burbuja inmobiliaria, la deficiente regulación de la financiación de partidos y municipios y la igualmente desafortunada distribución competencial en materia de urbanismo.

PARTIDOS POLÍTICOS

2. ¿Qué trascendencia tiene a los efectos que nos ocupan los sistemas de selección de la clase política, candidatos y ocupantes de cargos de gestión, por parte de los partidos políticos? ¿Reaccionan adecuadamente, por lo general, los dirigentes de los partidos en la mejor forma cuando surgen escándalos protagonizados por sus gentes?

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Creo que los sistemas de reclutamiento de la clase política no ayudan precisamente a la hora de poner freno a la corrupción. La selección de quienes ocupan cargos de responsabilidad en las Administraciones públicas o en los organismos, empresas y fundaciones públicas suele estar marcada por la falta de transparencia, el clientelismo, el sectarismo y la endogamia (quienes forman parte de la oligarquía de un partido no parecen interesados en que se incorporen nuevos afiliados mejor preparados que pudieran poner en peligro las posiciones adquiridas dentro del núcleo dirigente). Si queremos garantizar la solvencia profesional de los titulares de los órganos superiores de la Administración, hay que combatir la irresistible tendencia de los partidos a ocupar y controlar todos los espacios (como los órganos de gobierno de las Cajas de Ahorro: el culebrón de Caja Madrid es bien elocuente) y poner coto al sistema de libre designación («digital») como procedimiento habitual de provisión. Porque también es una forma de corrupción «colocar» en esos puestos de confianza al pariente o allegado, burlando los requisitos constitucionales de mérito y capacidad. También es necesario introducir procedimientos de evaluación y control periódico de la actuación y rendimiento de los empleados públicos. Y extremar el rigor en la aplicación del régimen de incompati-

bilidades y de la normativa sobre conflicto de intereses como mecanismo de prevención.

Casi todas las formaciones políticas, en mayor o menor medida, son responsables por acción u omisión (*culpa in vigilando*), por haber permitido que bajo sus siglas anidase la corrupción y por haber ocultado la basura bajo la alfombra (con pacto de silencio incluso), pero lo cierto es que no todas reaccionan de la misma forma ni colaboran de la misma manera con la justicia. Por poner sólo un ejemplo, la reacción de PSC cuando estalló el escándalo en el Ayuntamiento de Santa Coloma (suspensión provisional o expulsión de los implicados tras la imputación judicial) poco tiene que ver con la actitud adoptada por PSOE y PP en los casos Filesa o Gürtel: apoyo y solidaridad con los implicados, teorías conspiratorias, intentos de apartar al juez de la instrucción, críticas a la Fiscalía. Unos y otros acostumbran a utilizar los casos de corrupción como arma arrojadiza, haciendo gala de un cinismo impúdico. La doble vara de medir produce vergüenza ajena. La indulgencia con los compañeros de partido contrasta con la beligerancia inquisitorial con los demás, una muestra más del sectarismo que preside su actuación, un sectarismo que también practican algunos medios de comunicación que magnifican o minimizan las denuncias de corrupción en función de sus simpatías o intereses.

En nuestro caso, creo que la clave está en ese déficit que padecemos en orden a la exigencia y la asunción de responsabilidades políticas. En este aspecto, seguimos estando a la cola, en los últimos puestos del ranking. La dimisión es una medida saludable, que no implica el reconocimiento de culpabilidad o de una responsabilidad penal, pero aquí no dimite nadie, a diferencia de lo que sucede en otros países (quizá por la influencia de la ética calvinista). No debemos resignarnos. Los partidos deberían liderar una respuesta contundente, al margen de la filiación política de los implicados.

JOSÉ CEREZO MIR

El sistema de selección de la clase política en España es muy defectuoso. Los partidos políticos tienen un poder omnímodo con el sistema de listas cerradas al formar las candidaturas. Pueden permitirse adoptar como criterio decisivo la afinidad personal o ideológica sin prestar la debida atención a la preparación, prestigio y honradez de los candidatos. En la mayor parte de los casos la reacción de los partidos políticos cuando surge un escándalo de corrupción en relación con alguno de sus miembros es la de apoyarle sin fisuras, negando la validez de las pruebas y orquestando una campaña mediática tratando de demostrar que la corrupción es o ha sido aún mayor en el partido rival.

VALENTÍN CORTES DOMÍNGUEZ

Es evidente que los partidos políticos en España no son nada cuidadosos con el sistema de selección de las personas que han de estar en los puestos públicos que han de ocupar necesariamente si ganan las elecciones. Tenemos ejemplos clamorosos, contemporáneos y pasados, que no aportarían nada citarlos en este momento. La falta de preparación de la clase política, en su conjunto, es innegable; mucho más acusada conforme el nivel político es más bajo, lo que no es óbice para que encontremos ejemplos paradigmáticos en el nivel nacional que puede centrarse en el Congreso o en el Senado.

Cuando hablo de la falta de preparación no me refiero solo a la académica, que también. Hay políticos, que salen todos los días en la televisión, que desconocen nuestra historia, o que desprecian la tradición; hay otros que se mueven en la más absoluta ambigüedad moral, que estiman que todo es posible, al mismo tiempo; los hay que mienten de forma irrefrenable; a esto me refiero cuando hablo de falta de preparación. En esta situación de incultura y de degradación moral es realmente fácil que anide la corrupción, porque, en definitiva, ella aparece como un medio posible de conseguir objetivos.

En cualquier caso, aunque la pregunta se centra en la clase política, la mayor gravedad del problema se concreta en los servidores públicos que no pueden considerarse políticos. Para mí el problema es especialmente grave en los casos que se puedan dar en el ámbito de los Tribunales. Hoy se detesta una creciente preocupación por algunas resoluciones judiciales que la sociedad no entiende como ajustadas al ideal de derecho que esa sociedad tiene «in mente»; son resoluciones que la sociedad desgraciadamente acumula en el cesto de las injustas, que, por incomprensibles, se supone son producto de la corrupción, cuando, a lo mejor, todo es producto de la falta de preparación. Desgraciadamente, no hablo de casos excepcionales cuando digo que, en este momento, es especialmente llamativa la falta de preparación jurídica de los llamados jueces sustitutos que, a veces, dirigen procesos sin saber las normas procesales que los rigen. En este punto no creo que se esté haciendo lo adecuado para acabar con este estado de cosas, y lo malo es que ello se percibe por la sociedad como un claro caso de corporativismo de la judicatura y del Consejo de Poder Judicial. Yo creo que este tipo de situaciones no se las puede permitir la sociedad española.

Por otra parte, no debemos caer en el error de creer que la corrupción es sólo el dominio de la arbitrariedad compensada por dinero o motivada por intereses económicos; también existe la corrupción que anida en el sectarismo, corporativismo, clientelismo o, incluso, en la figura clásica del nepotismo. Le animo a leer los periódicos todos los días y verá cuanta corrupción hay en nuestra clase política y en nuestra sociedad.

En España, si quiere que sea sincero, solemos ser comprensivos con los pícaros, con los sinvergüenzas, con los «listos», y solemos ser severos con los inteligentes, indiferentes con los honestos e, incluso, nos permitimos bromas

con los que trabajan con seriedad y dedicación dentro de su profesión; somos mas aficionados al «pelotazo» que a la labor del día a día. En estas circunstancias, ¿cómo vamos a pedir a los partidos políticos o a las instituciones que castiguen severamente a sus miembros corruptos, sin importarle lo que hace el vecino en su casa? Sería pedir, a lo mejor, peras al olmo. Posiblemente tenemos que empezar por la escuela.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Ya he dicho que los integrantes de la clase política son desde el punto de vista de la honradez personal exactamente iguales que los ciudadanos a quienes representan o aspiran a representar. Su honorabilidad es la misma. Ahora bien, por la responsabilidad que asumen frente a la sociedad, debe esperarse de ellos no sólo que sean honrados sino también que lo parezcan tanto en su comportamiento personal como en el seno de las formaciones a las que pertenezcan, lo que incluye no transigir con ninguna manifestación de corrupción pública, ni siquiera, mejor dicho, especialmente, cuando brota en sus propias filas.

Hay, sin embargo, factores que condicionan su capacidad de reacción frente a los escándalos que, en ocasiones, causan sus compañeros de partido. Así, el propósito de evitar o, al menos, limitar los perjuicios electorales que les pueden causar hace que no siempre sean proclives a facilitar el pleno conocimiento de lo sucedido y que se muevan en relación a ellos, más en función de los intereses del partido que de la coherencia con los principios de moralidad pública que defienden. De otro lado, me parece que la creciente profesionalización de la clase política refuerza estas tendencias. En la medida en que, a partir de cierto nivel, sus dirigentes se dedican en exclusiva a la acción política, la suerte del partido y la suya propia quedan unidas de manera estrecha, ya que de aquélla depende la conservación o mejora de su medio de vida.

En cualquier caso, no es extraño que midan con sumo cuidado los pasos que van dando ni que sean reacios a tomar de inmediato medidas enérgicas contra aquellos de sus afiliados que protagonizan o participan en esos escándalos. La invocación de la presunción de inocencia y la remisión a lo que se establezca judicialmente suelen ser los argumentos que justifican esa cautela que, muy a menudo, hace que se pospongan a tiempos muy lejanos del momento en que aparecen las decisiones propiamente políticas. Decisiones cuyo rigor para con los implicados en tales episodios es, muy a menudo, más bien escaso y el efecto ejemplar que deben producir ante los ciudadanos se diluye hasta acabar desapareciendo. De esta manera se comprende el creciente descrédito de la llamada clase política.

La promoción de acuerdos interpartidistas que establezcan criterios compartidos de actuación en supuestos de este tipo podría ser una solución. Soy consciente de la dificultad de alcanzarlos. No obstante, si se ha podido con-

venir la manera de proceder en casos de transfuguismo —aunque, luego, no siempre se respete lo convenido, en general, el acuerdo en su contra ha servido para reducirlos— no debe excluirse que sea posible lograr algo parecido para los supuestos de corrupción.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

La muy imperfecta acogida que los partidos políticos efectúan del mandato constitucional de democracia interna que ha de presidir su funcionamiento aboca frecuentemente a la percepción social de los mismos como meras oligarquías compuestas por profesionales de la política, que no buscan sino el acceso y la conservación del poder, a toda costa, en beneficio propio. Tan sesgado juicio se formula, a veces, tras constatar la adscripción a sus filas de personas, a menudo, carentes del debido sentido ético de servicio a los intereses generales que ha de impregnar la actividad pública, a las que se encomienda, otorgándoles una amplio margen de libertad de actuación, la tarea consistente en obtener recursos económicos adicionales con los que alimentar la insaciable voracidad recaudatoria de estructuras organizativas incapaces de financiarse exclusivamente a través de las fuentes o vías, públicas y privadas, que la legislación vigente contempla. Con demasiada frecuencia se observa así cómo la actuación de esas personas, que no repara en la legalidad o ilegalidad de los medios empleados, comporta el empleo de esos cauces de aprovechamiento ilegítimo de la actividad pública, no sólo para financiar a los partidos, sino, también, para promover, simultáneamente, su propio enriquecimiento personal o corporativo, lo que convierte, a la postre, a los partidos políticos, en esos casos, en auténticas plataformas de negocios y de tráfico de influencias. Se corre así el riesgo de que los intereses de grupos de presión económicos, que contribuyen interesadamente a esa financiación de los partidos, pasen a ocupar el lugar que el interés general, y su promoción y defensa, ha de tener en la actuación de tan cualificadas asociaciones políticas. Ante esas conductas, denunciadas, ya por los medios de comunicación, ya por la fiscalía anticorrupción, ya por los propios ciudadanos, comportando la consiguiente investigación judicial, es muy de lamentar la actitud que, en demasiadas ocasiones, adoptan las propias formaciones políticas afectadas. La misma, lejos de promover la transparencia y facilitar el control, suele consistir, inicialmente, en la deslegitimación de la propia investigación, la cual suele atribuirse a fines inequívocamente políticos, afines a los de sus competidores. De ahí que se acompañe de un ataque personal a los investigadores, ya sean éstos periodistas, jueces o fiscales, llegándose al cuestionamiento mismo del sistema de controles existentes y de los propios medios de investigación empleados, acusados de intencionalidad conspirativa. Además, la interesada confusión que los dirigentes políticos propician entre el principio de presunción de inocencia penal y aquél que establece el deber de asumir responsabilidades políticas cuando se cuestiona, amplia y consisten-

temente, la probidad de su conducta pública, expresa, de forma indisimulada, la intención de eludir o posponer dicha reprobación, en tanto en cuanto no exista condena firme, como si ambos planos de actuación, susceptibles, respectivamente, de control jurídico y político, fueran, al cabo, la misma cosa, al no reputarse el último sino una mera derivación o consecuencia del primero, considerado, de ese modo, carente de contenido propio. Como se sabe, Italia constituye un ejemplo extremo y paradigmático de lo indicado. No en vano las reformas legales promovidas por el Gobierno de S. Berlusconi se orientan a restringir las competencias y la capacidad indagatoria y juzgadora de fiscales y jueces, respectivamente; a recortar los plazos legales de prescripción de ciertos delitos; o a neutralizar, en fin, la actuación policial, cuando ésta pretende investigar y allegar pruebas acerca de irregularidades denunciadas. A ello se une, habitualmente, la difamación o la amenaza, directa o indirecta, contra todo aquél que se erija en denunciante o fiscalizador de tales hechos. La implantación de una suerte de «ley del silencio» entre las fuerzas políticas, que evite hurgar en las fuentes de financiación ajenas, a cambio de no indagar en las propias, busca conseguir una impunidad de hecho y de derecho, que resulta, más que escandalosa, desmoralizadora para el conjunto de los ciudadanos.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

Es claro que los mecanismos de selección de la clase política (sobre la base del escaso desarrollo, ya señalado, de una ética civil en nuestra sociedad, que afecta por igual a la clase política y a la ciudadanía) tienen una gran trascendencia, en cuanto que pueden desincentivar o, por el contrario, favorecer la corrupción. Los mecanismos imperantes entre nosotros se caracterizan por su opacidad y por la escasa o nula exposición al escrutinio público de la gran mayoría de los dirigentes públicos, y no sólo de los que ostentan cargos de relevancia menor. Piénsese, por ejemplo, en el escasísimo control que son capaces de generar nuestras Cámaras (tanto las autonómicas como las Cortes Generales) en las comparencias a las que están sujetos cargos de alta relevancia constitucional o estatutaria antes de su nombramiento, comparencias que acertadamente se consideran entre nosotros como de mero trámite.

El fortalecimiento de los partidos y el consenso, entendido como distribución de cargos entre las diversas fuerzas políticas, fueron sin duda elementos que facilitaron enormemente la transición a la democracia tras cuarenta años de dictadura. Pero el excesivo protagonismo sin control de los partidos y la cuotización de innumerables puestos de representación y gestión son ahora elementos que dificultan la consolidación de una democracia avanzada y evidentes factores generadores de corrupción. Son muchos los cargos públicos que no están sujetos a ningún procedimiento de dación de cuentas ni durante ni después de su gestión, a lo que se suma el escaso control que

son capaces de desarrollar los medios de comunicación, sobre todo en el nivel local. De manera que la regeneración de la vida partidista debe considerarse, sin ningún género de dudas, como un paso absolutamente necesario para la erradicación de la corrupción política.

En cualquier caso, no creo que para poner remedio a esta situación debamos confiar en exceso ni en los mecanismos de democracia participativa al margen de los partidos (que, aunque puedan jugar en determinados momentos su papel, tienen sin duda sus límites) ni en la modificación de nuestro sistema de listas y candidaturas electorales cerradas (pues aunque conjuremos así los excesos de la partidocracia sería al precio de desarrollar redes igualmente perniciosas de clientelismo electoral en torno a los candidatos). Por el contrario, creo que la deficiencia de los escasos controles que son capaces de desarrollar los partidos con respecto a sus propios dirigentes no es sino otra consecuencia de la paupérrima práctica de la democracia interna en estas asociaciones, fruto a su vez, entre otros factores, de la escasa regulación que a la misma ha dedicado, hasta ahora, el legislador.

De manera que, a mi juicio, las medidas a tomar deberían fortalecer las propias estructuras internas de los partidos como medio para generar el control interno que ahora brilla por su ausencia. Por ejemplo, incrementando el papel de los Comités de Ética en la selección de dirigentes y candidatos, fomentando medidas de transparencia como la publicación de bienes e intereses de los cargos orgánicos, etcétera. El acierto con el que la Ley Orgánica de Partidos Políticos de 2002 ha desarrollado controles de constitucionalidad sobre la actividad de los partidos (y el indudable éxito que esas medidas han tenido en la lucha antiterrorista, a pesar de su carácter no exento de polémica) contrasta con la parquedad con la que se han abordado las cuestiones de democracia interna, que en muchos aspectos se mantienen en una redacción similar a la de la vieja ley de 1978.

CONTROLES JURÍDICOS

3. ¿Piensa que nuestro Estado de Derecho, y sus homólogos europeos, gozan de adecuados y bastantes controles jurídicos, sobre contrataciones o gastos públicos, a priori y a posteriori, adecuados? ¿El sistema de poder autonómico y de administraciones locales descentralizadas ofrece garantías adecuadas frente a los fenómenos de corrupción? Si piensa que hay que abrir nuevas vías de reflexión anótenos algunas pinceladas sobre las mismas.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Creo que, en lo esencial, el diseño institucional es correcto. Tenemos un buen sistema de supervisión y fiscalización sobre el papel, que incluye un control interno de carácter previo (el que llevan a cabo los interventores).

Contamos además con órganos externos, altamente cualificados, de fiscalización (*a posteriori*) de las cuentas y la gestión económica de todo el sector público. Pero no deja de ser preocupante el hecho de que redes de corrupción tan importantes como Filesa o Gürtel sólo aflorasen por la denuncia por despecho de personas próximas a la trama o que conocían su *modus operandi* (un antiguo empleado o un concejal del mismo grupo político).

Estoy convencido de que, si hay voluntad política, se puede hacer mucho más en el terreno de la austeridad y el control del gasto. Evitar el despilfarro (viajes, atenciones protocolarias, ágapes, propaganda, publicaciones) es una forma indirecta de combatir la corrupción. Lo que ocurre es que a la hora de dilucidar las eventuales responsabilidades en los tribunales, nos topamos una vez más con el problema de la crónica lentitud de la Administración de Justicia (tanto en el orden penal como en el contencioso-administrativo). Una reacción inmediata sería ejemplarizante y evitaría además la pena de banquillo. Las sentencias sobre decisiones urbanísticas, por ejemplo, se demoran años. En este ámbito, tampoco estaría de más una reflexión sobre la posible supresión de la inmunidad y el fuero especial de los parlamentarios, prerrogativas que hoy resultan anacrónicas.

Una medida que me parece crucial es la reducción de los márgenes de discrecionalidad en el planeamiento y la gestión urbanística. Hoy los responsables del urbanismo municipal campan a sus anchas, hacen y deshacen, y no les preocupa mucho que dentro de unos años una sentencia anule una determinada decisión (una licencia, una recalificación o un convenio urbanístico). Por otra parte, en la contratación pública de obras y servicios, habría que sustituir los concursos, donde se manejan criterios poco objetivos que permiten adjudicaciones lesivas para los intereses públicos, por las subastas, donde el precio es determinante (excluyendo las bajas temerarias). A todos nos consta que en la resolución de estos procedimientos el grado de opacidad es alto, se exigen a veces comisiones ilegales y son frecuentes las trampas, como el fraccionamiento de los contratos por importes inferiores al umbral legalmente establecido para permitir la adjudicación directa o los procedimientos negociados, sin concurrencia real de ofertas. Los interventores deberían extremar su vigilancia para impedir esta mala práctica tan extendida. El riesgo de opacidad en la contratación o en materia de personal se agudiza por la huida del Derecho administrativo y la proliferación de empresas y entidades públicas sometidas a un régimen de Derecho privado, mucho más flexible (lo hemos visto en el caso *Palau*, una fundación).

Aunque sea una cuestión menor, en el terreno de las subvenciones, me parece escandaloso el sistema de ayudas a la prensa regional (directas o indirectas, mediante publicidad institucional) aplicado en algunas Comunidades Autónomas. Es una forma grosera de domesticar a los medios de comunicación y coartar su independencia.

JOSÉ CEREZO MIR

En principio creo que existen garantías suficientes. Sería, sin embargo, conveniente incrementar los supuestos en que es necesario un concurso público, en esos casos la publicidad recurriendo a todos los medios disponibles, incluso a las más recientes innovaciones tecnológicas (prensa diaria, radio, televisión, internet). Es imprescindible establecer asimismo un catálogo más amplio de incompatibilidades. La existencia de comunidades autónomas y la descentralización de las administraciones locales obliga a redoblar los esfuerzos para garantizar la transparencia y luchar contra la corrupción. Lo que se ha producido en todo caso es un incremento enorme del número de funcionarios, del gasto público y con frecuencia un gran despilfarro. Todo ello puede fomentar el clientelismo político.

VALENTÍN CORTES DOMÍNGUEZ

Los sistemas de control del Estado, es evidente, no funcionan como deberían hacerlo para evitar la corrupción; de otra manera, no se producirían esos casos que vemos todos los días. Eso no significa que, objetivamente, el sistema sea malo o inadecuado; significa que no se aplica correctamente o que el sistema es «puenteado» para, en fraude, cumplir la ley, pero solo formalmente. A mi me parece que los casos de clamorosa corrupción, con violación clara y patente de la ley, deben ser muy escasos. Por tanto, el fallo del sistema debe buscarse en los métodos de control a posteriori, que a lo que se ve, deben no existir o no aplicarse correctamente.

Igualmente, para contestar por entero a su pregunta, si establecemos distintos ámbitos de poder, lógico será que se aumenten las posibilidades de corrupción, tantas como sean los ámbitos en donde se maneje y manifieste el poder de decisión. En ese sentido, la mayor incidencia de la corrupción en el ámbito local, bajo mi punto de vista, no se debe tanto a la deficiencia de los controles (que es similar en todos los ámbitos), como a la menor preparación de los políticos y servidores públicos que ejercen sus funciones en ese ámbito y, sobretudo, a una dislocada política de financiación municipal.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

1. Siempre es posible mejorar los sistemas de control y establecer nuevos mecanismos de vigilancia sobre la administración de los recursos públicos. El problema es hacerlos compatibles con la autonomía territorial que preside la forma de Estado establecida por la Constitución y con la agilidad de los procedimientos administrativos, imprescindible por obvias razones de eficacia. Es verdad, no obstante, que ahora nos encontramos con que habitualmente falta esa agilidad y hay irregularidades importantes, según se descubre *a posteriori*, con más frecuencia de la deseable.

La transparencia en la fase administrativa previa es fundamental porque la su más completa publicidad, aparte de favorecer el ejercicio de los controles jurídicos y políticos, es un importante factor disuasorio de operaciones que, de forma desviada, busquen satisfacer intereses privados a cuenta de los públicos. En la medida en que permite poner de manifiesto ante la opinión pública los datos relevantes de las iniciativas estatales, autonómicas o locales que comprometen el gasto y facilita, por tanto, su fiscalización por la oposición, por los propios ciudadanos y sus organizaciones, es un instrumento especialmente útil, junto a los mecanismos habituales de control previo, para impedir o corregir actuaciones indebidas. De ahí que deba promoverse esa transparencia no sólo franqueando el acceso a la documentación correspondiente a parlamentarios, estatales y autonómicos, diputados provinciales y concejales, respectivamente —que tienen derecho a recibirla según las normas de la Constitución, de los estatutos, de los reglamentos parlamentarios y de la legislación sobre el régimen local— sino, también, dando a conocer con carácter general los aspectos principales de las decisiones pendientes sobre subvenciones, contratación y urbanismo a través de los medios oficiales de información y, en particular, de internet. Ya vigente la llamada Administración Electrónica desde el 31 de diciembre de 2009, no debe ser particularmente complejo lograrlo. Ni tampoco ha de serlo mantener ese proceder transparente para que se conozca lo decidido y de qué manera se ejecutan los acuerdos adoptados.

Asimismo, es importante extender la exigencia de hacer públicos en los correspondientes Registros de Intereses los patrimonios de quienes administran los presupuestos públicos en el momento de acceder a los cargos y en el de abandonarlos ampliando los titulares de cargos afectados por este deber e incluyendo a sus allegados más próximos. Y perfeccionar el régimen de incompatibilidades para evitar que quienes han gestionado determinadas áreas de la Administración o asesorado a quienes tienen que tomar decisiones en ellas pasen, sin solución de continuidad, a prestar servicios en el sector privado en el mismo ámbito de actividades.

Con todo, pienso que si se hubieran aplicado con decisión las normas ya vigentes se habría hecho mucho más difícil la acción de los corruptos y aunque no se hubieran evitado muchos de los casos que se han conocido, seguramente, se les habría puesto término antes. Por tanto, siendo muy importante disponer de instrumentos jurídicos adecuados para reaccionar contra este fenómeno degenerativo, mucho más lo es la voluntad de no transigir con él y de aplicar, desde el primer momento y con energía, los existentes.

2. Se ha dicho que una de las principales causas de la corrupción municipal es la atribución a los ayuntamientos de importantes competencias en materia de urbanismo y es evidente que muchas de las actuaciones realizadas en su ejercicio no sólo se han demostrado ilegales sino que tenían que ver con tramas encaminadas al enriquecimiento personal. De ahí que sea lógico pensar que de no haber estado en manos municipales esas facultades se habrían evitado numerosos casos de edificación ilegal, de destrucción del paisaje

y de corrupción y especulación. Sin embargo, creo que ese no es el problema.

En efecto, poner en manos de los Ayuntamientos las decisiones relativas a cómo deben ordenarse las ciudades y pueblos es coherente con la posición que les corresponde. Naturalmente, ha de asegurarse a la vez que cuando puedan afectar a intereses supramunicipales se armonicen con los de carácter provincial, autonómico o estatal que se vean concernidos. Ahora bien, digo que en las competencias municipales no está la raíz del problema porque no se debe olvidar que las Comunidades Autónomas, con instrumentos para vigilar y reaccionar contra actuaciones locales ilegales, no siempre los han hecho valer y, que cuando han actuado, no se han distinguido por su agilidad y firmeza. Del mismo modo, los tribunales de justicia, en particular los de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, tampoco se han destacado por dar una respuesta rápida, ni siquiera en vía cautelar, a recursos contra actuaciones de los entes locales cuya ilegalidad se afirmaba con insistencia y que podían desencadenar consecuencias muy graves para los intereses generales.

Las causas son, pues, más generales y tienen que ver con la resolución necesaria para enfrentarse directamente al problema.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

Cabe afirmar que, hasta que no se implantó en España la democracia, no existió una persecución propiamente dicha de la corrupción pública. Quizá por eso los mecanismos correctores dispuestos, tanto legales, como institucionales, ya posean éstos un alcance preventivo, ya reactivo o represivo, se muestren, aún, imperfectos e insuficientes. No en vano, la mayoría de los mismos han ido incorporándose como reacción puntual al estallido de grandes escándalos que han sacudido a la opinión pública, alcanzando un grado considerable de repercusión social. Así, fue, principalmente, a finales de la década de los ochenta y principios de la de los noventa del pasado siglo cuando se celebraron los primeros grandes procesos por corrupción. Los mismos afectaban a la concesión de licencias para la construcción de importantes obras públicas, dando lugar a facturaciones y pagos a «sociedades pantalla», creadas «ad hoc», que no respondían a trabajos reales, por lo que, en realidad, constituían auténticos sobornos, destinándose el dinero a cargos públicos o a la financiación encubierta de algún partido político. Como respuesta legislativa se introdujo en el Código Penal el delito de tráfico de influencias en 1991, y, algo más tarde, esto es, en 1995, se reformó la legislación sobre contratación pública, creándose, seguidamente, en 1996, la Fiscalía Anticorrupción. Por su parte, el Código Penal de 1995, sistematizó, sin aportar grandes novedades, los avances experimentados en la persecución jurídica de algunas de las más graves manifestaciones de la corrupción pública. No obstante, pese a lo indicado, sigue observándose una importante falta de transparencia y de control efectivo de la actuación de las instituciones públicas, particularmente en los

ámbitos local y autonómico, aunque, también, en la llamada administración instrumental, en todos los niveles de gobierno, lo que favorece notablemente el clientelismo. Así, amparadas en el conocido fenómeno de la «huida del Derecho administrativo», numerosas fundaciones, gerencias y empresas públicas parecen haber resucitado el «spoils system» decimonónico, llenándose de empleados públicos, escogidos por libre designación, que no por mérito y

capacidad, cuya principal cualificación consiste en su demostrada fidelidad al partido político gobernante o en su condición de familiares, amigos o favorecidos de quienes forman parte de aquél, lo que les hace carecer, no sólo de la formación adecuada para desempeñar el puesto correspondiente, sino de conciencia alguna de servicio público. A su vez, hay que insistir en la denunciada falta de transparencia y de controles que resulta del deficiente sistema regulador de la financiación de los partidos políticos. No en vano, éstos siguen sin rendir cuentas veraces de sus ingresos y gastos, de los que suelen dejar fuera a las fundaciones de ellos dependientes, habituales receptoras de sustanciosas subvenciones y donaciones. De esa forma ocurre al tiempo que evitan dar explicaciones de cuáles son las razones por las que se les suelen perdonar las elevadas deudas en las que reiteradamente incurren. Así, pese al sistemático incumplimiento de la escasamente rigurosa legislación vigente, lo cierto es que los mismos jamás son sancionados, ni siquiera a devolver el dinero que obtienen de fuentes expresamente prohibidas. Por otra parte, a lo ya dicho cabe añadir, como factor propiciatorio de la corrupción, la existencia de un muy exiguo régimen de incompatibilidades legales, afectando, en especial, a los alcaldes y concejales, el cual, además, habitualmente se ve incumplido. A su vez, resulta muy de lamentar la constatación de la escasez de normas, en especial, de carácter autonómico y local, destinadas a regular los conflictos de interés que afectan a las respectivas Administraciones Públicas. A estos efectos, no es nada raro observar cómo se promueve la creación de empresas mixtas, público-privadas, que se hacen destinatarias de contratos públicos de importe, a veces, muy elevado, sin competencia alguna. En consecuencia, mientras no se mejoren legalmente, esto es, con independencia de lo que dispongan bienintencionados «códigos de buen gobierno» administrativo, los mecanismos preventivos y de transparencia que han de regir las actuaciones de las Administraciones Públicas; se intensifiquen los controles legales, tanto internos como externos, de los actos económico-financieros que protagonizan, en particular, los ayuntamientos y las diputaciones provinciales; se revise la Ley de Financiación de los Partidos Políticos, a fin de acabar con las malas prácticas que aquéllos protagonizan, aprovechándose de las zonas de penumbra existentes; se hagan efectivas contra todos ellos las sanciones legalmente previstas; y se conciencie a las formaciones políticas y a los empleados públicos de que su obligación estricta consiste en servir los intereses generales; y se persuada a los ciudadanos y medios de comunicación social de su deber constante de denunciar toda forma de corrupción, ésta seguirá extendiéndose, sin apenas trabas, en detrimento de la credibilidad misma de nuestro sistema político.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

Podríamos distinguir cuatro niveles de control de la corrupción: al primero de ellos, el político (y, antes, el ético social), me he referido en las dos preguntas anteriores. Un segundo nivel sería el propiamente administrativo. Los dos restantes, por último, serían controles judiciales: el contencioso (tercer nivel) y el penal (cuarto nivel). En mi opinión, esta clasificación en cuatro niveles es también una gradación del orden en el cual deben intervenir: los dos primeros niveles deben considerarse controles ordinarios, es decir, son aquellos que deberían entrar en acción en primer lugar, y su aplicación debería bastar para poner remedio, en la mayoría de las ocasiones, a la generación de la corrupción pública. Los controles judiciales deberían actuar solo en casos excepcionales y, entre ellos, el penal no debería perder nunca su función de última ratio.

Pues bien, la situación española puede definirse, a mi juicio, por un claro desajuste en esta gradación: la nula eficacia de los primeros ha deparado una excesiva utilización de los segundos. Por más que, como recientemente ha recordado nuestro Tribunal Supremo a propósito de los delitos urbanísticos, la «desastrosa situación» de nuestro país y la «inoperancia de la disciplina administrativa» justifique acudir, cada vez con mayor intensidad, al derecho penal (STS, Sala 2ª, 1127/2009, de 27 de noviembre), la ineficacia de los controles políticos y administrativos muy difícilmente podrá ser suplida por la represión penal. Entre otras cosas, porque, como demuestran los estudios criminológicos en la materia, la represión penal sólo puede llevarse a cabo, por la propia naturaleza de la acción punitiva estatal, en un momento en el cual la corrupción administrativa ya se ha convertido en un caldo de cultivo en el que, retroalimentando sus propias causas, ha conseguido generar otros comportamientos delictivos a ella asociados, de igual o mayor gravedad, y de muy difícil erradicación.

De manera que, por importante que sean los instrumentos policiales y judiciales contra la corrupción, la mayor tarea por hacer se encuentra en los controles supuestamente ordinarios, sin cuyo despliegue poco podrán hacer aquéllos.

En concreto, en relación con la corrupción urbanística, creo que es necesario incrementar los mecanismos que faciliten la transparencia de la gestión, sobre todo a nivel municipal, atribuyendo al pleno del ayuntamiento las correspondientes funciones de control, con plena observancia de los derechos de información de la oposición municipal, así como el incremento de la actividad de inspección y sanción, que debería de desplegarse también, en su específico ámbito (el disciplinario), por parte de las corporaciones profesionales sin cuyo concurso —y el de sus colegiados— no serían posible estos fenómenos.

La labor de la administración autonómica es también deficiente, ya que aunque tiene también atribuidas importantes competencias en inspección y sanción, éstas no se ejecutan con la intensidad debida. Hay que hacer tam-

bién mención a la importante labor que podrían llevar, en su terreno propio, los órganos consultivos autonómicos, con importantes funciones supervisoras, según los casos, en materia de disciplina urbanística y contrataciones públicas.

SISTEMAS DE FINANCIACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

4. Más en concreto, ¿Modificaría Vd. las vías de financiación de los ayuntamientos, para que dependieran menos de la ordenación del suelo?

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Es una convicción compartida por todos: la excesiva dependencia de los ingresos procedentes de la ordenación y gestión urbanística unida a la burbuja inmobiliaria ha propiciado la corrupción. No es difícil coincidir en la necesidad de reformar de una vez por todas el sistema de financiación de los ayuntamientos para garantizar la suficiencia de los recursos con los que hacer frente al coste de los muchos servicios que prestan sin ser titulares de la correspondiente competencia. Pero los sucesivos Gobiernos, lejos de paliar esa crónica insuficiencia que todos denuncian, han incumplido de forma clamorosa los compromisos contraídos para elevar su porcentaje de participación en los ingresos y gastos públicos. No parece que éste sea el mejor momento, pero, si hemos de creer a los expertos, la situación financiera de los ayuntamientos es insostenible.

JOSÉ CEREZO MIR

Sin la menor duda.

VALENTÍN CORTES DOMÍNGUEZ

No soy un experto, ni mucho menos, en financiación de los entes públicos, pero salta a la vista que una financiación centrada en la gestión del suelo, no ha dado los resultados apetecidos; ahora los ayuntamientos están en clara situación concursal al depender en gran parte del suelo y de la construcción; y cuando han estado en la época de auge de la construcción, además de permitir la financiación, es obvio, ese sistema ha dado lugar al chalaneeo, la arbitrariedad, la especulación mas desahogada y, en muchos casos, a claras extorsiones que los promotores y constructores han soportado, en muchos supuestos, sin protesta alguna, quizá concientes que la corrupción era tan generalizada que esa era la única manera de poder funcionar en el mer-

cado .Por consiguiente, soy partidario de cambiar el sistema de financiación y, también, de modificar la legislación sobre el suelo, que, entre otras cosas, debe dar las competencias, según mi criterio, a las comunidades autónomas y al Estado. Pero, como le he dicho anteriormente, no soy experto en ésto y, por tanto, todo lo digo con la humildad del que solo es aficionado.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

La insuficiente financiación de los ayuntamientos, mal permanente de la Administración Local, se agrava a medida que se les encomienda o se les demanda la prestación de más servicios. Y no hay duda de que en pequeños municipios puede ser una tentación difícil de resistir la concesión de licencias que no reúnen todos los requisitos o la aprobación de planes o de actuaciones de las que se espera, al margen de su mayor o menor acomodo al ordenamiento jurídico, ingresos para la corporación, beneficios para el pueblo y, a veces, simplemente, dinero o recompensas de otro tipo para los munícipes que toman esas decisiones o para sus allegados. La garantía efectiva de la suficiencia financiera reduciría, por tanto, ese riesgo. No obstante, si tenemos en cuenta clamorosos sucesos de corrupción en otros ámbitos y, en particular, en las Comunidades Autónomas, parece que la falta de recursos bastantes no es el problema.

La clave está en los controles y, sobre todo, en ejercerlos antes de que salten a la luz pública los escándalos. Controles administrativos, judiciales y políticos. Entre los primeros, el respeto al procedimiento y a las normas que aseguran la transparencia en el proceso de decisión y en el de ejecución de lo resuelto. También el ejercicio pleno de los que fiscalizan previa y sucesivamente la aplicación de los fondos públicos y la correcta recepción de los bienes o servicios financiados con ellos. Y, en general, la vigilancia que en el seno de Administraciones organizadas jerárquicamente corresponde a quienes desempeñan cargos y responsabilidades superiores sobre quienes dependen de ellos. Entre los segundos, la justicia cautelar debe ejercerse con más intensidad y ha de hacerse lo necesario para que tanto ésta como la de fondo no se retrasen —como ahora, por razón de las deficiencias estructurales de la Administración de Justicia— durante años, ya que entonces resultan ineficaces pues los desmanes ya se han cometido y pueden ser irreversibles.

Por lo que hace a los controles de carácter político, cabe distinguir los que llamaré internos y los externos. Los primeros son los que se ejercen —o se deben ejercer— por quienes dirigen la actuación de una determinada Administración. Pienso en esa dirección en un doble sentido: el inmediato, o sea el que se refiere a la ejercida por las personas que están al frente de ella y toman las decisiones correspondientes. Está muy relacionado con el de tipo jerárquico que he mencionado antes pero se distingue de él en que la supervisión en que consiste tiene que ver, más con el respeto a la orientación general trazada para la acción administrativa que con su regularidad jurídica.

También incluyo en esta variante el control político ejercido de manera mediata por el partido o formación política al que pertenecen los concejales que integran la mayoría municipal.

En el espacio municipal al que se refiere la pregunta no cabe esperar demasiado de los controles internos inmediatos pues, normalmente, el alcalde y los concejales que forman parte del equipo de gobierno local participarán de las decisiones. En cambio, sí es posible que el partido político al que pertenezcan mantenga una actitud vigilante y que utilice los resortes a su disposición para impedir eventuales actuaciones indebidas. Ciertamente, tampoco, estos controles están dando el resultado que debieran porque, cuando cabe utilizarlos —porque no se trata de corporaciones dominadas por concejales elegidos en listas de agrupaciones de electores o de formaciones estrictamente locales— o no se ejercen, o se aplican tarde, o se hacen valer de manera insuficiente.

Su efectividad dependerá del fortalecimiento de la conciencia cívica, de los avances que se logren en el empeño de moralizar la vida pública y, singularmente, de la disposición de los electores a retirar su confianza a aquellas formaciones políticas que no reaccionen con energía ante las muestras de corrupción que protagonicen sus miembros o personas próximas a ellos.

Por lo que hace a los controles políticos externos, los que ejerce la oposición y los que se hacen valer desde la opinión pública, no siempre llegan a tiempo y, por sí solos, carecen de eficacia jurídica para corregir de inmediato las irregularidades que se aprecien. No obstante, es cierto que, a veces, la presión que despliegan, sobre todo cuando es reflejada con intensidad en los medios de comunicación, alcanza resultados. Es muy difícil, sin embargo, que esta forma de control llegue a ser eficaz en los miles de ayuntamientos que existen en España porque en la mayor parte de las ocasiones las operaciones municipales sospechosas de corrupción no llegarán a la opinión pública.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

La principal causa que explica, de forma específica, por qué la corrupción ha arraigado hasta tal punto en el ámbito local no es otra que el bien conocido déficit estructural de recursos económicos que padecen crónicamente los gobiernos, sobre todo, municipales. Dicha carencia ha constituido el pretexto alegado por los mismos para financiarse a través de un ejercicio desmedido, y, en demasiadas ocasiones, ilícito, de sus competencias referidas a la ordenación del suelo. De ese modo, se ha contribuido a exacerbar la explosión inmobiliaria, experimentada en las últimas décadas, alentando una economía especulativa, favorecedora de una auténtica rapiña de los fondos públicos, habida cuenta del aprovechamiento ilegítimo, tanto personal como corporativo, obtenido por sus actores, que ha traído, además, consigo, un urbanismo salvaje, causante de irreparables daños medioambientales. Semejante dependencia de tal fuente de obtención de recursos es de todo punto insostenible,

ya que convierte, a menudo, a los municipios en auténticas plataformas de negocios y de tráfico de influencias, sometiendo a los mismos a los dictados del poder económico. La principal forma de desterrar esta práctica consiste en proporcionarles ingresos suficientes a aquéllos, a través de vías transparentes, hecho éste que sólo se conseguirá imponiendo su participación efectiva en el reparto de lo recaudado por los tributos de los que se beneficia la respectiva Comunidad Autónoma. El reconocimiento explícito que efectúan varios Estatutos de Autonomía «de segunda generación», de un listado de competencias propias de los municipios, referidas al ámbito competencial autonómico, que han de ser, a su vez, desarrolladas, por expreso mandato estatutario, en la nueva legislación autonómica de régimen local, supone, en este sentido, un importante paso adelante, ya que conlleva la previsión expresa de suficiencia financiera para el ejercicio de tales competencias. Dicha participación en los ingresos procedentes de los tributos cuya recaudación percibe la respectiva Comunidad Autónoma es deseable que se produzca a través de fondos no condicionados, que se habrán de repartir entre los municipios, de acuerdo con un compromiso anual de incremento paulatino de los mismos, conforme a variables tales como su población, superficie, grado de dispersión, e ingresos previsibles, en relación con lo recaudado a través de esa fuente de ingresos esencial para aquéllos que constituye el Impuesto de Bienes Inmuebles. Sólo de esta forma se conseguirá desterrar el recurso a vías alternativas, que conllevan, en demasiadas ocasiones, el clientelismo y el enriquecimiento ilícito de los munícipes, habida cuenta de la casi total ausencia de controles efectivos, tanto internos como externos, de los actos económico-financieros que aquéllos desarrollan.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

En la actualidad, los recursos financieros de los municipios provienen de sus propios tributos, de las transferencias del Estado y de las de las Comunidades Autónomas. Las reformas para paliar sus deficiencias deben venir por una mayor participación en los tributos autonómicos. La recaudación de algunos de estos tributos debería de cederse, con carácter incondicionado, a los ayuntamientos, en función de determinados parámetros. Ahora bien, es discutible que una mayor financiación municipal por estas vías vaya a traer consigo necesariamente una reducción del volumen de recursos provenientes de determinados instrumentos ligados a la ordenación del suelo municipal, principalmente mediante la firma de convenios urbanísticos con promotores particulares, gracias a los cuales los municipios pueden obtener importantes plusvalías.

Hay que recordar que los convenios urbanísticos, tanto los de mera gestión como los que suponen una modificación del planeamiento, pueden ser una fuente de ingresos lícita para las arcas municipales. El problema se origina cuando se recurre a ellos sin ningún tipo de límite ni regulación. Es posi-

ble que haya que avanzar en la línea iniciada hace ya algunos años, introduciendo aún un mayor control en la aprobación de los convenios, garantizando la transparencia de los mismos mediante su debate y aprobación en el Pleno de la corporación, fortaleciendo la tutela de la administración autonómica a través de los planes territoriales y asegurando que el destino de los recursos generados sea efectivamente el que está legalmente predeterminado.

La línea a seguir es, por lo tanto, la de una mejor regulación de los convenios urbanísticos, limitando su uso como fuente de financiación municipal, y extremando los controles políticos y administrativos para su realización, todo ello acompañado del establecimiento de nuevas fuentes de financiación de los ayuntamientos.

Ahora bien, la tesis de que el crecimiento urbanístico excesivo y los fenómenos de corrupción que suelen acompañarle no son sino la consecuencia de la asfixia económica a la que están sujetos muchos ayuntamientos, que no disponen de medios suficientes para proveer a su población de los servicios que demanda, debe también matizarse y, en todo caso, habría que distinguir entre grandes ciudades y municipios de tamaño medio o pequeño. En estos últimos no es infrecuente encontrarse con que la pretendida falta de recursos del ayuntamiento se debe, en gran medida, a los excesivos servicios que éste pretende prestar (no siempre necesarios y en muchas ocasiones fuera de sus competencias) cuando no a la sobredimensionada plantilla funcional con la que se cuenta.

Está por constatar, por ejemplo, el volumen real de fondos provenientes de convenios o de otras prácticas urbanísticas, irregulares o no, que han servido para satisfacer necesidades reales de sus vecinos. Tan urgente como la reforma de las fuentes de financiación municipal es la regulación, que empieza a emprenderse ahora en algunas Comunidades Autónomas, del catálogo de competencias y servicios para los que los ayuntamientos podrán usar esas fuentes de financiación. En caso contrario, se recurrirá de nuevo al uso exorbitado de los convenios u otros modos de generar plusvalías a costa del suelo público en cuanto el mercado, superada la crisis inmobiliaria, lo vuelva a permitir.

En otro orden de cosas, hay al menos una reforma más en el ámbito local que no puede hacerse esperar por más tiempo: la que debe desterrar de las corporaciones municipales los fenómenos de transfugismo que tan frecuentemente se asocian a la corrupción política municipal. Siendo cierto que la línea iniciada por el Tribunal Constitucional en los ochenta al declarar inconstitucional las disposiciones al respecto de la entonces vigente Ley de Elecciones Locales acota en gran medida las posibilidades del legislador, no lo es menos que aún no se han explorado las diversas alternativas permitidas constitucionalmente, incluyendo la elección directa de los alcaldes. De lo que sí tenemos ya prueba sobrada es de que al transfugismo político municipal no puede ponerse coto mediante acuerdos políticos entre partidos. Desde su misma constitución, el pacto contra el transfugismo ha venido incumplándose sistemáticamente por todas las fuerzas políticas firmantes.

DE LEGE FERENDA

5. *¿Puede emitirnos alguna sugerencia sobre posibilidades de lege ferenda de modificar, con efectos positivos en la lucha contra la corrupción, la composición o las prácticas de funcionamiento de la Fiscalía anticorrupción, órganos jurisdiccionales competentes en casos de aforados, Tribunal de Cuentas, etcétera? ¿El número de delitos de esta índole esclarecido por los órganos de la jurisdicción competente le parece razonable o piensa que debemos temer que sólo representan una parte mínima del iceberg?*

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

La creación en 1995 de la Fiscalía Anticorrupción, la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, fue sin duda un paso decisivo en la lucha contra la redes que de forma organizada practican la corrupción. En los últimos años se ha reforzado notablemente esta Fiscalía especializada en la persecución de este tipo de delitos, poniendo más medios personales y materiales a su disposición. Pero seguramente el personal al servicio de esta institución (no sólo fiscales y policías, sino también inspectores de Hacienda y expertos con conocimientos técnicos en contabilidad, finanzas, urbanismo, etc) resulte aún insuficiente. Por otra parte, los servicios de la policía especializados en la lucha contra el blanqueo de capitales procedentes del crimen organizado o de las tramas de corrupción actúan con un alto grado de profesionalidad y eficacia. Y eso se ha notado.

Pero mucho me temo que la corrupción detectada es sólo es la punta del iceberg. De acuerdo con la información facilitada por la Fiscalía General del Estado, en noviembre de 2009 la Justicia tenía abiertas 730 causas penales contra políticos por corrupción. El porcentaje de imputados sobre el número total de cargos públicos no es elevado. Pero lo cierto es que en el índice de percepción de la corrupción al que antes hacía referencia, el que elabora anualmente la organización Transparencia Internacional, España ha perdido posiciones al pasar del puesto 28 que ocupaba en 2008 al 32 de una lista de 180 países.

En cuanto al control ejercido por el Tribunal de Cuentas o por los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, quisiera subrayar el importante papel que los procedimientos de verificación de cuentas pueden jugar en la prevención y detección de la corrupción. Es verdad que el Tribunal de Cuentas no tiene como misión específica combatir la corrupción. Su principal función es asegurar una utilización regular y racional de los fondos públicos, una gestión apropiada y rigurosa de esos fondos, la optimización de los recursos públicos. Pero en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras, accede a una valiosa información y el análisis o procesamiento de esa información le permite detectar situaciones y comportamientos irregulares que, eventualmente, pueden servir de base a la actuación de otras instancias,

encargadas de perseguir directamente esas conductas. Es a estas últimas a las que corresponde sacar conclusiones acerca de la existencia o no de corrupción. El Tribunal de Cuentas carece de competencias para perseguir o reprimir las conductas presuntamente corruptas, salvo las infracciones meramente contables. Ni tiene la capacidad de investigación y obtención de pruebas de cargo de la policía o la justicia. Pero sí puede coadyuvar al éxito de la lucha contra la corrupción en el ejercicio ordinario de sus funciones. Para empezar, esa función auditora produce un efecto disuasorio general. Esa supervisión permanente, constante, tiene un efecto preventivo. La sombra de una posible auditoría sobre cualquier institución o entidad que maneje fondos públicos y el temor a la difusión pública de los resultados en informes y memorias actúa como un freno que hace que muchos prefieran no correr riesgos. Además, en el ejercicio de la función fiscalizadora, el Tribunal puede detectar bolsas o focos de corrupción, actuaciones anómalas, que van más allá de una puntual irregularidad. Pues bien, si considera que hay indicios serios de corrupción organizada remite el expediente a la Fiscalía Anticorrupción para que abra la correspondiente investigación. En no pocas ocasiones, la Fiscalía ha actuado sobre la base de la información suministrada por el Tribunal.

Creo firmemente en la necesidad de fortalecer el papel del Tribunal de Cuentas. Es una institución, desconocida para el gran público, que viene haciendo, a mi juicio, un excelente trabajo, no suficientemente reconocido. Además de la memoria, elabora cada año decenas de informes sumamente interesantes. Lo que ocurre es que la repercusión de sus actuaciones es por lo general escasa. Quizá por la complejidad de su contenido, que no está al alcance de ciudadano medio, del no iniciado. O por el desfase temporal con que se envían al Parlamento esos informes (tres años como media desde el momento en que se produjeron las irregularidades). Pero es también responsabilidad de los medios de comunicación, que no prestan a esos informes la debida atención y no se hacen eco de las críticas que en ellos se formulan. Se echa de menos un auténtico periodismo de investigación, que indague a fondo en los focos de corrupción, a partir de las revelaciones contenidas en este tipo de documentos, y no se limite a poner en circulación informaciones procedentes de filtraciones interesadas

De acuerdo con la información proporcionada por el Tribunal de Cuentas, en España los indicios de corrupción se han detectado sobre todo en el ámbito de la contratación pública (licitaciones no competitivas), de las subvenciones públicas, de la recaudación fiscal (tramas organizadas para defraudar el IVA o evadir otros impuestos), y de las fundaciones o entidades públicas no sujetas al Derecho administrativo, que se someten a las reglas del Derecho privado en materia de contratación, de personal, de régimen presupuestario o contable (un caso emblemático fue el protagonizado por el FORCEM, la fundación para la formación profesional).

En los procedimientos de adjudicación de contratos y obras o adquisición de bienes y servicios por organismos públicos, las Administraciones españolas no se distinguen precisamente por un cumplimiento escrupuloso de las nor-

mas establecidas. Se suele eludir con frecuencia el procedimiento más recomendable, más objetivo y transparente, que es el de subasta pública. Y no siempre se invita a varias empresas a participar y presentar ofertas. Es más, un procedimiento excepcional, como es la adjudicación directa sin licitación por razones de extrema urgencia, se convierte en regla, en el procedimiento ordinario. Por simple comodidad o por algo más. El control regular de las posibles irregularidades en el procedimiento de adjudicación se realiza cuando éste ya ha concluido (y se descubre, por ejemplo, que el precio que se paga por el alquiler de un edificio de oficinas está muy por encima del de mercado o que el estudio contratado es una simple fotocopia de un documento que circula en Internet). Las irregularidades que pueden encerrar un caso de corrupción pueden encontrarse ya en el anuncio del contrato, en la descripción de las condiciones o características del producto o servicio que se va a adjudicar, porque se pueden introducir elementos de preselección que condicionan el resultado, que favorecen claramente a una entidad o un proveedor previamente escogido (que no es el que presenta la mejor oferta), o puede basarse en una estimación incorrecta de las necesidades (la decisión de contratar los servicios de una empresa de comunicación o relaciones públicas no responde a una necesidad objetiva). Otros aspectos que conviene controlar atentamente son la inclusión de cláusulas contractuales desventajosas para la Administración; las modificaciones sucesivas de las condiciones convenidas (obras públicas); el cumplimiento de los requisitos de calidad (si el material entregado o la prestación realizada se ajusta a lo acordado o es defectuosa); la presentación de facturas falsas...

En cualquier caso, es exigible una mayor transparencia. La documentación relativa a los procedimientos de contratación tendría que poder consultarse en tiempo real en Internet. Pero no sólo en esos procedimientos. También en relación con las actividades, los intereses y el patrimonio los cargos públicos. Se ha registrado algún avance en la declaración de actividades de los parlamentarios en orden a la aplicación del régimen de incompatibilidades, pero se puede ir un poco más lejos en relación con las declaraciones de renta y patrimonio de los cargos públicos, concejales incluidos. No estaría de más tampoco que se estableciera algún criterio en torno a los regalos, obsequios o invitaciones que pueden aceptar los cargos públicos (fijando, por ejemplo, un límite, una cuantía o valor máximo).

Mención aparte merece el control de la financiación de partidos políticos, dada la estrecha conexión entre corrupción y financiación irregular de los partidos. Los partidos juegan un papel esencial en nuestras democracias y tienen que cubrir sus gastos con una adecuada financiación, pública o privada, pero esa legítima necesidad puede hacerlos muy vulnerables a la corrupción. En España, ese control, que no se limita al presupuesto ordinario de los partidos (a la financiación que reciben anualmente para atender sus gastos corrientes), sino que se extiende a los gastos realizados en cada una de las convocatorias electorales, sigue adoleciendo de graves carencias (opacidad, información incompleta, irregularidades contables, ausencia de sanciones

eficaces en caso de incumplimiento, que sale gratis), lo que causa no poca perplejidad porque los partidos deberían ser los primeros en dar ejemplo.

Como es sabido, el Tribunal de Cuentas ha venido denunciando en sus numerosos informes (casi 700 en total) esas carencias, que se resumieron y sistematizaron en la Moción relativa a la modificación de la normativa sobre financiación y fiscalización de los partidos políticos, aprobada por el Pleno en el año 2001. Esa moción y la correspondiente resolución de la Comisión Mixta están en el origen de la reforma de la Ley de Financiación de los Partidos Políticos aprobada finalmente en 2007. Algo se ha avanzado (se prohíben las donaciones anónimas, se prevé, a modo de sanción administrativa, que no se harán efectivas las subvenciones públicas a las formaciones políticas que no hayan cumplido con las obligaciones legales de transparencia), pero falta aún mucho camino por recorrer. Los partidos no parecen interesados en potenciar las facultades de fiscalización y sanción del Tribunal de Cuentas. No se acaba de resolver el problema de la condonación de las deudas contraídas con las entidades financieras, un verdadero escándalo. La nueva Ley impone los partidos la obligación de dar cuenta de cualquier modificación de las condiciones de la deuda al Tribunal de Cuentas y al Banco de España. Pero esas condonaciones tendrían que prohibirse tajantemente. El control debería extenderse a las fundaciones ligadas a los partidos. Pero lo más preocupante, desde la perspectiva que ahora nos interesa, es el nivel de endeudamiento de los partidos, pese a la generosa financiación pública. No pueden seguir viviendo por encima de sus posibilidades. Es una situación insostenible. Hay que limitar de forma efectiva los desorbitados gastos electorales, un verdadero derroche de recursos.

En suma, como primera providencia, habría que tomarse en serio los informes del Tribunal de Cuentas, porque ofrecen en conjunto una cartografía completa y precisa de los focos de corrupción en nuestro país.

JOSÉ CEREZO MIR

Dada la politización, probablemente irreversible, de nuestra Administración de Justicia, parece conveniente que en la Fiscalía anticorrupción estén representadas siempre todas las asociaciones de fiscales. Probablemente la cifra oscura en este tipo de delitos es bastante elevada.

VALENTÍN CORTES DOMÍNGUEZ

Decía mi maestro, el Prof., Gomez Orbaneja, cuando le hacían alguna pregunta similar a la que me hace, que, en esos casos, él promulgaría una ley con artículo único: «que se quede todo como está». Era evidente que Gomez Orbaneja desconfiaba del legislador de aquellos tiempos. Fuera de bromas, usted plantea el problema sustancial que tiene en este momento el ordena-

miento procesal: el proceso penal actual, su regulación y la aplicación que se hace en la práctica de la fase instructora no resisten el menor análisis.

No es el momento de entrar en el análisis de la instrucción penal española, pero sí de decir que el ciudadano no entiende cómo los procesos penales (las instrucciones) duran años; cómo pueden estar inactivos durante meses, para pasar, sin justificación aparente, a una actividad frenética con gran repercusión mediática; cómo lo que hace un juez, el que está sentado en la mesa de al lado, lo cambia sin sonrojo del sistema judicial; cómo puede un juez preservar los derechos del acusado, si al mismo tiempo lo está persiguiendo; cómo pueden decretarse secretas las instrucciones y diligencias sumariales por periodos tan continuados de tiempo; cómo pueden tener los jueces de instrucción tanto poder, al punto de disponer, sin criterios preestablecidos, de la hacienda, de los derechos e incluso de la libertad de los acusados; o, por poner un último ejemplo, cómo puede un juez investigar toda la vida del acusado, haciendo una investigación universal de la conducta de aquel, a la búsqueda, no tanto de la certeza o probabilidad del delito acusado, como de otros que no lo han sido.

En definitiva, este sistema que es malo y que funciona mal, es especialmente chirriante cuando el caso tiene repercusión pública, como ocurre con todos los supuestos de corrupción que se persiguen penalmente.

Desde este punto de vista, yo soy partidario que la instrucción penal esté en manos del Ministerio Fiscal y que las medidas cautelares reales y personales las tome el Juez de Instrucción; pero, para eso, habrá que cambiar el modelo, también, de Ministerio Fiscal.

Para decirle mi opinión, no creo que exista mucha voluntad política de hacer todo eso.

Pero, siendo para mi, como lo es, importantísimo que el ciudadano no pueda tener duda de que tiene un magnifico sistema judicial, que funciona sin atisbo de corrupción alguna, como si fuera la esposa del Cesar, a mi me parece imprescindible establecer un sistema de enjuiciamiento nuevo de las responsabilidades civiles y penales de los integrantes del poder judicial, con la creación de órganos ex novo no integrados por miembros de la Judicatura. Por lo demás, el sistema de aforamiento me parece, precisamente, el adecuado, para luchar contra la corrupción de los políticos y resto de servidores públicos.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Desde el punto de vista de la respuesta judicial, es preciso reiterar también aquí que resulta absolutamente imprescindible contar con un número suficiente de jueces —ahora no lo hay— y con una Administración de Justicia dotada del personal necesario y debidamente formado —en este momento, tampoco se dispone de él en la medida precisa— y con los medios adecuados para realizar su función, que siguen sin serlo. Solamente cuando se den

esas condiciones podrá esperarse un control judicial ágil. Sin ellas, será difícil que se produzca a tiempo.

Por lo que se refiere a los aforamientos, pienso que ya están previstos los suficientes, bien por la Constitución, bien por los estatutos de autonomía o por la Ley Orgánica del Poder Judicial y que no es cuestión de ampliarlos, ni tampoco de reducirlos porque no me parece que compense poner en marcha y tramitar iniciativas de reforma estatutaria o legislativa porque, a los efectos de lo que estamos hablando no me parece que sea un problema el aforamiento. Si se está pensando en residenciar en determinados órganos judiciales el conocimiento de las causas relativas a asuntos de la denominada corrupción pública, tampoco me parece la mejor solución. De lo que se trata, insisto es de que haya el número de jueces necesario y de que estén en condiciones técnicas y materiales de ejercer la jurisdicción con la celeridad compatible con el respeto a las garantías que todo proceso judicial exige.

En cuanto al cometido del Tribunal de Cuentas, el retraso con el que actúa limita mucho el efecto preventivo y represivo de su cometido. Además, sería conveniente examinar con detenimiento el uso que las Cortes Generales dan a sus informes. De la respuesta que se obtenga, con seguridad se podrán extraer conclusiones útiles.

En fin, respecto de si ha aflorado la corrupción existente o si lo conocido es solamente la punta de iceberg, es difícil decir cuál es la medida exacta de aquélla. Ciertamente, comprende los hechos que han dado lugar a procesos judiciales y la mayor parte de los que se denuncian en los medios de comunicación, pero no es irrazonable pensar que, del mismo modo que no todos los delitos, faltas e ilícitos que se cometen llegan a los juzgados y tribunales o cobran estado público, tampoco emergen todos los hechos que expresan corrupción. Un conocimiento elemental de la realidad y el sentido común llevan a esta conclusión. No creo, en cambio, que haya fundamento para pensar que la parte principal permanece oculta y que la vida pública está corrompida. Todo lo contrario, como he dicho antes. El reto está en conseguir, mediante la respuesta enérgica y sostenida, no tanto acabar con la corrupción —pues seguirán produciéndose casos— sino con la imagen que proyectan los episodios que se descubren y sustituirla por otra en la que se perciba la decisión firme de combatirla a través de la exigencia efectiva de responsabilidades a quienes den lugar a ellos.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

El importante nexo existente entre la corrupción y el fenómeno del crimen organizado, según ha sido reiteradamente denunciado por la Fiscalía especial de ese mismo nombre, pone de manifiesto, tanto la expansión creciente de prácticas que, de quedar impunes, deterioran gravemente el funcionamiento del Estado, amenazando la estabilidad de sus instituciones, como la enorme dificultad que, en muchas ocasiones, reviste su persecución,

habida cuenta de su, en ocasiones, extrema complejidad. Aún así, cabe constatar el notabilísimo aumento de actuaciones de la propia Fiscalía, lo que se comprueba atendiendo al número de diligencias y procedimientos en los que interviene la misma, de acuerdo con lo declarado en su memoria anual. A este respecto, dicha Fiscalía se ha beneficiado de la actualización y redefinición de sus competencias, debida a la reforma operada en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en 2007, modificación ésta que ha mejorado considerablemente su operatividad, si bien los medios, tanto personales como materiales, con que cuenta se revelan todavía insuficientes para la realización eficaz de sus cometidos. De todos modos, el incremento del 100% que ha experimentado el número de diligencias incoadas en relación con el año pasado dice mucho a su favor; si bien, también, dichas cifras expresan el dato elocuente del volumen de asuntos que han quedado sin investigarse, y, en consecuencia, impunes, en años pretéritos, por falta de medios y competencias. A ello ha contribuido la constatación de lo inadecuado de la normativa vigente para frenar y sancionar adecuadamente prácticas, de inequívoco carácter mafioso y ámbito de actuación, en ocasiones, transnacional, que afectan, hoy, a municipios, Comunidades Autónomas, empresas públicas y partidos políticos. Así, el Código Penal de 1995 adopta un enfoque excesivamente clásico o tradicional, orientado a la criminalización de hechos cometidos por personas físicas, lo que contrasta con la naturaleza que presentan los delitos expresivos del fenómeno de la corrupción, protagonizados habitualmente por redes u organizaciones criminales, las cuales quedan, de ese modo, desprovistas de sanción penal en virtud del principio «societas delinquere non potest». En consecuencia, dicho Código, lastrado por una visión individualista de la autoría y participación delictiva, ha sistematizado, en su Título XIX, los «Delitos contra la Administración Pública», conceptuándolos en razón de su grave incidencia o repercusión en el correcto funcionamiento de las Administraciones Públicas, esto es, en lo que afecta al desempeño objetivo y plenamente sometido a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de las diversas actividades que a las mismas les compete prestar al servicio de los ciudadanos. En ese contexto se recogen tipos delictivos que reprimen abusos, verificados en los últimos tiempos, en el ejercicio de la función pública, los cuales afectan al tráfico jurídico-económico, marco éste en el cual las Administraciones Públicas realizan actividades inversoras y de contratación muy relevantes. Son, pues, modalidades delictivas en las que el móvil principal de la conducta típica se sitúa en la obtención de una ganancia ilícita. Así, destacan los delitos de prevaricación, tráfico de influencias, uso de información privilegiada, apropiación indebida, cohecho, malversación de caudales públicos y negociaciones prohibidas a funcionarios. A ellos se unen algunos delitos tipificados en otros Títulos del Código, que castigan el blanqueo de capitales, la falsedad, y los delitos referidos a la ordenación del territorio. No obstante, como ha puesto de manifiesto la Fiscalía especial, el Código Penal ha omitido contemplar a la corrupción vinculada al crimen organizado. Ello conduce derechamente a la declaración de impunidad de conductas que, dada su notable gravedad, objeti-

vamente se hacen mecedoras de reproche penal. Así, de forma muy destacada, se impone la necesidad de castigar penalmente, de forma adecuada, a las asociaciones u organizaciones de carácter criminal, ligadas al ámbito de la contratación de las obras públicas, combatiendo dichas estructuras, al tiempo que suprimiendo las ventajas patrimoniales con las que cuentan. Por ello, como ha requerido la Fiscalía, en el capítulo correspondiente de la Memoria del Fiscal General del Estado del último año, se solicita, de «lege ferenda», incriminar a esas asociaciones u organizaciones por la comisión del delito de blanqueo de capitales; estableciendo, además, un sistema eficaz de comiso. Se constata, en suma, la necesidad creciente de profundizar en la lucha contra la corrupción, reforzando la transparencia en los procedimientos administrativos de decisión; consolidando con más medios y competencias a los mecanismos externos de control y fiscalización administrativa, como el Tribunal de Cuentas; reformulando la normativa de financiación de los partidos políticos, nacida, en 2007, con lagunas importantes, como, sobre todo, aquélla que permite la obtención y el desvío de recursos a través de sus fundaciones; y, finalmente, potenciando la especialización de la persecución penal en materia de delincuencia económica, la cual se ha de ver acompañada de una importante mejora técnica de las previsiones recogidas en el Código, en la línea apuntada de reconocer la responsabilidad penal de las personas jurídicas, tal y como se observa ya en algunos Estados de nuestro entorno continental.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

La represión policial y penal de la corrupción, y de los delitos que se asocian a ésta, sobre todo cuando el fenómeno ha adquirido connotaciones delincuenciales graves, requiere sin duda de acciones a niveles supranacionales. El diseño y la implementación de instrumentos para luchar contra ella debería cuanto antes situarse en un lugar de alta prioridad en la agenda de las instituciones de la Unión Europea.

En particular es esencial ser consciente de que estamos ante una modalidad de delincuencia económica en la que con frecuencia aparece una relación, a veces muy directa, con redes de crimen organizado. Para luchar efectivamente contra ella sería preciso arbitrar un elenco de medidas como las que proponía hace unos años el Informe del Instituto Andaluz de Criminología sobre la corrupción urbanística en nuestro litoral (AA.VV., *Prácticas ilícitas en la Actividad Urbanística. Un estudio de la Costa del Sol*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004) y que siguen siendo hoy en día perfectamente aplicables.

Entre estas medidas se encontrarían investigar sistemáticamente los fenómenos de corrupción con independencia del monto económico de los beneficios obtenidos o de los perjuicios irrogados; incluir estos delitos ente los que permiten técnicas como la intervención de agentes encubiertos, introducir figuras premiales efectivas y que aseguren la protección de las personas que colaboren con la justicia, contemplar penas que tengan efectivamente na-

turalidad disuasoria (y que se apliquen efectivamente) y replantearse los límites de la posibilidad de exigir responsabilidad penal a las personas jurídicas.

OTRAS CUESTIONES

6. Le agradeceremos cualquier otra aportación sobre la problemática de la corrupción política en nuestros días, en cualquier latitud y en esta dura tierra nuestra en particular.

JUAN MARÍA BILBAO UBILLOS

Si nos ceñimos a las prácticas de corrupción en la esfera pública, es obvio que no todas ponen en riesgo la propia supervivencia del sistema o su legitimidad. Todos intuimos que no es lo mismo un descuido, un error contable, una negligencia aislada, que una trama organizada de corrupción, o que una red de corrupción con conexiones con el crimen organizado (dos fenómenos que se alimentan recíprocamente: pensemos en el narcotráfico o en la mafia italiana o rusa, con su temible capacidad de infiltración). O asociada al tráfico de armas a escala mundial, un negocio de enorme envergadura, que mueve mucho dinero (en sobornos).

La globalización de la corrupción y su conexión con organizaciones criminales transnacionales cada vez más potentes y sofisticadas exige una estrategia de combate también global. Es preciso reforzar la cooperación entre los Estados en esta materia, en particular en lo que concierne al blanqueo de capitales. Por eso, creo que debemos prestar más atención a un objetivo que no acaba de incluirse en la agenda política internacional: la eliminación de los paraísos fiscales, que son el principal refugio del dinero negro obtenido de forma ilícita. La existencia de estos santuarios para ocultar y blanquear el dinero proveniente de actividades delictivas y evadir impuestos es sencillamente un escándalo. De momento, podría estudiarse la propuesta de negar el reconocimiento de personalidad jurídica a las sociedades constituidas en paraísos fiscales para intervenir en el tráfico mercantil español y vigilar estrechamente las operaciones o movimientos de fondos que tengan como origen o destino estos paraísos.

JOSÉ CEREZO MIR

La corrupción política se da, en mayor o menor medida, en todos los países. Para nosotros es especialmente preocupante la que existe en la mayor parte de los países iberoamericanos, con los que mantenemos, por razones obvias, estrechas relaciones políticas, económicas y culturales. Por esta razón España debería promover la cooperación internacional en la lucha contra la

corrupción, o cooperar en los intentos de erradicarla. En la raíz de la corrupción política, como en la de toda corrupción, hay un problema ético. La actual crisis de valores es, por ello, un caldo de cultivo muy favorable al desarrollo de la corrupción. La educación en la familia (institución que habría que robustecer en vez de convertida en objeto de ataque permanente) y en los centros de enseñanza es de una importancia capital para combatir la corrupción a largo plazo.

PABLO LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

La respuesta más eficaz que puede darse a las formas de corrupción que nos acompañan, aunque solamente opere en el medio y largo plazo, es la que se dirige a formar y acrecentar una conciencia cívica coherente con los fundamentos morales sobre los que descansa la convivencia. La educación se presenta, de este modo, como el instrumento principal en tanto enseña los valores compartidos y cómo ha de razonarse desde ellos para ejercer la propia libertad en el respeto a la Ley y a los derechos de los demás.

En definitiva, las soluciones verdaderas vendrán de la mano de la promoción de la moralidad pública y, también, de la defensa de los ideales frente al pragmatismo exacerbado en la conquista y ejercicio del poder y frente a la apatía, el desinterés o la resignación ante lo inevitable. A ello se refería no hace mucho Giovanni Sartori al reflexionar sobre el problema de la degradación de la política en Italia, bajo el título bien expresivo *Senza ideali molta ruberia*¹.

También me parece muy importante, por eso insisto en ello, el ejemplo que deben dar los gobernantes —y los que aspiran a serlo— en el doble sentido de respetar ellos mismos, incluso haciendo visible ese respeto, las reglas cuyo cumplimiento deben exigir a los demás y en el de perseguir sin descanso ni comprensión alguna las actuaciones corruptas, especialmente cuando vengan de sus propias filas.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ

La interminable sucesión de escándalos de corrupción que sacuden a nuestra democracia han de ser afrontados de forma decidida y resuelta. De lo contrario, esto es, si no se observa una voluntad efectiva, por parte de todos, de corrección de los mismos, se correrá el riesgo de que se extienda entre los ciudadanos un sentimiento de desapego o distanciamiento respecto del sistema político, que puede llegar a resultar una verdadera amenaza para la subsistencia del mismo. La anteposición de estrategias electorales, basadas en el desgaste, a toda costa, del adversario, y en la negativa a asumir y depurar res-

1 *Il Corriere della Sera*, de 21 de noviembre de 2009.

ponsabilidades por dichos actos, neutraliza la garantía del sometimiento pleno al ordenamiento jurídico de aquéllos que, al ejercer el poder, mayor deber de ejemplaridad en su conducta pública han de ofrecer a los ciudadanos. No queda, pues, más solución que extremar la claridad y los instrumentos de fiscalización, tanto preventivos como represivos, a esos efectos existentes, mejorando la legislación, deficiente o habitualmente incumplida, que contempla los mismos, junto con los medios, verdaderamente insuficientes, con los que se cuenta a este respecto; pero, sobre todo, ha de cambiar la actitud, generalmente resignada o tolerante, que todos tenemos en relación con este grave problema. Ello ha de conducir necesariamente a la exigencia de procedimientos más transparentes, sujetos a más intensos y efectivos controles, vinculantes para todos aquéllos que ejercen el poder público; a la asunción, por parte de nuestros gobernantes, de una ética pública sincera, que les haga ser verdaderamente conscientes de su condición efectiva de servidores de los intereses generales; y, finalmente, a una más celosa actitud ciudadana acerca de la necesidad de dar una respuesta efectiva y constante, en forma de denuncia, a toda manifestación de corrupción pública que se observe. Si estos tres factores interconectados no se observan, es de temer que nuestra democracia se vea frecuentemente sometida a procesos de desestabilización populistas, de imprevisibles consecuencias, que aspiren a ofrecer respuestas alternativas a problemas estructurales que aquélla se muestra, por sí misma, incapaz de corregir.

ÁNGEL RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ

No debemos mostrarnos indulgentes con la corrupción que en lugar de al bolsillo particular destina los recursos ilícitamente obtenidos a fines supuestamente más legítimos, como financiar un partido o conseguir como contrapartida la construcción de infraestructuras para un pequeño municipio. No hay una corrupción buena y otra mala: aún en el supuesto de que ambas no fueran, como suele ocurrir casi siempre, de la mano, la generalización de la primera es con frecuencia sólo el primer indicio de que pronto llegará la segunda. Y a ésta, como ya se ha indicado, se asociarán otros fenómenos delincuenciales de mucho mayor impacto en la población (mafias, delitos de sangre) y cuya erradicación es tremendamente dificultosa.

Sin embargo, nos engañaríamos, creo, si pensáramos que la solución a la corrupción política pasa por un uso predominante o casi exclusivo de las medidas policiales o penales. Siendo éstas importantes, el fortalecimiento de los controles administrativos y sociales es la clave para poder actuar en los estadios iniciales del fenómeno. Tenemos ya en nuestro ordenamiento instrumentos novedosos, como el derecho a la buena administración o el derecho a la información en materia medioambiental, que deberían ser puestos a funcionar para esta finalidad.

TITLE: *Political Corruption and Public Law.*

ABSTRACT: *This academic survey deals with the corruption in the public area in democratic countries. Given de amount of public officials involved therein, several scholars point out to the need of increasing political, administrative and penal controls in the different levels of administration.*

RESUMEN: *La corrupción en el ámbito público es uno de los grandes males en los países democráticos, apareciendo implicados en demasiadas ocasiones cargos electos. Para luchar contra este problema, que afecta especialmente al ámbito local se hace necesario replantearse la eficacia de los controles existentes tanto en los ámbitos político, administrativo y penal. Estas cuestiones son objeto de la encuesta de este número.*

KEY WORDS: *Corruption. Public law. Democracy. Political power. Political system.*

PALABRAS CLAVE: *Corrupción. Derecho público. Democracia. Poder político. Sistema político.*