

La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos.

Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa (Dirs.)
(2016) Atelier
Barcelona, 536 pp.

Alejandro Coteño Muñoz
Universidad Carlos III de Madrid
alejandrocoteno@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3834>

La presente obra surge como respuesta al flujo continuado de casos de corrupción que se vienen conociendo en los últimos años y, sobre todo, a los elevados niveles de corrupción que muestran distintos organismos como Transparencia Internacional o el propio CIS, en relación con España. Debido a que “no se trata de un asunto puntual, sino que expresa una grave enfermedad del sistema de gestión de los dineros públicos y de la influencia pública” (p. 15), se hace de todo punto necesaria una reflexión sobre los diferentes sectores donde encontramos estas prácticas ilegales, las causas que dan lugar a las mismas y, sobre todo, los remedios que se deben implementar para mejorar la salud de nuestro sistema económico y político.

El contexto en el que se enmarca este estudio es preocupante, aunque no tan excepcional como parece percibirlo la ciudadanía. De acuerdo con Villoria Mendieta, nos enfrentamos a un panorama de elevada corrupción política, pero escasa corrupción administrativa, lo cual nos demuestra que la corrupción no es sistémica y que la percepción de la ciudadanía sobre la misma está sobredimensionada.

Sin embargo, esto no quiere decir que el problema que nos desafía no sea importante, sino que debemos orientar nuestros esfuerzos hacia el combate de la corrupción política y no de la funcionarial. Así, como a continuación se reseñará, la extraordinaria corrupción política española encuentra su origen en el ámbito local, en la contratación pública y en sectores estratégicos; todo ello debido a una ausencia de control, a la falta de transparencia y a la concepción patrimonial del poder por parte del poder político. En este sentido, existe un consenso generalizado entre los autores de que la solución no pasa por incrementar las medidas represivas, sino por implementar diversas medidas preventivas, que permitan enfrentar la corrupción de raíz antes de que siquiera haya llegado efectivamente a producirse.

La obra no parece tener una estructura claramente determinada, sino que tras tres capítulos dedicados a esbozar un panorama general sobre la corrupción en España, se suceden diferentes estudios dedicados a muy variados temas. Las causas, los ámbitos y los remedios se ven entremezclados en la multitud de asuntos tratados, lo cual no impide que el lector comprenda que, ante todo, es necesaria una mayor transparencia y cultura del buen gobierno.

De esta manera, los tres primeros capítulos se dedican, como se ha mencionado, a plasmar unas ideas básicas para centrar el ámbito de estudio. El primero de ellos, escrito por Jiménez Asensio y titulado *España, ¿un país sin frenos?*, centra las causas de la corrupción política en la existencia en nuestro país de una cultura del clientelismo y una concepción patrimonial del poder por parte de los políticos, lo cual ha desembocado en una Administración Pública nada competitiva y altamente politizada en sus estratos más altos (p. 41).

El segundo es autoría de Villoria Mendieta y se titula *Principales rasgos y características de la corrupción en España*. En él, el autor, a través de diferentes indicadores de muy diversa índole, llega a la conclusión de que España se enfrenta a una corrupción política y no administrativa, centrada en el nivel local (boom urbanístico) y originada por defectos institucionales muy graves y áreas de riesgo muy poco protegidas (déficit en la rendición de cuentas) (p. 60). Este capítulo es clave para la comprensión del conjunto de la obra, al sistematizar todo lo que posteriormente acaban concluyendo el resto de autores.

Por último, para concluir este primer bloque introductorio, nos encontramos con el artículo denominado *La medición de la corrupción en España: los datos objetivos*, obra de Tarín Quiros. Este capítulo complementa al anterior con una mayor cantidad de datos al realizar un análisis de todas las fuentes de datos sobre corrupción política disponibles para la ciudadanía.

Posteriormente, como también se ha indicado, la obra no mantiene una estructura clara, por lo que consideramos que lo primero a lo que se debe hacer referencia es a la corrupción en el ámbito local por ser una esfera a la que podemos atribuir un porcentaje muy reseñable de la corrupción existente. En este sentido, resulta destacable el capítulo decimosegundo obra de Tejedor Bielsa y titulado *La corrupción urbanística. Un problema sistémico*. En él, el autor achaca la elevada corrupción urbanística a nivel local al modelo de *strong mayor* o *alcalde fuerte* y a la imputación de costes al consumidor final del suelo, con lo que se favorece enormemente la especulación y las prácticas ilegales en relación con la otorgación de licencias y con los Planes Generales de Ordenación Urbana.

En este mismo sentido, y como soluciones a este problema, los capítulos décimo (*Exigencias derivadas del buen gobierno y de la buena administración como prevención y lucha contra la corrupción en el Sector Público Local*, por Montoya Martín), decimoquinto (*Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el nivel local*, obra de López Pagán) y decimosexto (*La transparencia frente a la corrupción en el ámbito local. Una visión desde la sociedad civil*, por Lizcano Álvarez), coinciden en que la transparencia y el buen gobierno son esenciales e ineludibles para lograr erradicar la lacra de la corrupción en el ámbito local. Así, el primero recomienda reducir el sector público instrumental local y mejorar su rendición de cuentas; el segundo concluye que el ámbito local es idóneo para la aplicación de fórmulas de gobierno abierto y transparencia; y el tercero aporta datos concretos sobre transparencia en los distintos municipios españoles.

Por otro lado, destacan una serie de capítulos dedicados a los conflictos de intereses y cómo, a través de los mismos, el político en cuestión obedece a intereses propios antes que al interés general al que se debe la Administración Pública. En primer lugar, el capítulo octavo denominado *Puertas giratorias: regulación y control*, por Betancor, nos acerca al riesgo que suponen las puertas giratorias y propone controles para el momento del nombramiento del político, para el periodo de su ejercicio del cargo y para la etapa inmediatamente posterior a su cese. Este autor concluye que es imprescindible establecer mayores y más eficientes controles y dotar de más poder a la Oficina de Conflictos de Intereses, pues con sus escasas competencias actuales es muy difícil que pueda realizar un verdadero control sobre las incompatibilidades de los políticos generadas por las puertas giratorias (p. 183).

Asimismo, el capítulo decimotercero también nos muestra otra de las situaciones a las que dan lugar los conflictos de intereses, como es la captura del regulador por un actor en dicho mercado. Este artículo, obra de González García y titulado *Regulación y supervisión en sectores económicos y corrupción*, nos muestra, por una parte, el secuestro interno de las agencias de control a través del mantenimiento de un *statu quo* que beneficie ideológicamente tanto a las empresas controladas como al propio regulador. Por otra parte, analiza las distintas modalidades de captura regulatoria de la agencia de control, como pueden ser las realizadas a través del apoyo de los medios de comunicación, a través de la financiación de campañas electorales o a través de diferentes premios económicos o promesas post-legislativas, entre otros. Ante ello, la solución que propone el autor se centra en el acceso a la información y la participación de la ciudadanía, mostrando así al público toda la actividad de las agencias regulatorias y dificultando su captura.

Finalmente, dentro de este ámbito, los capítulos noveno, undécimo y decimoséptimo nos aportan diferentes soluciones basadas tanto en la transparencia como en el buen gobierno. Por un lado, el capítulo noveno denominado *Los conflictos de intereses y los pactos de integridad: la prevención de la corrupción en los contratos públicos*, obra de Cerrillo i Martínez, apuesta por los pactos de integridad y las listas blancas como herramienta de diferenciación de las empresas con las que no se producen conflictos de intereses, siendo éstas con las que se podría contratar desde la Administración Pública.

En este mismo sentido, destacamos el capítulo undécimo, obra de Gimeno Feliú y titulado *La corrupción en la contratación pública. Propuestas para rearmar un modelo de la perspectiva de la integridad*. En este artículo, el autor aboga por pensar la transparencia desde la perspectiva del principio de igualdad, siendo ésta, en consecuencia, obligatoria y no discrecional. Como concluye el artículo se debe pasar “de un modelo burocrático a un modelo de contratación abierta” (p. 299).

Por otro lado, el artículo decimoséptimo, obra de Villoria Mendieta y Revuelta, titulado *La regulación de los grupos de interés como instrumentos de prevención de la corrupción*, apuesta por la transparencia a través de registros de grupos de interés, así como el establecimiento de pactos de integridad y la promoción de la igualdad de acceso a los procedimientos legislativos, como elementos para paliar los riesgos que proyectan los *lobbies* (p. 413).

En otro orden de cosas, también encontramos en el libro una serie de capítulos destinados al derecho a la información de la ciudadanía y su relación con la transparencia como instrumento de prevención de la corrupción. Primero, el capítulo quinto titulado *Medios de comunicación, derecho a la información y*

corrupción, por Artero Muñoz, analiza la necesaria libertad de prensa como herramienta de favorecimiento de la transparencia. Según el autor se necesita un equilibrio entre los medios privados y públicos para que realmente exista variedad en la información y deben existir consejos de prensa en cada medio que sean independientes, dirigidos por personas responsables no partidistas y que no tengan capacidad sancionadora. Asimismo, en un claro guiño al buen gobierno, concluye que es necesario que los medios se doten de códigos de conducta en aras de prevenir la aparición de conductas de dudosa legalidad.

En el mismo sentido, el artículo séptimo, obra de Guichot Reina y denominado *Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción*, incardina el derecho del ciudadano a acceder a la información pública dentro del derecho fundamental a la libertad de información del art. 20.1.d) CE. En consecuencia, todo el que reciba fondos públicos debe dar cuenta de su uso mediante la publicidad activa, en el sentido de publicar toda la información relevante de su actividad; y mediante la publicidad pasiva, es decir, respondiendo a los requerimientos de información del público en general.

En último lugar, es posible establecer un último bloque en el cual los estudios se relacionan de una u otra forma con el Derecho penal y la prevención y represión de las actividades corruptas. Primero, el artículo decimocuarto titulado *Fraude y elusión fiscal. Amnistías tributarias y regímenes fiscales a la carta*, obra de Álvarez García, concluye que las amnistías, los paraísos fiscales y la tributación a través del IS en vez del IRPF crean la sensación en la población de que no se lucha contra el fraude fiscal y, sobre todo, que no es injusto dejar de tributar como marca la Ley. Así, el autor concluye que además de medidas represivas más eficientes, es necesario crear un sentimiento de solidaridad tributaria en la población y repartir la carga tributaria de una manera más justa (p. 362).

Por otro lado, el capítulo decimonoveno denominado *Los nuevos delitos de corrupción en los negocios tras la reforma de la LO 1/2015*, obra de Otero González, analiza la nueva redacción de los delitos contenidos en el art. 283 bis CP a través de la eliminación de la referencia al “incumplimiento de obligaciones” y su necesaria inclusión en la competencia desleal al ser el bien jurídico protegido la competencia equitativa y leal. Asimismo, el capítulo vigésimo, obra de Dolado Pérez y titulado *Fueros especiales, indultos y corrupción*, incide en la necesidad de racionalizar tanto los indultos como los aforamientos, estableciendo mayores controles para los mismos, tales como la necesidad de informe favorable del Tribunal, su inaplicación a las penas de inhabilitación, el control parlamentario de los mismos y la necesidad de abono íntegro de las responsabilidades civiles asociadas a los delitos por los que se les ha condenado.

Finalmente, el artículo vigésimo, obra de Jareño Leal y denominado *Los delitos contra la Administración y contratación pública: reforma legislativa y aplicación jurisprudencial*, estudia diferentes aspectos a mejorar relativos a diversos delitos contra la Administración Pública. A modo de ejemplo, la autora concluye que para apreciarse una prevaricación debe bastar con la infracción de normas esenciales de procedimiento, que el tráfico de influencias debe sancionarse sólo cuando se haya consumado en aras de no caer en una desproporción punitiva y que, de ninguna manera puede aplicarse la misma pena manera a quien es autoridad pública y a quien no lo es, pues la gravedad intrínseca de la práctica corrupta cometida por el primero es mucho mayor al ocasionar una pérdida de confianza en el sistema por parte de los ciudadanos (p. 534).

Adicionalmente, los capítulos cuarto, sexto y decimoctavo reflexionan sobre las necesidades de transparencia y buen gobierno sin que podamos incluirlos en ninguno de los apartados anteriores. En primer lugar, el capítulo cuarto, titulado *El nuevo rol de los organismos de control externo frente a la corrupción*, obra de Peña Ochoa, incide sobre la necesidad de que las instituciones de control externo deban ser más transparentes, independientes políticamente y orientarse hacia la prevención en vez de hacia la represión. De la misma manera, el artículo sexto, denominado *Corrupción pública y ordenamiento jurídico* por Vaquer Caballería apuesta por la necesidad de fomentar los *whistleblowers*, registrar los *lobbies* y eliminar las *revolving doors* todo ello en el ámbito de la buena gobernanza empresarial.

En el mismo sentido encontramos el capítulo decimoctavo, denominado *Prevención de la corrupción en los negocios y en el Sector Público: buen gobierno y transparencia*, por Bacigalupo Saggese. En este artículo, la autora centra las causas de la corrupción en la desregulación de los flujos financieros, el abaratamiento del crédito, el déficit estructural en la financiación municipal y de los Partidos Políticos, así como en el fomento de la especulación en la Ley del Suelo. Para solucionar todo ello concluye que, más que represión, es necesaria una renovada ética empresarial y un buen gobierno corporativo, protegiendo al demandante y fomentando los programas de *compliance* y los *whistleblowers* (p. 440).

Por todo ello, de esta obra se concluye que, aunque son necesarias mejoras en relación con la represión penal de la corrupción, son ineludibles las numerosas modificaciones a realizar para dotar a la Administración Pública de una mayor transparencia y de una filosofía de buen gobierno que sirva como herramienta de prevención de la comisión de actividades ilegales en el seno de la misma.

Por un lado, todos los autores coinciden en que la transparencia contribuye a que el ciudadano pueda controlar la actividad de los organismos públicos. Así, al hallarse todas sus actividades bajo un examen permanente por parte de la población, se consiguen colmar las lagunas de impunidad que han permitido que la corrupción política se haya extendido por la totalidad de la geografía española perjudicando nuestra salud democrática.

Por otro lado, también existe un consenso generalizado sobre la necesidad de implementar una ética de buen gobierno en el conjunto de instituciones públicas a fin de crear sistemas estandarizados de prevención de la corrupción que permitan controlar de manera mucho más exhaustiva la actividad pública, actuando antes de que la corrupción se produzca y no cuando sus perjudiciales consecuencias son ya un hecho. En este ámbito, sería muy beneficioso estudiar la aplicación de programas de *compliance* y la promulgación de nuevas normas que protejan a los denunciantes de casos de corrupción.

En consecuencia, esta obra deviene imprescindible para conocer en profundidad la corrupción y, sobre todo, para combatirla de manera eficiente. Ciertamente es que el libro carece de una estructura clara, lo cual hace más difícil su lectura, y que se echa en falta un capítulo final que abarque las similares conclusiones que alcanzan todos los autores, pero la extraordinaria amplitud y profundidad de los temas tratados hace que se trate de una obra esencial en estos tiempos en que nuestra salud democrática se encuentra tan cuestionada.