

TRABAJO FINAL DE CARRERA

Alumno: Miguel Escribano Montoya

La corrupción en el Sector Público.

Dirigido por el Prof. Dr. José Carlos de Bartolomé Cenzano

ÍNDICE

Introducción.

Capítulo I. La corrupción en la historia universal y en la historia de España.

- 1.1.- Antecedentes históricos de la corrupción y otras formas de desviación de poder.
- 1.2.- Evolución histórica de la corrupción social y política.
- 1.3.- Abusos de poder y desviación de poder durante la transición española.
- 1.4.- Abusos de poder y desviación de poder en la democracia actual.

Capítulo II. Concepto de corrupción.

- 2.1.- Concepto de corrupción.
- 2.2.- Tipos de corrupción como abuso de poder.
 - 2.2.1.- Corrupción empresarial.
 - 2.2.2.- Corrupción política y en la Adm. Púb.
 - 2.2.3.- Corrupción policial.
 - 2.2.4.- Corrupción tributaria.
 - 2.2.5.- Corrupción sexual.
 - 2.2.6.- Corrupción deportiva.
- 2.3.- La corrupción desde el punto de vista jurídico.
- 2.4.- La corrupción desde el punto de vista económico.
- 2.5.- La corrupción desde el punto de vista moral.

Capítulo III. Causas

- 3.1.- Endógenas
- 3.2.- Exógenas

Capítulo IV. Efectos

- 4.1.- En política, administración e instituciones
- 4.2.- Económicos
- 4.3.- Medioambientales y sociales
- 4.4.- En la ayuda humanitaria y en cooperación y desarrollo
- 4.5.- Otras áreas

Capítulo V. La corrupción en España.

- 5.1. - Introducción
- 5.2. - Marco jurídico
- 5.3. - Corrupción urbanística
- 5.4. - Corrupción política o administrativa
- 5.5. - Casos actuales

Capítulo VI. Instituciones y organismos especializados en la corrupción

- 6.1. - Índice de percepción de corrupción, índice elaborado cada año por Transparencia Internacional acerca de la percepción de corrupción política en distintos países.
- 6.2. - Organismos de lucha contra la corrupción.
- 6.3. - La Fiscalía Anticorrupción.

Capítulo VII. Medidas para evitar la corrupción.

- 7.1. - Medidas adoptadas a lo largo de la historia.
- 7.2. - Medidas adoptadas en otros países.
- 7.3. - Medidas en los programas electorales de partidos políticos en España.
- 7.4. - Medidas propuestas.
- 7.5. - Medidas y estrategias para la transparencia.
- 7.6. - Medidas de responsabilidad política.
- 7.7. - Medidas propuestas mediante una encuesta a los ciudadanos.

Capítulo VIII. Opinión Pública respecto a la corrupción

- 8.1. - Encuesta a los ciudadanos sobre el concepto de Corrupción, su percepción y opiniones para erradicarla.
- 8.2. - Estudio estadístico sobre la opinión de los ciudadanos respecto a la corrupción en España.
- 8.3. - Autores y documentos relacionados con la corrupción y cómo intentar evitarla.

Capítulo IX. Conclusiones

Bibliografía

Introducción.

Objeto de estudio.

La corrupción es una epidemia social que tiende a carcomer la base de la sociedad misma, y está siempre en contraposición con la equidad, la igualdad y la conciencia de los intereses comunes. Se contrapone también con los valores morales y éticos que deben prevalecer en los seres humanos.

Actualmente es uno de los temas obligatorios de políticos, religiosos, filósofos y pensadores de toda índole.

En esta investigación analizaremos las generalidades de la corrupción, concepto e historia y la corrupción desde los puntos de vista jurídico, económico y moral.

También analizaremos la corrupción administrativa en España, definición, antecedentes históricos y la corrupción administrativa de los gobiernos e instituciones a lo largo de la historia hasta nuestros días.

Además trataremos las causas y consecuencias de la corrupción administrativa y su impacto socio cultural, económico, político, en las instituciones y en la administración y en muchos otros ámbitos.

Analizaremos además los conceptos y tipos de falsificaciones, delitos y desviaciones del poder en la administración.

Por otro lado trataremos la incidencia de la corrupción administrativa en el sector público, influencia de los partidos políticos, así como las dificultades para enfrentarla.

Por último analizaremos propuestas y medidas utilizadas a lo largo de la historia, a la vez que expondremos posibles soluciones extraídas de diversos ámbitos a la vez que reflejaremos lo que la opinión pública considera respecto a la corrupción.

Objetivos del trabajo.

- Definir la corrupción y relatar su origen y matices. Sus tipos y su punto de vista económico, jurídico y moral.
 - Analizaremos la corrupción en la historia universal y en la historia de España.
- Identificaremos las causas de la corrupción y sus efectos en política, administración e instituciones. Sus efectos económicos, medioambientales y sociales y en otros ámbitos de la sociedad.
- Analizaremos en profundidad la corrupción en España.
- Describiremos y estudiaremos las instituciones y organismos especializados en la corrupción.
- Describiremos y analizaremos medidas para evitar la corrupción, extraídas de diversas fuentes.
- Expondremos la opinión pública respecto a nuestro objeto de estudio.
- Por último llegaremos a diversas conclusiones respecto a nuestro trabajo.

Metodología.

Las fuentes por las cuales se ha nutrido este Trabajo Final de Carrera son amplias y muy diversas.

Desde publicaciones de diversos profesores que he tenido a lo largo de mis estudios, muy especialmente del Profesor Dr. Don Antonio Colomer, pasando por artículos de prensa, artículos e investigaciones privadas extraídas de la red o publicaciones de toda índole respecto a diferentes ramas del conocimiento conseguidas a título personal.

Otras fuentes que cabría citar son algunos programas electorales de diversos partidos políticos, material didáctico de mis estudios realizados y por último opiniones personales y privadas de personas de mí alrededor.

Muchos son los agradecimientos que debo realizar empezando por los compañeros y amigos de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la Universidad Politécnica de Valencia, con los que he pasado muchas largas y duras horas de estudio pero a la vez enriquecedoras y divertidas que jamás olvidaré.

Cabe también una mención especial a dos profesores que han marcado mi experiencia universitaria con sus extraordinarios conocimientos, sus consejos y publicaciones recomendadas y propias como son el prof. Antonio Colomer Viadel y el prof. José Carlos de Bartolomé Cenzano. En especial a este último por tutorizar mi Trabajo Final de Carrera.

Quiero reseñar que toda mi vida académica ha estado ligada a instituciones educativas públicas, por lo cual me siento profundamente orgulloso y quiero destacar su gran labor a la sociedad como un derecho irrenunciable y no como un privilegio. La sociedad española en su conjunto debe exigir siempre una educación pública de calidad, en la vanguardia en investigación y accesible a toda las capas de la sociedad en cuanto a la educación universitaria se refiere, ya que tal asunto de vital importancia asentará las bases de una sociedad y un país desarrollado, formado, con igualdad de oportunidades, socialmente justo, crítico y con expectativas de futuro.

No me gustaría dejar de lado a mi familia y amigos por su constante apoyo, vital para mi desarrollo como estudiante pero sobretodo como persona, en especial a mis padres, los cuáles me han educado en base a valores como el esfuerzo, la dedicación, el respeto, la humildad, la honradez y las buenas maneras, los cuáles no están de moda en los tiempos en los que vivimos y de los que estoy eternamente agradecido y orgulloso.

Capítulo I. La corrupción en la historia universal y en la historia de España.

1.1. Antecedentes históricos de la corrupción y otras formas de desviación de poder.

La corrupción, esa lacra que no cesa. Basta con hojear páginas de un periódico para ver cómo los escándalos se suceden y están al orden del día. Según un reciente barómetro del CIS, casi nueve de cada diez encuestados creen que es una práctica “bastante” o “muy extendida”. El 24% considera a los políticos como “uno de los grandes males de España”. Pero lo que pocos imaginan es que es un mal antiguo. Tan antiguo como el ser humano. ¿Y si la corrupción formara parte de nuestra naturaleza?

¿Cuál fue el primer caso documentado de corrupción? Difícil saberlo. Algunos historiadores se remontan hasta el reinado de Ramsés IX, 1100 a.C., en Egipto. Un tal Peser, antiguo preboste del faraón, denunció en un documento los negocios sucios de otro funcionario que se había asociado con una banda de profanadores de tumbas, que, como diríamos hoy... ¡hacían los egipcios! Los griegos tampoco tenían un comportamiento ejemplar. En el año 324 a.C. Demóstenes, acusado de haberse apoderado de las sumas depositadas en la Acrópolis por el tesorero de Alejandro, fue condenado y obligado a huir. Y Pericles, conocido como el Incorruptible, fue acusado de haber especulado sobre los trabajos de construcción del Partenón.

Pero la corrupción existía ya mucho antes de estos episodios. De hecho, en la época del mundo clásico, las prácticas que hoy consideramos ilegales eran moneda corriente. “En la antigüedad, engrasar las ruedas era una costumbre tan difundida como hoy y considerada en algún caso incluso lícita”, escribe Carlo Alberto Brioschi¹. “Por ejemplo, en la antigua Mesopotamia, en el año 1500

¹ Brioschi, Carlo Alberto, “Breve storia della corruzione. Dall’età antica ai giorni nostri”, Edizioni Tea, Roma, 2004, pág. 193

a.C., establecer un trato económico con un poderoso no era distinto de otras transacciones sociales y comerciales y era una vía reconocida para establecer relaciones pacíficas”, señala Brioschi².

En Roma, el potente caminaba seguido por una nube de clientes: cuanto más larga era su corte, más se le admiraba como personaje. Esta exhibición tenía un nombre: “adesectatio”. A cambio, el gobernante protegía a sus clientes, con ayudas económicas, intervenciones en sede política, etcétera. Y los clientes, a su vez, actuaban como escolta armada. También había acuerdos entre candidatos para repartirse los votos (“coitiones”) y para encontrar un empleo solía recurrirse a la “commendatio”, que era el apoyo para conseguir un trabajo, lo que hoy equivaldría al enchufe.

Con todo, la corrupción pública estaba mal vista. Sabino Perea Yébenes, profesor en la Universidad de Murcia, ha publicado un libro titulado *La corrupción en el mundo romano*, editado por el académico Gonzalo Bravo (Signifer). En su obra, se desprende que los altos cargos estaban muy vigilados: “Los romanos tenían un concepto de la política diferente: lo más importante era el honor. Para llegar a la cumbre, el candidato tenía que tener currículum: haber ocupado cargos, tener una educación y proceder de una buena familia. Pero además, tenía que tener patrimonio ya que había de presentar una fianza a principio del mandato. Y cuando finalizaba, se hacían las cuentas. Si te habías enriquecido, tenías que devolverlo todo”, explica Yébenes. “En caso de corrupción, había dos penas muy severas: una era el exilio; la otra era el suicidio. Esta última, de alguna manera, era más recomendable porque por lo menos te permitía mantener el honor”. Yébenes explica que en la antigua Roma había una doble moral: se diferenciaba claramente la esfera pública de la privada. Desviar los recursos públicos era una práctica reprobable, pero en los negocios particulares se hacía la vista gorda³.

La crónica de la época fue testigo de varios escándalos. Cicerón reconocía que: “Quienes compran la elección a un cargo se afanan por desempeñar ese cargo de manera que pueda colmar el vacío de su

² *idem*

³ Perea Yébenes, Sabino, “*La corrupción en el mundo romano*”, Signifer Libros, Madrid, 2008, pág. 237.

patrimonio”. El caso más célebre es el de Verre, gobernador en Sicilia. Se le imputaron extorsiones, vejaciones e intimidaciones, con daños estimados, para la época, en 40 millones de sestercios. Catón, el censor, sufrió hasta 44 procesos por corrupción. El general Escipión hizo quemar pruebas que acusaban a su hermano Lucio sobre una estafa perpetrada a daños del imperio: fue condenado al destierro. Bertolt Brecht, en su obra sobre Julio César escribe: “La ropa de sus gobernadores estaba llena de bolsillos”. En Roma se llevaron a cabo irregularidades que recuerdan mucho a las de hoy: por ejemplo, el teatro de Nicea, en Bitinia, costó diez millones de sestercios, pero tenía grietas y su reparación suponía más gastos, con lo que Plinio sugirió que era más conveniente destruirlo.

La llegada de la religión católica impuso un cambio de moral importante. Robar pasó a ser un pecado, pero al mismo tiempo con la confesión era posible hacer tabla rasa, lo que desencadenó una larga serie de abusos. “El cristianismo, predicando el espíritu de sacrificio y la renuncia a toda vanidad, introduce en su lugar la pereza, la miseria, la negligencia; en pocas palabras, la destrucción de las artes”, escribió Diderot en su Enciclopedia (por cierto, no hay que olvidar que, según la Biblia, la corrupción era una práctica tan extendida al punto que, como todos sabemos, Judas Iscariote vendió a los romanos a su maestro Jesús por treinta monedas de plata).

En la edad media, el auge de los señores feudales fue un caldo de cultivo para prácticas vejatorias. “Hubo un tiempo en que no quedaba otro remedio. Sabías que esto funcionaba así y que habías de contar con ello. En aquel entonces había formas de corrupción que se consideraban legales, legítimas. Baste pensar que no se cobraban auténticos impuestos. El campesino se buscaba la protección de un señor feudal y a cambio le ofrecía algo de la tierra”, recuerda Antonio Argandoña, catedrático de Ética Empresarial y profesor del Iese.

Así, por ejemplo, Felipe II, rey de Francia en el siglo XIII, imponía feroces impuestos a sus súbditos y les obligaba a fuertes donaciones, que no eran otra cosa que ingresos que iban a sus arcas privadas. En el mismo periodo, se puede citar en Italia el caso de Dante. El escritor sitúa a los corruptos en el infierno, pero fue declarado culpable de

haber recibido dinero a cambio de la elección de los nuevos priores y de haber aceptado porcentajes indebidos por la emisión de órdenes y licencias a funcionarios del municipio. Fue condenado al exilio.

El papado de los Borja merecería un capítulo aparte. Pocas personas a lo largo de la historia fueron capaces de concentrar tanta amoralidad. Pero en esa época la corrupción parecía un mal menor. Como escribió aquellos años Maquiavelo, “que el príncipe no se preocupe de incurrir en la infamia de estos vicios, sin los cuales difícilmente podrá salvar al Estado”. Cuando Cristóbal Colón se lanza a la conquista de América, no puede hacer otra cosa que exclamar: “El oro, cual cosa maravillosa, quienquiera que lo posea es dueño de conseguir todo lo que desee. Con él, hasta las ánimas pueden subir al cielo”.

La España de Lerma si hay un periodo histórico donde la ilegalidad se extendió como una mancha de aceite en España fue el que va del siglo XVI al XVIII. Mateo Alemán, autor de la novela picaresca Guzmán de Alfarache, cuenta cómo todos compraban cargos con el único fin de sacarles provecho. “Para afanar prebendas todos están dispuestos a derrochar miles de escudos, pero antes de dar ni un cuarto de limosna a un mendigo, le hacen procesar”. La corrupción es un cáncer que está asumido por la mayoría. Sancho Panza, en El Quijote, exclama: “Yéndome desnudo, como me estoy yendo, está claro que he gobernado como un ángel”.

Para Alfredo Alvar, profesor de investigación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y autor del libro El duque de Lerma, corrupción y desmoralización en la España del siglo XVII (Esfera de los libros), “los mecanismos de la corrupción son universales pero en España se celebra como herencia de la picaresca española. La aceptación de la corrupción es una construcción cultural y, desgraciadamente, en España queda hasta simpática”.

Alvar describe así la que llama burocracia patrimonial de la época. “La selección de las personas no se basaba en la capacitación técnica; los sueldos estaban fijados, pero se podían alterar graciosamente por la vía de la merced real; todo podía ser susceptible de caer bajo el control de uno solo que se sirviera de la ley para sus intereses

particulares; el servidor real no era el más cualificado, sino el que ponía la mejor sonrisa a quien le hubiera de nombrar. También había una dominación legítima, implantada por la vía tradicional de las costumbres, (o, lo que es lo mismo, lo del ‘siempre ha sido así’) y la que llegaba por la vía carismática, según la cual el que ejerce el poder tenía entre sus subordinados un halo de santidad (Isabel la Católica), de heroísmo (el Cid) o de ejemplaridad. En todos los casos, los poderosos cubrían sus necesidades por medio de la donación y la tentación del soborno”. En concreto, el duque de Lerma tenía potestad y poder de hacer favores a quien quisiera. Hoy en día sería el equivalente de un mafioso. “En esa época era incluso peor que hoy, porque había una clara manipulación del poder judicial”, apunta Alvar. La otra diferencia era el concepto de familia, en nombre del cual se podían romper las reglas. “Por ejemplo, no se veía mal forzar la ley para ayudar a un familiar. Era normal que un duque se prodigara en esfuerzos para ayudar a su hijo. Era algo que había que hacer”, señala.

En el absolutismo, Thomas Carlyle una vez escribió: “Hay épocas en las que la única relación con los hombres es el intercambio de dinero”. Parece que esta definición encaje a la perfección con la monarquía absoluta del régimen francés. Luis XIV en sus memorias reconocía que “no hay gobernador que no cometa alguna injusticia, soldado que no viva de modo disoluto, señor de tierras que no actúe como tirano. Incluso el más honrado de los oficiales se deja corromper, incapaz de ir a contracorriente”. En particular, destacan dos figuras eclesiásticas muy discutidas: Mazarino y Richelieu. Montesquieu definió a este último como “el peor ciudadano de Francia”. Y Colbert, que fue el ministro del Tesoro, en una carta a Mazarino escribió textualmente: “Para vuestros cargos de intendente no he encontrado ningún adquirente que haya querido cerrar a doce mil escudos”.

En la Revolución Francesa, con la llegada de Robespierre, conocido como el Incorruptible, trajo un aire fresco que duró muy poco. Incluso el jacobino Saint-Just se vio obligado a reconocer que “nadie puede gobernar sin culpas”. El régimen de Bonaparte siguió la estela de corrupción de la monarquía anterior. Napoleón solía decir a sus

ministros que les estaba concedido robar un poco, siempre que administrasen con eficiencia. Pero, sin lugar a dudas, el más corrupto de todos fue Talleyrand. El emperador francés decía de él que era “el hombre que más ha robado en el mundo. Es un hombre de talento, pero el único modo de obtener algo de él es pagándolo”. Su lista de abusos llenaría páginas y páginas.

Con la llegada del capitalismo y de la revolución industrial aumentó las relaciones comerciales y, al mismo tiempo, las prácticas ilegales. Madame Caroline, protagonista de la novela *El dinero*, de Émile Zola, publicada a finales del siglo XIX, hace un retrato sin piedad de las costumbres de la época: “En París el dinero corría a ríos y corrompía todo, en la fiebre del juego y de la especulación. El dinero es el abono necesario para las grandes obras, aproxima a los pueblos y pacifica la tierra”. Adam Smith, el máximo teórico del liberalismo, tuvo que admitir que “el vulgarmente llamado estadista o político es un sujeto cuyas decisiones están condicionadas por intereses personales”.

En este periodo, se suponía que la llegada de una nueva clase social al poder podía traer mayor transparencia y evitar los abusos anteriores, perpetrados por la nobleza. Porque, diga lo que se diga, el hecho de ser ricos no le había impedido a las élites, a lo largo de los siglos anteriores, robar (o comprar cargos y títulos). Pero la realidad es que tampoco la burguesía iluminada pudo evitar caer en la tentación de usar la política para su enriquecimiento personal. Alexis de Tocqueville sostenía que “en los gobiernos aristocráticos, los hombres que acceden a los asuntos públicos son ricos y sólo anhelan el poder; mientras que en las democracias los hombres de Estado son pobres y tienen que hacer su fortuna”. A costa del Estado, claro.

En el siglo XX, la llegada de los totalitarismos no hizo otra cosa que reforzar las prácticas delictivas de los gobernantes. Con el fascismo y el comunismo la corrupción entra a formar parte del funcionamiento del Estado. Pero incluso los estados demócratas, ocupados en sus políticas coloniales, no se libraban de la lacra. Winston Churchill dijo que “un mínimo de corrupción sirve como un lubricante benéfico para el funcionamiento de la máquina de la democracia”. Y, al referirse a las colonias, Churchill cínicamente resumió esta política

expansionista de forma rotunda: “Corrupción en la patria y agresión fuera, para disimularla”. Cecil Rhodes, el saqueador de África para los británicos, tenía una máxima siniestra y muy reveladora sobre la política colonial: “Cada uno tiene su precio”.

En la actualidad, con la consolidación del Estado de derecho, se supone que el fenómeno debería estar bajo control, gracias a una mayor transparencia. Y que, por lo menos, la corrupción debería ser mal vista y tener cierta reprobación social. Pero es imposible no acordarse de una frase inquietante del antiguo presidente francés François Mitterrand: “Es cierto, Richelieu, Mazarino y Talleyrand se apoderaron del botín. Pero, hoy en día, ¿quién se acuerda de ello?”

¿Un mal necesario? ¿Qué conclusiones sacar de este breve recorrido histórico? Según Carlo Brioschi, la corrupción “es un fenómeno inextirpable porque respeta de forma rigurosa la ley de la reciprocidad. Según la lógica del intercambio, a cada favor corresponde un regalo interesado. Nadie puede impedir al partido en el poder que se cree una clientela de grandes electores que le ayuden en la gestión de los aparatos estatales y que disfruten de estos privilegios. Es algo natural y fisiológico”. Para Julián Santamaría, presidente de Noxa Consulting y catedrático de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid, “el electorado haría bien en entender que la corrupción es una lacra de todos los tiempos, que se refiere a la naturaleza humana. Se da en todos los países y en todas las épocas. En la actualidad es más frecuente en los países en vías de desarrollo, donde se combina una elevada burocracia, salarios bajos de los funcionarios y sistemas políticos autoritarios. Es cuando se da la situación esperpéntica: países emergentes, de escaso recursos y con una población que aspira a tener una forma de vida más elevada”⁴.

En los países occidentales, los casos de corrupción dan mucho que hablar, en particular cuando, como ocurre en España, están involucradas personas conocidas. Pero, en el momento de votar, no siempre pasan factura. Pese a la mala imagen de estos gobernantes y al ruido mediático, el impacto en la ciudadanía parece relativo. ¿Por qué? Joan Botella, catedrático de Ciencia Política de la Universitat

⁴ *Ibidem*

Autònoma de Barcelona, cree que “la picaresca española no es en el fondo otra cosa que querer parecer rico cuando en realidad uno es pobre”. Esto no justifica en absoluto las prácticas ilegales, pero explica por qué los ciudadanos tenemos casi como algo asumido el deterioro de la vida política. “En España hay una histórica desconfianza en el proceso político, algo que la retórica franquista, por cierto muy corrupta, contribuyó a intensificar. Es algo que forma parte de nuestro bagaje cultural. La mayoría de los españoles no cree que un político pueda servirle de forma desinteresada”.

Antonio Argandoña cree que los ciudadanos “somos esquizofrénicos y tenemos como una doble moral. Aceptamos que en el mundo haya una cierta forma de corrupción que en el fondo no consideramos como tan mala. Tendemos a pensar que si a mí, como individuo, no me viene mal, es casi bueno si mueve algo de dinero. El razonamiento es: no me preocupa la corrupción siempre que no me perjudique a nivel personal”. De esta manera, “cuando un político roba, decimos que no hay derecho. Pero luego presumimos de haber evadido algún impuesto”. Brioschi recuerda que “al lado del robo de los grandes siempre hay una corrupción inconsciente, de la que acabamos siendo todos responsables si aceptamos las reglas de un sistema ilegal, porque la microcorrupción siempre ha ido de la mano de la macroscópica”.

¿Se salva alguien de la plaga de la corrupción? Según el ranking de la consultora Transparency International, existen países con poca corrupción, en particular los escandinavos. Esto se debería a la influencia de la ética luterana, que no prevé la confesión de los pecados para lograr la absolución. Y también a que estas sociedades, de corte socialdemócrata, son relativamente homogéneas. Sus ciudadanos se sienten iguales y no toleran que alguien saque ventajas de forma ilegal. Asimismo, por su alto nivel de contratación colectiva, que hace que los trabajadores se sientan protegidos y no duden en denunciar prácticas ilegales. Pero, lamentablemente, se trata de una excepción. Como dijo Tomás Moro: “Si el honor fuese rentable, todos serían honorables”.⁵

⁵ Historia de la corrupción”. La Vanguardia 12/05/2013

1.2. Evolución histórica de la corrupción social y política.

Existen registros muy antiguos sobre la regulación de los actos corruptos de los servidores públicos. El primer acto en ser considerado como un acto corrupto por la violación que implicaba de la ley fue el soborno. El primer registro que se encontró fue una ley en contra del soborno en el antiguo Egipto, la cual declaraba que “cualquier juez que aceptara una recompensa de un litigante y se negara a escuchar al adversario era culpable de crimen en contra de la justicia y sujeto a pena capital”. Así, con el perfeccionamiento de las instituciones de gobierno la opinión de la gente sobre la corrupción ha ido evolucionando cada vez con connotaciones más negativas.

La segunda regulación importante que encontramos sobre los actos corruptos fue en la primera constitución de los EE.UU. donde se empleó el concepto de “impeachment”, juicio político, el cual consideraba a la traición, el soborno y la corrupción como actos a ser juzgados y castigados por la ley. Este concepto fue únicamente aplicado para el presidente y los jueces.

A principios del siglo XX muchos de los países desarrollados e industrializados (Reino Unido, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Suiza) prohibían el soborno de los servidores públicos dentro de sus respectivos códigos legales. Sin embargo todas estas regulaciones únicamente eran aplicables a nivel nacional, jamás se les ocurrió mirar más allá de sus propias fronteras.

El descubrimiento de contribuciones ilegales por parte de compañías estadounidenses al Comité de Re – elección del ex presidente Richard Nixon de los EE.UU. así como la entrega de sobornos a políticos influyentes de otros países resultaron en la creación del Acta de Prácticas Corruptas en el Exterior, emitida en 1977. Fue la primera en su tipo en todo el mundo, la primera en considerar como ilegal el pago de sobornos a servidores públicos en el exterior e imponer registros rigurosos sobre las empresas estadounidenses y sus

subsidiarias de tal forma que no lograran evitar sanciones por la entrega de sobornos en otros países.

Una vez que el tema de la corrupción se convirtió en un tema de la agenda internacional inició un profundo interés por su definición y su estudio. Primero, a la corrupción se le identificó y definió como un término de condena moral donde significaba perversión, degradación, ruina y vicio. Implícito en su significado moral la corrupción sentencia a una vida basada en la moral. Como consecuencia las relaciones sociales son dominadas por el interés personal y por ende los conciudadanos son concebidos como instrumentos, obstáculos y competidores. En una sociedad moralmente corrupta, la virtud cívica y la responsabilidad social son desplazadas y deshechas a favor de una intensa competencia por el botín.

Después se le definió como el aceite necesario para activar mecanismos marchitos o trabados en particular aquellos en los que existía el patrimonialismo, clientelismo y/o nepotismo donde por costumbre la corrupción era parte de lo cotidiano. Por lo anterior, la corrupción debía ser vista como algo natural y como algo que era imposible de eliminar.

La corrupción dejó de ser considerada como el aceite de algunos sistemas políticos cuando se hicieron públicos una serie de escándalos en países de tradición democrática como ocurrió en Francia, España, Italia y Alemania. La falta de credibilidad hacia los partidos y hacia los políticos repercutió en el empleo de los procesos electorales como el medio para exponer su rechazo hacia las formaciones de gobierno.

A partir de estos eventos quedó demostrado que la corrupción lejos de ser una condición única de los países en vías de desarrollo se convertía en un problema endémico. Surge entonces la necesidad por delimitar la legalidad de la corrupción y para ello se retoma la definición establecida por Joseph Nye en su artículo publicado sobre

Corruption and Political Development: a Cost – Benefit Analysis (1967).^{6 7}

⁶ Nye, Joseph “Corruption and Political Development: A Cost – Benefit Analysis” American Political Science Association. Harvard 1967. Pág 417.

⁷ www.catarina.udlap.mx 04/03/2013

1.3. Abusos de poder y desviación de poder durante la Transición española.

La Transición Española: los gobiernos de Adolfo Suárez González y Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo (1976-1982).

- Caso del aceite de colza: venta fraudulenta de aceite adulterado, que provocó el envenenamiento de 60.000 españoles y la muerte de 700.
- Caso Fidecaya: un agujero en esta entidad de ahorro creada en 1952 e intervenida en 1980, con 250.000 afectados y una presunta estafa de 1.800 millones de pesetas. El Gobierno forzó una liquidación que el Tribunal de Cuentas consideró irregular. El déficit patrimonial de la empresa fue estimado provisionalmente en más de 7.000 millones de pesetas, la mitad de los ahorros depositados en ella, que fueron garantizados en un 90% por el Estado. El propietario, Edmundo Alfaro, fue procesado por estafa, y Fidecaya comprada por Rumasa, ante la oposición del Gobierno. El caso fue archivado a petición de la Fiscalía en 1989.⁸

⁸ www.wikipedia.org 04/05/2012

1.4. Abusos de poder y desviación de poder en la democracia actual.

Marx escribió en *El Capital*: “todas las naciones capitalistas abrazan periódicamente el fraude, pretendiendo ganar dinero sin mediar proceso productivo”. La globalización ha llevado la corrupción a límites inimaginables. La estructura económica y social española, con el peso enorme de la construcción y el turismo, ocupa un lugar de honor en el mapa de la corrupción.

Una extraña palabra-concepto, que forma una especie de universo: sobornos, tráfico de influencias, extorsión, nepotismo, comisiones, blanqueo de dinero negro, ilegalidad, mafia, etc. Palabras de la misma familia, una familia que existe desde que las relaciones entre los seres humanos se basan en las relaciones de propiedad y poder. A lo largo de la historia la corrupción ha tenido muchas formas, con el capitalismo se perfeccionó (como casi todo) y el dinero se convirtió, tal como escribía Marx, en los Manuscritos de 1844, en “el medio universal de corrupción”.⁹

Sea cual sea la fórmula de corrupción, siempre ha tenido un mismo fin: enriquecer a los más ricos, desviar dinero público hacia quienes más tienen o evitar que se paguen impuestos que servirían para redistribuir la riqueza.

Aristóteles definió la corrupción como la forma de gobernar en provecho exclusivo del grupo gobernante. Nicolás Maquiavelo se refirió a la corrupción como la decadencia o degradación de la virtud cívica. Jean Jacques Rousseau se refirió a la corrupción como un resultado inevitable de la lucha por el poder.

Marx, escribió en *El Capital*: “todas las naciones capitalistas abrazan periódicamente el fraude, pretendiendo ganar dinero sin mediar proceso productivo”.¹⁰ Demostró que en la base misma de la producción capitalista está instalada la corrupción que se materializa

⁹ Karl Marx “Los Manuscritos de 1844” Editorial Grijalbo. Madrid 1977. Pág 123

¹⁰ Karl Marx, “El Capital” Siglo XXI de España. Madrid. 1998. Pág 435

en las múltiples formas de adulteración de los productos (mercancías) para rebajar la inversión en los costes y competir con ventajas "extras" en el mercado. Si los procesos de producción ya nacen corrompidos (qué es sino la plusvalía) no es extraño que prosiga en todo el proceso de acumulación de riqueza.

En el capitalismo todo es mercancía y la corrupción es una mercancía especial y cara, tiene sus empresas especializadas en todas las ramas de la producción y cotiza en el “mercado de la corrupción “. Tiene una característica especial: no se menciona en los manuales de economía y las facultades de económicas, pero los nombres más ilustres de la industria, el comercio y la política forman parte de sus maestros. La lista sería interminable.

En nuestro país podemos citar casos actuales como el caso “Gurtel”, que afecta al ex presidente de la Comunidad valenciana, Francisco Camps, y a un creciente número de personalidades y altos cargos del PP en Valencia, Madrid, Castilla y León, Castilla – La Mancha... La imputación de un antiguo presidente del PP de la Comunidad balear, Cañellas, y la investigación judicial sobre otro presidente balear del PP, Jaume Matas, en el caso “Palma Arena”. La Convergència de Pujol se ha visto claramente relacionada con los desfalcos del Palau de la Música en el caso “Millet” y el último, el caso “Pretoria” con los ex-altos cargos de Pujol, Macià Alavedra y Lluís Prenafeta por blanqueo de dinero, junto a dos empresas constructoras vinculadas a las recalificaciones en Santa Coloma de Gramenet, ciudad del cinturón industrial barcelonés, que llevan a la detención de Bartomeu Muñoz, el alcalde socialista.

También cabe destacar el caso de los ERE de Andalucía, que es una red de corrupción política vinculada a la Junta de Andalucía, que gobierna el PSOE desde el año 1980. El origen de este escándalo andaluz está en la investigación, actualmente en curso, del caso de corrupción en la empresa sevillana Mercasevilla, en la que se detectaron prejubilaciones aparentemente fraudulentas.

El caso ERE está siendo actualmente investigado por el juzgado de instrucción número 6 de Sevilla, dirigido por la juez Mercedes Alaya y por el Tribunal de Cuentas del Estado. Es de resaltar que la propia Junta de Andalucía, gobernada como se indica arriba por el PSOE, representa la acusación particular en el caso, una rara avis en la praxis política institucional para, en este caso, contribuir a lavar la deteriorada imagen de aquel partido.

Con él llevamos ya en menos de tres años 19 alcaldes detenidos por corrupción en España: 7 del PP, 5 del PSOE, y otros "independientes". Ya no son sólo casos aislados.

La corrupción en España tiene sus propias formas y características, que guardan relación con su papel en la Unión Europea y la globalización y su lugar como potencia económica de segundo orden. España, como su economía, también tiene su espacio en el “mercado mundial de la corrupción”.

No es un fenómeno nuevo, sus raíces (y muchas de las empresas implicadas) perduran desde el franquismo. Como antaño, el meollo de la cuestión está en las recalificaciones urbanísticas y la especulación del suelo. Pero también está en la base del modelo productivo español basado en el turismo y la construcción. España ha construido más en los últimos diez años que Francia, Alemania y Gran Bretaña juntas y ha urbanizado su costa más que en los últimos dos mil años. Para que esta corrupción exista es necesario que conviva con la corrupción política (alcaldes y funcionarios públicos ávidos de riqueza, financiación ilegal de los partidos...).

La especialización productiva de España, basada en la especulación del suelo, lleva aparejada múltiples formas de corrupción. Si la forma más rápida de enriquecerse es un pelletazo inmobiliario, la manera más rápida de lograrlo está en alterar decisiones de los ayuntamientos. La corrupción inmobiliaria en sus diferentes formas, unas de apariencia legal: comisiones, compras de suelo rústico a la espera de recalificación... a las inconfesables: el tráfico de influencias, la información privilegiada, sobornos, mafias, blanqueo de dinero... es una forma de funcionamiento “normal” de este mercado, que ha

llegado a representar el 11% del PIB, generar tres millones de puestos de trabajo y que España sea el estado de Europa donde más billetes de 500 euros hay, aunque nunca nadie haya visto ninguno.

Los mismos partidos implicados en los casos “aislados” de corrupción (PP, CiU, PNV, PSOE) proclaman códigos éticos y decálogos anti-corrupción. Quieren proclamar que el grueso de la "clase política" es honrada, y el interminable reguero de escándalos afectaría sólo a una minoría. Sus portavoces compiten en la táctica de “poli” bueno - “poli” malo. El malo se pasa el día: “tu peor” y el bueno explica que la "clase política" debería dejar de lado las disputas partidistas y unirse para proclamar nuevas y más duras medidas legislativas y administrativas.

Los medios de comunicación se escandalizan, nos presentan al sujeto como un inmoral, pero casi nunca nos explican que el sujeto forma parte de las prácticas corruptas del capitalismo. Para los medios de comunicación, el asunto se reduce a un problema ético. Es como si con un programa masivo de "educación en valores" y un sistema judicial severo fuese suficiente.

Pero a estas alturas de la historia, con todo lo que se sabe del sistema es necesario ir al fondo del asunto, la corrupción es una de las consecuencias del funcionamiento propio del sistema económico, se encuentra en su esencia misma.

Sin lugar a dudas, la política española está bloqueada en el peor momento de su historia democrática. No podemos esperar más. Un paquete de reformas legales profundas, severas, urgentes, actualizadas, deben ser aprobadas en las Cortes en el combate contra la más dañina de nuestras termitas antidemocráticas: la corrupción.

Todos coincidimos en que, entre las causas de la desafección ciudadana con la política y con los partidos, la peor sin duda, la más corrosiva, es la corrupción.

Instituciones, partidos políticos, representantes públicos, están siendo arrastrados al barro del desprecio ciudadano por una serie de escándalos que, en plena crisis, en el fragor del desempleo, los recortes, los sacrificios, resultan más insoportables todavía, alimentando una preocupante deriva antipolítica, en un país cuya historia y tradición cultural son extraordinariamente sensibles a este tema.

Llevamos meses asistiendo a este peligroso clima sin que hasta la fecha el sistema político, es decir, el arco parlamentario, haya actuado de manera inmediata y contundente. En el debate del estado de la nación en febrero de este año, se aprobaron una serie de resoluciones, mandatos que todavía no se han materializado. A veces, la política es desesperadamente lenta y el Parlamento, más todavía. Para colmo, en el camino se ha interpuesto la causa Gürtel - Bárcenas, que ha roto cualquier expectativa de acuerdo con el Gobierno en una materia en la que la ejemplaridad es condición necesaria de credibilidad. Puestas así las cosas, resulta imprescindible tomar iniciativas.

Sería positivo crear una subcomisión parlamentaria, poner sobre la mesa las propuestas de todos los grupos políticos, llevar a la sociedad a ese debate parlamentario, acordar las reformas legales y presentarlas a aprobación de las Cortes como proposiciones de ley, suscritas por la mayoría o todos los partidos de la Cámara. En consecuencia, aprobarlas y ponerlas en marcha en los primeros meses del año 2014.

El Gobierno ha anunciado que presentará sus proyectos de ley a la vuelta del verano de 2013. Bienvenidos sean, pero las iniciativas de reformas legales contra la corrupción ya han sido presentadas también por los partidos políticos de la Cámara. Además, reformas que afectan al funcionamiento de nuestras instituciones: Tribunal de Cuentas, Audiencia Nacional, Consejo General del Poder Judicial, Código Penal, partidos políticos, etcétera, no deben ser aprobados a iniciativa de un Gobierno o de un partido, sino promovidas por el conjunto de ellos mediante proposiciones de ley.

Lo mismo cabe decir respecto a leyes que afectan a ámbitos competenciales compartidos con CC AA y Ayuntamientos, como son la Ley de Contratos del Sector Público o la Ley de Bases de Régimen Local.

Por otra parte, no está el Gobierno en condiciones de liderar estas reformas. Su actitud en el caso Gürtel - Bárcenas le inhabilita para liderar esta iniciativa reformista. Su mayoría parlamentaria ya no es mayoría social y, mucho menos, en este tema. Por otra parte, una tramitación parlamentaria consensuada desde su origen puede dar un amplio juego a la participación ciudadana, en un debate en el que debemos escuchar en sede parlamentaria las múltiples voces que desde la universidad y el asociacionismo cívico se vienen manifestando y al tiempo tener en cuenta el amplio abanico propositivo anticorrupción que esos mismos foros han realizado.

Con un método como el que proponemos conseguiríamos, además, dos cosas importantes: por una parte, pondríamos el foco del debate en el Parlamento, en las propuestas, en las soluciones, en vez de estar pendientes de las portadas periodísticas o de las tertulias.

Recuperar la iniciativa, devolver a las instituciones, especialmente al Parlamento, su papel principal en estos temas y colocar a los partidos políticos ante su principal responsabilidad, es capital en estos momentos y en este tema. Por otra, además de una respuesta consensuada y urgente del sistema político a la corrupción en España, lo que conseguiríamos con este procedimiento es superar el bloqueo político que sufre actualmente la política española.

A un lado, todos los partidos de la oposición exigiendo responsabilidades al presidente y a su partido y al otro, su grupo parlamentario empeñado en negar las evidencias, cerrado al debate y a las iniciativas parlamentarias y defendiendo una mayoría absoluta que ha dejado de ser mayoría social.

La política española está bloqueada en el peor momento de su historia democrática y este es el único camino para avanzar.

Las reformas en nuestra democracia no deben parar ahí. Ha llegado el momento de sacudir nuestro entramado institucional - democrático para hacer frente a la desafección democrática y antipolítica.

Son reformas más complejas y más controvertidas: la ley electoral, el sistema parlamentario, la participación ciudadana, la sociedad de la información y su impacto en la democracia, etcétera. Son tareas pendientes para una segunda reflexión en la segunda parte de esta legislatura.

Pero antes, ahora mismo, debemos ofrecer al país, todos juntos, sin protagonismos partidistas, sin oportunismos, sin más tiempo que perder, una respuesta común, integral, resolutive, definitiva, contra este tumor mortal que es la corrupción, que en un país como el nuestro puede destruir las bases de nuestra convivencia y de nuestro progreso.¹¹

¹¹ “Contra la corrupción” El País. 04/09/2013

Capítulo II. Concepto de corrupción.

2.1. Concepto de corrupción.

Frecuentemente escuchamos hablar de corrupción y la gran mayoría de las personas pensamos que es algo que ocurre solamente en el terreno político ya que constantemente escuchamos noticias de este tipo en la televisión, casos que llamaremos de “trascendencia”. Pero si analizamos con más detención el concepto de corrupción, nos podremos dar cuenta que la corrupción está presente en nuestra vida cotidiana, en nuestro entorno e incluso nosotros mismos podemos tildarnos de “corruptos” en muchas ocasiones sin darnos cuenta. La corrupción atenta contra la dignidad de una persona, grupo o nación, ejemplo de esto son las mentiras, los engaños, el soborno, etc. Como podemos apreciar la corrupción no es tan lejano de nuestro diario vivir, es algo que nosotros mismos utilizamos para conseguir nuestros fines y metas aunque dañemos a otras personas sin que nos importe. Pienso que es una situación que va en aumento y cada día que pasa la sociedad está aceptando la corrupción como algo normal, por este motivo es tan difícil detectar un caso de corrupción y hacer algo al respecto.

La crisis que sufre el mundo occidental no es sólo económica y política, es sobre todo una crisis ética y de valores, que origina los problemas económicos y políticos.

Siempre se analiza la corrupción como algo que afecta a la economía o a la política, pero ¿Qué pasa con las personas?, ¿Acaso no pertenecen al mundo?, ¿Se puede prevenir este mal que cada día afecta más a la sociedad?, ¿Se han medido las graves consecuencias que la corrupción causa al ser humano?, ¿Existen soluciones para la corrupción? Estas son algunos interrogantes que parecen tener una difícil respuesta.

La corrupción es un mal que ha existido siempre porque va ligado a la esencia del ser humano, un ser humano que no es perfecto y antes de formular posibles soluciones e intentar erradicarla, primero debemos informarnos qué significa el concepto y cómo aparece en los diferentes escenarios y a partir de ahí cambiar nuestras propias actitudes antes de exigir al mundo que las modifique. La corrupción se puede prevenir pero esto sólo depende de nosotros, del hombre como ser individual, a través de una educación adecuada y de la posesión de un sentido crítico con las situaciones y actos que nos degradan y nos restan dignidad como seres humanos.

La corrupción es un mal que aflige a todos, es neutral ya que no discrimina país, clase social, raza o religión. Pero ¿Qué es corrupción? Según su definición denotativa, corrupción es “alterar y trastocar la forma de alguna cosa”, “Echar a perder, pudrir”, “Sobornar o cohechar”, “Pervertir o viciar”.

Corrupción desde el punto ético no es otra cosa que la práctica de saltarse reglas éticas generalmente aceptadas en una sociedad. Aquellas normas que cada grupo humano adopta y consagra, porque las considera indispensables para estimular su acción colectiva, para sobrevivir, para desarrollarse y civilizar su convivencia.

Como actos de corrupción pueden ser considerados los engaños, las injusticias, los abusos de cualquier índole. También se considera corrupción el escándalo y las condiciones sociales que no contribuyan al bien común.¹

En Aristóteles (1995), la corrupción aparece como lo opuesto a la virtud, lo que equivale, para el estagirita, a lo antinatural. El que alguien busque la reproducción del dinero sin fin y que el gobierno no sea resultado de la relación entre Ciudadanos -sujetos libres y racionales-, dice Aristóteles, son las formas específicas principales de desvirtuar el sentido de la política.

Comenzaremos citando un párrafo de la Política donde se advierte que para Aristóteles el Bien mayor -a diferencia de los bienes-, está relacionado con la posibilidad de ser sujeto cabal de la vida pública, esto es Ciudadano:

"Ya que vemos que cualquier ciudad es una cierta comunidad, también que toda comunidad está constituida con miras a algún bien (por algo, pues, que les parece bueno, obran todos en todos los actos) es evidente. Así que todas las comunidades pretenden como fin superior la que es superior y comprende a las demás. Esta es la que llamamos ciudad y comunidad cívica"¹².

La corrupción sería la desvirtuación del Bien mayor, esto es de la vida pública, porque ello compromete el sentido de la existencia propiamente de los seres humanos.

Aunque Aristóteles es consciente de los sentimientos encontrados de la condición humana.

“En nuestro caso la razón y la inteligencia son el fin de la naturaleza, de tal forma que en orden a ellas debe organizarse la generación y el cuidado de los hábitos. Luego igual que el alma y cuerpo son dos cosas, así también debemos dos partes en el alma, la irracional y la dotada de razón, y los estados correspondientes a esas partes también dos, el apetito y la inteligencia; pero igual que el cuerpo es anterior al nacimiento del alma, así también la parte irracional a la dotada de razón”¹³.

Así lo público es lo social y subjetivamente más evolucionado, pero esa importancia a su vez es resultado de que las posibilidades racionales aparezcan jerarquizadas por encima de los apetitos -lo que ocurre o más bien expresa cuando se prioriza el interés privado-. Pero el ser humano posee, y es, dice Aristóteles, más primaria -y primitiva-, una tendencia a lo egoísta -que identifica con las pasiones autonomizadas de la razón-, a los apetitos.

En síntesis corrupción es dañar o atentar en contra de la dignidad de una persona que exige ser respetada.¹⁴

¹² Aristóteles, “Política” Editorial Iberia, Barcelona 1954, pp. 279

¹³ ídem

¹⁴ www.sautu.com 10/06/2012

2.2. Tipos de corrupción como abuso de poder.

2.2.1. - Corrupción empresarial.

Una empresa es una organización, institución, o industria, dedicada a actividades o persecución de fines económicos o comerciales, para satisfacer las necesidades de bienes y/o servicios de los demandantes, a la par de asegurar la continuidad de la estructura productivo-comercial así como sus necesarias inversiones.

Se ha notado que, en la práctica, se puede encontrar una variedad de definiciones del término.

Definiciones.

Así, se puede considerar que una definición de uso común en círculos comerciales es la siguiente: “Una empresa es un sistema que con su entorno materializa una idea, de forma planificada, dando satisfacción a demandas y deseos de clientes, a través de una actividad comercial”. Requiere de una razón de ser, una misión, una estrategia, objetivos, tácticas y políticas de actuación. Se necesita de una visión previa, y de una formulación y desarrollo estratégico de la empresa. Se debe partir de una buena definición de la misión. La planificación posterior está condicionada por dicha definición.

La Comisión de la Unión Europea sugiere la siguiente definición: «Se considerará empresa toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica. En particular, se considerarán empresas las entidades que ejerzan una actividad artesanal u otras actividades a título individual o familiar, las sociedades de personas, y las asociaciones que ejerzan una actividad económica de forma regular.»

De acuerdo al Derecho internacional, la empresa es el conjunto de capital, administración y trabajo dedicados a satisfacer una necesidad en el mercado.

Un diccionario legal de EE. UU. las define como: “an economic organization or activity; especially: a business organization” (una

organización o actividad económica; especialmente una organización de negocios).

Otra definición -con un sentido más académico y de uso general entre sociólogos- es: “Grupo social en el que a través de la administración de sus recursos, del capital y del trabajo, se producen bienes o servicios tendientes a la satisfacción de las necesidades de una comunidad. Conjunto de actividades humanas organizadas con el fin de producir bienes o servicios.”¹⁵

Adam Smith se encuentra entre los primeros en teorizar al respecto. Para él una empresa es la organización que permite la "internacionalización" de las formas de producción: por un lado permite que los factores de producción (capital, trabajo, recursos) se encuentren y por el otro permite la división del trabajo. Aún cuando para Smith la forma "natural" y eficiente de tal organización era aquella motivada por el interés privado -por ejemplo: «Es así que el interés privado y las pasiones de los individuos los disponen naturalmente a volver sus posesiones (stock en el original) hacia el empleo que en el caso ordinario son más ventajosos para la comunidad» - Smith propone que hay también una necesidad o área que demanda acción pública: «De acuerdo al sistema de Libertad Natural, el Soberano sólo tiene tres deberes que atender, DJ SERP [.../....] tercero, la obligación de realizar y conservar determinadas obras públicas y determinadas instituciones públicas, cuya realización y mantenimiento no pueden ser nunca de interés para un individuo particular o para un pequeño número de individuos, porque el beneficio de las mismas no podría nunca reembolsar de su gasto a ningún individuo particular o a ningún pequeño grupo de individuos, aunque con frecuencia reembolsan con mucho exceso a una gran sociedad» (op. cit p 490 (en inglés) - estableciendo así las bases de lo que algunos han llamado la “Teoría de la empresas públicas”¹⁶

El razonamiento de Smith es que es el caso que hay ciertos bienes y servicios cuya existencia o provisión implica beneficios que se

¹⁵ www.wikipedia.org 18/06/2012

¹⁶ Smith, Adam. “An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations” Methuen and Co. Ltd. Londres. 1904. book IV cap IX
Page 396

extienden a la comunidad entera, incluso a quienes no pagan por ellos (ver Externalidad positiva en Externalidad). Esto da origen -en la percepción de Smith- al problema del polizón, es decir, al problema de que los individuos de esa sociedad están en la posición de beneficiarse, contribuyan o no a los costos. Consecuentemente Smith propone que la manera apropiada y justa de proveer y financiar esos bienes y servicios es a través de impuestos y empresas públicas.

Bienes y servicios que han sido generalmente considerados como incluibles en la producción pública, en adición a los sugeridos por Smith, como la “defensa” de la sociedad de otras sociedades, la “protección de los ciudadanos de injusticia u opresión por otros”, la educación, algunos caminos y obras públicas (especialmente faros, y algunas obras de defensa fluvial o marinas como espigones; rompeolas, etc.), obras de salud pública (incluyendo alcantarillas, etc.), incluyen: redes o sistemas postales; ferroviarias y eléctricas, etc., y, en general, las que constituyen ya sea un monopolio natural o requieren grandes inversiones (que exceden la capacidad de cualquier inversionista real) o las que solo generan ganancia después de un largo periodo, que excede las expectativas -o incluso la vida- de inversionistas potenciales.¹⁷

Posteriormente, Paul Samuelson retoma¹⁸ esa percepción de Smith para sugerir que la maximización del beneficio o utilidad social se puede lograr satisfaciendo la famosa Condición de Samuelson, lo que ha llevado a algunos a sugerir una economía mixta. En las palabras de Joseph E. Stiglitz: «El verdadero debate hoy en día gira en torno a encontrar el balance correcto entre el mercado y el gobierno. Ambos son necesarios. Cada uno puede complementar al otro. Este balance será diferente dependiendo de la época y el lugar.»¹⁹

Desde otra perspectiva Max Weber llama nuestra atención a los aspectos organizacionales de las empresas. Se ha aducido que Weber sugiere una similitud entre las empresas modernas y los sistemas burocráticos: en ambos el ideal es la racionalización de

¹⁷ Wieser, Friedrich “Der natürliche Werth” Nabu Press. Berlín. 2010. Libro VI, capítulo I.

¹⁸ Samuelson, Paul (1954) “The Pure Theory of Public Enterprise” Hignell Printing Limited. Regina. 1998. vol. XXXVI pp. 387-388

¹⁹ Altman, Daniel “Managing Globalization” The New York Times. 11/10/2006

actividades en aras del resultado, con atención centrada en la eficiencia y productividad. En ambas los “productores” no poseen los medios de producción, medios cuya propiedad ha sido incrementalmente concentrada en las manos de una élite directora, etc.²⁰ Esto se da contra un telón de fondo en el cual la consecución de ganancia parece ser el valor supremo, un fin en sí mismo y no el medio para el mejoramiento de la vida (ver La ética protestante y el espíritu del capitalismo)

Sin embargo para Thorstein Veblen -para quien “el ‘sistema industrial moderno’ es una concatenación de procesos que tienen mucho del carácter de un proceso mecánico único, comprensivo, balanceado”. - las grandes corporaciones no están primariamente interesadas en maximizar las ganancias a través de la producción y venta de productos o servicios. El objetivo principal de los gerentes corporativos es maximizar el valor de sus inversiones. Para Veblen el capital de una empresa incluye no solo elementos materiales sino también aspectos intangibles -medido en el buen nombre o reputación de la empresa.²¹

Ese análisis parece relevante para explicar la práctica de muchas grandes empresas modernas -por ejemplo: Goldman Sachs, Apple, Google etc.- que no ofrecen o ofrecen solo sumas menores como dividendos a sus accionistas, descansando primariamente en el aumento del valor de las acciones para atraer y mantener inversionistas: «Sin embargo, al final de la década de los noventa se promovió desde EEUU que, para las empresas en bolsa, el criterio primordial para establecer el bonus debería ser el llamado ‘valor para el accionista’, es decir el incremento del valor de la acción durante el período en cuestión. Eso implicaba que la mejora de la acción estaba directamente relacionada con la gestión de la compañía de manera que si subía el valor de la acción era debido a una buena gestión.»

Wilhelm Röpke -junto a otros miembros del llamado "neoliberalismo alemán" (ver Ordoliberalismo) quienes denunciaron lo que

²⁰ Kilcullen, John “Max Weber on Capitalism” Macquarie, London, 1996, Pág 123

²¹ Ganley, William T. “The Theory of Business Enterprise and Veblen’s Neglected Theory of Corporation Finance” Armonk, Nueva York, 2004, Pág 397

percibieron como excesiva matematización de la economía, que llevaría a -en las palabras de Röpke- «la expulsión del hombre de la economía»- parece extender esa sugerencia de Veblen. Para Röpke el objetivo principal de las empresas es producir valor en su sentido moral: «Es evidente que la satisfacción -de las necesidades del hombre- no puede resultar ajena o indiferente al éxito o fracaso de la productividad técnica. Sin embargo, hacer de la "producción de cosas" el fin último de la economía desmerece de la condición humana de lo económico. Para Röpke, el problema de fondo ha sido el encumbramiento de una concepción materialista o utilitaria de la vida, a lo que no fue ajeno el viejo liberalismo.». Para Röpke el desarrollo de las empresas (y el desarrollo que las empresas producen) depende de un telón de fondo valorico y el Estado debe producir un marco legal que lo promueva, interviniendo si es necesario a fin de preservar esos valores (ver Escuela de Friburgo).²²

Esta posición de Röpke dio origen a un fuerte debate interno en la Sociedad Mont Pelerin con los partidarios de la visión de Ludwig von Mises y Friedrich von Hayek, lo que terminó con la renuncia de Röpke y algunos otros de los “neoliberales alemanes”. R. Hartwell, único historiador de la Sociedad hasta el momento, en el capítulo denominado “The Hunold Affair” de su obra, describe así la situación: «Existían tres posibles conflictos en estas aspiraciones: seguridad versus progreso, igualdad versus eficiencia, y solidaridad versus individualismo. Había algunos en la conferencia, como L. Von Mises, que tomaron una posición libertaria en todos estos temas... otros como Röpke, creían que el sistema competitivo sin controles podía destruir valiosas instituciones humanas. Röpke defendió fuertemente la intervención agrícola, por ejemplo, porque quería preservar las pequeñas granjas familiares como una forma valiosa de vida. El deseo por seguridad que muchos de los participantes aceptaban condujo en algunos casos a propuestas intervencionistas—sugerencias de controles agregados, salarios controlados por el gobierno, y programas de apoyo a la agricultura, por ejemplo. Estas propuestas, sin embargo, eran formuladas sin una justificación analítica adecuada y fueron

²² Molina Cano, Jerónimo: “La Tercera Vía en Wihlelm Ropke” Cuadernos de empresa y humanismo. Pamplona. 2001. Pág 41E

rechazadas vigorosamente por otros participantes, que enfatizaban tanto su ineffectividad como su carácter no-liberal.»

Se puede agregar que, como es generalmente reconocido, la posición de Röpke tuvo mucha influencia en la concretización de la llamada economía social de mercado, posición que se benefició mayormente -Alemania fue el mayor exportador a nivel mundial hasta el 2009- de la implementación de las posiciones de Von Mises y Von Hayek en EUA, país en el cual esas ideas contribuyeron mayormente a la adopción de políticas de desregulación^{19 20} que condujeron directamente al proceso de expansión económica de la segunda mitad del siglo XX conocido como globalización. Sin embargo se ha alegado que esa misma desregulación condujo también a un sistema de corrupción empresarial²¹ que terminó con casos tales como los de Enron, Bernard Madoff, etc., que a su vez llevaron a la crisis financiera de 2008.

Finalidades económicas y sociales de las empresas.

- Finalidad económica externa, que es la producción de bienes o servicios para satisfacer necesidades de la sociedad.
- Finalidad económica interna, que es la obtención de un valor agregado para remunerar a los integrantes de la empresa. A unos en forma de utilidades o dividendos y a otros en forma de sueldos, salarios y prestaciones. Esta finalidad incluye la de abrir oportunidades de inversión para inversionistas y de empleo para trabajadores. Se ha discutido mucho si una de estas dos finalidades está por encima de la otra. Ambas son fundamentales, están estrechamente vinculadas y se debe tratar de alcanzarlas simultáneamente. La empresa está para servir a los hombres de afuera (la sociedad) y a los hombres de adentro (sus integrantes).
- Finalidad social externa, que es contribuir al pleno desarrollo de la sociedad, tratando que en su desempeño económico no solamente no se vulneren los valores sociales y personales fundamentales, sino que en lo posible se promuevan.
- Finalidad social interna, que es contribuir, en el seno de la empresa, al pleno desarrollo de sus integrantes, tratando de no vulnerar valores humanos fundamentales, sino también promoviéndolos.

La empresa, además de ser una célula económica, es una célula social. Está formada por personas y para personas. Está insertada en la sociedad a la que sirve y no puede permanecer ajena a ella. La sociedad le proporciona la paz y el orden garantizados por la ley y el poder público; la fuerza de trabajo y el mercado de consumidores; la educación de sus obreros, técnicos y directivos; los medios de comunicación y la llamada infraestructura económica. La empresa recibe mucho de la sociedad y existe entre ambas una interdependencia inevitable. Por eso no puede decirse que las finalidades económicas de la empresa estén por encima de sus finalidades sociales. Ambas están también indisolublemente ligadas entre sí y se debe tratar de alcanzar unas, sin detrimento o aplazamiento de las otras.

Esto es lo que conocemos como responsabilidad social empresarial, el rol que la empresa tiene para con la sociedad que va más allá de la mera producción y comercialización de bienes y servicios, sino que también implica el asumir compromisos con los grupos de interés para solucionar problemas de la sociedad. En el Portal de RSC de Chile podemos encontrar una enumeración de los beneficios concretos y tangibles que significa para la empresa:

- Un incremento de la productividad, ya que el trabajador está a gusto en la empresa y se le capacita para que lo haga cada vez mejor;
- Mejoramiento de las relaciones con los trabajadores, el gobierno y con las comunidades a nivel regional y nacional;
- Un mejor manejo en situaciones de riesgo o de crisis, ya que se cuenta con el apoyo social necesario;
- Sustentabilidad en el tiempo para la empresa y para la sociedad, dado que RS fortalece el compromiso de los trabajadores, mejora su imagen corporativa y la reputación de la empresa, entre otros.
- Imagen corporativa y reputación: frecuentemente los consumidores son llevados hacia marcas y compañías consideradas por tener una buena reputación en áreas relacionadas con la responsabilidad social empresarial. También importa en su reputación entre la comunidad empresarial, incrementando así la habilidad de la

empresa para atraer capital y asociados, y también con los empleados dentro de la empresa.

- Rentabilidad de sus negocios o rendimiento financiero: se refiere a la relación entre prácticas de negocio socialmente responsables y la actuación financiera positiva. Se ha demostrado que las empresas fieles a sus códigos de ética resultan de un rendimiento de dos a tres veces superior respecto a aquellas que no los consideran, de esta forma las compañías con prácticas socialmente responsables obtienen tasas de retorno a sus inversiones muy superiores a las expectativas.
- Reducción de Costos Operativos: Son múltiples las iniciativas que logran reducir costos a las empresas, principalmente del área ambiental, como lo es el reciclaje, que genera ingresos extras.
- Acceso al Capital: Las compañías que demuestran responsabilidades éticas, sociales, y medioambientales tienen acceso disponible a capital, que de otro modo no hubiese sido sencillo obtener.

Clasificación de las empresas

Existen numerosas diferencias entre unas empresas y otras. Sin embargo, según en qué aspecto nos fijemos, podemos clasificarlas de varias formas. Dichas empresas, además cuentan con funciones, funcionarios y aspectos disímiles, a continuación se presentan los tipos de empresas según sus ámbitos y su producción.

Según la actividad o giro

Las empresas pueden clasificarse, de acuerdo con la actividad que desarrollen, en:

- Empresas del sector primario.
- Empresas del sector secundario
- Empresas del sector terciario.

Una clasificación alternativa es:

- Industriales. La actividad primordial de este tipo de empresas es la producción de bienes mediante la transformación de la materia o extracción de materias primas. Las industrias, a su vez, se clasifican en:

- Extractivas. Cuando se dedican a la explotación de recursos naturales, ya sea renovables o no renovables. Ejemplos de este tipo de empresas son las pesqueras, madereras, mineras, petroleras, etc.
- Manufactureras: Son empresas que transforman la materia prima en productos terminados, y pueden ser:
 - De consumo final. Producen bienes que satisfacen de manera directa las necesidades del consumidor. Por ejemplo: prendas de vestir, muebles, alimentos, aparatos eléctricos, etc.
 - De producción. Estas satisfacen a las de consumo final. Ejemplo: maquinaria ligera, productos químicos, etc.
- Comerciales. Son intermediarias entre productor y consumidor; su función primordial es la compra/venta de productos terminados. Pueden clasificarse en:
 - Mayoristas: Venden a gran escala o a grandes rasgos.
 - Minoristas (detallistas): Venden al por menor.
 - Comisionistas: Venden de lo que no es suyo, dan a consignación.
 - Servicio. Son aquellas que brindan servicio a la comunidad que a su vez se clasifican en:
 - Transporte
 - Turismo
 - Instituciones financieras
 - Servicios públicos (energía, agua, comunicaciones)
 - Servicios privados (asesoría, ventas, publicidad, contable, administrativo)
 - Educación
 - Finanzas
 - Salud

Según la forma jurídica

Atendiendo a la titularidad de la empresa y la responsabilidad legal de sus propietarios. Podemos distinguir:

- Empresas individuales: si sólo pertenece a una persona. Esta puede responder frente a terceros con todos sus bienes, es decir, con responsabilidad ilimitada, o sólo hasta el monto del aporte para su constitución, en el caso de las empresas individuales de responsabilidad limitada o EIRL. Es la forma más sencilla de

establecer un negocio y suelen ser empresas pequeñas o de carácter familiar.

- Empresas societarias o sociedades: constituidas por varias personas. Dentro de esta clasificación están: la sociedad anónima, la sociedad colectiva, la sociedad comanditaria, la sociedad de responsabilidad limitada y la sociedad por acciones simplificada SAS.
- Las cooperativas u otras organizaciones de economía social.

Según su tamaño

No hay unanimidad entre los economistas a la hora de establecer qué es una empresa grande o pequeña, puesto que no existe un criterio único para medir el tamaño de la empresa. Los principales indicadores son: el volumen de ventas, el capital propio, número de trabajadores, beneficios, etc. El más utilizado suele ser según el número de trabajadores. Este criterio delimita la magnitud de las empresas de la forma mostrada a continuación:

- Micro empresa: si posee 10 o menos trabajadores.
- Pequeña empresa: si tiene un número entre 11 y 49 trabajadores.
- Mediana empresa: si tiene un número entre 50 y 250 trabajadores.
- Gran empresa: si posee entre 250 y 1000 trabajadores.
- Macroemprendimiento si tiene más de 1000 trabajadores

Según su ámbito de actuación

En función del ámbito geográfico en el que las empresas realizan su actividad, se pueden distinguir

1. Empresas locales: son aquellas empresas que venden sus productos o servicios dentro de una localidad determinada.
2. Empresas nacionales: son aquellas empresas que actúan dentro de un solo país.
3. Empresas multinacionales: o empresas internacionales, son aquellas que actúan en varios países.

4. Empresas Transnacionales: las empresas transnacionales son las que no solo están establecidas en su país de origen, sino que también se constituyen en otros países, para realizar sus actividades mercantiles no sólo de venta y compra, sino de producción en los países donde se han establecido.

Según la cuota de mercado que poseen las empresas

1. Empresa aspirante: aquella cuya estrategia va dirigida a ampliar su cuota frente al líder y demás empresas competidoras, y dependiendo de los objetivos que se plantee, actuará de una forma u otra en su planificación estratégica.
2. Empresa especialista: aquella que responde a necesidades muy concretas, dentro de un segmento de mercado, fácilmente defendible frente a los competidores y en el que pueda actuar casi en condiciones de monopolio. Este segmento debe tener un tamaño lo suficientemente grande como para que sea rentable, pero no tanto como para atraer a las empresas líderes.
3. Empresa líder: aquella que marca la pauta en cuanto a precio, innovaciones, publicidad, etc., siendo normalmente imitada por el resto de los actuantes en el mercado.
4. Empresa seguidora: aquella que no dispone de una cuota suficientemente grande como para inquietar a la empresa líder.

Recursos y Transacciones Contables de la Empresa

Toda empresa requiere una serie de recursos para su existencia y consecución de sus fines, estos recursos pueden ser: Humanos y Materiales. Los recursos humanos, la empresa los obtiene a través del proceso de reclutamiento y selección de personal y los recursos materiales, se obtienen mediante la aportación del dueño y además recurriendo a préstamos y créditos que le conceden otras personas ó entidades comerciales. Podemos concluir entonces, que los recursos materiales de la empresa los obtiene a través de dos fuentes: 1.

Fuentes propias-Propietarios: aportaciones, utilidades 2. Fuentes ajenas- Acreedores: préstamos, créditos

Transacciones Contables (Operaciones Contables) Todas las empresas de cualquier tipo que sea, realizan una serie de transacciones u operaciones que requieren registrarse contablemente.

Una transacción contable puede definirse como un acontecimiento comercial que produce efectos financieros sobre los recursos y fuentes de donde proceden esos recursos y que por lo tanto deben registrarse en los libros contables. Ejemplo: Compra de un escritorio, pago de servicios públicos, etc. Las transacciones u operaciones comerciales. Generalmente deben de estar fundamentadas o apoyadas en documentos comerciales. Estos documentos constituyen la fuente de datos para los procesos contables. Pueden ser: Recibos, letras de cambio, pagarés, facturas, notas de crédito, etc.

Los defensores más agresivos de las reformas neoliberales no se cansan de repetir que el sector público es, por naturaleza, ineficiente y corrupto, mientras que el sector privado empresarial tendría como características distintivas la eficiencia y la honestidad. No se tiene que profesar el credo neoliberal para reconocer los vicios de muchos estados, sobretodo en partes determinadas del globo terráqueo, así como la necesidad de su reforma radical; tampoco se tiene que ser un anticapitalista para reconocer que los empresarios ni son siempre todo lo eficientes que proclaman ni son los más honestos y transparentes en sus actividades económicas.

El Gobierno ha puesto en marcha recientemente el anteproyecto de Ley de Transparencia. El objetivo es que exista un mayor control de los gestores públicos, lo que debería reducir la corrupción y generar una mayor confianza. Sin embargo, ¿qué pasa con las empresas? La ONG Transparencia Internacional ha lanzado un decálogo para combatir los casos de corrupción en el sector privado.

“La legislación internacional - consciente de la necesidad de neutralizar conductas de corrupción realizadas también en el sector privado- ha establecido en los últimos años también normas que imponen obligaciones a los agentes privados. La corrupción no

solo afecta a la utilización del cargo público en beneficio propio”, explica el director de Transparencia Internacional, Jesús Lizcano.

Durante la crisis, los ministros de Economía y los gobernadores de los Bancos Centrales del G-20 han insistido en una idea: las medidas anticorrupción son de máxima relevancia para garantizar un crecimiento sostenible y construir un sistema financiero internacional más fuerte. Reproducimos los Principios de Transparencia y Prevención de la Corrupción para Empresas publicados por Transparencia Internacional:

1-Cumplimiento de los Principios de Buen Gobierno Corporativo. (Código Unificado de Buen Gobierno Corporativo)

El gobierno corporativo y la responsabilidad social de las empresas son elementos clave para cimentar la confianza de las personas en el mercado único. Las empresas, independientemente de ser cotizadas o no, deberían voluntariamente cumplir con las Recomendaciones de los Códigos de Buen Gobierno Corporativo.

2-Implementación en la Empresa de un Código Ético

Es importante para la gran empresa y también para la pequeña y mediana. En estos Códigos, se recogen los principios éticos que han de presidir el comportamiento de todos los miembros de una empresa basado en el “principio de integridad”.

3-Implementación de Programas de cumplimiento normativo (Compliance Programmes)

Estos programas cumplen un importante papel para prevenir de los riesgos de corrupción y fortalecen la consciencia del cumplimiento normativo en la empresa, por lo que deberían ser integrados tanto en las grandes empresas como en las pymes.

4-Crear canales para denunciar el incumplimiento de normas

Implementación de canales de denuncias para la comunicación de posibles incumplimientos de las normas internas de la empresa y/o de las normas legales. Canales para denunciar de forma confidencial el incumplimiento por parte de otros miembros de la empresa, y también para ofrecer la posibilidad de que terceros- proveedores, clientes, etc.- puedan comunicar incumplimientos de las normas o de conductas ilícitas o ilegales.

5- Información pública de las retribuciones de los directivos y administradores

La transparencia y publicidad en la remuneración e incentivos (bonus) a los directivos no solo afecta al buen gobierno corporativo, sino que también es relevante en relación a la prevención de la corrupción, toda vez que permite garantizar una mayor transparencia y una mejor gobernanza de las políticas retributivas de los entes colectivos.

6- Información de contrataciones y actividades subvencionadas

Información pública de las contrataciones con el sector público e información de las actividades subvencionadas por ayudas públicas. Sería importante que se de publicidad, por ejemplo, a través de la web corporativa, de aquellas administraciones públicas, organismos públicos, etc. con los que las empresas tengan relaciones mercantiles. También contribuiría a la transparencia la publicación de la información de las actividades empresariales que se realizan con la financiación de ayudas públicas y subvenciones.

7- Información pública de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa.

La existencia de una cultura empresarial basada en valores esenciales de buena gobernanza requiere también la transparencia e información de las políticas de Responsabilidad Social o Empresarial pues estas inciden dentro de la empresa a la contribución activa y mejoramiento social y económico.

8- Evitación de prácticas de favorecimiento y corrupción en el sector

privado

Para una adecuada prevención de estas conductas es necesario también que los canales de denuncias estén abiertos a terceros (proveedores, clientes, etc.) así como existan protocolos adecuados de prohibición de recibir o entregar cualquier tipo de contraprestaciones incumpliendo las normas internas de contratación.

9-Evitación de prácticas de corrupción de funcionarios extranjeros en las transacciones internacionales

Para evitar la corrupción transnacional sería recomendable aplicar los mismos estándares de controles anticorrupción con las empresas que un grupo empresarial pueda tener en el extranjero, con independencia que en el país extranjero los estándares anticorrupción sean menores o incluso, estén permitidas determinadas formas de lobby.

10-Cumplimiento de las obligaciones fiscales

Insistir en el compromiso del cumplimiento de las obligaciones fiscales, pues la elusión del pago de tributos o la obtención de ventajas tributarias o devoluciones de forma indebida permiten tener más medios a las empresas defraudadoras, frente a las empresas que cumplen rigurosamente con sus obligaciones fiscales.²³

²³ www.wikipedia.org 18/06/2012

2.2. Tipos de corrupción como abuso de poder.

2.2.2. - Corrupción política y en la Administración Pública.

La corrupción política o en la Administración Pública, en términos generales, es el mal uso público (gubernamental) del poder para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o de transparencia de un Estado o Nación.

Podemos definir al poder político como una consecuencia lógica del ejercicio de las funciones por parte de las personas que ocupan un cargo representativo dentro de un sistema de gobierno en un país.

El poder político se identifica en sistemas democráticos con el poder Ejecutivo y legislativo de un país, mientras que el tercer poder del Estado, el poder judicial, está dentro de un esquema distinto ya que su legitimidad no está sostenida por el voto del pueblo como los otros dos poderes, si no por el fiel cumplimiento del ejercicio de sus funciones.

El poder político es legítimo cuando es elegido conforme a las leyes del país (Constitución). En países democráticos tiene como sustento la legitimidad otorgada por el pueblo por medio del voto popular (Elecciones). El poder político es abusivo cuando se excede en el ejercicio de sus funciones, avanzado en materias que está dentro del ámbito de los otros poderes. (Intromisión de poderes). El poder político es ilegítimo cuando utiliza mecanismos no autorizados por las leyes y se adueña del poder gubernamental (Ejecutivo-legislativo) sin tener la legitimidad del pueblo, otorgada por el voto popular.

Por otro lado definiremos el concepto de Estado como un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones involuntarias, que tiene el poder de regular la vida nacional en un territorio determinado. Usualmente, suele adherirse a la definición del Estado, el reconocimiento por parte de la comunidad internacional.

Los valores sobre los que está sustentada nuestra sociedad, han sido conformados por pensamientos y teorías que a lo largo del tiempo han aparecido, o bien se han ido transformando, atendiendo todo ello a la idiosincrasia del momento histórico. Por ello, cuando nos ponemos a la tarea de definir dichos conceptos o valores, no resulta realmente fácil, debiendo por tanto, para ser coherentes, realizar un análisis histórico – conceptual de los mismos, atendiendo al “espíritu” que en cada momento los ha inspirado.

La Teoría del Estado, a lo largo de su trayectoria, entre muchas cosas, ha intentado explicar, el por qué de la necesidad de esta sociedad, cómo se ha formado, cual es su fin, y como debe regirse y organizarse. Es en el desarrollo de las diversas teorías de la “sociedad institucionalizada”, donde aparecen conceptos que la describen, profundizan y se debaten sobre la mejor forma en que ésta puede sobrevivir y llegar a su fin último. Encontramos entre estos conceptos, el de la Democracia, que si bien se defiende hasta la saciedad en la sociedad moderna, no deja de ser objeto de planteamientos confusos en cuanto a su aplicación y forma de proyectarse.

Si la sociedad ha ido cambiando a lo largo de los tiempos, obviamente la teorización sobre la forma en la que la misma debe regirse y ordenarse también ha sido objeto de cambios, y la democracia como forma de gobierno ha variado en cuanto a los elementos y valores que la conforman.

En base a ello, y dado que en primer lugar es conveniente ofrecer una definición de la Democracia y lo que ésta comporta, es necesario señalar las distintas tradiciones del pensamiento político sobre la democracia.

El concepto de Estado difiere según los autores, pero algunos de ellos definen el Estado como el conjunto de instituciones que poseen la autoridad y potestad para establecer las normas que regulan una sociedad, teniendo soberanía interna y externa sobre un territorio determinado. Max Weber, en 1919, define el Estado moderno como una "asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas". Por ello se hallan dentro del Estado instituciones tales como las fuerzas armadas, la administración pública, los tribunales y la policía, asumiendo pues el Estado las funciones de defensa, gobernación, justicia, seguridad y otras como las relaciones exteriores.

Probablemente la definición más clásica de Estado, fue la citada por el jurista alemán Hermann Heller que define al Estado como una "unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial". Además, el autor define que solo se puede hablar de Estado como una construcción propia de las monarquías absolutas del siglo XV, de la Edad Moderna. "No hay Estado en la Edad Antigua", señala el reconocido autor. Asimismo, como evolución del concepto se ha desarrollado el "Estado de Derecho" por el que se incluyen dentro de la organización estatal aquellas resultantes del imperio de la ley y la división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y otras funciones más sutiles, pero propias del Estado, como la emisión de moneda propia.

+ Origen y evolución del concepto de Estado.

En los Diálogos de Platón, se narra la estructura del Estado ideal, pero es Maquiavelo quien introdujo la palabra Estado en su célebre obra

“El Príncipe”: usando el término de la lengua italiana «Stato», evolución de la palabra «Status» del idioma latín.

“Los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados”.

Maquiavelo, El Príncipe.

Si bien puede considerarse que el deseo de mandar es innato, el ser humano ha civilizado el instinto de dominación, transformándolo en la autoridad. Y ha creado el Estado para legitimarla.

Las sociedades humanas, desde que se tiene noticia, se han organizado políticamente. Tal organización puede llamarse Estado, en tanto y en cuanto corresponde a la agregación de personas y territorio en torno a una autoridad, no siendo, sin embargo, acertado entender la noción de estado como única y permanente a través de la historia.

De una manera general, entonces, puede definírsele como la organización en la que confluyen tres elementos, la autoridad, la población y el territorio. Pero, esta noción ambigua obliga a dejar constancia de que si bien el Estado ha existido desde la antigüedad, sólo puede ser definido con precisión teniendo en cuenta el momento histórico.

Del estado de la Antigüedad no es predicable la noción de legitimidad, por cuanto surgía del hecho de que un determinado jefe (rey, tirano, príncipe) se apoderase de cierto territorio, muchas veces mal determinado, sin importar el sentimiento de vinculación de la población, generalmente invocando una investidura divina y contando con la lealtad de jefes y jefezuelos regionales. Así fueron los imperios de la antigüedad, el egipcio y el persa, entre ellos.

La civilización griega aportó una nueva noción de estado. Dado que la forma de organización política que la caracterizó correspondía a la ciudad, la polis, se acordada a la población una participación vinculante, más allá del sentimiento religioso y sin poderes señoriales intermedios. Además, estando cada ciudad dotada de un pequeño

territorio, su defensa concernía a todos los ciudadanos, que se ocupaban de lo que hoy se llama el interés nacional.

En el régimen feudal prevalecieron los vínculos de orden personal, desapareciendo tanto la delimitación estricta del territorio como la noción de interés general. El poder central era legítimo pero débil y los jefes locales fuertes, al punto que éstos ejercían atributos propios del príncipe, como administrar justicia, recaudar impuestos, acuñar moneda y reclutar ejércitos.

Y, finalmente, el estado moderno incorpora a la legitimidad, heredada del feudal, la noción de soberanía, un concepto revolucionario, tal como señala Jacques Huntzinger, quien atribuye el paso histórico de una sociedad desagregada y desmigajada, pero cimentada en la religión, a una sociedad de estados organizados e independientes unos de otros.

Pero, este estado moderno, surgido de la aspiración de los reyes a desembarazarse de los lazos feudales y de la jerarquía eclesiástica, el estado – nación, la unión de un poder central, un territorio y una población alrededor del concepto revolucionario de la soberanía, habría de conocer dos formas, dos definiciones diferentes, la primera, el estado principesco y la segunda, el estado democrático.

El estado principesco, se caracterizó por el poder personal ejercido uniformemente sobre un territorio estrictamente delimitado. El príncipe era el soberano, con atribuciones internas y externas. Dentro de su territorio, cobraba impuestos y producía leyes de carácter general, aplicadas coercitivamente, mediante el monopolio de la fuerza pública. Internacionalmente, representaba y obligaba a su Estado.

Y el estado democrático, surgido de las revoluciones inglesa, norteamericana y francesa, trasladó la soberanía del príncipe a la nación. Sus poderes fueron asumidos por organismos surgidos de consultas a la población, mediante reglas de juego previa y claramente definidas. Y al igual que en las polis griegas, el sentimiento patriótico se desarrolló y con él los de pertenencia, civismo e interés nacional.

Esta es la forma de organización política de Occidente, en el llamado primer mundo. Dado el éxito económico de estas naciones, pareciera razonable afirmar que es digno de imitar. Por eso, los países periféricos, los del tercer mundo, salvo algunos que mantienen el estado principesco, se propagan la democracia, con mayor o menor rigor.

Sea que se practique la democracia o sólo se adhiera verbalmente a ella, el proceso histórico descrito ha llevado a la extensión del estado - nación como forma política. Los principios desarrollados en Europa y Norteamérica se propagaron con la descolonización producida durante el siglo XX y así, tal como afirma Huntzinger, se “ha llegado a universalizar el modelo de estado – nación de tal modo que el planeta, ahora, se encuentra poblado de estados.”

+ Conceptos similares.

No debe confundirse con el concepto de gobierno, que sería sólo la parte generalmente encargada de llevar a cabo las funciones del Estado delegando en otras instituciones sus capacidades. El Gobierno también puede ser considerado como el conjunto de gobernantes que, temporalmente, ejercen cargos durante un período limitado dentro del conjunto del Estado.

Tampoco equivale totalmente al concepto, de carácter más ideológico, de "Nación", puesto que se considera posible la existencia de naciones sin Estado y la posibilidad de que diferentes naciones o nacionalidades se agrupen en torno a un solo Estado. Comúnmente los Estados forman entes denominados "Estado Nación" que aúnan ambos conceptos, siendo habitual que cada nación posea o reivindique su propio Estado.

Existen distintas formas de organización de un Estado, pudiendo abarcar desde concepciones "centralistas" a las "federalistas" o las "autonomistas", en las que el Estado permite a las federaciones, regiones o a otras organizaciones menores al Estado, el ejercicio de competencias que le son propias pero formando un único Estado, lo que sucede por ejemplo en Suiza, Alemania, EE. UU.)

+Formación de los Estados y estatidad.

No todos los Estados actuales surgieron de la misma manera; tampoco siguieron de una evolución, un camino inexorable y único. Esto es así porque los Estados son construcciones históricas de cada sociedad. En algunos casos surgieron tempranamente, como por ejemplo el Estado Nacional inglés. En otros casos, lo hicieron más tardíamente, como el Estado Nacional alemán.

Los Estados pueden ser examinados dinámicamente usando el concepto de estatidad, aportado por Oscar Oszlak. Desde este punto de vista, ellos van adquiriendo con el paso del tiempo ciertos atributos hasta convertirse en organizaciones que cumplen la definición de Estado.

Estas características de estatidad enunciadas en un orden arbitrario, en el sentido de que cada Estado puede adquirir estas características no necesariamente en la secuencia indicada, son las siguientes:

- Capacidad de externalizar su poder: es decir, obtener el reconocimiento de otros Estados.
- Capacidad de institucionalizar su autoridad: significa la creación de organismos para imponer la coerción, como por ejemplo, las fuerzas armadas, escuelas y tribunales.
- Capacidad de diferenciar su control: esto es, contar con un conjunto de instituciones profesionalizadas para aplicaciones específicas, entre las que son importantes aquellas que permiten la recaudación de impuestos y otros recursos de forma controlada.
- Capacidad de internalizar una identidad colectiva: creando símbolos generadores de pertenencia e identificación común, diferenciándola de aquella de otro Estado, por ejemplo, teniendo himno y bandera propia.

Así, todos los territorios atraviesan un largo proceso hasta alcanzar esa calidad de Estado pleno. Que solo será tal en la medida que ese Estado haya logrado con éxito todos estos requisitos. Requisitos que son mínimos y necesarios para hablar de un verdadero Estado Nacional.

Todo esto hace que el Estado sea una de las más importantes formas de organización social en el mundo. Ya que en cada país y en gran parte de las sociedades se postula la existencia real o ficticia de un Estado, aunque la creación de entes supra-estatales como la Unión Europea, ha modificado el concepto tradicional de Estado, pues éste delega gran parte de sus competencias esenciales en las superiores instancias europeas (económicas, fiscales, legislativas, defensa, diplomacia,...) mermando así la soberanía original de los Estados.

Otros grupos sociales que se consideran en la actualidad como Estados no son tales por tener tan mermadas sus capacidades y funciones en favor de otras formas de organización social.

+ Atributos del Estado que lo distinguen de otras instituciones.

- Funcionarios estables y Burocracia: vital para su funcionamiento administrativo y manejo eficaz de su Nación. Es necesario que exista un cuerpo de funcionarios que esté abocado de lleno a la tarea.
- Monopolio fiscal: es necesario que posea el completo control de las rentas, impuestos y demás ingresos, para su sustento. Utiliza su Burocracia para este fin.
- Ejército permanente: precisa de una institución armada que lo proteja ante amenaza extranjera, interna y se dedique a formar defensa para él.
- Monopolio de la fuerza legal: para poder ser un estado es necesario que estados modernos y contemporáneos desarrollen el uso exclusivo y legítimo de la fuerza para poder asegurar el orden interno. Es por esto que el Poder Legislativo crea leyes que son obligatorias, el Poder Ejecutivo controla con el uso de mecanismos coactivos su cumplimiento y Poder Judicial las aplica y ejecuta con el uso de la fuerza, que es legítimo.

El Poder muestra dos facetas distintas aquí en sentido estricto y legítimo en la otra cara. En el primero es conocido como Poder estricto cuando es aludido como en sentido de fuerza coactiva, o sea

aplicación pura de la fuerza legítima. Mientras que en el segundo se lo concibe cuando es fruto del reconocimiento de los dominados. De este modo el pueblo reconoce como autoridad a una institución por excelencia y le delega su poder.

- Soberanía: facultad de ser reconocido como la institución de mayor prestigio y poder en un territorio determinado. Hoy en día también se habla de soberanía en el ámbito externo, es decir internacional, quedando esta limitada al Derecho Internacional, organismos internacionales y al reconocimiento de los Estados del mundo.
- Territorio: Determina el límite geográfico sobre el cual se desenvuelve el Estado. Es uno de los factores que lo distingue de Nación. Este debe estar delimitado claramente. Actualmente el concepto no engloba una porción de tierra, sino que alcanza a mares, ríos, lagos, espacios aéreos, etc.
- Población: es la sociedad sobre el cual se ejerce dicho poder compuesto de instituciones, que no son otra cosa que el mismo estado que está presente en muchos aspectos de la vida social.

+ El problema del fin del Estado.

La praxis en general se orienta hacia la realización del sentido en la propia existencia. La praxis política, en cuanto praxis, también se encuentra exigida por esa realización, bajo las condiciones que determinan la situación política. Pero ¿qué ocurre aquí con el Estado? El Estado es, en definitiva, el producto de la acción humana: puede ser considerado como expresión de la praxis política. En cuanto tal, está determinado no sólo por los criterios específicamente políticos, sino que también por los criterios prácticos generales. Es decir, quienes desempeñen funciones políticas deben actuar buscando políticamente, a saber, atendiendo a la propia forma de existencia, conforme a los criterios propiamente políticos, desplegar a sus miembros.

Sin embargo, cabe preguntarse todavía, qué pasa con los Estados que actúan contrariando los principios prácticos generales. ¿Son

propriadamente Estados? ¿Puede ser definido el Estado, como forma política de praxis, por un fin determinado, de tal modo que cuando una organización humana lo realice sea considerada como Estado y no cuando se aleje de él o lo frustre?

Las indicaciones generales sobre el fin del Estado no parecen bastar para el estudio de lo que podríamos llamar la política en concreto o la política tal como de hecho tiene lugar. Hay autores que, basándose en lo que de hecho ocurre en la práctica, niegan que pueda identificarse necesariamente al Estado con un fin determinado. Los Estados han realizado y perseguido los más diversos fines. No habría, de este modo, un fin propio estatal, que permitiese definirlo y distinguir así qué es Estado y qué no. El Estado sería un medio apto para la realización de cualquier fin. Esta es la posición de Max Weber y Hans Kelsen. Para Weber, puesto que no hay “casi ninguna tarea que no haya asumido aquí o allá una asociación política, y que por otra parte tampoco hay tarea alguna de la que uno pueda decir que siempre y que en plenitud haya sido propia exclusivamente de aquellas asociaciones que se designan como políticas, hoy como Estados, o que haya sido históricamente antecesora del Estado moderno”, el Estado sólo puede ser definido por “un medio específico que es propio de él como de cualquier asociación política: la violencia física”. Kelsen coincide con Weber en la afirmación de la imposibilidad de definir al Estado por un fin determinado. “A la esencia del Estado no le corresponde algún fin específico”, el Estado es medio “para la realización de cualquier fin social”.

Ambos autores llaman la atención sobre la distancia entre la pretensión de vincular a la unidad política o Estado con uno o más fines que le serían propios, que lo definirían, y lo que ocurre en la práctica. A partir de lo que la experiencia nos muestra, resulta perfectamente posible concebir la existencia de un Estado que no respete los principios fundamentales de la praxis, la justicia y el bien. Muchos Estados, de hecho, vulneran esos principios. Pero no por eso es posible afirmar que dejen de existir. Cuanto más se podrá decir que el Estado es injusto, pero parece exagerado negarle la existencia como Estado.

Sin embargo, tampoco la posición de Weber y Kelsen está exenta de problemas. Si se atiende de manera cuidadosa al asunto, son ellos los que parecen distanciarse de lo que realmente acontece. Pues al sostener que es Estado también la organización dotada de fuerza que no respeta los principios prácticos fundamentales, en concreto, el despliegue humano mediante la justicia, se podría decir que hacen aparecer como Estado algo que, en realidad, no es tal.

Una vieja historia tal vez sirva para ilustrar lo que se quiere indicar. Agustín de Hipona relata en la Ciudad de Dios una anécdota referida a Alejandro Magno: “En plan de broma, pero con verdad” –nos cuenta– “respondió un pirata preso a Alejandro Magno, que le preguntaba qué le parecía del sobresalto en que tenía el mar. Él, con arrogante libertad, le dijo: ‘Y qué te parece el tener tú turbada toda la tierra. Sólo que a mí, por hacerlo con un pequeño navío, me llaman ladrón, y a ti, por hacerlo a gran escala, emperador’”. Y agrega Agustín: “Desterrada la justicia, ¿qué son los reinos sino grandes latrocinios? Y éstos, ¿qué son sino pequeños reinos? También éstos son una junta de hombres gobernada por su príncipe, ligada por un pacto de sociedad, que se reparte su botín conforme a las leyes que establecieron”.

Lo que trata de mostrar Agustín es que existe una diversidad de agrupaciones humanas que emplean la fuerza. Sólo que algunas de ellas son Estados (“reinos”) y otras, en cambio, no son tales, sino más bien, por ejemplo, latrocinios; se puede agregar: agrupaciones de piratas, de conquistadores, de banqueros armados, de esclavistas o, en general, agrupaciones no estatales dotadas de fuerza. Dado que todas ellas se apoyan en el uso de la fuerza, el criterio para distinguir unas de otras no puede ser sólo la fuerza como medio de acción, sino que también el fin que persiguen y los principios según los cuales actúan. Si se prescinde de estos criterios no será posible ya distinguir unas de otras, sino que habrá confusión. Y esto significa una identificación falsa de lo que es distinto, ocultamiento.

Quienes objetan la caracterización del Estado como agrupación que persigue como fin el despliegue de las capacidades humanas fundamentales y que se ajusta a la justicia y al bien, pasan,

precisamente, por encima de la realidad, al uniformar, al ocultar, al no distinguir lo distinto, a saber, lo que diferencia al Estado, en un sentido propio, de una agrupación de seres humanos que se organiza a gran escala y se apoya, en último término, en la fuerza para llevar adelante fines distintos a la justicia y el bien, por ejemplo, la mera utilidad del grupo dominante. La posición más realista parece ser la que distingue lo diferente: si una agrupación de seres humanos dotada de fuerza no se ajusta a principios fundamentales de justicia y bondad, si no se orienta a desplegar las capacidades humanas básicas, sino sólo, por ejemplo, a realizar el bienestar material del grupo dominante, entonces no habrá propiamente Estado, sino que otro tipo de agrupación, de las que corresponden al género “agrupaciones humanas dotadas de fuerza”, pero no estatal. Éstas no son propiamente un Estado, no obstante que puedan, en la práctica, adquirir la apariencia de Estado, porque se apoyan también en la fuerza y, por ejemplo, están organizadas a gran escala.

Sin embargo, que una organización humana dotada de fuerza adquiera la apariencia de Estado, vuelve a fortalecer, de algún modo, la posición de Weber, de Kelsen y de todos los que sostienen que no corresponde a la definición del Estado un fin determinado. Pues, ¿qué ocurre con una organización que no sólo es grande, sino compleja, sedentariamente operante, reconocida internacionalmente, dotada de un territorio fijo, de población y de un poder ejercido establemente? ¿Puede dejar de ser calificada como Estado sólo porque deja de cumplir con la justicia y el bien? ¿No se está imponiendo aquí una definición de Estado, una definición que no se hace cargo de lo que de hecho aparece y es tratado como Estado?"

"El Estado se muestra como la única forma de organización de la fuerza capaz de desplegar las capacidades humanas fundamentales, de sobreponerse a la agresividad y al egoísmo humanos y realizar comunitariamente sentido. Una agrupación de mera utilidad, por ejemplo, aunque emplee la fuerza, será antes económica que política; y si bien se la puede llamar “Estado”, esta designación es impropia, porque también se la podría llamar “empresa”. Dados los supuestos identificados, lo propio estatal aparece sólo cuando se lo distingue de lo útil o lo placentero. Incluso el afán de poder puro no es

propriadamente estatal, sino que cabe más bien dentro de lo útil o lo placentero. También se ha de distinguir lo político de lo moral. Lo político es en cierto sentido moral y el Estado, en cuanto desplegado y forma de existencia dispuesta a la defensa armada, es moral. Pero no es puramente moral, sino, por decirlo de algún modo, moral encarnada. Por eso se está dispuesto a su defensa y realización mediante fuerza.

En sentido propio, entonces, será Estado aquella organización que realice el fin estatal (superación de la agresividad y del egoísmo, realización de la comunitariedad). Sin embargo, cabe precisar todavía, que esta afirmación no debe ser aplicada pura y simplemente respecto de las organizaciones concretas dotadas de fuerza. Una aplicación así presentaría efectivamente, como ya hemos sugerido, el riesgo de simplificar, de condenar en bloque, de imponer meramente criterios sin atender de modo adecuado a la realidad que se quiere calificar. Porque el carácter estatal de una agrupación se alcanza sólo en grados. No existen Estados que realicen plenamente el despliegue de todos sus miembros. Siempre hay un grado de frustración. “La idea” – dice Joseph Conrad– “es un rey cuya triste suerte es desconocer la obediencia de sus súbditos, excepto al coste de su degradación”. Lo importante aquí es determinar hasta dónde llega la degradación, asunto complejo que, como toda aplicación de reglas a casos, requiere de observaciones detenidas de éstos y sus circunstancias. Además, el carácter estatal o político de una agrupación humana puede aumentar o disminuir. Un grupo conquistador puede, en un momento de la historia, comenzar a ejercer el poder no sólo en favor de sus miembros, sino que de la totalidad, de acuerdo con principios fundamentales de justicia, buscando, en definitiva, el despliegue de los gobernantes y de los súbditos. En ese caso, la agrupación adquiere el carácter de Estado respecto de la totalidad. Al contrario, si un Estado comienza a atentar gravemente contra los bienes humanos fundamentales, mata, roba y oprime a los débiles, en él los poderosos gobiernan para provecho propio, entonces se puede decir que esa agrupación pierde, parcial o totalmente, su carácter de Estado, hasta llegar a volverse otro tipo de agrupación dentro del género “agrupaciones humanas dotadas de fuerza”. De este modo, la calificación de una agrupación dotada de fuerza como estatal

importará determinar la preponderancia de la realización del despliegue humano frente a la frustración. Se puede decir más precisamente: en la medida que frustre, una organización dotada de fuerza no será estatal; en la medida que despliegue, será estatal; sobre un cierto grado de despliegue puede ser llamada Estado en propiedad, bajo ese grado, llamarla Estado importaría una atribución impropia del término.

Si se tiene presente lo señalado y se miran las cosas detenidamente, parece dificultosa la existencia de una organización como la que se ha descrito al plantear el problema (compleja, sedentaria, de grandes dimensiones, con territorio fijo, población y poder estable), que se aleje completamente del concepto teleológico de Estado al que aludimos, es decir, que sea totalmente frustrante e incapaz en grado sumo de establecer paz. Ya la presencia de una fuerza estable importa un cierto orden y que esa fuerza no sea completamente opresiva, sino en cierto grado al menos desplegable. Parece verdad lo que dice Hannah Arendt: “no ha habido jamás un Estado que se haya podido apoyar exclusivamente en medios violentos”. Cabrá determinar, en todo caso, si la organización descrita es estatal en grado preponderante, y si en consecuencia puede ser llamada Estado en sentido propio, o si sólo lo es en un grado menor.

+ Tipos y formas de Estado.

Una primera y clásica clasificación de los Estados hace referencia a la centralización y descentralización del Poder, diferenciándose entre Estados unitarios y Estados de estructura compleja, siendo estos últimos, generalmente, las federaciones y las confederaciones, así como otros tipos intermedios.

El Derecho Internacional da también otra clasificación de los Estados según su capacidad de obrar en las relaciones internacionales:

1. Por un lado están los Estados con plena capacidad de obrar, es decir, que puede ejercer todas sus capacidades como Estado soberano e independiente. En este caso se encuentran casi todos los Estados del Mundo.

2. Por otro lado se encuentran aquellos Estados con limitaciones en su capacidad de obrar por distintas cuestiones. Así, dentro de esta tipología se puede observar, a su vez, una segunda clasificación de éstos:

2.a) Estados neutrales. Aquellos que se abstienen en participar en conflictos internacionales. Esta neutralidad se ha ido adaptando en función de:

2.a.1) Si posee neutralidad absoluta por disposición constitucional. Es el caso de Suiza. También Suecia entre 1807 hasta 1993 mantuvo una neutralidad absoluta en asuntos internacionales.

2.a.2) Si es un país neutralizado. Son Estados neutrales respecto de alguien y de algo concreto. Es una neutralidad impuesta por un tratado internacional, una disposición constitucional o por sanción internacional. Fue el caso de Austria, que en 1956, tras la retirada de las fuerzas ocupantes de Francia, Reino Unido, Estados Unidos y la URSS, éstas redactaron una constitución donde se dispuso que Austria debiera ser neutral respecto a las cuatro fuerzas firmantes.

2.b) Estado soberano que renuncia a ejercer sus competencias internacionales. Son Estados dependientes en materias de relaciones internacionales. Suele ser el caso de microestados que dejan o ceden las relaciones internacionales a un tercer Estado, bien circundante, bien con las que mantenga buenas relaciones. Es el caso de San Marino, que encomienda las relaciones internacionales a Italia; de Liechtenstein, que se la cede a Suiza, o Mónaco a Francia.

2.c) Estado libre asociado. Es un Estado independiente pero en el que un tercer Estado asume una parte de sus competencias exteriores, así como otras materias tales como la defensa, la economía o la representación diplomática y consular. Es el caso de Puerto Rico respecto a Estados Unidos.

2.d) Estados bajo administración fiduciaria. Son una especie de Estado tutelado de una forma parecida a lo que fueron los Estados bajo mandato, no posibles actualmente, y bajo protectorado. La Sociedad Internacional protege o asume la

tutela de ese Estado como medida cautelar o transitoria en tiempos de crisis. Fue el caso de Namibia hasta 1998.

2.e) Estados soberanos no reconocidos internacionalmente. Son Estados soberanos e independientes pero al no ser reconocidos por ningún otro tienen muy limitada su capacidad de obrar. Puede no ser reconocido bien por una sanción internacional, bien por presiones de un tercer país (caso de Taiwán, no reconocido por evitar enfrentamientos con la RP China, aunque mantiene una gran actividad internacional), bien por desinterés (caso de Somalilandia). Otro caso referente a esto fueron los bantustanes, únicamente reconocidos por Sudáfrica y rechazados por el resto de la Comunidad Internacional.

+ Reconocimiento de Estados.

El reconocimiento es un acto discrecional que emana de la predisposición de los sujetos preexistentes. Este acto tiene efectos jurídicos, siendo considerados ambos sujetos internacionales, el reconocedor y el reconocido, de igual a igual puesto que se crea un vínculo entre los dos.

Hoy en día la doctrina aceptada para el reconocimiento de los Estados es la doctrina Estrada, pragmática en tanto en cuanto un sujeto no sea molesto para la sociedad internacional no va a tener dificultad para ser reconocido. Se entiende que si un sujeto reconoce a otro se va a producir contactos entre ambos, por lo que en el momento que se inician los trámites para el establecimiento de relaciones diplomáticas se supone que existe un reconocimiento internacional mutuo. Sin embargo, la ruptura de estas relaciones diplomáticas no supone la pérdida del reconocimiento. Igualmente, una simple declaración formal también es válida para reconocer a otro Estado pese a no iniciar relaciones diplomáticas.

+Crítica al Estado.

El Estado es uno de los pocos seres institucionales que sobreviven sin una evolución importante en su estructura y funcionamiento, con excepción de su crecimiento. El Estado moderno fue creado con la

revolución industrial, pero el mundo y la dinámica de la sociedad ha cambiado mucho desde del siglo XIX al siglo XXI. Por ejemplo, mientras las empresas modernas, que fueron creadas durante la revolución industrial, cambian ágilmente su dinámica cada vez que el mercado lo demanda, los Estados no cambian sus leyes de la misma forma como la sociedad lo demande (véase: cálculo económico).

El enfoque crítico difiere además entre el institucionalismo y el clasismo como factor determinante de la naturaleza del Estado. Algunas concepciones como el anarquismo consideran conveniente la total desaparición de los Estados, en favor del ejercicio soberano de la libertad individual a través de asociaciones y organizaciones libres. Otras concepciones aceptan la existencia del Estado, con mayor o menor autoridad o potestad, pero difieren en cuanto cual debiera ser su forma de organización y el alcance de sus facultades:

Anarquismo

El anarquismo sostiene que el Estado es la estructura de poder que pretende tener el monopolio del uso de la fuerza sobre un territorio y su población, y que es reconocido como tal por los estados vecinos. Los elementos más aparentes que señalan del poder del estado son:

- el control de fronteras
- la recaudación de impuestos
- la emisión de moneda
- Un cuerpo de policía y un ejército de bandera común
- Un sistema burocrático administrado por trabajadores funcionarios

Se le critica la falsa ostentación de la seguridad, defensa, protección social y justicia de la población; ejerciendo en realidad un gobierno obligatorio y violentando la soberanía individual y la no coacción. Los anarquistas señalan que el Estado es una institución represora para mantener un orden económico y de poder concreto vinculado al poder público. Le atribuyen al Estado buena parte de los males que aquejan a la humanidad contemporánea como la pobreza, crisis económicas, las guerras, la injusticia social, etc.

Marxismo

Artículo principal: “Concepción Marxista del Estado”.

Por su parte los marxistas afirman que cualquier Estado tiene un carácter de clase, y que no es más que el aparato armado y administrativo que ejerce los intereses de la clase social dominante. Por tanto aspiran a la conquista del poder político por parte de la clase trabajadora, la destrucción del Estado burgués y la construcción de un necesario Estado obrero como paso de transición hacia el socialismo y el comunismo, una sociedad donde a largo plazo no habrá Estado por haberse superado las contradicciones y luchas entre las clases sociales. Se discute sobre la viabilidad de la eliminación de las condiciones de la existencia burguesa, supuesto para el paso de la sociedad enajenada a la comunista.

Liberalismo

Desde el liberalismo se aboga por la reducción del papel del Estado al mínimo necesario (Estado mínimo), desde un sentido civil para el respeto de las libertades básicas, es decir el Estado debería encargarse de la seguridad (ejército y policía para garantizar las libertades ciudadanas) y de la justicia (poder judicial independiente del poder político). En ningún caso el Estado debe servir para ejercer la coacción de quitar a unos individuos para dar a otros, y deben ser los agentes privados los que regulen el mercado a través del sistema de precios, asignando a cada cosa el valor que realmente tiene.

Bastiat expuso dos formas posibles de entender el Estado: Un estado que hace mucho pero debe tomar mucho, o bien un estado que hace poco pero también toma poco de sus ciudadanos. La tercera posibilidad de un estado que hace mucho por sus ciudadanos pero les pide poco a cambio (tercera vía) es, según Bastiat, una invención de algunos políticos irresponsables.

Integrismo

Las ideologías integristas defienden la concepción del Estado supeditada a la religión que profesan.

+ La razón de Estado.

En defensa del bien común de la totalidad de la población que engloba el Estado o de la pervivencia del mismo, se utiliza frecuentemente la llamada "Razón de Estado", término acuñado por Nicolás Maquiavelo, por la que dicho Estado, perjudica o afecta de una u otra forma a personas o grupos de personas, en pro del resto de individuos que lo conforman, generalmente obviando las propias normas legales o morales que lo rigen. Tal es el argumento esgrimido, por ejemplo, en ciertos asesinatos selectivos o en ciertos casos de "Terrorismo de Estado".

Volviendo al tema inicial de la Corrupción Política, Sayed y Bruce (1998) definen la corrupción como “el mal uso o el abuso del poder público para beneficio personal y privado”, entendiendo que este fenómeno no se limita a los funcionarios públicos. También se define como el "conjunto de actitudes y actividades mediante las cuales una persona transgrede compromisos adquiridos consigo mismo, utilizando los privilegios otorgados, esos acuerdos tomados, con el objetivo de obtener un beneficio ajeno al bien común". Por lo general se apunta a los gobernantes o los funcionarios elegidos o nombrados, que se dedican a aprovechar los recursos del Estado para enriquecerse.

Todos los tipos de gobierno son susceptibles a la corrupción política. Las formas de corrupción varían, pero las más comunes son el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de influencias, el pucherazo, el patrocinio, sobornos, extorsiones, fraudes, malversación, la prevaricación, el caciquismo, el compadrazgo, la cooptación, el nepotismo y la impunidad. La corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales como el tráfico de drogas, el lavado de dinero y la prostitución ilegal; aunque no se restringe a estos crímenes organizados, y no siempre apoya o protege otros crímenes.

El concepto de corrupción difiere dependiendo del país o la jurisdicción. Lo cierto es que algunas prácticas políticas pueden ser legales en un lugar e ilegales en otros. En algunos países, la policía y los fiscales deben mantener la discreción sobre a quién arrestan y acusan, y la línea entre discreción y corrupción puede ser difícil de dibujar. En países con fuertes intereses de grupos políticos, las prácticas de corrupción se dan con más facilidad.

Siguiendo a Max Weber citado por Alvar Ezquerro, puede decirse que la gran diferencia entre el ejercicio del poder por el Antiguo Régimen y el mundo democrático es que en el Antiguo régimen ese ejercicio era marcadamente patrimonialista. Sin embargo, en los regímenes democráticos, al recaer la soberanía en el pueblo el ejercicio del poder tiene que responder ante la nación. Por otro lado resultan útiles las aseveraciones de Theobald, quien, además de definir la corrupción como "el uso ilegal del oficio público para el beneficio personal", intuye que en el mundo preindustrial las dependencias personales dieron paso -en el mundo industrial- a la codificación formal de las organizaciones sociales buscando la eficiencia. Sin embargo, los lazos familiares o de amistad aún perduran con más presencia conforme se descende en la pirámide burocrática. Los países desarrollados también presentan corrupción, pero ésta tiende a frenarse cuando se dan aumentos extraordinarios en la cantidad y la calidad de los medios de producción, y también si se diera una economía internacional basada en un sistema estable de intercambio de valores, bienes y servicios.

La corrupción política es una realidad mundial; su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez política de cada país. Por esta misma razón existen entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, con la misión de supervisar el nivel de corrupción administrativa internacional, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y Transparencia Internacional. Además, la corrupción no es sólo responsabilidad del sector oficial, del Estado o del Gobierno de turno, sino que incluye muy especialmente al sector privado, en cuyo caso se puede hablar de corrupción empresarial o de tráfico de influencias entre el sector privado y el público. En muchos

países, como en los de Latinoamérica, dicho sector tiene una gran influencia estatal y por lo tanto el nivel de corrupción presente en esos países tiene mucho que ver con la manera en la que se comporta el sector privado en conjunto con los sistemas políticos.

Una situación de corrupción política sin restricciones se conoce como cleptocracia, término que significa literalmente "gobierno por ladrones".²⁴²⁵

²⁴ Teoría de las asignaturas de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.

²⁵ www.wikipedia.org 12/07/2012

2.2. Tipos de corrupción como abuso de poder.

2.2.3. - Corrupción policial.

La policía es una fuerza de seguridad encargada de mantener el orden público y la seguridad de los ciudadanos y sometida a las órdenes de las autoridades políticas. Su administración puede ser centralizada a nivel nacional, o descentralizada, con fuerzas de policía local autónomas en gran medida.

Se llama también policía a cada agente perteneciente a dicha organización. Los reclutas suelen recibir formación especializada y deben presentarse a un examen de admisión.

La mayoría de las fuerzas policiales son organizaciones cuasi-militares, cuya principal obligación es disuadir e investigar crímenes en contra de las personas o que afecten el orden público, así como el arresto de sospechosos, e informe a las autoridades competentes. También es responsable de reportar ofensas menores por medio de citaciones que suelen terminar en el pago de una fianza, usualmente por violaciones a las leyes de tránsito.

La policía puede tener un carácter preventivo como es el caso de las policías de ciudad o las policías de proximidad que pueden ser investigadoras, como las que auxilian al fiscal o ministerio público en la persecución de los delitos; o bien, pueden estar dirigidas a garantizar el debido cumplimiento de normativas, como la "policía fiscal". También suele tener un servicio de emergencia que provee seguridad en la vía pública, así como en emergencias, desastres y situaciones de búsqueda y rescate. Para poder responder rápidamente a las emergencias, la policía normalmente coordina sus operaciones con los servicios de bomberos y emergencias médicas. En muchos países todos ellos utilizan número telefónico único de emergencias que permite a la policía, bomberos o servicios médicos actuar en caso de emergencia.

La mayoría de los países son miembros de la Interpol (Organización Internacional de Policía Criminal), establecida para detectar y

perseguir crímenes transnacionales y proveer cooperación internacional y coordinación con otras actividades policiales, tales como notificar a familiares el fallecimiento de extranjeros. Interpol no conduce investigaciones ni detenciones por sí mismo, pero sirve como punto central de información de crímenes, sospechosos y criminales. Los crímenes políticos están excluidos de sus competencias

Evolución histórica de la noción de policía

La noción de policía es antigua, aunque la palabra no lo es. Por ello en esta sección se trata sobre la noción de "policía" (es decir, la parte de la potestad estatal posteriormente denominada "policía") y no de la palabra en sí, que es de uso moderno.

La palabra "policía" deriva del idioma francés y su uso data del siglo XVIII. De una manera indirecta deriva del latín *politia*, y ésta del griego *polis*, "ciudad", que significa ciudad, o ciudad-estado. De ahí derivó "politeia", palabra que define lo relativo a la constitución de la ciudad, el ordenamiento jurídico del Estado, conducta arreglada de los ciudadanos, gobierno, calidades cívicas del individuo.

En los inicios del Período helenístico, la policía fue el equivalente del gobierno del Estado, cualquiera fuera su régimen y se identificaba con el Estado. En la Edad Media, la noción de policía fue definida como "el buen orden de la sociedad civil presidida por la autoridad estatal, quedando el buen orden moral y religioso a cargo de la autoridad eclesiástica". Después, durante el siglo XIV, apareció la palabra *police* con la que se designó el orden de los negocios públicos en las doctrinas jurídicas de Francia. Así, llegado el Renacimiento, el término 'policía' pasó a entenderse como "el buen orden en la cosa común".

Partiendo de esta idea, policía y gobierno de Estado eran conceptos idénticos. El Estado podía utilizar la coerción para buscar el bien común, bajo el total arbitrio del soberano, todo ello sin limitaciones jurídicas, por lo que esta forma de entender el derecho d policía llevó al absolutismo.

Este concepto se transformó a mediados del siglo XVII: el monarca mantenía bajo su control lo relativo a la Policía propiamente dicha, mientras que las funciones del Estado fueron divididas. Así, dentro

del ámbito del derecho, la justicia pasó a ser una función especial.

La crisis de la noción de Estado en el siglo XVIII fortaleció la libertad individual, apareciendo la doctrina de los derechos humanos. A partir de entonces, al considerarse que dichos derechos son superiores al Estado, la noción de policía se limita a mantener la seguridad y el orden público, así como a la garantizar la protección del orden jurídico.

Concepto de Policía.

Existen múltiples acepciones de policía:

El fin de la policía: El mantenimiento del orden público interno es competencia de la policía. Dicho orden resulta de la prevención y la eliminación de aquello que pueda perturbar la tranquilidad, la seguridad, la salubridad, el urbanismo, la moral pública y algunos aspectos económicos ligados al orden público.

La policía como poder: El poder de policía puede definirse como la facultad del Estado para limitar los derechos y las libertades individuales, en beneficio de la comunidad.

La policía como función: La función de policía es la actividad que ejercen los funcionarios llamados normalmente de Policía, con el fin garantizar el desarrollo de las actividades dentro del orden, preservando la armonía social. Es la potestad del Estado para el ordenamiento de las actividades individuales, con el fin de garantizar los elementos sociales necesarios al desarrollo y el bienestar de la actividad humana.

La policía como norma: La función de policía es regulada por la ley. Las normas de policía son dictadas para hacer efectivos los derechos y libertades y nunca para vulnerarlos o negarlos.

La policía como profesión: El ejercicio de la actividad policial constituye una profesión, ya que se trata de un oficio permanente para la que sus miembros deben prepararse adecuadamente.

Doctrinas de policía

La doctrina policial es el conjunto de ideas u opiniones, preceptos éticos, legales y conceptos aceptados oficialmente y en los cuales se fundamenta la labor policial, integrando principios sobre su función institucional, los fundamentos filosóficos y legales del Derecho Policial vinculado a la defensa de los derechos humanos, la ley, el orden y la seguridad. De esta forma, la doctrina precede y sustenta los conocimientos y conceptos teórico-prácticos sobre la Seguridad ciudadana, los órdenes interno y público.

Existen numerosas doctrinas en relación con el derecho de policía que se sustenta del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo. Del primero deriva los conceptos de derechos y libertades, del segundo la noción de servicio público.

La función primordial del Derecho de Policía es la defensa y regulación de los derechos humanos y las libertades individuales, en el ámbito preventivo de la función del Estado, para asegurar así el orden público interno.

Equipo y armamento.

En muchos países, los miembros de la policía llevan consigo armas de fuego (arma de reglamento) en sus habituales obligaciones laborales.

La policía frecuentemente tiene unidades especiales para los casos de delincuentes armados, o en situaciones de gran peligro, y en algunos países pueden llamar a los militares en situaciones extremas. También pueden estar equipados con armas no mortales, en el caso de controlar disturbios. Las armas no mortales incluyen defensas, comúnmente llamadas "porras", habiendo de muchos tipos y tamaños, escudos, equipos antidisturbios, balas de goma y gases lacrimógenos. El uso de armas de fuego es el último recurso y se las usa en el caso de que una persona esté en riesgo o peligro de perder la vida, aunque en algunos países se permite usarlas contra convictos peligrosos que tratan de fugarse o son riesgo de patente intensidad. En España el arma de fuego mayoritaria entre las fuerzas y cuerpos de seguridad actualmente es la HK USP Compact. Los policías suelen llevar

consigo en la mayoría de los casos esposas (grilletes) para detener criminales o sospechosos.

Las fuerzas policiales modernas hacen un considerable uso de los equipamientos de radiocomunicaciones y computadoras portátiles llevados por cada persona e instalados en los vehículos. Por este medio coordinan el trabajo, comparten información y brindan ayuda rápidamente. En los últimos años, los vehículos tienen instalados computadores que aumentan las comunicaciones, permitiendo el envío de llamadas de forma más sencilla, verificar vehículos hurtados, antecedentes penales de personas sospechosas en pocos segundos, actualizar el historial de la rutina diaria del policía y enviar en tiempo real otros informes requeridos. Otras herramientas comunes del equipamiento policíaco son linternas, silbatos y ordenadores portátiles.

Estructuras policiales.

La mayoría de las fuerzas policiales están divididas en subgrupos que tienen el particular trabajo de investigar diferentes tipos de crímenes.

En muchos países occidentales, quizás la mayor diferencia se da entre el agente "uniformado" y los detectives o agentes investigadores. Los Uniformados, como su nombre lo dice, portan un uniforme y sus trabajos se ven envueltos en operaciones de patrullaje, control de tránsito y otras actividades para prevenir y en respuesta al crimen. Los detectives o agentes investigadores, por el contrario, usan 'trajes' o ropa casual que le da una apariencia más profesional en la investigación de crímenes. En muchos casos, los agentes son asignados como agentes encubiertos, para que no se los reconozca como tales, en ocasiones por largos periodos para investigar crímenes, en especial el crimen organizado o narcotráfico. Este tipo de acción policial es conocida como espionaje o técnicas de inteligencia.

Existen grupos especializados para diferentes tipos de crímenes (por ejemplo, narcotráfico, tráfico de armas ilegales, asesinatos, fraudes, etc.) o personas con habilidades especiales (por ejemplo, buceo, manejo de helicópteros, manejo de explosivos, manejo de ordenadores, etc.). Muchas jurisdicciones de gran tamaño poseen

personas especialmente entrenadas con armas pequeñas y largas, preparadas para matar en situaciones de violencia, y usualmente están equipados con armamento no mortal como gases lacrimógenos, bombas de humo y balas de goma. En los Estados Unidos, existe el SWAT (Armas y Tácticas Especiales).

Por último, en los sistemas occidentales se han implementado departamentos, negociados, oficinas o superintendencias llamados investigaciones administrativas o asuntos internos que tienen la tarea de investigar a los oficiales y agentes de la fuerza. Usualmente no portan armas y su trabajo consiste en la lucha contra el soborno, la corrupción y el abuso de autoridad por parte de los policías.

Controversia.

Las organizaciones policiales muchas veces se ven involucradas en casos de corrupción, que es incitada a menudo por un código de silencio para animar la incondicional lealtad entre los compañeros por una causa justa. Resulta raro que un agente rompa este código, ya que al hacerlo pueden llegar a recibir amenazas de muerte, como el caso de Frank Serpico. Una de las formas de luchar contra la corrupción ha sido una organización semiindependiente de investigaciones, en el caso de Estados Unidos el FBI y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos. En el caso de Puerto Rico (territorio de los Estados Unidos), la Policía de este país tiene oficinas de investigaciones para policías que incumplen o abusan de su deber, como las Superintendencias de Investigaciones Administrativas y Asuntos Internos o el mismo Departamento de Justicia, el Negociado de Investigaciones Especiales (N.I.E.) y en algunos casos el Negociado Federal de Investigaciones (F.B.I.). Sin embargo, las organizaciones verdaderamente independientes generalmente no son llamadas a menos que sean casos de gran notoriedad y difusión.

Otras organizaciones, especialmente las que están ubicadas en áreas multirraciales o donde coexisten varias etnias, han recibido acusaciones de Racismo. Los policías entonces se ven en la necesidad de pensar si usar o no la fuerza, particularmente el disparar a matar, cuando un agente mata a un sospechoso de una raza diferente a la

suya. En los Estados Unidos, estos eventos habitualmente ocasionan protestas masivas y acusaciones de racismo contra la policía.²⁶

En los últimos años ha crecido en España la capacidad del crimen organizado para influir sobre jueces, políticos y policías. Dos casos en Barcelona imputaron en 2009 a numerosos delincuentes, guardias civiles, policías, mandos policiales, un ex ertzaina, un mosso d'esquadra, políticos, un periodista, funcionarios de Justicia, abogados y empresarios. Fue conocida la presunta relación del jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Guadalajara con un narcotraficante.

Los informes del Ministerio del Interior vienen advirtiendo en los últimos años de la capacidad de las bandas criminales para penetrar en las capas más sensibles de la sociedad española. En concreto, esos informes alertan de un progresivo incremento de casos de tráfico de influencias que afectan a jueces, políticos y policías. El riesgo se ha hecho realidad.

El juez de la Audiencia Nacional Fernando Grande-Marlaska destapó un entramado corrupto que supuestamente afecta al jefe de la Guardia Civil de Guadalajara, teniente coronel José Miguel Castañeda, acusado de presunta colaboración con el narcotráfico y blanqueo de capitales, denuncia falsa y cohecho.

Unos meses antes, una compleja investigación de la Fiscalía Anticorrupción en Cataluña permitió diseccionar dos casos enlazados entre sí que describen un panorama de corrupción generalizada que afecta a una variedad de funcionarios públicos y profesionales: además de los delincuentes profesionales, están imputados funcionarios de la Seguridad del Estado, funcionarios de juzgados, concejales, un reportero y, por supuesto, abogados y empresarios. Teniendo en cuenta que algunos de estos personajes están también presentes en otros sumarios, la sombra de la sospecha alcanza a algún diputado y algún político relacionado con mafiosos rusos.

Los analistas policiales coinciden en que se alcanza el último escalón (y el más peligroso) en el asentamiento de bandas criminales cuando éstas se encuentran en condiciones de penetrar las capas altas de la

²⁶ www.wikipedia.org 10/07/2012

Administración: la judicatura, la policía y los partidos políticos, tres de los bastiones del Estado de derecho. Un repaso de las causas pendientes y sumarios bajo secreto revela que el número de incidencias que afectan a funcionarios de estos cuerpos ha crecido en los últimos tiempos. Y si algún caso puede servir de ejemplo, éste se ha dado en Barcelona.

Barcelona es el escenario de dos investigaciones que parecían llevar vidas separadas, pero cuya investigación ha ido determinando que tienen puntos en común. Uno de los casos tiene como eje central el tráfico de drogas; el otro, gira en torno a la prostitución en locales de lujo.²⁷

Otro caso de corrupción policial importante que sacudió España fue el caso de Coslada, un municipio del área metropolitana de Madrid.

Era un secreto a voces, pero nadie había intervenido. Agentes de la Jefatura Superior de Policía de Madrid detuvieron al jefe de la Policía Local de Coslada (83.200 habitantes) y a 25 agentes, acusados de una larga lista de delitos entre los que destacan corrupción, chantajes, amenazas, prostitución, cohecho y lesiones. Los arrestados habían montado un grupo mafioso hacía años, sin que ningún cargo político, que tenían información de lo que ocurría, hubiera tomado medidas contra la trama.

La investigación continúa y no se descartan más detenciones. La plantilla de la Policía Local de Coslada está formada por 149 agentes, 80 de los cuales forman parte de las Brigadas Especiales de Seguridad de la Comunidad de Madrid (Bescam), pagadas por el Gobierno regional.

Las investigaciones comenzaron hace unos tres meses, según fuentes del caso. Los agentes del Grupo XVI de Policía Judicial de Madrid, dedicado a Organizaciones Criminales de Antiguos Países del Este (OCAPE), estaban tras un grupo de prostitución procedente de Rumania que operaba en Coslada. Las pesquisas, sin embargo, eran más importantes.

²⁷ “Guardias civiles y policías al otro lado de la ley”. El País 26/07/2009

Detrás de esta trama de prostitución estaba, supuestamente, el jefe de la Policía Local de Coslada, Ginés Jiménez Buendía, que tenía a su cargo a 25 agentes que se dedicaban a todo tipo de extorsiones, corrupción y agresiones. Cuando los policías de la OCAPE interrogaron a las mujeres que eran obligadas a prostituirse, empezaron a hablar de agentes locales de Coslada que les ordenaban mantener relaciones sexuales con ellos sin pagar y también les exigían parte del dinero que ganaban para no ser deportadas o denunciadas por incumplimiento de la Ley de Extranjería.

La Policía Judicial pinchó los teléfonos de los implicados hasta que lograron dibujar toda la trama. "También nos han llegado informaciones y denuncias verbales de empresarios de hostelería, sobre todo de dueños de bares de copas, que tienen pensado denunciar ahora que hemos detenido a todos los integrantes de esta banda", explicó un responsable policial.

Los agentes actuaban al más puro estilo mafioso, según fuentes del caso. Se encargaban de ir bar por bar para exigir a los dueños que pagasen dinero para mantener abiertos sus locales o para poner las mesas en las terrazas en verano. En caso de que el propietario se negara, los integrantes de la banda iban a todas horas, le sometían a todo tipo de controles y no dudaban en imponer sanciones a destajo hasta que el empresario accedía al pago. También era frecuente que acudieran a los bares de copas y pidieran consumiciones durante toda la noche sin pagar ninguna de ellas. En algunos casos, obligaban a los dueños a mantener abierto el local hasta el día siguiente sólo para ellos, sin más clientes.

La situación era "tan irregular" en la Policía Local de Coslada que ha habido robos de armas oficiales en el armero de la sede principal, en la avenida de la Constitución. Estos hechos fueron denunciados ante la comisaría del Cuerpo Nacional de Policía, pero nunca fueron esclarecidos, según fuentes de la investigación.

El primero en ser detenido fue el jefe de la Policía Local, Ginés Jiménez, sobre las siete de la mañana, justo cuando estaba a punto de salir de su casa, en pleno centro de la localidad. Después fueron arrestados el resto de agentes, entre los que se encuentra el conductor

del alcalde de Coslada (el socialista Ángel Viveros) y el chófer del propio jefe policial. El resto de los detenidos fueron esposados según salían del turno de noche o estaban a punto de incorporarse al servicio, por la mañana, según fuentes del caso. La operación estuvo coordinada por tres comisarios de la Jefatura Superior de Policía.

Los detenidos pasaron uno a uno por las dependencias policiales donde, ante la autoridad judicial, se registraron sus taquillas y pertenencias. El último en pasar, con cara tranquila, fue el propio Ginés Jiménez. Entró en la sede policial sobre las cinco de la tarde y salió una hora y media después con aspecto tranquilo y sin ir esposado. Sonrió y saludó a algunos congregados. En ningún momento dijo nada respecto a su detención. Estuvo frío y colaborador, según fuentes del caso.

Los agentes de la trama repetían a los extorsionados un escueto mensaje del tipo "O pasas por caja y pagas o te cerramos el local". Es una frase habitual en las conversaciones telefónicas que tienen grabadas la policía tras pinchar los móviles de los implicados. Así chantajeaban a los comerciantes, en especial, a los dueños de comercios, locales de ocio y bares de copas.

Según fuentes del caso, la mayoría de las extorsiones las hacían los agentes de la noche. Se presentaban en el local y, tras exigir al propietario lo que tenían que pagar, amenazaban con cerrar el establecimiento. En las conversaciones telefónicas nunca llegaron a decir las cantidades que cobraban. "Actuaban en bloque. El que dirigía todo eso era el jefe de policía. Luego dejaba hacer al resto. Eso les ha dado alas y han cometido muchas tropelías", explicaron fuentes del caso. La policía intenta también culpar a los detenidos de asociación ilícita para delinquir.

La policía está a la espera de que las víctimas de las extorsiones y de las coacciones denuncien los casos para saber la cantidad exacta con la que se ha podido hacer la organización. Los agentes se incautaron ayer de diversa documentación en casa del jefe de policía y del ordenador de su despacho oficial. Ahora analizarán todo el material.

La policía informó en todo momento a los jueces de Madrid para evitar que los implicados pudieran tener noticias a través de los juzgados de Coslada. Parte de las prostitutas que denunciaron a los policías se les ha dado la condición de testigo protegido, de forma que los imputados desconozcan en todo momento su identidad.

La Fiscalía de Alcalá de Henares estaba informada de todos los pasos que seguían los investigadores, ya que ordenó a la Jefatura Superior de Policía que investigara una red de prostitución en Coslada. Pero los agentes de la Brigada de Policía Judicial ya habían empezado esa investigación que les llevó hasta la red de corrupción y extorsión policial.

Algunos detenidos también están acusados de robos. En alguna ocasión se quedaron, supuestamente, con parte de los botines que decomisaron y se apropiaron de objetos en los registros domiciliarios que hacían. Los implicados no denunciaban muchas veces por temor a represalias. "Esto va para largo, ya que ahora van a salir muchos casos", aseguraron fuentes de la investigación.

Los detenidos fueron trasladados a la Brigada de Policía Judicial, con sede en la capital. Los investigadores empezaron anoche a interrogar a los agentes que, presuntamente, estaban menos implicados en la trama de corrupción. Muchos de ellos quedarán en libertad con cargos, tras ser informado el juez que lleva el caso, el titular del número 21 de plaza de Castilla. El resto pasará a disposición del juez en las próximas horas, tras prestar declaración ante la policía.²⁸

²⁸ "Detenidos por corrupción el jefe de la Policía Local de Coslada y 25 agentes". El País 09/05/2008

2.2. Tipos de corrupción como abuso de poder

2.2.4. - Corrupción tributaria

- Introducción.

En derecho fiscal, el fraude fiscal se entiende como la transgresión de una norma para pagar menos impuestos de los que correspondería cancelar. En el ámbito penal, se entiende por fraude el engaño provocado por la divergencia entre lo que se dice y lo que se piensa, provocando que otra persona actúe del modo que interesa que lo haga. Si un funcionario público llega a un acuerdo con un particular en una operación específica para apropiarse de dineros del Estado, comete delito de fraude. Lo mismo ocurre cuando el funcionario, por razón de su cargo, interactúa con algún contribuyente en razón de sus obligaciones fiscales interesándose por su caso de manera personal.

Es la disminución de un monto de tributo producido dentro de un país por parte de quienes estando obligados a abonarlo no lo hacen, y en cambio si obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos. También se puede definir como el incumplimiento total o parcial por parte de los contribuyentes, en la declaración y pago de sus obligaciones tributarias. Hay quienes la definen como el acto de no declarar y pagar un impuesto en contradicción con la ley, mediante la reducción ilegal de los gravámenes por medio de maniobras engañosas.

Existen dos formas de evasión tributaria: la evasión legal y la evasión ilegal. Sin embargo, no toda acción tomada para reducir el pago de impuestos constituye evasión. La evasión es un fenómeno social que tiene lugar en todas las actividades económicas y está relacionada con la equidad, la transparencia, la eficiencia, la legalidad del gasto público y con el empleo (absorción de la fuerza laboral). La evasión se presenta tanto en actividades formales (empresas prestadoras de servicios productoras, comercializadoras o distribuidoras de bienes, en los procesos de importación o exportación, en mercados de divisas entre otros), como informales.

El elevado nivel de la evasión tributaria y fiscal es algo que ha venido

preocupando a países desarrollados, como aquellos en vías de desarrollo, dificultando la aplicación de una política fiscal efectiva y coherente, de ahí el interés de reducir dichos niveles. ¿Pero cómo lograr tal propósito?

Se vienen haciendo ingentes esfuerzos en procurar de encausar a aquellos contribuyentes que no cumplen en debida forma con sus obligaciones fiscales frente al Estado, lo mismo que quienes debiendo tributar nunca lo han hecho.

Las principales causas de la evasión es la ausencia de una verdadera conciencia tributaria individual y colectiva, motivada por la imagen que la comunidad tiene del Estado y la percepción frente a la imparcialidad en sus gastos e inversiones, al no tener conocimiento de los programas de gobierno y las políticas de redistribución del ingreso.

- Consideraciones generales para el tratamiento del delito de evasión fiscal
- Antecedentes históricos del delito de evasión fiscal. Definiciones conceptuales importantes.

En la edad media los impuestos no se pagaban con dinero, sino en especie (con trabajo o con parte de la producción agraria). Como los servicios que ofrecían los gobiernos consistían en esencia en la defensa militar o en la realización de algunas obras de utilidad pública, como carreteras, el cobro de impuestos en especie bastaba para cumplir estos objetivos. Los gobernantes podían reclutar soldados y trabajadores, y exigir a los nobles que proporcionaran soldados y campesinos en función de su rango y sus bienes. De forma similar, se cobraba una parte de la producción agrícola a los terratenientes, con lo que se podía alimentar a trabajadores y tropas. En los Estados actuales, aunque los impuestos se cobran en términos monetarios, el método es el mismo en la práctica: el gobierno establece una base impositiva (en función de los ingresos o de las propiedades que tienen) y a partir de ahí se calcula el impuesto a pagar.

No obstante, en la actualidad los sistemas impositivos varían según los países, pudiéndose crear un sistema de pago en especie o cobrar impuestos sobre los ingresos. Los sistemas más sencillos sólo son viables cuando la intervención del gobierno en una economía es mínima. Cuando las pretensiones gubernamentales son múltiples, el sistema impositivo tendrá una estructura compleja, teniendo que elaborar sistemas fiscales de control y educación ciudadana cada vez más eficientes.

La evasión tributaria ha venido siendo castigada con severidad en algunos países, llevando a sus trasgresores a prisión. Algunos hechos históricos llaman la atención porque permitieron inculpar a quienes cometiendo actos graves contra la moral y los buenos principios, no se les llevó a la cárcel por sus crímenes sino por el incumplimiento en su deber de tributar, lo que indica a las claras, lo importante que es para las economías y para el Estado ejercer tal capacidad coercitiva disciplinando a quien evade para que no lo siga haciendo.

Dentro de los ejemplos que pudiéramos citar, está el caso Al Capone; Gánster, estadounidense de origen italiano, quien en la década de los veinte condujo una organización dedicada al tráfico de bebidas alcohólicas, a la prostitución y al juego ilegal con asiento en Chicago, siendo acusado de evasión de impuestos en 1931, como única manera para enviarlo a prisión. También está el caso de Sun Myung Moon fundador de la iglesia de la unificación, en Corea del Sur en el año 1954, su filosofía consistía en establecer un reino en la tierra por mediación suya y de su mujer, para salvar al mundo del comunismo satánico. Según dicho movimiento el precursor de este reino fue Jesús, cuya crucifixión le impidió alcanzar su objetivo al no llegar al matrimonio y la procreación. Los ingresos de Moon crecieron tanto en Japón como en Corea atrayendo miles de adeptos. A comienzos de los años setenta su iglesia se trasladó a los Estados Unidos, extendiendo su influencia en todo el mundo. Sun Myung Moon fue llevado a prisión por evasión de impuestos en 1984.

Para los hebreos los diezmos constituían obligación de tributar y aquellos que las evadían se hacían merecedores a sanciones físicas al ser azotados públicamente.

El emperador Darío instauró el principio de imposición por cuota para una equitativa aplicación de los tributos que iban desde impuestos a la propiedad, a las cortesanas, al comercio y a las diversas formas de liturgia

- Contrabando.

Se denomina contrabando a la acción de introducir o sacar bienes de un país sin pagar derechos de aduana, o cuando la importación o exportación de dichos bienes está prohibida (cruce ilegal de fronteras). Los casos más graves de contrabando son los de tráfico de armas, materiales para fabricar armas químicas o nucleares y narcóticos.

Se trata por ende, de un fenómeno histórico que se ha presentado en forma continua en todos los tiempos y países, por viajeros que no declaran mercancías sujetas a arancel.

- Modalidades de contrabando.

El contrabando tiene infinidad de formas de llevarse a cabo, utilizando todo tipo de transporte, bien sea aéreo, terrestre o fluvial. En todos los casos se utilizan caletas para ocultar los bienes o productos que se quieren llevar de un lugar a otro, empleando sofisticadas técnicas que cada día asombran a la opinión pública por los ingeniosos procedimientos que emplean. Si nos pudiéramos a dar ejemplos de contrabando abierto seguramente no acabaríamos. El contrabando es muy amplio y complejo por la red de individuos que hacen parte de él, y en la mayoría de los casos quienes son descubiertos desconocen a los verdaderos "peces gordos", porque los contratan como "mulas" sin conocer a su contratante o contratantes. Lamentablemente lo que más se busca contrabandear son las drogas porque se trata de un mercado que mueve grandes capitales que se ocultan bien sea en el sistema financiero (internet, bancos, testaferros, etc.), o disfrazado en la compra de tangibles con la complacencia de quienes se prestan para tales fines.

Por eso, mientras no haya una verdadera conciencia y cooperación para erradicar tales prácticas, seguirá subsistiendo en perjuicio no solamente de las economías, sino de la sociedad en general. Se ha convertido en un problema de orden global porque en los tiempos

modernos muchos de los capitales obtenidos mediante tales procedimientos, se emplean para la compra de armamento tanto convencional como de armas químicas y nucleares.

- Blanqueo de dinero.

Esta es una conducta de los "famosos delitos de cuello blanco", donde en el mundo ha tenido una proliferación espantosa. Es por eso que, en este trabajo nos acogemos al concepto más fidedigno de tales conductas.

Al hablar de blanqueo de dinero, nos referimos al proceso de convertir en dinero lícito aquel que se obtiene por medios ilegales, o aunque sea obtenido por medios legales, no es declarado ante las autoridades monetarias correspondientes, creando así lo que se denomina dinero negro frente al dinero legal. Los medios y formas de blanquear dinero son numerosas y dependen de la sutileza de quienes los poseen. Cuando el fraude fiscal de un país es muy elevado por esa modalidad, el primer agente interesado en que se blanquee el dinero es el propio gobierno, (ventanilla especial para adquirirlo), concediendo a los defraudadores una amnistía fiscal.

- Relación existente entre los censos y la cuestión fiscal.

Los censos juegan un papel importante, si se tiene en cuenta que en los comienzos de la civilización, éstos fueron realizados con carácter fiscal o para proceder al reclutamiento militar. Los fragmentos de tablas de arcilla hallados en la antigua Babilonia indican que ya en el año 3.800 a.C., se llevaban a cabo para hacer un cálculo aproximado de los futuros ingresos proporcionados por los impuestos. Los censos romanos corrían a cargo de los censores locales y se efectuaban cada cinco años, al principio sólo se llevaban a cabo en Roma, pero en el año 5 a.C., se extendieron hasta cubrir todo el imperio. Además de ocuparse del registro de la población y de mantener la moral pública, el censor se ocupaba de la recaudación de impuestos. Hoy en día permiten identificar una población activa con las consabidas obligaciones de carácter fiscal.

Sin embargo, la evasión fiscal, evasión tributaria o evasión de impuestos es una figura jurídica consistente en el impago voluntario de tributos establecidos por la ley. Es una actividad ilícita y

habitualmente está contemplado como delito o como infracción administrativa en la mayoría de los ordenamientos.

El dinero negro es todo aquel que ha evadido el pago de gravámenes fiscales. Son ganancias obtenidas en actividades ilegales o legales, pero que se evita declararlas a Hacienda para evadir los impuestos. Se intenta mantenerlo en efectivo, y no ingresarlo en entidades financieras, para que no figure registrado en los movimientos bancarios y el Estado no tenga conocimiento de su existencia.

- Tributo.

Se entiende como una contribución al Estado que por lo general es en dinero por parte de quienes están obligados a hacerlo dando lugar a relaciones jurídicas de tributación. Dentro de los tributos hay tres categorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales. En la edad media los servicios que ofrecían los gobernantes iban dirigidos a la defensa militar o la realización de obras públicas, las cuales se prestaban gracias al cobro de impuestos en especie. En los tiempos modernos se estableció una base impositiva y a partir de ahí se calcula el impuesto a pagar. Los sistemas impositivos varían desde los más sencillos (intervención mínima del gobierno), hasta los más complejos.

- Concepto de Sistema Tributario.

Como su palabra lo indica son sistemas dinámicos e integrados por los diferentes impuestos que cada país adopta.

- Clasificación de los contribuyentes.

Los contribuyentes se pueden clasificar en registrados y no registrados. Los primeros son aquellos contribuyentes conocidos y los segundos aquellos desconocidos. Entre los contribuyentes conocidos se encuentran los declarantes y no declarantes. Entre los declarantes se pueden clasificar los correctos e incorrectos.

Entre los correctos están aquellos que pagan oportunamente.

Entre los incorrectos se encuentran aquellos contribuyentes que están inscritos, declaran, pero no pagan los impuestos; los que están inscritos y declaran pero lo hacen defectuosamente, es decir que

declaran incorrectamente ocultando bienes e ingresos, transgrediendo las disposiciones legales y entregando un monto de impuesto inferior al que corresponde por la actividad realizada (sub declarantes) y finalmente se ubican allí también quienes están inscritos, declaran y pagan pero no lo hacen con oportunidad (morosos). Ahora bien, entre los no conocidos están aquellos contribuyentes potenciales. (Economía informal); omisos, que estando obligados a declarar no lo hacen. (Posiblemente se podrían detectar mediante cruces con fuentes externas); contribuyentes que han censado su actividad económica y que no están declarando las actividades realizadas; los que debiendo inscribirse en el registro nacional de vendedores no lo hacen y aquellos que cobran el impuesto de ventas y no lo declaran por no estar inscritos.

- Los evasores.

Son aquellos contribuyentes potenciales que no están registrados; es decir aquellos de los cuales no tiene conocimiento la administración tributaria, más no quiere decir que por el hecho de estar registrados y ser conocidos, algunos de ellos no evadan, tributando incorrectamente de manera consciente, a diferencia de aquellos a los cuales ante un error o inexactitud asumen la responsabilidad de corregir voluntariamente. Por eso se habla de evasión legal e ilegal. También se puede dar el calificativo de evasores a quienes declaran parcialmente, ocultando sus fortunas o quienes se colocan bajo regímenes especiales con el propósito de evitar el pago de impuestos.

- Evasión legal.

Corresponde a la declinación en el pago de los impuestos usando los vacíos que existen en la ley sin que constituya falta o delito. Dicha evasión no es fiscalizada por las instituciones respectivas y en caso de detectarse no puede recibir sanción. Como no se investiga, su cuantificación se dificulta. Para corregirla se requiere modificar la legislación y homogeneizar el sistema tributario.

La cual consiste en el incumplimiento intencionado en la declaración y pago de las obligaciones tributarias estipuladas en la legislación. Esta acción comprende la aplicación de normas que van desde la sanción, en caso de haber cometido una falta, a la demanda penal en caso al tratarse de un delito.

La evasión es un problema de cultura, ya que cuando los comerciantes no entregan a sus clientes las facturas que exige la legislación tributaria. Los clientes por su parte y en su mayoría, tampoco las exigen por una u otra razón. Se evidencia al evasor cuando es denunciado por quien se ha visto afectado negativamente, de lo contrario la evasión persiste.

- Función que cumplen los sistemas impositivos.

La función que cumplen va de acuerdo con los objetivos del Estado que los imponga. Es así como los gobiernos locales suelen obtener ingresos a partir de impuestos sobre las propiedades, mientras que los gobiernos centrales cobran impuestos sobre las ventas, la renta y el patrimonio. Los países están obligados a limitar sus gastos, los cuales deben ir de acuerdo con los ingresos impositivos y demás ingresos para equilibrar su presupuesto. El sistema impositivo es un instrumento fundamental de la política fiscal de los gobiernos en procura de controlar la oferta monetaria, estabilizando los precios y generando empleo.

Cabría entonces, plantearnos una interrogante del tema que consideramos sumamente importante: ¿Los impuestos son equitativos? Bueno, ningún impuesto es completamente equitativo porque grava más a unos que a otros, por tal razón se han creado numerosas exenciones y deducciones para reducir la presión fiscal en procura de buscar el equilibrio; sin embargo esa no ha sido la solución por el contrario, la brecha entre pobres y ricos es cada vez más grande. Quizá serían equitativos en la medida en que los individuos contribuyeran de acuerdo con su real capacidad de pago.

No obstante, ¿sería posible establecer un sistema tributario ideal? A nuestro concepto consideramos según nuestras investigaciones no es posible. Cada nación establece el sistema que considere más

conveniente a sus intereses. Es así como en algunos países se encuentra vigente una multiplicidad de tributos y en otros hay menor cantidad. La racionalidad tributaria podría alcanzarse con un sistema que proponga diversas clases de impuesto. No hay un impuesto perfecto en cuanto a la distribución de la carga tributaria se refiere, por tal razón deben existir medidas para corregir las posibles irregularidades. Para el Estado ningún sistema de impuesto único tendría capacidad recaudadora suficiente como para cubrir sus necesidades, por lo que existen diversas modalidades de impuestos (a la renta, ventas, entre otros), que de una u otra manera ejercen un control a la evasión fiscal.

- Factores que contribuyen para que se presente la evasión tributaria.

Tal vez los más importantes son las exenciones tributarias que afectan la neutralidad del impuesto, lo mismo que las amnistías que generan tratamientos inequitativos desmotivando al contribuyente que cumple cabalmente con sus obligaciones. La falta de control sobre las rentas originadas en el exterior, ganancias ocasionales que se hacen por debajo del valor real, la falta de claridad y precisión en la atribución de competencias, la falta de preparación y conocimiento profesional de los funcionarios encargados de la función fiscalizadora (carencia de conocimiento técnico apropiado), la aplicación de una legislación inadecuada, la insuficiente asignación de recursos para el funcionamiento e infraestructura de las entidades encargadas de la recaudación, la información falsa, incompleta o no suministrada por quienes están obligados a pagar tributo, dificultando un mayor control estatal. Las elevadas tarifas impositivas que no consultan la capacidad económica de los contribuyentes originando omisiones de las bases reales, la falencia de sistemas automatizados, la ausencia de manuales y metodologías de procedimiento.

Hay varios elementos que ayudan a tener conductas evasoras como por ejemplo: la inconsistencia de la legislación porque al existir normas poco adecuadas generan confusión y dan lugar a la violación de la ley. La ignorancia de las obligaciones fiscales (caso de quienes después de algún tiempo dicen no saber que estaban obligados a tributar y crearon empresas que responden a negocios específicos y al

no desarrollarse dicha actividad económica, optan por no continuar, olvidando el respectivo trámite de cancelación de la misma ante la administración tributaria y cuando son llamados a presentar cuentas manifiestan no tener recursos para cancelar las obligaciones adquiridas).

La tolerancia de fraude fiscal como el contrabando en pequeña escala de bienes que se comercian en las calles (economía informal), los asesores tributarios que inducen al contribuyente al fraude perjudicando el prestigio de quienes ejercen éticamente su profesión. En oportunidades se trata de funcionarios o ex funcionarios que ponen en práctica tretas para obtener beneficios, (ej. solicitar devoluciones indebidas de dinero a la administración tributaria) y de carencia de información estadística tributaria por actividades económicas para determinar el impuesto omitido, que permita su medición, son otras de las motivaciones para que se presenten conductas evasoras.

- Soluciones propuestas para evitar el fraude fiscal.

En la actual crisis económica y de deuda que padecemos, muchas son las voces que plantean soluciones económicas alternativas a los conocidos “recortes” por parte de los gobiernos europeos, que parece ser la única solución al problema.

Estas alternativas plantean una fuerte reforma fiscal dónde se agraven los impuestos a las grandes fortunas, grandes sociedades y a sociedades patrimoniales, y sobre todo una fuerte reforma para evitar el fraude fiscal y la evasión de capitales a paraísos fiscales.

El objetivo sería solucionar el problema por la vía de los ingresos y no mediante el gasto, la inversión económica muy necesaria del Estado se mantendría y aumentarían las arcas públicas a través de los impuestos directos. Con tales medidas el precio de la crisis de deuda sería más equitativo y más justo socialmente, todo lo contrario a lo que sufrimos los ciudadanos en la actualidad, ya que son las clases medias y las clases bajas las que más esfuerzo están proporcionando.

Hay quienes consideran que se debe sancionar con penas económicas significativas, otros piensan que debe hacerse con arresto a aquellas

personas que se apropien de los dineros del Estado, como por ejemplo el impuesto al valor agregado o añadido. Algunos creen que en vez de un castigo severo debe amonestarse al evasor obligándolo a que a partir del momento que sea desenmascarado corrija e ingrese a la fila de los que tributan con honestidad, porque una actitud represiva puede desestimular no necesariamente al evasor, sino a quien está cumpliendo con oportunidad y se sienta perseguido decidiendo cancelar su actividad o trasladarla a otro lugar donde encuentre mejores condiciones. Hay que tener en cuenta que si se presenta alguna clase de normatividad frente a la evasión, ésta debe ir dirigida principalmente a quienes debiendo tributar nunca lo han hecho y en la medida que sean evidenciados, la administración tributaria además de sancionarlos debería cobrarles los costos en que haya incurrido para detectarlos, quienes tributen parcialmente evadiendo determinados impuestos se les debe dar otro tratamiento, porque se entiende que son contribuyentes.

Consideramos que la prisión no es la solución, sin embargo se podría contemplar con quienes presentan conductas nada éticas como: apropiarse de dineros del Estado (impuesto a las ventas), disminuyendo los valores a pagar, aumentando los saldos a favor cuando no sean procedentes, presentando pérdidas o anticipos inexistentes en las declaraciones tributarias, costos y gastos ficticios entre otros.

Se debe investigar el fraude tributario desarrollando campañas masivas de control de omisos y morosos, automatizando procesos y efectuando operativos policiales apoyados en denuncias de terceros por lo que se hace necesaria la creación de una oficina de lucha contra el comercio clandestino, incrementando las sanciones y efectuando programas de fiscalización encaminados a prevenir la evasión y el fortalecimiento de las facultades de la administración pública, logrando una mayor eficiencia y trato justo al contribuyente.

Otra opción sería ofrecer recompensas a quien denuncie fraudes, al denunciante que sea contribuyente se le podrían dar ciertas prerrogativas como por ejemplo reducción de intereses de sus obligaciones, en ningún caso condonaciones. Sin embargo lo más apropiado sería educar a la ciudadanía para que considere como un

deber denunciar al infractor. La recompensa en dinero aunque sea un mecanismo para acercarse al evasor se puede convertir en una cacería de brujas impulsando a la administración tributaria a cometer desaciertos. Para quienes denuncien no siendo contribuyentes, se podría pensar en descuentos en la compra de bienes o servicios, u otorgando bonos (en educación, salud, vivienda etc.), una vez comprobada la veracidad de la denuncia.²⁹

La crisis económica está afectando con especial virulencia en España al mercado de trabajo, con más de 5 millones de personas en desempleo, debido a las particulares circunstancias de nuestro modelo productivo que han puesto al descubierto las debilidades estructurales de la economía española. Asimismo, la cobertura de las necesidades públicas corrientes y las extraordinarias sobrevenidas por la propia crisis, han producido un acelerado incremento del déficit público que ha justificado ajustes y políticas regresivas de todo tipo que están impidiendo la propia salida de la crisis.

En este contexto, el fraude fiscal y la economía sumergida reducen de forma decisiva los recursos de nuestro sistema fiscal, limitando la financiación precisa para contribuir al desarrollo económico y social del país.

El IEF (Instituto de Estudios Fiscales), organismo dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, viene realizando, desde hace una quincena de años, estudios que analizan las opiniones y actitudes fiscales de los españoles aportando, año a año, una preciosa información que resulta esencial para que nuestra clase política pueda adoptar decisiones.

Lo que nos revela el último Barómetro fiscal realizado por el IEF, referido a 2010, es que, eliminando el efecto de la falta de las personas que se abstienen de opinar, un 72% de los españoles afirma que el fraude ha aumentado, un 57% que ha empeorado el cumplimiento de las obligaciones fiscales en la última década y, lo que es más grave, que un 37% justifica el fraude fiscal.

Igualmente, los ciudadanos opinan que los colectivos que más defraudan son los empresarios (40%), seguidos por los profesionales

²⁹ El fraude fiscal” www.monografias.com 12/11/2013

(19%) y autónomos (11%) y los que menos defraudan los asalariados (2%).

Los ciudadanos fueron interrogados por primera vez en 2008 sobre las medidas de ahorro que debería tomar el Gobierno en la actual situación de crisis económica. Según el IEF las opiniones de los ciudadanos son bastante claras: existe aún margen de

maniobra antes que subir impuestos y reducir la oferta pública de servicios y prestaciones. Así, un 83% de los ciudadanos opina que “una agresiva campaña contra el fraude fiscal permitiría allegar los recursos suficientes para mantener la calidad de los servicios y prestaciones sin modificar la presión fiscal actualmente existente.”

La aplicación de nuestro sistema fiscal ha permitido que se consoliden notables diferencias en la carga tributaria que soportan los distintos tipos de contribuyentes. Así, en el año 1993, las rentas salariales medias declaradas a Hacienda superaban a las rentas empresariales medias en el equivalente a unos 2.000 euros; dieciséis años más tarde, las rentas salariales declaradas siguen siendo superiores a las de actividades económicas, pero la diferencia se ha ensanchado hasta los 8.323 euros respecto de los profesionales y empresarios en estimación directa y 8.527 euros respecto de los empresarios en módulos. De este modo se ha perpetuado el sacrificio de los que son fácilmente controlables, como asalariados y pensionistas, frente a un buen número de empresas, empresarios y profesionales que son objeto de un menor control y que cuentan con mayores medios y recursos para evadir impuestos, pese a que la mayoría de ellos aún declare honestamente.

Todo ello tiene una relación directa con el importante nivel de fraude fiscal y economía sumergida que existe en España -entre el 20 y el 25% del PIB según la mayoría de análisis internos y externos- que si fuera combatido con mayor eficacia podría resolver muchos de los problemas económicos y sociales que hoy aquejan a nuestro país. De esta forma sería posible obtener entre un 10 y un 20% de recursos adicionales sobre los actuales ingresos fiscales por año, lo cual permitiría un nivel mayor de inversión pública, más crecimiento económico, creación de nuevos puestos de trabajo y reducción del

desempleo, y transitar por una senda razonable para reducir el déficit público.

Por todo ello, presentamos las siguientes propuestas.

1.- Elaboración por parte del Instituto de Estudios Fiscales de un estudio que cuantifique la economía sumergida en España, con desagregación territorial, sectorial y por impuestos, y actualizará bianualmente dicho estudio, con la misma metodología o en su caso con la metodología que apruebe la Comisión Europea. Este informe será presentado y debatido por las Cortes Generales y Parlamentos autonómicos, que adoptarán las medidas correctoras oportunas.

2.- Información por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria con carácter trimestral a las Cortes Generales de los resultados de las actuaciones de control del fraude y atención a los contribuyentes realizadas en cumplimiento de sus funciones, remitiendo datos de los resultados de control en las distintas áreas, así como la detección de grandes redes de fraude organizado, de forma que se garantice una gestión transparente e independiente y posibilitando el seguimiento de la evolución temporal de la economía sumergida en España.

3.- Propiciar los acuerdos necesarios para establecer fórmulas de coordinación y colaboración efectiva entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Estado y las Administraciones Tributarias de las Comunidades Autónomas, potenciando la corresponsabilidad en la lucha contra el fraude fiscal.

4.- Propiciar los acuerdos necesarios para crear una Base de datos o Censo Único Compartido, con la información tributaria procedente de los ámbitos central y autonómico.

5.- Mejorar la información y la asistencia al contribuyente por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria del Estado para incentivar y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales. En particular, efectuar un estudio exhaustivo sobre incidencias detectadas en los borradores de declaración de IRPF proponiendo las medidas necesarias para subsanarlas, así como impulsar la colaboración con el sistema educativo para contribuir al

desarrollo de una cultura de responsabilidad fiscal y cumplimiento tributario.

6.- Propiciar un Acuerdo en las distintas Organizaciones internacionales de carácter político o financiero para controlar e identificar a los verdaderos titulares de los movimientos de capitales y los movimientos efectuados entre los Estados miembros y los territorios calificados como paraísos fiscales.

7.- Coordinar al Servicio de Prevención del blanqueo de capitales con el Ministerio del Interior, la Fiscalía General del Estado y la Agencia Tributaria del Estado para averiguar la identidad de las personas o entidades que utilizan en España los bienes y derechos de los que son titulares las empresas domiciliadas en países o territorios que tengan la consideración de paraíso fiscal, así como el título jurídico que les permite su utilización o disfrute.

8.- Presentar con carácter de urgencia un Proyecto de Ley para establecer una obligación de las empresas que operan en España, y especialmente en el sector financiero, a suministrar información de las operaciones de sus filiales o sucursales en paraísos fiscales en los mismos términos que informan de sus operaciones realizadas en territorio nacional.

9.- Presentar un estudio para fomentar una especialización tributaria en los órganos jurisdiccionales.

10.- Aumentar los recursos materiales y humanos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, cambiar sus procedimientos de trabajo buscando la calidad de la inspección más que la cantidad y reformar su metodología, organización, distribución del trabajo y competencias internas.

11.- Plantear en las instituciones europeas la eliminación del billete de 500 euros.

12.- Limitar los pagos en efectivo en determinadas operaciones a 1.000 euros como medida disuasoria frente al fraude fiscal.³⁰

³⁰ Iglesias, Pablo. Garzón, Alberto “Proposición no de ley sobre medidas para luchar contra el fraude fiscal registrada por Izquierda Unida” www.izquierdaunida.es. 27/02/2012

2.2. Tipos de corrupción como abuso de poder.

2.2.5. - Corrupción sexual.

El término corrupción, está asociado comúnmente al abuso de poder orientado a obtener un beneficio financiero. Se piensa en corrupción del funcionario público, que, valiéndose del poder que le otorga su cargo, cobra un soborno. Se asocia corrupción con el delito de peculado, o con el de enriquecimiento ilícito.

Transparencia Internacional define corrupción como el abuso de cargos públicos para beneficio privado.

Podemos afirmar que la corrupción en un funcionario público se produce en el momento en el que estando este a las puertas de una decisión, esta no es tomada en función del interés público, sino en función de un beneficio propio, beneficio privado.

Es decir, la corrupción es un fenómeno en el cual distinguimos los siguientes elementos: abuso - poder – fin perverso. Abuso por que justamente determina la realización del hecho delictivo, poder, por que necesariamente tiene que tener poder quien abusará de él y fin perverso por que el individuo que disfruta del poder, traiciona el fin para el cual este poder se le ha otorgado en aras de obtener un beneficio personal privado.

Es evidente, que el abordaje sobre la corrupción, carece de una perspectiva de género. Esta ausencia, tiene como consecuencia, que muchos actos u omisiones no sean considerados, a partir de las instituciones patriarcales, como formas de corrupción.

Una de estas manifestaciones invisibilizadas como actos corruptos es el acoso sexual. La historia medieval hace referencia al “jus primae noctis”, esta práctica usual consistía en el derecho del señor feudal de desvirgar a cualquier doncella de su feudo. Este “derecho” ha sido ejercido por miles de años, por aquellos que tienen algún poder sin ser castigados.

No es sino hasta la década de los 70 en que el caso William vs Saxve que los tribunales de Estados Unidos establecen como un acto violento y discriminante el hostigamiento sexual en el empleo. Este

primer reconocimiento se da gracias a las luchas incansables de los movimientos feministas. Estas mismas luchas han dado frutos en diversos países de la región.

Hoy el acoso sexual en el ámbito laboral y educativo se encuentra tipificado en legislaciones laborales y penales de diversos países inclusive, se encuentra reconocido en instrumentos internacionales como es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Esta normativa se ha abocado a aclarar una serie de cuestionamientos hechos por la sociedad patriarcal como son: ¿cómo diferenciar entre un acto de hostigamiento, y una normal aproximación sexual? ¿Acercamiento o cortejo? ¿Qué elementos delimitan el hecho? ¿Dónde termina el piropo y empieza la agresión? Etc.

Actualmente el termino acoso es un término universalizado y entendido como una forma de discriminación sexual que provoca daños tanto a nivel individual como organizacional.

Se considera que el acoso sexual ocurre cuando una conducta no deseada interfiere con el trabajo individual. En su definición se incluye la sexualización de la relación en un contexto de diferencia de poder, llamado “acoso vertical” o bien sin la connotación de una diferencia de poder, sino el llamado “acoso horizontal” que es el que se da entre dos compañeros de trabajo.

Distinguiendo los elementos de uno y otro, podemos establecer, que son coincidentes.

Nuestro interés es plantear que el acoso sexual es una modalidad de corrupción generalizada no necesariamente en los grandes negocios de un estado, como licitaciones, sino en la vida diaria y entre el ciudadano común y el servidor público. Aunque creemos que se da a todos los niveles de la sociedad.

Hasta ahora las diferentes corrientes legislativas que han venido tipificado el delito de acoso, lo han restringido al marco de la academia o de la oficina.

En algunos países de la región, se ha hecho una interpretación extensiva de la figura, que incluye en su esfera a los funcionarios públicos. Aunque pareciera que aun hoy, para la ley la sociedad, el acoso sexual realizado por el funcionario público es un derecho que deriva de la figura “*ius primae noctis*” dada su invisibilización y por lo tanto, su carencia de regulación. Salvo algunas interpretaciones excepcionales que consideran que el hostigamiento sexual se puede dar entre un servidor público y una usuaria del servicio, no existe una conciencia social de este mal.

Trabajadoras del sexo, travestis, trabajadores inmigrantes, han denunciado en los diversos países de Centroamérica, el hecho de que las autoridades policiales les solicitan favores sexuales a cambio de no realizar arrestos ya sean estos justos o no. Es un hecho que estos actos están sucediendo y las principales víctimas de los mismos son aquellas con muy poco poder dentro de la pirámide social y por lo tanto, invisibilizadas. Ellas y el delito. La pregunta que surge es si estos actos se podrán denominar “actos de corrupción”.

Conforme a la definición de la doctrina, el acoso sexual es “una conducta no bienvenida de naturaleza sexual que tiene efectos negativos en quien recibe un servicio público.” Si a esta definición le agregamos el concepto de corrupción, en tanto que “abuso de cargos públicos para beneficio privado”.

Debemos entonces preguntarnos: ¿por qué no se ha considerado como actos de corrupción? ¿A qué se debe la invisibilización de los hechos por parte de las organizaciones que luchan contra la corrupción? ¿Por qué no se ha condenando socialmente o jurídicamente?

Quizás las respuestas están en la necesidad de incorporar la perspectiva de género en el fenómeno de la corrupción ya que solo así descubriremos nuevas facetas de acciones u omisiones de funcionarios públicos aun no establecidos como actos de corrupción.³¹

³¹ www.wikipedia.org 10/11/2013

2.2. Tipos de corrupción como abuso de poder.

2.2.6. - Corrupción deportiva.

Todo empezó con una directiva europea de 2003 (la Decisión 2003/568/JAI) relativa a la lucha contra la corrupción en el sector del deporte. En su Exposición de Motivos se explica por qué se ha considerado conveniente tipificar penalmente las conductas más graves de corrupción en el deporte. En este sentido, se estimó que deben castigarse todos aquellos sobornos llevados a cabo tanto por los miembros y colaboradores de entidades deportivas como por los deportistas, árbitros o jueces, encaminados a predeterminar o alterar de manera deliberada y fraudulenta el resultado de una prueba, encuentro o competición deportiva, siempre que estas tengan carácter profesional. Y así lo hizo el Parlamento español con la reforma Código Penal aprobada este año, que entra en vigor el 23 de diciembre.

-Se comete el delito en los siguientes casos:

1. Corrupción activa: consiste en un acto intencionado de prometer, ofrecer o conceder un beneficio o ventaja de cualquier naturaleza no justificados para la realización o abstención de un acto dirigido a predeterminar o alterar de manera deliberada y fraudulenta el resultado de una competición deportiva.
2. Corrupción pasiva: consiste en el acto intencionado de recibir, solicitar o aceptar un beneficio o ventaja de cualquier naturaleza no justificados para la realización o abstención de un acto dirigido a predeterminar o alterar de manera deliberada y fraudulenta el resultado de una competición deportiva.
3. Concreta finalidad: predeterminar o alterar de manera deliberada y fraudulenta el resultado de una competición deportiva. Por ejemplo, amaños o compras de partidos con sus famosas «primas a terceros», o sobornos a un jugador, entrenador o árbitro para influir de manera directa en el resultado.

2. Es importante destacar que se trata de un delito de mera actividad: la mera promesa u ofrecimiento se convertirán en actos constitutivos de delito.

Queda fuera de este nuevo delito la manipulación de apuestas deportivas por Internet, también conocidas como apuestas on-line de deportistas o árbitros a un determinado resultado, ya que no hay ni ofrecimiento ni solicitud. Estos casos habrá que enjuiciarlos por la normativa penal general sobre fraudes y estafas.

-Las penas a imponer son:

-Pena de prisión de seis meses a cuatro años.

-Inhabilitación especial portiempo de uno a seis años.

-Multa del tanto al triple del valor del beneficio o ventaja.

-Tratamiento en otros países.

En unos casos, se ha aprobado una Ley Penal especial, como es el caso de Italia. En otros, se ha acudido a las herramientas que ofrece el Código Penal para perseguir los engaños, fraudes y estafas, como ocurre en Alemania.

Nadie pondría en duda que la integridad en el deporte está amenazada por la corrupción (escándalos, fraudes, rumores e investigaciones judiciales) que se infiltra en diversas asociaciones deportivas de todo el mundo. Muchos de esos problemas se deben a que las redes de apuestas legales e ilegales manipulan acontecimientos deportivos con fines lucrativos.

Debido a la sofisticación de las redes internacionales para apostar por Internet, las apuestas deportivas se han convertido en una actividad extremadamente fácil y accesible. Se calcula que solo las apuestas ilegales generan beneficios de cientos de millones de euros al año.

El problema del amaño de partidos no solo pone un peligro la reputación y las ganancias de los profesionales del deporte y las asociaciones deportivas correspondientes; teniendo en cuenta que es relativamente difícil detectar a los delincuentes dedicados a ello, el amaño de partidos se ha convertido actualmente en una amenaza mundial que moviliza grandes cantidades de dinero utilizadas para otras actividades ilegales.

- Soluciones propuestas.

En mayo de 2011, INTERPOL puso en marcha una iniciativa de diez años de duración, en la que colabora con la FIFA (Federación Internacional de Fútbol Asociación), destinada a concebir y poner en marcha un programa de prevención, educación y formación a escala mundial centrado en las apuestas legales e ilegales y en el amaño de partidos.

Para lograr este objetivo, hemos creado una unidad específica para la integridad en el deporte, encargada de elaborar e impartir un programa de formación que servirá de base para la creación del Centro de Formación para la Integridad en el Deporte del Complejo Mundial de INTERPOL para la Innovación, sito en Singapur.

La finalidad de este programa es conseguir que las personas esenciales en este ámbito tomen mayor conciencia del problema y comprendan mejor la corrupción en el fútbol, las estrategias empleadas por quienes la practican y los métodos para detectarlas y combatirlas.

- Objetivos del programa:

+Formar y educar a los principales protagonistas del mundo del fútbol para permitirles reconocer los intentos de corrupción y de amaño de partidos, resistirse a ellos y denunciarlos.

+Preparar mejor a los funcionarios de los organismos encargados de la aplicación de la ley para que investiguen casos relacionados con la corrupción y el amaño de partidos y cooperen en relación con ellos.

Para cumplir esos objetivos, INTERPOL ha determinado tres aspectos esenciales:

+ Formación: proteger a las personas principales en el ámbito deportivo, asegurándose de que siguen cursos oficiales de lucha contra la corrupción, y garantizar que los funcionarios de las fuerzas del orden mejoran su preparación para cooperar y compartir información en el marco de las investigaciones de los casos de corrupción.

+ Educación: crear una base de conocimientos sobre asuntos relacionados con la lucha contra la corrupción y el amaño de partidos (“centro de excelencia”), mejorar la comprensión de estos temas y adaptar el contenido de los cursos a las necesidades que se hayan determinado; esta será la base para impartir la formación y desarrollar estrategias preventivas.

+ Prevención: conseguir que las personas esenciales en el ámbito deportivo tomen mayor conciencia del problema y permitirles reconocer los intentos de corrupción y de amaño de partidos, resistirse a ellos y denunciarlos.

Ahora están diseñando programas de aprendizaje en línea para destinatarios específicos, que se verán completados por formación presencial destinada a los grupos más buscados por los delincuentes (jugadores, árbitros).

A fin de iniciar este proceso y asegurarnos de que la labor que hemos planeado satisfaga las verdaderas necesidades de los distintos grupos de destinatarios, se van a llevar a cabo talleres regionales y nacionales en una serie de países piloto, con miras a entender mejor la situación

actual y los posibles retos para mantener la integridad en el deporte. Sus resultados servirán de base para el paquete de formación.

- Algunos casos de corrupción en el fútbol.

Los escándalos de corrupción en el fútbol mundial se han disparado en la última década adulterando el devenir de algunas competiciones.

La existencia de partidos amañados ha sido un elemento frecuente en varias competiciones a nivel mundial, con menor o mayor connivencia por parte de los estamentos dirigentes de las mismas.

Conocido fue el ejemplar caso de saneamiento emprendido por la Liga Italiana en el año 2006. El 'Moggate' terminó con la Juve en Segunda y despojada de dos títulos. Acompañando a la Vecchia Signora descendieron automáticamente a la serie B la Lazio y la Fiorentina. Y al Milán se le impidió disputar la Champions 07-08 tras restársele 15 puntos. "¡Señores, la verdad ha sido violada!", vociferaba Claudio Lotito, entonces presidente de la Lazio, tras conocerse la dura pena. Todo había comenzado cuando el presidente del Inter, Massimo Moratti, denunciaba un arreglo por cobros irregulares a árbitros que favorecían a la Juventus, ese año campeona del campeonato. Las grabaciones telefónicas desvelaron conversaciones inapropiadas entre Lucciano Moggi, director general de la Juventus, y el Jefe del Arbitraje italiano, Pierluigi Pairetto.

Italia es el país que más fraudes ha registrado. El escándalo de los arreglos de partidos volvía a sacudir el 'Calcio' en el año 2011. El serial de corrupción sumaba un nuevo capítulo con una nómina de arrestados de 17 personas, entre las que se encontraba Cristiano Doni, ex capitán del Atalanta y ex jugador del Mallorca, y otros cuatro futbolistas. Fueron detenidos acusados de asociación criminal y fraude deportivo, una red internacional con sede en Singapur que se dedicaba a amañar partidos, en especial los correspondientes a divisiones inferiores. El país transalpino ha seguido los pasos de otros país como Alemania, donde la imputación en las apuestas ilegales ha supuesto penas de hasta cuatro años de prisión.

Más cerca, en Portugal, el Boavista tuvo que bajar a Segunda y el Oporto perdió seis puntos a raíz del caso de corrupción portugués conocido como 'Silbato Dorado'. También en Polonia se atacó en el 2005 la corrupción futbolística con un macrojuicio de 300 personas. Entre ellas, los ex internacionales polacos y entrenadores Dariusz Wdowczyk y Andrzej Wozniak, declarados culpables de amañar partidos de fútbol, comprar árbitros y sobornar a jugadores rivales. Las hemerotecas revelan que el mal se extiende también por Bélgica o Rumanía. En este último en la Federación Rumana sancionaba en el año 2008 al Steaua de Bucarest con la pérdida de siete puntos, por la supuesta implicación en un escándalo de corrupción conocido como "el maletín con dinero para U Cluj".

Uno de los episodios más mediáticos se vivió en enero del año 2005 cuando el árbitro alemán Robert Hoyzer reconocía ante la Policía formar parte de una mafia de apuestas dirigidas por croatas. Hoyzer se había 'vendido' en ocho partidos de las temporadas 03-04 y 04-05. Su mayor 'hazaña' habría sido en el encuentro Paderborn-Hamburgo correspondiente a la copa alemana, en el que la victoria del humilde equipo de tercera división le supuso una retribución de 20.000 euros.

Cruzando el Atlántico también encontramos antecedentes en Argentina o Brasil. En el año 2005 el Tribunal Superior de Justicia Deportiva brasileño decidía la anulación de 11 partidos del campeonato por fraude fiscal, al confirmarse que al menos un árbitro, Edilson Pereira de Carvalho, manipulaba resultados para favorecer a una mafia de apuestas por internet.³²

³² El nuevo delito de corrupción en el deporte” jugadaanulada.blogspot.com 13/11/2013

2.3. La corrupción desde el punto de vista jurídico.

En un sentido clásico del pensamiento político, la corrupción era el abuso autoritario del poder, hasta llegar incluso a su ejercicio tiránico. Tal concepción se expresa en la tan citada frase de Lord Acton según la cual el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. En la actualidad tal sentido sigue, como se verá, estando confusamente presente en el discurso político aunque predomina como referente uno de los tipos de abuso del poder, aquel que consiste en el enriquecimiento ilegal o ilegítimo de los políticos o, en general, de las autoridades (corrupción personal) o el favorecimiento ilegal o ilegítimo a las causas u organizaciones a las que están integrados aunque no se beneficien personalmente (corrupción oficial), gracias a los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes los tienen. Están en juego, así, conceptos de manejo deshonesto de recursos públicos o recursos en torno a una gestión pública; deshonesto en particular en un sentido individual, porque generalmente el público es escéptico de que los manejos calificados de corruptos no conduzcan en algunos casos a una apropiación indebida de esos recursos; en torno a una gestión pública quiere decir que abarca conductas no sólo de funcionarios públicos sino también aquellas dirigidas hacia actividades del estado. Este punto de vista, exigiría descartar del concepto la corrupción que se desenvuelve sólo en el ámbito de empresas o actores privados en general, sin embargo el uso común del término corrupción suele confundir ambos niveles.

Las tipologías jurídicas, por su parte, abundan en distinciones que intentan captar las abigarradas y proteicas formas que asume el fenómeno, mediante una no menos variada nomenclatura, por ejemplo, soborno, peculado, extorsión, concusión, tráfico de influencias, valimiento, peculado, abuso de información privilegiada, etc., etc. En el campo jurídico es necesario constatar, además, la tendencia tan importante del actual derecho comparado consistente en la producción de leyes nacionales anticorrupción de diferente tipo. Esta multiplicación y auge de leyes contra la corrupción es de una convergencia tan generalizada en la actualidad como para hacer que la corrupción no sólo sea política en cuanto que en ella estén envueltos políticos sino también en cuanto que los políticos ya no pueden prescindir de producir políticas y normas contra ella y que estas políticas y normas crean fuertes restricciones al actuar político.

Pero la condición de honestidad o deshonestidad, como la de lo justo o injusto, no se agotan en los textos legales por más que estos traten de abarcarla. Por consiguiente el concepto de corrupción siempre tendrá un mayor alcance que las definiciones jurídicas. Por otra parte, es importante insistir en la esencial interfaz entre agentes privados con una agencia o agentes públicos. Así tanto la literatura analítica sobre la corrupción como la más popular, que se mueve entre los reportajes de prensa y las admoniciones éticas, siempre destacan la participación de actores privados que comparten con los públicos tanta o mayor responsabilidad en el acto de corrupción.³³

³³ “La corrupción” www.monografias.com 13/11/2013

2.4. La corrupción desde el punto de vista económico.

Nadie puede negar que la corrupción es un mal que afecta principalmente a las personas, atenta también contra los derechos fundamentales, socava la democracia, destruye la institucionalidad democrática, impide la igualdad de oportunidades, el ejercicio de las libertades y acentúa las desigualdades. Asimismo, la corrupción es un acto de poder, que tiene, además, una perspectiva política que implica una alta discrecionalidad para actuar por encima de los derechos y las expectativas de los demás. Lamentablemente la corrupción, que está en un proceso de generalización, ha ido debilitando la cohesión social al carcomer paulatinamente un conjunto de valores importantes en la sociedad, llegando al extremo de la existencia de altos niveles de desconfianza. Si en las sociedades, países e instituciones existe corrupción, ello refleja obviamente la existencia de individuos corruptos que practican actividades ilícitas o irregulares.

En este contexto, aparece la economía que con sus criterios racionales y científicos pretende identificar el marco conceptual que está detrás de los distantes acercamientos al tema de la corrupción, dichos criterios han dividido entre el aspecto de la exploración de las utilidades que considera el agente corrupto, con énfasis en los estudios de carácter macro económico: causas y consecuencias de la corrupción sobre la economía y el enfoque institucional, con una marcada aproximación a estudios de enfoque organizacional y de micro economía: racionalidades de los servidores públicos, básicamente, ambos aparecen como complementarios e incluso, suele presentarse una mixtura de ambos a nivel micro económico (el servidor público como un monopolista que maximiza su renta).

La Corrupción económica se desarrolla en la permanencia política legitimada en busca de una ventaja económica indebida. Aparece en nuestro marco social.

Dentro del contexto de la corrupción económica se da un carácter de impropiedad entre la relación de los agentes económicos favorecidos y la administración pública.

Existen dos formas de tratar el problema de la corrupción. Siguiendo a Milton Friedman, podemos abordarla desde el punto de vista normativo o desde el positivo.

En la primera perspectiva se discute el deber ser. En la segunda, el ser. Así, en una se analiza lo que se debe hacer con la corrupción mientras que en la otra se trata de entender por qué ella existe.

Por cierto, tal distinción no significa que entre la una y la otra no existan relaciones. De hecho, sólo una correcta visión positiva -lo que es- puede dar como resultado una adecuada recomendación normativa -lo que debe ser-."Cualquier conclusión política sobre una predicción acerca de las consecuencias de hacer una cosa en lugar de otra debe estar basada -implícita o explícitamente- en la economía positiva", dice el mismo Friedman. Sucede, con la corrupción, que a consecuencia de las pasiones y enconos políticos con que generalmente va recubierta, predomina la visión normativa sobre la positiva. Todos y cada uno de los miembros de una sociedad creen tener la solución contra los corruptos y muy pocos se han detenido, aunque fuera un minuto, a tratar de entenderla.

Ello ha producido una llamativa contradicción: la corrupción acumula por igual inequívocas condenas con persistentes aunque fallidas políticas dirigidas a combatirla. Se produce, así, una permanente insatisfacción ciudadana.

La corrupción es pues un problema de suma importancia y gran trascendencia pública. Ello no obstante, es generalmente analizado de manera superficial. Es vista como un problema policiaco o judicial. Pocas veces se examinan sus orígenes. Identificarlos, sin embargo, resulta fundamental para proponer fórmulas políticas eficaces.

Es evidente que en prácticamente todos los países del mundo y, ciertamente, en España, la corrupción merece atención, preocupación e indignación. Permanentemente, la opinión pública se detiene en ella enunciando sus múltiples modalidades, pues existe la difundida

impresión de que las sociedades se empobrecen porque alguien roba su patrimonio.

Ciertamente, también todos los gobiernos, sea a través del Poder Ejecutivo o Judicial, llevan a cabo periódicamente campañas contra la corrupción, ayudados por el común interés de los medios de comunicación en el tema.³⁴

³⁴ “La corrupción” www.monografias.com 13/11/2013

2.5. La corrupción desde el punto de vista moral.

Primeramente vamos a ver que entendemos por la palabra Moral.

La moral se considera como la forma de la conciencia social, en que se reflejan las cualidades éticas de la realidad social, como son: bien, bondad, justicia, amor etc. La misma constituye un conjunto de reglas, de normas de convivencias y conductas humanas que determinan las organizaciones de los hombres, sus relaciones entre sí y con la sociedad. Este carácter de la moral está determinado por el régimen económico, político y social. En sus normas se expresan los intereses de una clase social, es por ella que en una sociedad dividida en clases sociales también existan diversos tipos de moral, ya que la conducta una no se corresponde con la otra.

Como hemos podido observar, la moral constituye el elemento fundamental de la formación del individuo, envuelve su grado de conciencia frente a la sociedad.

Se nos presenta hoy día una diversidad de criterio frente a la moral, esto como consecuencia lógica de la posición de la clase que la levante al instante, dependiendo de esto, la moral tomara un sentido idealista el cual se fundamentará por un lado en la fe hacia un mandato supremo, y por otro lado tenemos la moral desde el punto de vista científico, cuyo fundamento esta en el desarrollo de la conciencia social del individuo.

La moral tal y como lo concibe la sociedad burguesa, está determinada por la aceptación y cumplimiento de la voluntad divina sobre el amor al prójimo, sin importar sus condición social, el sometimiento al orden establecido, la justificación de la desproporcionada distribución de la riqueza, el no aspirar a cambios fundamentales en la estructuras actuales y el aceptar todo el desorden imperante como la conciencia de la voluntad divina.

La moral científica o critica, está conformada por el conjunto de valores que el individuo adquiere a través del desarrollo de la conciencia sobre la bondad, deber solidaridad, amor, etc., pero desde el punto de vista científico, el cual considera que la conciencia social del individuo está conformada por el conjunto de valoraciones que este da a este concepto, su aceptación de las reglamentaciones de la

sociedad como una necesidad inherente a su propia existencia, la asimilación de la bondad y respeto mutuo, así como la necesaria solidaridad a fin de conformar una parte esencial de la sociedad.

De manera pues, cuando un individuo se aparta de estas sensibilidades sociales y morales, entra en el estado de individualismo y subvaloración la sociedad misma, se muestra rebelde a sus normas esenciales, transgredí los derechos de la sociedad y se nutre y sirve de ella sin tomar en cuenta los daños causados por su actitud.

El individuo que se nutre y aprovecha de los bienes de la sociedad de una forma indebida comete acto de corrupción, sus actos están enmarcados dentro de un grado de conciencia cuyo fundamento es antisocial, en tanto que el cometer el acto doloso contra los bienes en común que administra al Estado, no le interesa la preservación de la sociedad en que vive, no le interesa la superación común y el desarrollo de esta sociedad, impacta su desarrollo y realización como individuo, actúa motivado por lograr una meta de superación individual y sobre todo y tal vez lo más importante es su grado de conciencia le indica que su realización como individuos está basada en la ventaja que logre sacar del esfuerzo de los demás, de la apropiación de los bienes creados por los demás para bien suyo.

Aquí está el fundamento de moral de nuestros males administrativos en la debilidad moral y de sacrificio de nuestros hombres, en el individualismo y particularmente en la avaricias personales a que nos empuja la propia deformación social.³⁵

³⁵ “La corrupción” www.monografias.com 14/11/2013

Capítulo III. Causas de la corrupción.

3.1. Causas endógenas.

Las causas pueden ser endógenas (internas) o exógenas (externas):

Entre las muchas causas endógenas (las que tienen que ver con el individuo) podemos enlistar las siguientes:

- Falta de valores humanistas.
- Carencia de una conciencia social.
- Falta de educación.
- Desconocimiento legal.
- Baja autoestima.
- Paradigmas distorsionados y negativos (materialistas).
- El grado en el que los procedimientos administrativos crean “zonas grises” o espacios de discrecionalidad no controlada mediante reglas de transparencia y responsabilización. Esto afecta a procedimientos de autorización, compra y fiscalización del gasto público.
- El grado en el que existen un poder disuasorio efectivo para luchar contra la corrupción, a través de sanciones ejemplarizantes, que elevan los costos de actuación a los eventuales corruptos.
- El grado en el que los incentivos de los operadores y, en particular de los funcionarios públicos, están mejor alineados hacia la probidad.³⁶

³⁶ www.wikipedia.org 15/11/2013

3.2. Causas exógenas.

Como elementos exógenos de la corrupción, o sea, los que dependen de la sociedad, tenemos:

- Impunidad en los actos de corrupción.
- Modelos sociales que transmiten una falta de valores, realizando una carencia de estos.
- Excesivo poder discrecional del funcionario público.
- Concentración de poderes y de decisión en ciertas actividades del gobierno.
- Soborno internacional.
- Control económico o legal sobre los medios de comunicación que impiden se expongan a la luz pública los casos de corrupción.
- Salarios demasiado bajos.
- Falta de transparencia en la información concerniente a la utilización de los fondos públicos y de los procesos de decisión.
- Poca eficiencia de la administración pública.
- Extrema complejidad del sistema.³⁷

³⁷ www.wikipedia.org 15/11/2013

Capítulo IV. Efectos.

4.1. Efectos en política, administración e instituciones.

La corrupción hace peligrar seriamente el desarrollo. En el terreno político socava la democracia y el buen gobierno ya que supone un desacato e incluso una subversión de los procesos formales. La corrupción en las elecciones y en los cuerpos legislativos los convierte en más irresponsables y distorsiona la representatividad de las políticas diseñadas. En el terreno judicial, la corrupción pone en entredicho el imperio de la ley o estado de derecho, y en las administraciones públicas da como resultado una ineficiente provisión de servicios.

De un modo más general, la corrupción erosiona la capacidad institucional del gobierno, ya que se desprecian los procedimientos, se desvían los recursos, y se venden y compran los puestos y cargos públicos. Al mismo tiempo, la corrupción socava y mina la legitimidad del gobierno y también los valores democráticos, tales como la confiabilidad y la tolerancia.

Varios artículos han analizado, de manera teórica y empírica, las causas políticas de la corrupción. Persson y Tabellini (2001, 2003) revisan estos estudios, modelan y prueban estadísticamente la influencia del tipo de régimen y del sistema electoral en los niveles percibidos de corrupción.

Los trabajos de Treisman (2000a y b) abordan los efectos de la descentralización y el federalismo.

En este trabajo, no obstante, se abordan únicamente los determinantes referidos a la rendición de cuentas vertical y horizontal.

La rendición de cuentas vertical es la que se produce entre el gobierno y los ciudadanos a quienes representa. El principal mecanismo institucional por el que acaece este tipo de rendición de cuentas es el

sistema electoral, mediante el que se escoge y se renueva a los gobernantes.

La rendición de cuentas horizontal es la que se produce entre los poderes del Estado, es decir, entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. Ambos tipos garantizan la responsabilidad de los gobernantes y son indispensables en una democracia.

Persson y Tabellini (2001) analizan tres elementos del sistema electoral de manera teórica y empírica: el tipo de listas, el tamaño del distrito electoral y la fórmula electoral aplicada.

En cuanto al tipo de listas, los autores sostienen que las que son abiertas promueven más la rendición de cuentas (accountability), puesto que obligan en mayor medida a cada uno de los políticos electos a responder ante un núcleo concreto de electores. Una mayor rendición de cuentas reduce la corrupción.

En cuanto al tamaño del distrito electoral, consideran que, a medida que aumenta su extensión, más se reducen las barreras a la entrada de nuevos partidos y más aumenta la competencia entre éstos y, así, sus incentivos a mostrar una acción honesta de gobierno.

Finalmente, en los sistemas bipartidistas, cuando la fórmula electoral es mayoritaria, se garantiza que el ganador obtenga al menos la mitad de los votos, lo que en principio hace que tenga que rendir cuentas ante un mayor número de personas.

Este trabajo enfatiza, no obstante, los efectos de los denominados «frenos y contrapesos» (checks and balances), más allá de sus implicaciones a través del tipo de régimen (democracia versus autocracia) y el sistema electoral. Los frenos y contrapesos se refieren a la relación entre poderes del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial). Un mayor control de los actos del ejecutivo por parte del legislativo y del judicial reduce el nivel de arbitrariedad en las decisiones legislativas. Esto aumenta la credibilidad y reduce las oportunidades de realizar prácticas corruptas sin ser cogido. Cuando el ejecutivo no goza de una mayoría absoluta en el legislativo (y no tiene tantas facilidades para cambiar la legislación), la credibilidad percibida aumenta, porque no existe tanta capacidad de manipulación de las políticas ni de la administración.

Existen pocos indicadores que den cuenta del nivel de «frenos y contrapesos» que provee el diseño constitucional. No obstante, desde hace ya tiempo, se vienen desarrollando indicadores que tienen por objetivo medir las variables institucionales o los niveles existentes de democracia, corrupción o favoritismo en las decisiones públicas. Varios think tanks y organismos internacionales y académicos generan, desde hace aún pocos años, datos que miden la calidad de las instituciones.

Entre éstos figuran Freedom House, Fraser Institut, Transparencia Internacional y el Banco Mundial. La mayoría de estos indicadores son de carácter cualitativo, se basan en encuestas a expertos internacionales que muchas veces pueden estar sesgadas por la coyuntura internacional o la mala calidad de los datos de los países en vías de desarrollo.

A nivel más académico, varios autores han desarrollado bases de datos en instituciones políticas (Database of Political Institutions — DPI) elaboradas por Beck y otros (2001), donde se recogen más de cincuenta variables políticas e institucionales, como, por ejemplo, la fragmentación del legislativo, el tipo de régimen (presidencialista, semipresidencialista o parlamentario), la polarización en el gobierno o el calor político del ejecutivo.

El indicador más preciso en términos de frenos y contrapesos o controles entre poderes del Estado es el realizado por Wiltold Henisz (2000), quien elabora un indicador en base a la cantidad de controles existentes y a la distribución de preferencias de los actores que actúan bajo dichos controles.

Como existe una gran variedad de fórmulas concretas de control, la ciencia política comparada ha desarrollado el concepto de «actor estratégico» para referirse a aquel actor político (el gobierno, el ejecutivo o el judicial, pero también un partido político o un grupo de legisladores) que puede bloquear la agenda política (Tsebelis, 1990).

El indicador de «frenos y contrapesos» (checks and balances) de Henisz tiene en cuenta el número de actores con capacidad de tomar decisiones e influir en la agenda política. La cantidad de actores estratégicos depende de las relaciones de dependencia que existen entre los distintos poderes. Cuando el ejecutivo tiene mayoría absoluta en el legislativo, éste deja de contar como un actor estratégico, y lo mismo sucede en el caso de un poder judicial completamente dependiente del ejecutivo en sus designaciones. Este indicador tiene además en cuenta el efecto que la fragmentación de los bloques políticos tiene sobre la capacidad de legislar. Por ejemplo, cuando el gobierno está en minoría en el legislativo, cuanto más fragmentada esté la oposición, menos dificultades tendrá para legislar y, a la inversa. Sin embargo, cuando el gobierno tiene mayoría, cuanto más fragmentado esté su bloque en el legislativo (más partidos estén incluidos en el gobierno), más dificultades tendrá para gobernar. Wiltold Henisz pondera estos efectos en su indicador.

En el estudio estadístico que se presenta a continuación, se analiza hasta qué punto la corrupción (variable dependiente) viene determinada por el control entre poderes medido. Para medir la variable dependiente de este estudio, se utilizan dos indicadores de corrupción.

El primero de ellos hace referencia a las percepciones de corrupción y está elaborado por Transparencia Internacional. El segundo está elaborado, desde el Instituto del Banco Mundial, por Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobatón (1999) mediante una metodología de componentes no observados a partir de las encuestas realizadas por más de quince fuentes distintas.

Siguiendo esta metodología, estos mismos autores elaboran indicadores para otras dimensiones institucionales clave: el estado de derecho y la estabilidad política.

Se pueden observar los efectos de las relaciones entre poderes sobre la corrupción, controlándolos por los niveles de renta, de educación, el origen colonial, de apertura y las regiones de mundo. Se utilizan estas variables de control ya que la renta y la educación son factores que

desincentivan y reducen la necesidad de apropiación de los recursos públicos en beneficio privado, a la vez que aumentan las capacidades de supervisión sobre los mismos.

Estas variables han sido tradicionalmente incluidas en los estudios empíricos de la corrupción (Mauro, 1995; Treisman, 2000a).

Las variables sobre el origen colonial pretenden tener en cuenta los efectos que, sobre la corrupción, ejercen los determinantes históricos comentados por la literatura, mientras que las regionales sirven para controlar e identificar las zonas del mundo especialmente retrasadas en este aspecto (Rodrik y otros, 2001; Acemoglu y otros, 2001).

Como se desprende del análisis, los niveles de constricciones políticas o de control entre poderes reducen significativamente la corrupción, tanto si se utiliza el indicador elaborado por el Banco Mundial, como si se utiliza el realizado por Transparencia Internacional.

La región del mundo donde la corrupción es significativamente mayor es en África, mientras que la influencia de la escolaridad y la apertura al exterior es muy pequeña (o insignificante) una vez se utiliza los controles pertinentes.

También se observa que cuando se cambia la variable dependiente y se utiliza el estado de derecho, los resultados siguen siendo significativos, lo que resulta lógico, dada la elevada correlación que existe entre corrupción y estado de derecho (0,95). Sin embargo, cuando la variable dependiente es la estabilidad política, se observa como el nivel de controles deja de ser significativo.

Esto es consistente, puesto que la estabilidad política no depende directamente de la arbitrariedad existente en la toma de decisiones, sino de otros factores de carácter más exógeno y coyuntural, como el ciclo macroeconómico.

Así pues, un mayor nivel de control entre poderes reduce la corrupción.

Cuando el legislativo no cuenta con mayoría absoluta en el legislativo y no puede elegir discrecionalmente a los miembros de las altas dependencias judiciales, aumenta la credibilidad de las políticas públicas, puesto que es más difícil que un nuevo gobierno imponga un giro inesperado en la dirección de las políticas. De esta manera, el control horizontal entre los poderes políticos o una mayor fiscalización de los actos del gobierno están relacionados positivamente con el control de la corrupción.

En aquellos regímenes políticos donde el ejecutivo no necesita negociar con otros partidos o controla totalmente el legislativo, resulta más fácil que unos pocos se apoderen de las decisiones públicas.

Como se puede observar en el cuadro 2, tanto el sistema electoral como el control entre poderes constituyen variables significativas para determinar los niveles de corrupción. Los resultados son consistentes con la literatura sobre la influencia de los sistemas electorales elaborada hasta el momento.

Los sistemas con fórmula mayoritaria (aunque sólo muy ligeramente) reducen los niveles de corrupción, ya que responsabilizan al elegido ante un número mayor de ciudadanos (Persson y Tabellini, 2003). La influencia del control entre poderes es tanto o más importante que el tipo de sistema electoral.³⁸

³⁸ www.wikipedia.org 19/11/2013

4.2. Efectos económicos.

La corrupción mina el desarrollo económico ya que genera ineficiencia y distorsiones considerables. En el sector privado, la corrupción incrementa el coste de los negocios y actividades empresariales ya que a éste hay que sumar el precio de los propios desembolsos ilícitos, el coste del manejo de las negociaciones con los cargos públicos, y el riesgo de incumplimiento de los acuerdos o de detección. Aunque hay quien argumenta que la corrupción reduce los costes al sortear una posible burocracia excesiva, la disponibilidad de sobornos puede inducir también a los cargos públicos a inventar nuevas reglas y retrasos.

Eliminar abiertamente las regulaciones costosas y prolongadas es mejor que permitir encubiertamente que sean sorteadas utilizando sobornos. Allí donde la corrupción infla el coste de los negocios, también distorsiona el terreno de juego, blindando a las firmas con conexiones frente a las competidoras, sustentando, en consecuencia, a empresas ineficientes.

La corrupción también genera distorsiones en el sector público al desviarse inversiones públicas a proyectos de capital en los que los sobornos y mordidas son más abundantes. Los funcionarios pueden incrementar la complejidad de los proyectos del sector público para ocultar o allanar el camino para tales tratos, distorsionando de este modo todavía más la inversión. La corrupción también hace descender el cumplimiento de las regulaciones relacionadas con la construcción, el medio ambiente u otras, reduce la calidad de los servicios e infraestructura gubernamentales e incrementa las presiones presupuestarias sobre el gobierno.

Economistas argumentan que uno de los factores que están detrás de las diferencias de desarrollo económico entre África y Asia es que en el primero, la corrupción ha tomado primariamente la forma de expolio (en inglés: "rent extraction"), con el resultado de que el capital financiero obtenido es movido fuera del país, en lugar de ser invertido en el mismo (de ahí la imagen estereotipada, frecuentemente exacta, de los dictadores africanos teniendo cuentas en bancos suizos).

En Nigeria, por ejemplo, más de 400.000 millones de dólares fueron robados del tesoro por los líderes nigerianos entre 1960 y 1999.³⁹

Investigadores de la Universidad de Massachusetts han estimado que entre 1970 y 1996, la evasión de capitales de 30 países subsaharianos excedió los 187.000 millones de dólares, superando las deudas externas de aquellas naciones.⁴⁰ Los resultados, expresados en retrasos o detenciones del desarrollo han sido modelados en teoría por el economista Mancur Olson.

En el caso de África, uno de los factores contribuyentes a esta conducta fue la inestabilidad política, y el hecho de que los nuevos gobiernos frecuentemente confiscaron los activos obtenidos corruptamente por los gobiernos anteriores. Esto animaba a los cargos públicos a esconder su riqueza fuera del país, lejos del alcance de posibles expropiaciones futuras.

En contraste, los administradores asiáticos, como el "nuevo orden" de Suharto, frecuentemente tomaban una parte de las transacciones de negocios o bien proporcionaron condiciones para el desarrollo, a través de inversiones en infraestructuras, ley y orden, etc.⁴¹

Los impactos económicos de la corrupción se ramifican en muchas áreas del sistema económico.

La primera área que se ve afectada son las decisiones de los productores respecto del esfuerzo productivo y el tipo de objetivos de producción que se persiguen. Adicionalmente, como se describe más abajo, se distorsionan las decisiones de inversión y la producción de largo plazo.

Una segunda área afectada es el funcionamiento administrativo del Estado, pues los funcionarios corruptos desarrollan mecanismos de preservación que erosiona la capacidad de gestión pública. Más aún, la corrupción incide en los procesos de toma de decisiones del Estado distorsionando la asignación de recursos.

³⁹ "Nigeria's corruption busters" www.unodc.org 13/12/2013

⁴⁰ "When de money goes west" *New Statesman* 14/03/2005 Universidad de Massachusetts

⁴¹ www.wikipedia.org 13/12/2013

La corrupción distorsiona los incentivos en los cuales opera la empresa privada reduciendo la eficiencia económica. Cuando se percibe la posibilidad de corromper a un funcionario público, hay un desvío de recursos desde actividades netamente productivas hacia aquellas denominadas de búsqueda de renta, las que no aumentan el bienestar de la sociedad. Así, los negocios más productivos no dependen de la competitividad de las empresas sino de su capacidad de influir en los responsables de tomar las decisiones sobre la regulación o el destino de los fondos públicos.

El estudio de Kaufmann y Wei (1999), como se dijo, demuestra que existe evidencia sobre una relación positiva entre el alcance de la corrupción y el tiempo que dedican los empresarios a tratar con los funcionarios públicos. Se encontró que las firmas que realizaban grandes pagos en sobornos gastaban, además, tres veces más tiempo (en horas-hombre) que aquellas que pagaban sobornos pequeños. Esto produce, a su vez, que el costo de hacer negocios (costo de capital e inversión) sea sustancialmente más alto, tanto por la exacción en sí misma que significa la corrupción como por el hecho que más recursos deben ser dedicados a actividades no productivas.

Más aún, los funcionarios corruptos tienen el incentivo a aumentar la tramitación de los permisos, solicitudes, etc., –y con ello el costo de hacer negocios– a la espera de aumentar la probabilidad de conseguir un soborno.

Es frecuente que en economías con alta corrupción se desarrollen y perpetúen estructuras monopólicas u oligopólicas en los mercados. En particular cuando las economías son pequeñas o cerradas al comercio internacional. Esto se debe, por un lado, a que el corruptor debe recuperar a través de mayores precios los costos asociados a la corrupción y, por otro lado, porque el oficial corrupto reduce su riesgo de detección si negocia siempre con las mismas empresas.

Una visión opuesta es la de Leff (1964) que señala que la corrupción podría introducir un elemento de competencia en mercados

monopolísticos si es que potenciales entrantes sobornan a los oficiales para entrar al mercado y capturar parte de la renta monopólica. Debe reconocerse que el argumento es débil porque es más probable que el mismo monopolista use parte de dicha renta para evitar que alguien entre al mercado.

Los problemas de corrupción derivados de rentas monopólicas podrían ser mitigadas si se abre la economía al comercio externo y éste actúa como un elemento disciplinador de la competencia y, por esta vía, reductor de las eventuales cuasi-rentas de la corrupción.

Ades y Di Tella (1997) usan como indicador de la apertura comercial la razón importaciones sobre el PGB y encuentran que entre 55 países, aquellos más abiertos tienden a tener menores niveles de corrupción.

Un problema evidente de este indicador, sin embargo, es que en los países más grandes el comercio exterior es menos importante por razones de mercado que no están relacionadas con la corrupción.

Treisman (2000) documenta este problema y señala que el efecto disciplinador es en cualquier caso menor.

Adicionalmente, la corrupción deteriora el ambiente de negocios en el cual actúa el sector privado, lo que deriva en la búsqueda de ganancias rápidas y excesivas en momentos de incertidumbre (rentismo). En muchos casos, el rentismo ha significado un aumento en los niveles de endeudamiento de los países, con su consiguiente mayor costo en el servicio del crédito, en la medida que los beneficios de actividades corruptas han sido depositados en el extranjero.

Mercados que operan en ambientes marcados por la corrupción tienen incentivos a proveer bienes y servicios en cantidades insuficientes, de menor calidad o más costosos. El costo de producción se encarece de manera directa cuando la corrupción se vuelve necesaria para adquirir un insumo productivo. Debido a que los “contratos” con sobornos no pueden ser reclamados a través del sistema judicial, existe un mayor

riesgo y costo por cuanto un funcionario corrupto puede negar el trato después de haber recolectado el soborno. Ello es reforzado por el hecho que la corrupción se usa muchas veces para evitar regulaciones de calidad mínima o de condiciones de producción y venta seguras.

La corrupción reduce el crecimiento económico a través de reducir los incentivos a la inversión. Este mecanismo opera en varias formas.

Primero, los negocios hechos sobre la base de sobornos son más riesgosos que los proyectos legales porque no hay derechos de propiedad legales y por lo tanto la cartera de inversiones de la economía tiene mayores niveles de riesgo del óptimo.

Segundo, si los negocios se obtienen por conexiones o pagos ilegales, se desincentiva la entrada de potenciales empresarios a los mercados en particular, los inversionistas extranjeros. De hecho, la calidad de los potenciales entrantes se deteriora precisamente porque los únicos interesados son aquellos que tienen mayores habilidades para la corrupción y no los más eficientes.

Tercero, los proyectos corruptos se convierten en competidores de, y frecuentemente desplazan a, los otros proyectos de inversión disponibles. En particular, las actividades de rent-seeking se hacen relativamente más atractivas que los proyectos productivos que maduran más lentamente.

La evidencia empírica presentada por Mauro (1995), basada en una muestra de 68 países en el período 1970-85, señala una relación significativa y robusta entre mayor corrupción y menor inversión doméstica.

En términos cuantitativos, un país corrupto podría tener niveles de inversión hasta 5% del PIB menor que países sin corrupción lo que se traduce, a su vez, en pérdidas de crecimiento de largo plazo de 0.5% del PIB por año. De aquí se concluye que la corrupción afecta negativamente el crecimiento económico a través de su impacto sobre la inversión.

Wei (1999), por otro lado, encuentra evidencia que la corrupción reduce la inversión extranjera directa, actuando como un impuesto equivalente de hasta 20% sobre el retorno de un proyecto.

Un efecto derivado del anterior, pero tan importante como éste, es que la corrupción actúa como un freno a la innovación y el desarrollo creativo porque se desprotege la propiedad intelectual, el desarrollo de nuevas ideas debe pagar el impuesto del soborno para ser implementado (permisos, patentes, etc.), y las firmas prefieren invertir sobornos para mantener su competitividad (por ejemplo, consiguiendo protección arancelaria o créditos subvencionados) que en desarrollar nuevos productos o procesos productivos. Los innovadores son presa fácil de los oficiales públicos corruptos porque nuevos productos suelen requerir patentes o permisos de funcionamiento.

El análisis de la corrupción, mirado desde la óptica del sector público, frecuentemente olvida que la corrupción representa un robo de recursos públicos. No es inusual encontrar análisis que igualan la corrupción a un impuesto.

En primer lugar, aunque tanto los impuestos como la corrupción imponen mayores costos al productor, la recaudación de esta última es “privada” y, por lo tanto, se pierde el potencial uso de dichos recursos en fines socialmente más productivos.

En segundo lugar, la corrupción es costosa para la sociedad por el hecho mismo de ser ilegítima. Por un lado hay recursos destinados a evitar la corrupción y a sancionarla, y por otro lado, quienes participan en actos corruptos deben destinar recursos a evitar ser descubiertos.

La necesidad de mantener en secreto la corrupción hace que se deban gastar más recursos para recolectar un cierto monto de “recaudación” que si se usa directamente un impuesto.

Peor aún, a diferencia de un impuesto, la corrupción genera distorsiones sociales y políticas potencialmente mucho más graves que las inducidas por un impuesto.

Un elemento crucial en el análisis de los costos de la corrupción es que el daño hecho usualmente es considerablemente superior al monto del soborno mismo. Frecuentemente, la recaudación de sobornos es sólo una fracción menor de lo que la sociedad paga por la práctica corrupta tanto en ineficiencia como en extracción directa de rentas.

Evidentemente, la corrupción representa un aumento en el precio de la administración porque el contribuyente que se somete al pago de sobornos tiene que pagar varias veces por el mismo servicio.

Adicionalmente, la sociedad paga por las externalidades asociadas a la corrupción que ya hemos descrito. Es por ello que el argumento que un soborno podría favorecer el desarrollo económico está viciado, aún en el contexto que éste sea usado para evitar regulación inadecuada o excesiva.

(Transparency International, 1999). La sociedad paga el costo alternativo de dichos recursos que depende de las necesidades de la comunidad y no del funcionario corrupto y, en aquellas sociedades donde la corrupción es generalizada, enfrenta mayores riesgos de inestabilidad macroeconómica.

La toma de decisiones en el sector público puede ser dramáticamente adulterada cuando los servidores públicos son corruptos.

Por un lado, la corrupción suele llevar a la aprobación de proyectos públicos basados en la capacidad que tiene el funcionario corrupto de extraer beneficios del mismo y no a su necesidad social. Prueba de ello es la tendencia en los países en desarrollo a financiar megaproyectos de infraestructura de dudoso valor social usualmente llamados “elefantes blancos”. Ello lleva a decisiones de inversión y tecnología inadecuadas.

Por otro lado, cuando las decisiones no son honestas, se tiende a la falsificación de la información y los datos que hace difícil la planificación e implementación de las políticas económicas.

En último lugar, la corrupción lleva una pérdida de confianza en la capacidad del gobierno para implementar las políticas económicas. La población acepta y apoya políticas públicas cuando los funcionarios públicos son competentes, imparciales, y actúan de manera honesta. Por el contrario, cuando el Estado es corrupto, apoyar una política o cumplir una normativa es generalmente menos beneficioso para los individuos que pagar un soborno. Se produce, así, un equilibrio de no-cooperación entre los individuos en el que es para todos más beneficioso individualmente aceptar la corrupción.

Así, por ejemplo, mientras mayor sea la posibilidad de recibir sobornos es posible que se realice un mayor número de proyectos de inversión pública que lo razonable, que éstos sean más grandes que el óptimo, pues ello maximiza la probabilidad de obtener pagos ilegales en la forma de incentivos (kickbacks), sobrefacturación, uso de materiales de mala calidad, etc. Y que los proyectos se retrasen como resultado de funcionarios públicos que aumentan la tramitación de los mismos para incentivar dichos pagos.

Adicionalmente, los gobiernos deben gastar mayores sumas para detectare inhibir la corrupción.

Finalmente, Mauro (1995) encuentra evidencia que la corrupción puede llevar a distorsionar la asignación del gasto público porque se observa que países más corruptos tienden a gastar menos en educación pública, es decir, se desincentiva la formación de capital humano. Este es un canal adicional por el cual la corrupción reduce la tasa de crecimiento de una economía.⁴²

⁴² Soto, Raimundo “La corrupción desde una perspectiva económica” Estudios Públicos. Santiago de Chile. 2003 Pág 89

4.3. Efectos medioambientales y sociales.

Más allá de su impacto sobre el desarrollo económico, la corrupción tiene fuertes impactos sociales que aún han sido poco estudiados. En este apartado, se analiza cómo influye la corrupción sobre el nivel de bienes públicos y el capital social.

En primer lugar, cuando los poderes del estado están capturados por una elite o existen pautas clientelares que generan ineficiencia y arbitrariedad en la toma de decisiones, se reduce el gasto público efectivo en educación y salud. El gasto público en educación y salud por habitante respecto al PIB se reduce significativamente a medida que aumenta la corrupción. Esto es así incluso cuando se controla por el nivel de renta, el origen colonial y las distintas regiones del mundo, que en este caso sí se muestran significativas. Los resultados son consistentes cuando se estima el gasto en educación y sanidad separadamente.

Un segundo efecto social clave de la corrupción es el que tiene sobre el capital social. Esto sucede sobre todo a través de sus efectos mediante “redes clientelares”, que muchas veces se establecen en la Administración pública y operan a través de los cargos oficiales a favor de intereses particulares, normalmente vinculados a satisfacer a la clientela. Una red clientelar es una estructura de carácter jerárquico, donde cada elemento de la red responde ante un superior o patrón, a quien ha de satisfacer mediante criterios más personales que profesionales. Este fenómeno, conocido también como amiguismo o padrino, da lugar a la ruptura de la separación que existe entre la esfera pública y la privada, lo cual permite el abuso de los poderes públicos y genera ineficiencias en los procesos de selección y gestión.

Los efectos de esta telaraña de carácter jerárquico se traducen en una reducción de los niveles de capital social o confianza interpersonal entre los ciudadanos.

La estructura jerárquica propia de las relaciones de padrino o clientelares inhibe la relación horizontal entre los niveles inferiores de dicha estructura. La ayuda o la capacidad de prosperar pasa por la

recompensa a la lealtad mostrada ante el patrón o el “caudillo”. El bienestar de los ciudadanos no se relaciona entonces con su cooperación en la provisión de bienes colectivos, sino que más bien al contrario, la estructura jerárquica propia de las redes de corrupción y la presencia misma de estas prácticas en la Administración pública reducen los niveles de confianza interpersonal y de capital social.

La importancia del capital social para el crecimiento la demuestran Zak y Knack (2001) mediante un modelo de equilibrio general y económicamente utilizando los valores de confianza interpersonal de la Encuesta Mundial de Valores (World Value Surveys) que conduce Ronald Inglehart. En esta encuesta, se pregunta a una muestra representativa de ciudadanos de más de cincuenta países cuál es su nivel de confianza interpersonal. Muchas veces se utiliza también cuantas probabilidades existen de que les devuelvan la cartera si la han perdido. Los valores distan desde un 10 por ciento en Perú, Brasil, Colombia o Turquía, a más de un 50 por ciento en Dinamarca, Suecia, China o Canadá.

En cuanto a los determinantes del capital social y sus efectos, se ha escrito bastante. Los trabajos realizados por Boix y Posner (1998) definen el capital social como la cooperación a largo plazo en la provisión de bienes públicos y privados a través de redes de confianza mutua que logran resolver el problema del oportunismo y mejorar la responsabilidad de los poderes públicos vía mayor supervisión y concienciación ciudadana.

Resulta lógico pensar que cuanto mayor sea la corrupción, peores serán las percepciones y expectativas que los agentes tengan sobre el mercado y mayor será la desconfianza social. Éste constituiría un mecanismo similar al que afecta a la informalidad económica (Hellman y otros, 2000): las personas, al observar el funcionamiento del sector público, perciben también su propia realidad. Allí donde la clase política es clientelista y existe más soborno, los ciudadanos desconfían más los unos de los otros.

El nivel de gasto en bienes públicos, como son la educación y la sanidad, mejora el capital social existente. Esto puede deberse a las mayores capacidades que confiere un nivel más elevado de bienes públicos.

Los ciudadanos, cuando disponen de servicios públicos que mejoran sus capacidades de emprender actividades sociales y económicas, tienden a mostrar mayores niveles de confianza interpersonal. Esto deja entrever un impacto indirecto del gasto público sobre el crecimiento a través de la generación de capital social.

La corrupción facilita la destrucción medioambiental. Los países corruptos pueden tener formalmente una legislación destinada a proteger el ambiente, pero no puede ser ejecutada si los encargados de que se cumpla son fácilmente sobornados. Lo mismo puede aplicarse para los derechos sociales, la protección laboral, la sindicación y la prevención del trabajo infantil. La violación de estos derechos legales permite a los países corruptos ganar una ventaja económica ilegítima en los mercados internacionales.

El economista y ganador del Premio Nobel Amartya Sen ha observado que "No existe nada que pueda llamarse problema apolítico de alimentos". Si bien la sequía y otros eventos naturales pueden desencadenar condiciones de hambruna, es la acción o inacción del gobierno lo que determina su severidad, y frecuente, incluso, si la hambruna llegará o no a producirse.

Los gobiernos con fuertes tendencias a la cleptocracia pueden socavar la seguridad alimentaria, incluso cuando las cosechas son buenas.

Los cargos públicos frecuentemente roban las propiedades del estado. En Bihar, India, más del 80% de la ayuda alimentaria subsidiaria a los pobres es robada por cargos públicos corruptos. De forma similar, la ayuda alimentaria es frecuentemente robada a punta de pistola por gobernantes, criminales, señores de la guerra y similares, y vendida para obtener un beneficio. El siglo XX abunda en ejemplos de gobiernos que minan la seguridad alimentaria de sus propias naciones, a veces intencionadamente.⁴³

⁴³ www.wikipedia.org 07/11/2012

4.4. Efectos en la ayuda humanitaria y en cooperación y desarrollo.

Está en aumento la escala de la ayuda humanitaria a las regiones pobres e inestables del mundo, pero es muy vulnerable a la corrupción, siendo la ayuda alimentaria, a la construcción y otras ayudas valiosas, las que están sometidas a mayor riesgo.

La ayuda alimentaria puede ser desviada de su destino intencional directa y físicamente, o indirectamente a través de la manipulación de las evaluaciones de necesidades, registro y distribución, para favorecer a ciertos grupos o individuos.

Del mismo modo, en la construcción y acogida hay numerosas oportunidades de desviación y beneficio a través de una ejecución de calidad inferior, mordidas o contratos y favoritismos en la provisión de material de acogida adecuado.

Por ello, aunque las agencias de ayuda humanitaria tratan de contrarrestar la desviación de la ayuda incluyendo un exceso de la misma, los recipientes, por su parte, están sobre todo preocupados por su exclusión. El acceso a la ayuda puede terminar quedando limitado a aquellos con conexiones, a aquellos que pagan sobornos o que son forzados a proporcionar favores sexuales.

Del mismo modo, quienes son capaces de hacer esto, pueden manipular las estadísticas para inflar el número de beneficiarios y trasvasar la ayuda adicional.⁴⁴

⁴⁴ www.wikipedia.org 07/11/2012

4.5. Efectos en otras áreas.

La corrupción no es específica de los países pobres, en desarrollo o en transición. En los países del oeste de Europa han habido casos de sobornos y otras formas de corrupción en todos los campos posibles: por ejemplo, desembolsos "debajo de la mesa" efectuados a cirujanos reputados por pacientes con la intención de que se les adelante su posición en las listas de espera, sobornos pagados por suministradores a la industria del automóvil para que se incluyan conectores de baja calidad por ejemplo en equipamientos de seguridad, como airabas, sobornos pagados por suministradores de desfibriladores, (para vender condensadores eléctricos de escasa capacidad), contribuciones pagadas por parientes ricos al "fondo social y cultural" de una universidad prestigiosa a cambio de la aceptación de sus hijos como alumnos, sobornos pagados para obtener diplomas, ventajas financieras y de otro tipo ofrecidas a los miembros del comité ejecutivo de un fabricante de automóviles a cambio de posiciones favorables a empleados y votos, etc. ... Estas variadas manifestaciones de corrupción pueden en última instancia suponer un peligro para la salud pública o pueden producir descrédito en ciertas instituciones esenciales o relaciones sociales.

La corrupción también puede afectar a los distintos componentes de las actividades deportivas (árbitros, jugadores, personal médico y de laboratorio implicado en los controles anti-doping, miembros de la federación deportiva nacional y comités internacionales encargados de la decisión sobre la situación de los contratos o lugares de competición).

También han habido procesos judiciales contra (miembros de) distintos tipos de organizaciones sin ánimo de lucro y ONGs, así como organizaciones religiosas.

En última instancia, la distinción entre la corrupción del sector público y privado a veces parece un tanto artificial, y las

iniciativas nacionales anti-corrupción pueden necesitar evitar las lagunas jurídicas y legales en la cobertura de los instrumentos.⁴⁵

⁴⁵ www.wikipedia.org 17/11/2012

Capítulo V. La corrupción en España.

5.1. Introducción.

Se entiende por corrupción la acción o inacción de una o varias personas reales que manipulan los medios públicos en beneficio propio y/o ajeno, tergiversando los fines del mismo en perjuicio del conjunto de la ciudadanía a la que debían servir y beneficiar.

La corrupción ha ocupado la atención de la sociedad española, contribuyendo incluso a derribar a gobiernos como los de Alejandro Lerroux con el escándalo del estraperlo y el asunto Nombela (1935), o los de Felipe González por el caso Filesa o el caso Roldán. No obstante, la corrupción política ha sido una constante desde la aprobación de la Constitución española de 1978 hasta nuestros días, pervirtiéndose el sistema democrático y debilitándose la confianza de la Sociedad en sus representantes públicos.

Cada año, Transparencia Internacional publica un índice sobre la percepción de la corrupción en todos los países del mundo. La estadística muestra cómo la población evalúa la corrupción en su país, de 1 a 10. En 2008 España obtuvo una nota de 6,5, seis décimas menos que el máximo obtenido en 2004, y que corresponde al puesto 28 en una lista de 180 países, ocupando el 14º entre los 25 miembros de la Unión Europea.⁴⁶

⁴⁶ La corrupción en la España del 2014” Sentimientodelconocimiento.blogspot.com 08/01/2014

5.2. Marco jurídico.

La vigente Constitución española de 1978 comienza su art. 1º. Aseverando que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propone como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Pues bien, el Estado social y democrático de Derecho es la última y vigente fórmula estatal, que, como las anteriores no se ha elaborado premeditadamente, como si fuera el producto de un laboratorio, sino que, supone nuevamente el fruto de una lenta adaptación del Estado a las exigencias de la nueva realidad social, política y económica que pretende organizar. Como hemos visto, El Estado de Derecho y la democracia son tres realidades de un mismo proceso.

Este proceso de adaptación del Estado liberal democrático a las nuevas condiciones sociales del capitalismo organizado, ha dado lugar en Europa occidental a la aparición del Estado Social, basado en la íntima relación entre la Sociedad y el Estado, habilitado para regular la vida económica, dotado de una economía pública y organizador de los derechos sociales como derechos de prestación, constitucionales o legales.⁴⁷

De acuerdo con la Constitución española, los tratados ratificados por España forman parte de la legislación interna y, por lo tanto, pueden aplicarse de manera directa. El ordenamiento jurídico español es de tradición jurídica continental y cuenta con un proceso penal acusatorio mixto. Las normas fundamentales en materia penal están contenidas en el Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (Real Decreto de 14 de septiembre de 1882).

España firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción el 16 de septiembre de 2005 y la ratificó mediante

⁴⁷ Bartolomé Cenzano, José Carlos (de) “Derechos fundamentales y Libertades Públicas”. Editorial Tirant lo Blanc. Valencia 2003. Pág. 21, 22, 23

instrumento de ratificación el 9 de junio de 2006, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 19 de junio de 2006.

España ha reformado su marco jurídico con el fin de fortalecer su régimen contra la corrupción. La Ley de Enjuiciamiento Criminal sufrió una reforma profunda con la Ley 38/2002. El Código Penal fue modificado por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio que entró en vigor el 23 de diciembre de 2010, con enmiendas referentes a los delitos de corrupción. En este ámbito, las reformas se realizaron para adaptar el régimen español a los requisitos de la UE, la OCDE y el GRECO.

Mientras que España puede aplicar la Convención contra la Corrupción de manera directa, el uso práctico de la Convención es limitado debido a que se aplican principalmente los instrumentos de la Unión Europea y los tratados bilaterales de España, especialmente en el área de cooperación internacional.

Todos los delitos contemplados en la Convención contra la Corrupción están tipificados en el Código Penal. El artículo 24.2 del Código Penal establece el concepto de funcionario público a efectos penales. Basándose en esta disposición y en su interpretación jurisprudencial, el concepto de “funcionario público” está definido de manera amplia.

El cohecho activo de un funcionario público se tipifica en el artículo 424 del Código Penal español. Este artículo cubre explícitamente parte de los elementos del tipo de cohecho activo, con excepción del cohecho indirecto por medio de intermediarios.

Sin embargo, la jurisprudencia muestra que éste si tiene cobertura a través de la definición de “autor” contenida en el artículo 28 del Código Penal (“Son autores quienes realizan el hecho por sí solos, conjuntamente o por medio de otro del que sirven como instrumento”).

Además, el concepto de “promesa” no está explícitamente previsto, aunque estos casos de “promesa” pueden ser subsumidos en el artículo 424 bajo la conducta de oferta.

De conformidad con la legislación española, el cohecho activo solo pueden cometerlo particulares (ya sean personas físicas o jurídicas). En caso de conductas de cohecho cometido por funcionarios públicos, se aplican los delitos de tráfico de influencias (artículo 428) o de prevaricación (artículo 404). Sin embargo, el tráfico de influencias no tipifica de manera específica la generación de alguna ventaja indebida, y requiere la intención de generar algún beneficio económico, lo cual no se prevé por el artículo 15 de la Convención. Por lo tanto, algunos casos de cohecho cometidos por funcionarios públicos no están recogidos en la regulación actual del Código Penal.

El cohecho pasivo cometido por funcionarios públicos nacionales se encuentra regulado en los nuevos artículos 419 a 422 del Código Penal.

El artículo 445 del Código Penal prevé el cohecho activo cometido por funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones públicas internacionales como delitos específicos.

La reforma reciente del Código Penal contempla también de manera explícita la responsabilidad penal de personas jurídicas para determinados delitos, entre los cuales se incluyen los de corrupción de funcionarios públicos extranjeros. El cohecho pasivo de funcionarios públicos extranjeros y de organizaciones públicas internacionales está cubierto por la aplicación directa de la definición ampliada de funcionarios públicos utilizada en el artículo 445 para la disposición general del cohecho pasivo (artículos 419 y 420).

La apropiación indebida y la malversación se regulan en los artículos 432 a 435 del Código Penal.

Con respecto al tráfico activo de influencias (artículos 428 a 429 del Código Penal), la legislación española no requiere la promesa, oferta o dación de alguna ventaja indebida y, por lo tanto, la legislación

española es más amplia que el artículo 18 a) de la Convención contra la Corrupción en este sentido. Sin embargo, la legislación española requiere que la conducta se ejecute con el propósito de conseguir un beneficio económico, mientras que la Convención contra la Corrupción no exige dicho elemento intencional.

El tráfico pasivo de influencias lo cubre al artículo 430 del Código Penal.

España tipifica la prevaricación en el artículo 404 del Código Penal.

Entre los delitos no vinculantes contenidos en la Convención contra la Corrupción, el enriquecimiento ilícito no se ha establecido como delito independiente en España, debido a que se considera incompatible con la presunción de inocencia contenida en el artículo 24 de la Constitución española y su interpretación por parte del Tribunal Constitucional. Para la determinación de la responsabilidad penal debe probarse que el incremento del patrimonio del funcionario público tiene como origen cualquiera de las conductas tipificadas en el Código Penal.

La legislación española limita el cohecho en el sector privado o la violación de las obligaciones “en la compraventa de bienes o contratación de servicios profesionales”. Sin embargo, otros casos de cohecho en el sector privado tendría cabida bajo otras disposiciones del Código Penal, tales como los delitos societarios, algunos delitos relacionados con el mercado y los consumidores o la alteración de precios de libre mercado que resultara del empleo de violencia, amenaza, engaño o fraude.

La malversación de bienes en el sector privado constituye un delito de apropiación indebida tipificado en el artículo 252 del Código Penal o un delito de administración desleal, tipificado en el artículo 295 del Código Penal.

Con respecto al blanqueo del producto del delito, España optó por un enfoque que contempla el blanqueo de bienes procedente de

“cualquier actividad delictiva”. El blanqueo de dinero es un delito autónomo y, por lo tanto, no exige la previa condena por la actividad delictiva precedente, de la que provienen los bienes objeto del blanqueo. La ocultación está tipificada en el Código Penal (artículo 301) en relación con cualquier actividad delictiva.

Por añadidura, respecto de los tipos penales contenidos en la Convención, se establecen modalidades agravadas.

De acuerdo con el artículo 24 de la Convención contra la Corrupción, el encubrimiento está tipificado en el artículo 451 del Código Penal Español.

La obstrucción a la justicia, en los términos previstos en el artículo 25 de la Convención contra la Corrupción, no se penaliza como tal, aunque todas las conductas previstas en ese artículo se tipifican como delitos en los artículos 464 y 550 a 552 del Código Penal.

En España se prevé la responsabilidad civil, administrativa y, en algunos casos, también penal para las personas jurídicas. La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de reforma del Código Penal, introduce la responsabilidad penal de las personas jurídicas para los siguientes delitos de la Convención: blanqueo de capitales (artículo 302), cohecho (artículo 427), tráfico de influencias (artículo 430), corrupción de funcionario extranjero (artículo 445) y organizaciones o grupos criminales (artículo 570 quáter). La responsabilidad penal se exige conjuntamente con la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados por el autor. El alcance de la aplicación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el sector público viene limitado por una excepción para las administraciones públicas, entre las que figuran las empresas públicas.⁴⁸

España tiene un período mínimo para la prescripción de los delitos tipificados de acuerdo con la Convención de 5 años y de 10 en algunos casos. Mientras que 10 años constituye un período suficientemente prolongado, lo adecuado de una prescripción de 5

⁴⁸ Constitución Española. Art. 1, 24, 96.

años depende de la posibilidad de prolongación / suspensión de la prescripción y de su aplicación práctica. España no tiene regulación alguna que contemple un período más prolongado de prescripción o una interrupción de la misma cuando el presunto delincuente se ha sustraído a la acción de la justicia. En el ordenamiento jurídico español, la situación de rebeldía no interrumpe ni extiende la prescripción.

Aunque es notorio el alto nivel de cumplimiento que España tiene de la Convención contra la Corrupción en el área de la penalización de conductas, los examinadores identificaron los siguientes ámbitos susceptibles de mejora.

- Asegurar que los casos de “promesa” estarán cubiertos bajo el concepto de “oferta”. Para el caso de que el órgano judicial no interprete la ley en este sentido en el futuro, esto puede implicar considerar la clarificación vía reforma legislativa.

- Considerar la modificación de la legislación pertinente para dotar de mayor claridad a la regulación específica del cohecho activo de parte de un funcionario público.

De acuerdo con el artículo 96 de la Constitución española, los instrumentos internacionales ratificados constituyen parte de la legislación nacional y son de aplicación directa. España es parte en numerosos tratados y acuerdos multinacionales y bilaterales. La gran mayoría de los casos de cooperación internacional se basan en tratados bilaterales. En ausencia del tratado, se aplica el principio de reciprocidad.⁴⁹

⁴⁹ Código Penal Español. Art. 302, 427, 430, 445, 570, 28, 24.2, 464, 550, 552, 551, 451, 301, 252, 295, 404, 430, 428, 429, 432, 433, 434, 435, 414, 420, 421, 422, 424.

5.3. Corrupción urbanística.

La corrupción urbanística es el abuso del poder de los cargos públicos vinculado a la especulación inmobiliaria y el incumplimiento de las normativas urbanísticas y medioambientales con objeto de enriquecimiento ilícito.

Sus causas son muchas y muy diversas, y un punto clave es la financiación de los ayuntamientos. El proceso de descentralización en España que trajo consigo el Estado de las Autonomías, ha llevado a que los ayuntamientos se hayan visto obligados a prestar a los ciudadanos servicios que antes ofrecía el gobierno central.

Las competencias urbanísticas en España vienen estipuladas en la Constitución española en su artículo 148:

Permite a las comunidades autónomas asumir competencias en materia de ordenación de territorio, salvando los derechos estatales dictaminados en el Art. 146 de la Constitución Española. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- Ordenación del territorio, urbanismo y viviendas.
- Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.

La ley de suelo Intentos de cambio en la Ley de Suelo Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. Artículo principal: Sentencia derogatoria 61/1997 del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional, en sentencia del 20 de marzo de 1997, derogaría casi en su totalidad la ley de 1990/92.

Los recursos presentados por varias Comunidades autónomas se basaban en que la ley invadía sus competencias sobre ordenación del territorio. Sentencia 164/2001 del Tribunal Constitucional Artículo principal: Sentencia derogatoria 164/2001 del Tribunal Constitucional Deroga parte de la ley del Suelo del 98, por invadir parte de las

competencias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos.

Recae de nuevo toda la responsabilidad sobre las Comunidades Autónomas, generando los nuevos planes urbanísticos en su territorio, sin que el Estado tenga potestad sobre ellos.

Esta descentralización buscaba una mayor eficacia en la prestación de dichos servicios, a través de la cercanía entre la administración y los ciudadanos. Sin embargo ha planteado desafíos en cuanto a la financiación que, según el criterio de diversos colectivos, no han sido bien respondidos. Como los ayuntamientos tienen una gran cantidad de gastos, en lugar de recaudar impuestos directos han ideado una forma imaginativa de recaudar impuestos indirectos, y es con la potestad de decidir qué suelo es urbanizable y cuál no.

La financiación a partir de la recalificación de suelo implica aumentar la presión fiscal de manera heterogénea, haciendo cargar con el mayor peso de la financiación municipal a familias con hipotecas a 30 y 40 años. La diferencia de precio entre un tipo de suelo y otro puede ser de hasta 20 veces, así que los ayuntamientos encontraron su particular filón en la recalificación del suelo.

Los promotores y constructores pagaban a los ayuntamientos cuantiosas sumas por obtener la calificación de "suelo urbanizable". Por supuesto que esas cuantiosas sumas las acaban pagando los compradores de viviendas, por lo que al final pocos son conscientes de que se trata de un enorme impuesto encubierto, que va incluido en el elevado precio de la vivienda.

La consecuencia indeseada es que al igual que un ayuntamiento recibe enormes sumas de dinero de los promotores y constructores para poder pagar los servicios municipales que presta (transporte público, polideportivos, limpieza de calles, etc.), también los políticos que gobiernan esos ayuntamientos son susceptibles de cobrar a título personal, fenómeno que constituye el núcleo de lo que se conoce como corrupción urbanística.

La ONG Transparencia Internacional en su informe del año 2006 señaló: “el ámbito donde la corrupción es más elevada es el del nivel local de Gobierno”, sobre todo “en la costa (...) o en las inmediaciones de las grandes ciudades”. La causa de este fenómeno, según Transparencia Internacional, hay que buscarla en “la calificación del suelo urbano”, lo que ha provocado que España sea el país de la OCDE “donde el precio de la vivienda ha subido más en los últimos años”.

Esta situación fue también denunciada en el Parlamento Europeo en 2009 por el Informe Auken (elaborado por la eurodiputada verde danesa Magrete Auken) elaborado tras 5 años de estudios con la colaboración de plataformas y ciudadanos españoles.

Este informe (aunque no vinculante) pedía, entre otras cosas a las autoridades regionales competentes que declaren una moratoria de todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, recordaba que la Comisión [...] está facultada a interrumpir la provisión de fondos estructurales y de cohesión y criticaba los poderes con frecuencia excesivos otorgados a los urbanistas y promotores inmobiliarios por parte de determinadas autoridades locales. La aprobación del Europarlamento se llevó a cabo a pesar de la campaña de los partidos mayoritarios españoles PP y PSOE en su contra.

- Casos denunciados.

Actualmente se investigan judicialmente los siguientes casos de corrupción urbanística:

- Andalucía:

- Carboneras: El 10 de mayo de 2007 el presidente de la Junta de Andalucía, Manuel Chaves, comunicó que la Junta de Andalucía va a comprar los terrenos sobre los que se asienta el hotel ilegal El Algarrobico, y los terrenos adyacentes con el fin de restaurar la playa del Algarrobico para devolverla, en la medida de lo posible, a su estado original (situada en el Par). El hotel era el primero de lo que estaba proyectado como un complejo de ocho hoteles, 1.500 apartamentos y un campo de golf. Su construcción se inició gracias a una licencia de obras otorgada por el Ayuntamiento de Carboneras, en base a una modificación municipal que convirtió en urbanizable una playa virgen situada a cuatro kilómetros del casco urbano. En junio de 2012, el TSJ de Andalucía, restableció la zona como Suelo Rústico de Especial Protección, denegando la clasificación de suelo urbanizable otorgada por la Junta de Andalucía.
- Casares: El ex-alcalde de este municipio fue detenido en mayo de 2012, en relación a una trama de corrupción urbanística.
- Cuevas del Almanzora: En la pedanía de Villaricos, Ecologistas en Acción y la Plataforma Salvemos Villaricos denunció la construcción de viviendas a 10 metros de la playa. En dicho solar se encontraron también restos arqueológicos de la época visigótica.
- Zurgena: Concejales del Ayuntamiento de Zurgena (Almería) serán llamados a declarar por el Juzgado de Huércal Overa, a petición de la Fiscalía, como presuntos autores de delitos de prevaricación y contra la ordenación del territorio, por conceder licencia de obras a 1.300 chalés en zonas no urbanizable. El

presidente del Círculo de Empresas Andaluzas de la Construcción, Consultoría y Obra Pública, Ceacop, Tomás Zurano, también presidente del grupo inmobiliario 'Dizu' y que integró el Comité de Expertos para la redacción del programa electoral del PSOE de Almería en las pasadas elecciones autonómicas, es una de las seis personas detenidas por su presunta implicación en la trama urbanística de Zurgena (Almería). El alcalde de Zurgena Cándido Trabalón, fue detenido por la Guardia Civil en una operación coordinada con el Fiscal de Medio Ambiente de Almería que investiga desde hace más de un año diferentes delitos de prevaricación, cohecho y contra la ordenación del territorio. También fue detenido el concejal de Urbanismo, Manuel Tijeras, también del Partido Andalucista, el arquitecto municipal Carlos Berbel, además del arquitecto técnico y un constructor de la comarca de la Almanzora.

- Chiclana: En la operación policial "Obra Nueva", agentes de la Guardia Civil desmantelaron un entramado formado por técnicos del Ayuntamiento y agentes inmobiliarios. Los autores de la trama se acercaban a los propietarios de parcelas de zonas como El Marquesado, el Pinar de los Franceses o Los Gallos (parajes urbanos no consolidados) y se ofrecían a gestionar la venta del terreno. Para ello, el propietario les entregaba un poder notarial que les daba vía libre para actuar. Así, dividían la finca en parcelas y emitían un certificado garantizando la existencia de varias viviendas que en realidad no existían, aunque en los documentos figuraba que tenían más de cuatro años de antigüedad.

De este modo conseguirían eludir responsabilidades penales o económicas, puesto que el delito había prescrito. El arquitecto imputado, había ya sido condenado por el mismo delito con anterioridad.

- Puerto de Santa María: El juzgado número 3 del municipio del Puerto de Santa María ordenó las detenciones de cinco imputados por un presunto caso de corrupción urbanística en el municipio. Entre los detenidos figuran el ex concejal de Urbanismo Juan Carlos Rodríguez (del grupo Independientes Portuenses) y el actual

jefe del servicio de licencias urbanísticas del Ayuntamiento, Fernando Jiménez Fornell.

- Alcaucín: La Guardia Civil detuvo el 28 de febrero de 2009 a 13 personas en una operación contra la corrupción urbanística que se está desarrollando en las provincias andaluzas de Málaga y Huelva. El alcalde de la localidad malagueña de Alcaucín, el socialista José Manuel Martín Alba, se encuentra entre los arrestados. Además entre los detenidos estaban, dos hijas del alcalde y José Mora, jefe del servicio de arquitectura municipal de la Diputación de Málaga, dos arquitectos, empresarios dedicados a la promoción y construcción de viviendas y un intermediario. A los detenidos se les imputó por parte de la Fiscalía, entre otros, varios delitos de cohecho, blanqueo de capitales, tráfico de influencias, prevaricación, falsedad documental, contra la ordenación del territorio y estafa, según la información facilitada por la Guardia Civil. La 'operación Arcos' continúa abierta, por lo que no se descartan nuevas detenciones. La investigación, en la que colaboró activamente el SEPRONA de la Guardia Civil de Málaga, ha permitido desarticular una importante trama organizada dedicada a la promoción, construcción y posterior comercialización de urbanizaciones y de viviendas aisladas, principalmente a extranjeros, sobre suelo no urbanizable en la sierra malagueña de la Axarquía.
- Alhaurín el Grande: En la llamada Operación Troya, el alcalde y el concejal de urbanismo, ambos del PP, fueron detenidos bajo los cargos de cohecho y prevaricación. La juez decretó prisión eludible bajo fianza de 100.000 euros. Otras 18 personas, en su mayoría empresarios de la construcción, han sido detenidas bajo la imputación inicial el delito de cohecho.
- Almáchar: El juez imputó al Presidente de la Diputación, y anterior Alcalde de Almachar, el delito de prevaricación omisiva, al permitir la construcción de viviendas en suelo no urbanizable. Están imputados en la causa, además de Fernández España, un ex técnico municipal del Ayuntamiento de Almáchar y otras tres personas, todas ellas por acción u omisión en la edificación de

varias viviendas unifamiliares en suelo no urbanizable entre 2003 y 2007.

- Estepona: El ex-alcalde, Antonio Barrientos (PSOE), tuvo que dar marcha atrás a un convenio urbanístico para aumentar la edificabilidad del campo Atalaya Golf para construir 135 viviendas, en una operación vinculada a Emilio Rodríguez Bugallo, imputado en la Caso Malaya. Barrientos tuvo que rectificar en varias ocasiones por operaciones sospechosas.
- Mijas: Se dieron casos de corrupción.
- Guillena: Justo Padilla (PSOE) está imputado en un presunto delito contra la ordenación del territorio por permitir construir una serie de naves industriales en un suelo reservado para zona verde y suelo no urbano, junto al polígono industrial El Cerro.
 - Aragón.
- La Muela: El Gobierno de Aragón ha decidido recurrir ante los tribunales un plan para edificar 2.340 viviendas, que forman parte de un proyecto aún mayor que ha quedado paralizado. El 18 de marzo de 2009, la alcaldesa de La Muela (Zaragoza), María Victoria Pinilla, del PAR, y otras 17 personas, entre las que se encuentra su marido, fueron detenidas por su presunta implicación en un delito de corrupción urbanística, llevada a cabo por orden del juzgado de instrucción de La Almunia de Doña Godina (Zaragoza), que abrió este caso a raíz de una denuncia particular.
 - Baleares.
- Palma Arena: El pabellón polideportivo de Palma Arena, sufrió un desfase presupuestario de más de 60 millones de euros (de 48 a 110 millones de euros), por lo que la Fiscalía Anticorrupción sostiene su principal acusación en el caso Palma Arena, la de la malversación de caudales públicos, basándose en el peritaje técnico elaborado a petición del juez José Castro por los actuales

responsables del Consorcio para la Construcción del velódromo palmesano.

- Lluçmajor: El ex-alcalde Lluç Tomàs y ex-Policía Nacional, Joaquín Rabasco son condenados por el Tribunal Supremo por malversación de fondos públicos y alzamiento de bienes.¹³
- Caso Can Domenge: 25. Julio 2013. La expresidenta del Consell de Mallorca María Antònia Munar está condenada a 6 años de cárcel en una sentencia pendiente de revisión por el Tribunal Supremo.

- Canarias.

- Firgas: El alcalde, Francisco Ponce, fue condenado en 2002 a 9 años de inhabilitación por un caso de prevaricación, estando pendiente en otro caso por irregularidades en la concesión de tres licencias urbanísticas.

- Cantabria.

- Arnuelo: Una sentencia del Tribunal Superior exige la demolición de la urbanización El Encinar, construida sobre suelo no urbano, según denunció el grupo ecologista Arca (Asociación para la Defensa de los Recursos Naturales de Cantabria). Quien era alcalde cuando se empezó a construir la urbanización, José Luis Rey Villa (Unión para el Progreso de Cantabria), fue condenado a 14 años de inhabilitación por otro caso urbanístico.
- Castro Urdiales: A mediados de enero de 2010 el juez imputó a un total de 32 personas, entre concejales, funcionarios, empresarios y técnicos, por presuntos delitos de prevaricación administrativa y urbanística, falsedad documental, estafa y delito contra la ordenación del territorio.
- Piélagos: A finales de febrero de 2011 el juzgado de lo penal número dos de Santander ha condenado al alcalde a prisión e inhabilitación por un delito continuado

de prevaricación urbanística, cuya consecuencia ha sido la orden de demolición de casi 400 viviendas en cinco urbanizaciones de Liencres y el Alto del Cuco.

- Castilla – La Mancha.

- Chinchilla de Montearagón. Izquierda Unida y Ecologistas en Acción, denunciaron la urbanización a realizar en el término municipal de Chinchilla, y conocida como La Losilla, de más de 2.000 viviendas con campo de golf, por considerarla una modificación encubierta del Plan de Ordenación Municipal de Albacete. Así mismo, Ecologistas en Acción presentó denuncia ante la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, por haber concedido licencias de edificación sin carecer de los correspondientes permisos para el abastecimiento de agua potable.
- Albacete: Los tribunales anulaban, a raíz del Contencioso Administrativo interpuesto por Izquierda Unida, los presupuestos del año 2.006, al no destinarse el dinero generado por los convenios urbanísticos a su fin de comprar suelo para ejecutar vivienda protegida. En abril de 2.012, treinta y siete trabajadores del Ayuntamiento de Albacete fueron condenados en sentencia ratificada en el TSJ de Castilla la Mancha, a devolver honorarios injustamente cobrados y que ascendían a más de 300.000 euros.
- Elche de la Sierra: La alcaldesa socialista Carmen Ruiz Escudero, y de su teniente de alcalde, Juan Carlos Belmonte Merenciano, con registro de entrada en el Ayuntamiento el pasado 14 de noviembre de 2008, presentaron su dimisión, tras ser imputados por las diligencias abiertas por el Juzgado de Instrucción número 2 de Hellín por prevaricación urbanística continuada en el municipio
- Munera: En Diciembre del año 2011, la exalcaldesa de este municipio, L.M. fue condenada a siete años de inhabilitación por el delito de prevaricación en la adjudicación de una obra de alumbrado público.

- Ocaña: El 19 de septiembre de 2009, el juzgado de lo contencioso-administrativo número 1 de Toledo, declaró ilegal un Programa de Actuación Urbanizadora aprobado por el Ayuntamiento, tras recurso presentado por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha. Se da la circunstancia de que existían informes desfavorables de la Secretaría municipal y en la propia acta de la sesión en la que se adoptó el acuerdo se reconoce el desaguizado.
- Cuenca: El presidente del Tribunal de Cuentas, Manuel Núñez Pérez, reveló que tanto el servicio jurídico del Estado como la Fiscalía de la institución "tienen conocimiento" de irregularidades en el Ayuntamiento de Cuenca entre los años 2004 y 2005, donde se había detectado falta de control urbanístico e insolvencia de las cuentas públicas. El caso se encuentra ya en la "sección de enjuiciamiento" del Tribunal a la espera de que puedan atribuirse responsabilidades penales y contables.
- Sisante: Noticias cuatro grabó un presunto soborno para conseguir la adjudicación de un polígono industrial en el municipio.

- Castilla y León.

- El ayuntamiento de Las Navas del Marqués dio permiso para talar un pinar para construir un complejo de golf y chalés. Se trata de una zona crítica para la cigüeña negra. El alcalde, el secretario del Ayuntamiento, el director de Medio Natural de la Junta y el ex delegado de la Junta de Castilla y León en Ávila están imputados por existir indicios racionales de la comisión de varios delitos.
- El Tribunal Superior de Justicia anula por segunda vez el Proyecto de Actuación del sector S-7 del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos. Desarrollado por el Sistema de Concurrencia, no incluía el urbanizador propuesto ni tampoco la adjudicación del concurso para la selección del urbanizador.
- Arroyo de la Encomienda: el PSOE denuncia un pelotazo urbanístico, que se instruye en el Juzgado de Instrucción número 1 de Valladolid. La trama relaciona al alcalde

de la localidad, José Manuel Méndez, y al una promotora gallega. El alcalde firmó con la representante de la promotora Mahia, María Iluminada Miguel, el cambio de uso de suelo industrial a suelo residencial para edificar 3.410 viviendas en 335.000 metros cuadrados en el sector nueve del Plan de Ordenación Urbana aprobado en 2003.

- Valladolid: El juez imputó en junio de 2.012 al alcalde de Valladolid a raíz de los incrementos de edificabilidad realizados en el POM del año 2.003.
- Villalba de los Alcores: es un pequeño pueblo de no más de 500 habitantes, a 30 km de Valladolid. En un referéndum popular, los ciudadanos mostraron su rechazo a los planes de la empresa Desarrollos Naturales Siglo XXI de construir un hotel de cinco estrellas, campo de golf y equitación y coto de caza mayor en sus terrenos. El proyecto tenía el visto bueno de la corporación municipal (PSOE), aunque la presión popular obligó al alcalde, Emiliano Rico, a someterlo a consulta para que no se asociara con los actuales casos de corrupción.

- Cataluña.

- El ex presidente de la Generalidad Pasqual Maragall, sacó a la luz pública las presuntas comisiones que miembros de CIU cobraban en los ayuntamientos donde gobernaban. A cambio de licencias para construir, los cargos de dicho partido hubieran recibido el 3 por ciento del precio final de las viviendas. De tal acusación, se retractó inmediatamente.
- Estafa en la remodelación (PERI) de las Viviendas Gobernador en Barcelona.
- Barcelona: La jueza mantuvo la imputación sobre el ex concejal de Urbanismo de la ciudad de Barcelona, Ramón García Bragado, y el ex gerente de Urbanismo, Ramón Massagué, y entidades

municipales en el gobierno de Xavier Trias. El auto destaca que existen varios indicios de que los ex responsables del Palau de la Música, Fèlix Millet y Jordi Montull, presionaron a varios miembros del Ayuntamiento de Barcelona para hacer el hotel.

- Santa Coloma de Gramanet: (PSC) El alcalde de la ciudad, Bartomeu Muñoz junto con el concejal de Urbanismo, han sido detenidos por un posible caso de blanqueo de capitales, tráfico de influencias y cohecho. También se está investigando el Consistorio de Badalona (PSC) y el de San Andrés de Llavaneras (CIU). La operación judicial, está a cargo del juez Baltasar Garzón, y gestionado por la Audiencia Nacional.
-
- Lloret de Mar: Detenidos el ex-alcalde Xabier Crespo y el concejal de urbanismo del momento, Josep Valls acusados de recibir favores de la mafia rusa en España.

- Comunidad Valenciana.

- Alicante: El Tribunal Superior de Justicia de Valencia imputó a la alcaldesa de Alicante, la popular Sonia Castedo, y a su antecesor en el cargo, Luis Díaz Alperi, por un presunto amaño del Plan de Ordenación Urbana de dicha ciudad.
- Torreveja: El Tribunal Supremo, confirmó la ilegalidad del Paseo Marítimo Juan Aparicio, ya que el mismo se había construido en zona de Dominio Público, incumpliendo la Ley de Costas, e imponiendo una sanción económica al Ayuntamiento de 833.000 euros. Se da la circunstancia, que a raíz de la mala ejecución de dichas obras, una niña de dieciséis años, quedó tetraplégica el 30 de junio de 1999, por lo que también se condenó al Ayuntamiento a una sanción de más de 600.000 euros como responsable de dichas obras. En diciembre de 2012, el ex-alcalde de Torreveja fue condenado a tres años de prisión por el amaño en la licitación de la contratación del servicio de basuras en dicha ciudad.

- Benitachell. El alcalde del municipio de Poble Nou de Benitachell, Juan Cardona, y a su primera teniente de alcalde, Hannelore Rheindorf, ambos independientes bajo las siglas del Partido Independiente Democrático de Benitachell (PIDEB) fueron detenidos por la Guardia Civil el 9 de julio de 2008 acusados de un delito de corrupción urbanística.
 - Denia: el ex-Gerente de Urbanismo de este municipio fue imputado por un presunto delito de infidelidad en la custodia de documentos públicos, tras la denuncia presentada por la Alcaldesa, la popular Ana Kringe. Se da la circunstancia de que el propio Ex-Gerente de Urbanismo denunció a la actual alcaldesa por prevaricación en su despido, así como al Concejal de Hacienda, por injurias.
 - Ibi: En Mayo de 2.012, fue imputado el exconcejal de Hacienda del municipio, Miguel Ángel Agüera, por presuntos delitos de malversación de caudales públicos, blanqueo de capitales, negocios prohibidos a los funcionarios y prevaricación.
 - Villajoyosa: La promotora del Hotel Atrium Beach, ha sido sancionada por la Consejería de Territorio y Vivienda de la Comunidad Valenciana por un exceso de edificabilidad, sanciones en base a las cuales la promotora tiene que derribar 14.470 metros cuadrados del hotel, además de hacer frente a una multa de 12 millones de euros. Finalmente el Tribunal Supremo le impone una multa de 3,8 millones de euros.
 - Montroy: El 3 de febrero de 2009 es detenido el que fuera alcalde de la localidad, Javier Carrión, del PP por delito urbanístico y prevaricación.
 - Valencia: la Asociación de vecinos del barrio de El Cabanyal, lleva años oponiéndose al plan de la Corporación municipal de demoler parte del barrio y ampliar la Avenida Blasco Ibáñez hasta llegar a la playa.
- Galicia.

- Caso Orquesta: En 2011 se detiene a los alcaldes de Cee, Finisterre y Mazaricos y a una constructora de Mugía de Daniel Ogando por cohecho y prevaricación en adquisiciones de solares.
- Orense: el día 19 de septiembre de 2012 es detenido el Alcalde de Orense, acusado de los delitos de alzamiento de bienes, blanqueo de capitales y tráfico de influencias.

- Comunidad de Madrid.

- Brunete: el director general de Urbanismo de la Comunidad de Madrid, Enrique Porto (PP), dimitió después de que el PSOE le acusara de tener intereses personales en el desarrollo del Plan General de Urbanismo de Brunete (Madrid).
- Getafe: La Concejala de obras de Getafe declara en los juzgados como imputada por un caso de presunta corrupción urbanística
- Las Rozas: Las confesiones de David Merino, ex Director General de DICO
- Lozoyuela: Reclasificación irregular de la dehesa de Lozoyuela
- Madrid: La Guardia Civil dismanteló en la Operación Guateque una trama de funcionarios del Ayuntamiento que exigía dinero a cambio de acelerar las licencias de actividad a diversos locales de ocio y restauración en dicha ciudad. De resultados de dicha operación, se detuvieron a 16 funcionarios y técnicos de dicho Ayuntamiento.
- Villanueva de la Cañada: el alcalde, Luis Partida (PP), ordenó en 1997 la compra de una finca de los constructores Francisco Bravo y Francisco Bravos Vázquez, que apoyaron al 'tránsfuga' Eduardo cuando en 2003 impidió la formación de un gobierno del PSOE en Madrid junto a María Teresa Sáez. Los constructores compraron la parcela en 268.674 euros, y meses después, el ayuntamiento en 963.349 euros. Los Bravo recibieron a cambio suelo municipal tasado en 965.899 euros, que vendieron en tres meses por 2,5 millones, según El País. En un auto de fecha 16 de enero de 2006, el Juzgado de Instrucción nº 2 de Móstoles ha decidido inhibirse en favor del número 4 de la misma localidad en relación a las diligencias previas 6598/2006 iniciadas a partir de la presentación de una querrela criminal de la Fiscalía Anticorrupción

en relación al llamado caso Porto Rey en Villanueva de la Cañada. El motivo de la inhibición es que se ha comprobado que existe una denuncia anterior, de febrero de 2005, de Ecologistas en Acción que estaba en trámite en el Juzgado de Instrucción nº 4 de Móstoles. Dicha denuncia había pasado inadvertida inicialmente para el Decanato de los Juzgados. Ecologistas en Acción denunció el 20 de febrero de 2005 una larga lista de irregularidades en el proceso de aprobación de los Planes Parciales del sector 1 “Los Pocillos” y también del sector 3 “El Castillo” de Villanueva de la Cañada. Entre ellas estaba, la recalificación de facto de montes preservados y de áreas del Parque Regional del Guadarrama, el aumento de la edificabilidad que ello comportaba y la falta de informes ambientales básicos en el procedimiento de aprobación.

- Región de Murcia.

- Cieza: el alcalde, Antonio Tamayo (PP), ha sido denunciado por falsedad en documento público y prevaricación en relación con el 'caso Golf Benís', unos convenios urbanísticos para recalificar 270 hectáreas y construir 5.000 viviendas y un campo de golf que podrían haber beneficiado al primer edil, su nuera (propietaria de la mayoría de los terrenos) y la concejala de Urbanismo (hermana de la nuera del alcalde), entre otros. En este municipio, Greenpeace denuncia la recalificación de 20 millones de metros cuadrados para su urbanización. El alcalde, Antonio Tamayo declaró además en el Juzgado número 3 de Cieza por el denominado caso Cláufer, por la presunta concesión irregular de una licencia de ampliación a una granja porcina ilegal propiedad del jefe de Sanidad Animal de la Comunidad Autónoma, tras observar indicios de una supuesta prevaricación y tráfico de influencias. También están citados a declarar la responsable de Urbanismo y dos técnicos municipales.
- San Javier: el gobierno autonómico es responsable de la construcción de un puerto deportivo de 1.000 amarres que supone un importe de 6.000 millones de pesetas. Están en marcha dos contenciosos administrativo presentados por el Ministerio de Medio Ambiente, ANSE y Greenpeace contra el Gobierno Regional, por actuar en Dominio Público Terrestre. El juez ha

paralizado de forma cautelar el proyecto mientras dura el proceso. También en San Javier el PSRM-PSOE ha presentado una querrela contra el alcalde de la localidad, José Hernández, del PP, por las presuntas relaciones mercantiles del primer edil con las principales promotores que construyen en el municipio.

- Librilla: cinco personas fueron detenidas en el marco de una operación contra una supuesta trama de corrupción urbanística, en la que están implicados el ex funcionario de la Comunidad Autónoma José Luis Cano y el ingeniero de caminos Domingo Peñalver, ambos encargados de redactar el Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) de Librilla.
- Murcia: la titular del Juzgado de Instrucción número 4 de Murcia ha decidido admitir a trámite la querrela presentada por el fiscal jefe del TSJ de Murcia, Manuel López Bernal, contra el ex jefe de Planeamiento de la Gerencia de Urbanismo del ayuntamiento de Murcia, Joaquín Peñalver, en la actualidad en excedencia. Bernal denunciaba que Peñalver habría favorecido a varias constructoras en la valoración del suelo. Además, el Colegio de Arquitectos abrió un expediente al arquitecto municipal hace más de un año, por presunta incompatibilidad entre su puesto en la Gerencia de Urbanismo y la actividad profesional del estudio de su familia. Esta presunta incompatibilidad fue denunciada por seis estudios de arquitectos. Según un informe hecho público por el PSOE en marzo y elaborado por los colegios de arquitectos, tras hacer una valoración de la edificabilidad de uno de los convenios de la zona norte suscrito por el equipo de gobierno con las empresas Urbamur, Visionaria y Obralia, que el Ayuntamiento de Murcia dejará de ingresar en las arcas municipales más de 126 millones de euros.
- Totana. La Guardia Civil, detuvo a seis personas por una supuesta trama de recalificación de terrenos en dicho municipio. Entre los imputados se encuentra el ex-alcalde. Actualmente, dicho caso está en fase de instrucción sumarial.

- Torre Pacheco. El alcalde de Torre Pacheco (Murcia), Daniel García Madrid, del PP, detenido, está acusado de presuntos delitos de malversación de caudales públicos y prevaricación, informaron fuentes de la investigación. Además, han sido llamados a declarar, en calidad de imputados, José Luis Hernández de Arce, presidente del grupo empresarial Polaris World, y Juan Marcos Fernández Ferrugia, que hasta hace un año fue el director financiero del citado grupo.

- Navarra.

- Egiés: el ex alcalde Ignacio Galipienzo, de Unión del Pueblo Navarro (UPN), dimitió a finales de 2003 por el escándalo de un cobro de comisiones por vender a Construcciones Flores una parcela en Gorraiz que era de uso escolar y en la que la constructora quería erigir un hotel. En noviembre, el juez encargado del caso dio por cerrada la instrucción y atribuyó a Galipienzo un delito de cohecho y seis de prevaricación, e imputó a otras nueve personas.⁵⁰

⁵⁰ www.wikipedia.org 27/06/2013

5.4. Corrupción política o administrativa.

La percepción de la corrupción en España se desborda. El caso Bárcenas y los otros escándalos de las últimas semanas, como los de Catalunya y Galicia, agravan el clima de opinión que ya reflejó el último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de diciembre, que mostraba un malestar ante las prácticas corruptas inédito desde 1996. Los estudiosos de esta cuestión consideran que se debería aprovechar este punto de inflexión para dar un salto cualitativo en la lucha contra la corrupción en España, para lo que resulta imprescindible la voluntad política de combatirla.

La presente oleada de escándalos de corrupción en España comenzó en la primavera del 2006 en Marbella, con el caso Malaya, que tuvo un gran eco al aflorar graves irregularidades que afectaron a destacados protagonistas de la prensa del corazón, retratados en un ambiente de lujo e impunidad. "Los escándalos son pequeños cuentos morales en los que la tensión narrativa es muy importante. Cuanto mayor sea la carga dramática, mayor será su impacto", apunta Fernando Jiménez, profesor de la Universidad de Murcia, especializado en corrupción y miembro de la ONG Transparencia Internacional.

Esa intensidad narrativa alcanzó su clímax en el caso de Iñaki Urdangarin, que estalló en noviembre de 2011. Antes habían aflorado los más de 200 sumarios que afectan a ayuntamientos españoles y, en el 2009, se había conocido la existencia de la trama Gürtel, una red de presunta financiación ilegal del PP, que le acabó por costar el puesto a un presidente autonómico, el valenciano Francisco Camps, por sus célebres trajes. Pero la onda expansiva también llegó al PSOE, especialmente por el caso Campeón, de Lugo, que puso en la picota judicial en 2011 al entonces portavoz del Gobierno, José Blanco. Al mismo tiempo, el reflujo judicial y policial de los casos Pallerols y Millet sacudía a CiU.

Ahora es Gürtel la trama que reaparece a través de la noticia de que el tesorero del PP, Luis Bárcenas, manejó 22 millones de euros en

cuentas suizas. Como ocurrió con el caso Filesa del PSOE, esta revelación remite al gran agujero negro de la democracia española, el de la financiación de los partidos y alimenta de nuevo la sospecha sobre el pago de comisiones a cambio de contratos de obras públicas.

"Lo de Bárcenas es la gota que colma el vaso", afirma Fernando Vallespín. El catedrático de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid considera preciso "una toma de conciencia de lo que es éticamente admisible" y critica la lógica del "tú más" que ha imperado no sólo en los partidos, sino incluso en la propia sociedad, y que ha impedido afrontar de verdad un problema que estima muy grave, al manchar a los partidos como tales, que son piezas claves del sistema político. Vallespín reclama una "catarsis ética" y aboga por una refundación de la democracia, en analogía a lo que hizo Francia cuando transitó de la IV a la V República.

En el mismo sentido de esa propuesta de catarsis, trece profesores y catedráticos de Ética de universidades catalanas elaboraron el año pasado, por iniciativa del Centre d'Estudis Jordi Pujol, un código ético para los políticos, basado en valores como la justicia, el respeto, el servicio, la responsabilidad, la honradez, la imparcialidad, la profesionalidad y la transparencia.

"Se lo entregamos a la presidenta del Parlament y desde entonces ha quedado aparcado", explica uno de los autores, Norbert Bilbeny, catedrático de Ética de la Universitat de Barcelona. Bilbeny se escandaliza por "la capacidad de aguante que tiene la sociedad española ante la corrupción". Cree que, en la España de la picaresca, esa resistencia "no tiene fecha de caducidad".

Sin embargo, en el último barómetro del CIS, el 17% de los encuestados señalaban a la corrupción como uno de los mayores problemas de España. No se había registrado un porcentaje tan alto desde febrero de 1996, en la era de los grandes escándalos del final del felipismo. "En un contexto de crisis, todos estos casos provocan en la sociedad una concienciación mayor del problema de la corrupción y sus efectos. Por fin, nos empezamos a dar cuenta de que

no es un simple delito, sino que sus efectos tienen una relación directa con la situación económica y que, por tanto, afecta personalmente a los ciudadanos", afirma Nicolás Rodríguez, director del máster en Corrupción y Estado de Derecho de la Universidad de Salamanca. Este profesor de Derecho Procesal sostiene que "a diferencia de lo que a menudo se cree, los déficits de control de la corrupción no se deben a una insuficiencia de normas, que lógicamente son mejorables, sino a la ausencia de voluntad política de atajar el problema". Rodríguez señala un catálogo de reformas por acometer en terrenos como la financiación de los partidos, el control administrativo del urbanismo, los contratos públicos y el enjuiciamiento criminal.

En opinión de Alberto Hidalgo, profesor de Filosofía de la Universidad de Oviedo, uno de los problemas en España es que "no está tipificado el delito de corrupción. Se usa con gran alegría ese concepto en un tono moral, pero no está en el Código Penal, aunque sí están delitos conectados con estas prácticas como el cohecho, prevaricación o el tráfico de influencias". Hidalgo comparte la apreciación de que los últimos casos suponen un punto de inflexión en la oleada de escándalos de corrupción en España porque "vendría a confirmar la hipótesis de que en España la clase política es una élite extractiva que extorsionaría al resto de la sociedad". Sin embargo, discrepa de la consideración de que haya más corrupción que nunca y llama la atención sobre el hecho de que en los rankings de Transparencia Internacional España se mantiene alrededor del puesto 30 de los países menos corruptos del mundo, en el nivel medio bajo entre los estados desarrollados.

Los trabajos de Fernando Jiménez, de la Universidad de Murcia, y de Manuel Villoria, catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos en Madrid, muestran que hasta ahora la corrupción en España ha sido más política que administrativa, sin que haya prácticas de sobornos a funcionarios, y que tiene como eje el urbanismo. Jiménez opina que "es el momento de cortarles las alas a los partidos. Fue razonable reforzarlos en los 70, pero se han convertido en monstruitos". Jiménez defiende más transparencia en la financiación, para acabar con el uso de dinero negro, así como una profesionalización de la carrera

administrativa y la agilización e independencia de la justicia. De momento la espiral del descrédito de la política parece imparable.⁵¹

⁵¹ ” La corrupción se desborda en España” La Vanguardia 27/04/2013

5.5. Casos actuales.

En el capítulo anteriormente desarrollado, corrupción urbanística ya hemos citado casos actuales de corrupción urbanística en España.

A continuación estudiaremos y analizaremos los casos actuales de corrupción política y administrativa en nuestro país.

Actualmente, según el Consejo General del Poder Judicial, en España hay 1661 casos de corrupción. La comunidad autónoma con más casos en fase de investigación judicial es Andalucía con 541, seguido de la Comunidad Valenciana con 200 casos. La que menos casos tiene es La Rioja con 4.

ANDALUCÍA

ASTAPA (Estepona): El exalcalde de Estepona, Antonio Barrientos (PSOE), y varios miembros de la corporación municipal han sido acusados de falsedad en documento público y blanqueo de dinero. Barrientos pasó seis meses en prisión preventiva por estos delitos. Se investiga el posible blanqueo de 8 millones de euros y el juez bloqueó 40 millones a los imputados, que suman un total de 109 y 120 sociedades mercantiles.

ERE: El caso Mercasevilla destapó este escándalo en el que una partida de 647 millones de euros destinada a ayudar a empresas en crisis sirvió para la inclusión de más de 120 intrusos que cobraban prejubilaciones sin tener derecho a ellas. También se concedieron grandes sumas de dinero en ayudas a empresas, principalmente en la sierra norte de Sevilla, zona de origen del ex director general de Trabajo, Javier Guerrero. Entre los imputados y beneficiarios están varios alcaldes del PSOE y ex altos cargos de la Junta de Andalucía, entre ellos el ex consejero de Empleo, Antonio Fernández, y el ex director general de Trabajo, Javier Guerrero. De los 647 millones, al menos 85 habrían sido defraudados.

MALAYA (Marbella): Se trata del mayor caso de corrupción en el seno de un ayuntamiento. Juan Antonio Roca, ex asesor urbanístico del ayuntamiento a las órdenes de los ex alcaldes Jesús Gil, Julián

Muñoz y Marisol Yagüe, gestionaba una red de licencias y favores urbanísticos a cambio de cuantiosas comisiones. El dinero defraudado asciende a más de 240 millones de euros.

MERCASEVILLA: El ex delegado de la Consejería de Empleo en Sevilla, Antonio Rivas, y los ex directivos del mercado central de Sevilla, Fernando Mellet y Daniel Ponce, han sido condenados por cohecho por una petición de soborno de 300.000 euros a dos empresarios a cambio de una subvención para una escuela de hostelería.

OPERACIÓN PONIENTE (El Ejido): El ex alcalde de El Ejido (Almería), Juan Enciso (PAL, una escisión del PP), está acusado por malversación de fondos públicos. La trama giraba en torno a la empresa municipal Elsur. La operación se cerró con la detención de 20 personas por irregularidades de al menos 93 millones de euros.

BALEARES

PALMA ARENA: Macrocausa judicial con 27 piezas abiertas a raíz del sobrecoste en la construcción del velódromo Palma Arena y que afecta al segundo gobierno de Matas (2003- 2007). En ella están imputados Matas y varios exconsellers. El antiguo ejecutivo de Matas también es investigado por el caso Ibatur, trama de desvío de dinero del Instituto Balear de Turismo, entre otros casos.

NÓOS: Una de las piezas separadas del Palma Arena incluye la imputación del duque de Palma, Iñaki Urdangarin, y su socio en el Instituto Nóos, Diego Torres, el juez debe decidir sobre la petición de fianza civil del fiscal cifrada en más de 8 millones de euros. El fiscal acusa a los responsables de Nóos de delitos de malversación, falsificación, prevaricación y delito fiscal, entre otros. **OVER:** investiga la supuesta financiación ilegal del PP balear entre 2003 y 2007 mediante contratos irregulares con la empresa de publicidad Over Marketing.

UNIÓ MALLORQUINA: La antigua cúpula de UM tiene varios

procesos abiertos. El juez de Palma investiga a los dirigentes del partido por asociarse ilícitamente para obtener comisiones de contratos públicos en varias instituciones. En el caso Can Domenge, se indagan supuestas irregularidades en la venta de un solar público del Consell de Mallorca, dirigido entonces María Antònia Munar fue condenada a cinco años y medio de cárcel. Ha recurrido la sentencia ante el Supremo.

VOLTOR: caso con varias piezas en que se indagan supuestos desvíos de fondos entre el 2003 y el 2011 por parte de miembros de UM, entre otros casos.

ANDRATX: caso dividido en 70 piezas que investiga delitos de corrupción relacionados con el urbanismo del municipio mallorquín.

CASTILLA-LAMANCHA

CCM: El juez de la Audiencia Nacional Pablo Ruz reactivó en octubre la investigación sobre la gestión de la anterior dirección de Caja Castilla- La Mancha en la que supuestamente se aprobaron hasta veinte préstamos y operaciones crediticias presuntamente irregulares que, según un informe pericial del Banco de España, pudieron causar en la entidad un agujero de 267 millones de euros. La causa se abrió en diciembre del 2010 contra el expresidente de la caja, Juan Pedro Hernández Moltó, y el ex director general de la entidad, Ildefonso Ortega, por los presuntos delitos de administración desleal, estafa y falsedad contable.

CATALUÑA

PALAU: Félix Millet y Jordi Montull están acusados del saqueo del Palau de la Música que en la instrucción se cifra en más de 32 millones de euros. Según las investigaciones (entrada de los Mossos en el Palau en julio del 2009), Millet presuntamente recibía comisiones de constructoras a cambio de influir en la concesión de concursos públicos de los gobiernos de CiU. Convergència mantiene

su sede embargada por orden judicial al estar considerado este partido responsable a título lucrativo del desvío de 3,3 millones del Palau de la Música. En una causa paralela, están imputados ex altos cargos del PSC por la permuta de fincas con Millet para la construcción de un hotel frente al Palau.

MERCURIO: La 'operación Mercurio' apartó del cargo al emblemático alcalde de Sabadell, Manuel Bustos, y al número dos del partido, Daniel Fernández. Al primero se le achaca malversación y al segundo tráfico de influencias. El juez investiga una presunta trama de cobro de comisiones a cambio de contratos de servicios públicos en la ciudad en la que están imputados el hermano, el tío y la pareja de Bustos, además de empresarios.

ITV: empresas vinculadas en el caso Campeón acabaron por conducir a una investigación judicial ya abierta en Catalunya sobre una trama formada por empresarios y cargos políticos para adjudicarse, de forma irregular, estaciones de inspección de vehículos. Según los informes policiales que obran en el sumario, Oriol Pujol era el contacto político de los imputados y, con su acción, “impulsó” la red. Pujol no ha sido citado a declarar.

PRETORIA: A la espera de que se concluya la investigación y con más de la mitad de los imputados iniciales ya sin acusación en la causa, el caso Pretoria reveló supuestas tramas de corrupción con Santa Coloma de Gramenet como eje. El entonces alcalde socialista, Bartomeu Muñoz, el exconsejero de Jordi Pujol, Macià Alavedra y el ex secretario general de la Presidència, Lluís Prenafeta, estuvieron en prisión preventiva.

GALICIA

CAMPEÓN: Juzgado de Lugo y Tribunal Supremo. Se investiga la trama de subvenciones y comisiones ilegales cobradas y pagadas por

el empresario del sector farmacéutico Jorge Dorribo. Principales imputados: el exministro José Blanco (PSOE), el ex consejero gallego Fernando Blanco (BNG) y el exdiputado autonómico Pablo Cobián (PP), así como varios altos cargos de la Xunta actual (PP). De este sumario derivó el de las ITV de Catalunya.

POKÉMON: Juzgado de Lugo. Se indagan las posibles comisiones ilegales pagadas por el grupo Vendex a cambio de concesiones municipales, así como una red de enchufes en contrataciones. Están imputados los alcaldes de Lugo (PSOE) y Santiago (PP), así como los ya exalcaldes de Ourense (PSOE) y Boqueixón (PP) y un concejal del BNG de Ourense. La juez también investiga al Ayuntamiento de A Coruña.

BALTAR: Juzgado de Ourense. Se instruye una denuncia del fiscal contra el exbarón del PP de Ourense, José Luis Baltar, por efectuar un centenar de contrataciones en la Diputación en vísperas del congreso provincial del PP del 2010 que ganó su hijo.

MADRID

GÜRTEL (rama madrileña): La denuncia de un concejal del PP de la localidad madrileña de Majadahonda destapó lo que sería, según los investigadores, una red que sobornaba a políticos del PP a cambio de adjudicaciones de contratos públicos. Están imputados, además del supuesto cabecilla de la trama, Francisco Correa, los exalcaldes del PP de Majadahonda (Guillermo Ortega), Boadilla del Monte (Arturo González Panero), Arganda del Rey (Ginés López) y Pozuelo (Jesús Sepúlveda, exmarido de la hoy ministra de Sanidad Ana Mato). También, el ex diputado popular en la Asamblea de Madrid Benjamín Martín Vasco y el que fue organizador de los actos públicos de Esperanza Aguirre, el exconsejero de Deportes Alberto López Viejo.

BÁRCENAS. La investigación sobre el caso Gürtel llega hasta el tesorero del PP el 2009 por un supuesto cobro de 1,3 millones. Tras un archivo provisional y pasar por tres jurisdicciones diferentes, la Audiencia Nacional ha recibido información sobre depósitos por valor

de 22 millones en cuentas en Suiza a nombre de Luis Bárcenas que fueron vaciadas al ser imputado.

CONDE ROA: Juzgado de Santiago. Este exalcalde de Santiago, del PP, está siendo investigado por un delito fiscal, por apropiarse del IVA de su constructora y tiene otro sumario pendiente por posible corrupción en un contrato municipal.

MURCIA

UMBRA: El titular del Juzgado de Instrucción número 8 de Murcia investiga delitos de malversación, blanqueo, cohecho y otros, con el alcalde de la ciudad, Miguel Ángel Cámara Botía, imputado por la presunta trama de corrupción urbanística en la zona Norte del municipio. También están imputados el concejal de Urbanismo del Ayuntamiento de Murcia; así como el dueño del Real Murcia, Jesús Samper; y María Isabel Fernández, jefa de la Oficina de Gobierno Local de Murcia.

VALENCIA

GÜRTEL (rama valenciana): Incluye varias instrucciones en Valencia. El caso de los trajes, ya juzgado y que provocó la caída de Francisco Camps; la pieza separada del caso FITUR, por el que se piden 11 años para la expresidenta de las Cortes Valencianas y exconsellera de Turisme, Milagrosa Martínez; y el caso de la presunta financiación ilegal del PP valenciano.

COOPERACIÓN: Sobre el desvío en beneficio de una trama mafiosa de ayudas de la Generalitat Valenciana al Tercer Mundo. Hay 27 imputados, entre ellos el exconseller de Cooperación y hombre fuerte del PP valenciano, Rafael Blasco, dos altos cargos de la Generalitat Valenciana y un empresario en prisión.

EMARSA: Sobre el saqueo de 25 millones de euros a la empresa gestora de la depuradora de aguas de Valencia. Están imputados el exalcalde de Manises y ex vicepresidente de la Diputación de

Valencia, el popular Enrique Crespo, entre otros.

BRUGAL: Sobre la presunta trama de concesión irregular de la gestión de basuras en la provincia de Alicante. En esta instrucción está imputado el expresidente de la Diputación Provincial, José Joaquín Ripoll, y varios alcaldes; en total más de 30 militantes del PP alicantino. En pieza separada, sobre la modificación del PGOU de Alicante, están procesados la alcaldesa de Alicante y diputada autonómica, Sonia Castedo, y el exalcalde de esta ciudad y también diputado autonómico, Luís Díaz Alperi.

NÓOS (conexión valenciana): El juez que investiga el caso Nóos ha abierto pieza separada sobre los contratos del Instituto que dirigía Iñaki Undargarin con la Generalitat Valenciana para realizar varios actos. De momento, no hay ningún cargo del PP valenciano imputado.

CARLOS FABRA: La justicia ha procesado al expresidente de la Diputación de Castellón por varios delitos contra la administración pública. Está a la espera de la apertura de juicio oral por una de las causas.⁵²

⁵² www.wikipedia.org. 05/02/2013

Capítulo VI. Instituciones y organismos especializados en la corrupción.

6.1. Índice de percepción de corrupción, índice elaborado cada año por Transparencia Internacional acerca de la percepción de corrupción política en distintos países.

Transparencia Internacional (TI) es una organización no gubernamental que supervisa y difunde crímenes corporativos y corrupción política en el desarrollo internacional. Fue fundada en 1993. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial. La sede se encuentra en la ciudad de Berlín, Alemania, pero opera en más de 70 países distintos (según el libro escrito por Brij Kumar; “Ethics in International Management”).

Define la corrupción como el abuso del poder para un beneficios privados que finalmente perjudica a todos que depende de la integridad de las personas en una posición de autoridad, es principalmente visiones para un mundo en el que el gobierno, la política, los negocios, la sociedad civil y la vida cotidiana de la gente es libre de corrupción.

Transparencia Internacional está formada por más de 100 delegaciones (oficinas locales y organizaciones filiales) que luchan contra la corrupción en sus respectivos países. Desde un pequeño soborno, hasta los mayores desfalcos. La corrupción difiere de un país a otro. En las delegaciones de TI cuentan con expertos locales que están en una posición ideal para determinar las prioridades y los enfoques más adecuados para combatir la corrupción en sus países. Van visitando a las comunidades rurales para proporcionar asistencia legal gratuita para asesorar a su gobierno sobre la reforma política. La corrupción no se detiene en las fronteras nacionales. Dichas delegaciones tienen un papel crucial en la formación de su trabajo colectivo y la realización de sus objetivos regionales y mundiales,

tales como la Estrategia 2015. Iniciativas de investigación y sensibilización llevadas a cabo en varios países, son propugnadas por Transparencia Internacional, mediante las mismas delegaciones. TI tiene también como ideal absoluto y rotundo que no son afines a ningún partido y defienden totalmente su independencia.

En 2013 Transparencia Internacional publicó un índice, que en inglés se denomina “Government Defence Anti-corruption Index” con el que mide la corrupción en el Departamento de Defensa de 82 países. Algunos de los Gobiernos expresaron que la metodología del informe criminaliza. Mark Pyman defendió el informe en una entrevista, y destacó la importancia de la transparencia en el sector militar. Además dijo que la TI tiene la idea de publicar dicho índice cada dos años. Desde 2003, el presidente del Consejo de Administración es Peter Eigen.

Transparencia Internacional fue fundada, como ya se ha dicho, en 1993 a iniciativa de Peter Eigen, ex director regional del Banco Mundial. Los fundadores fueron; el propio Eigen, Hansjörg Elshorst, Joe Githongo, Fritz Heimann, Michael Hershman, Kamal Hossain, Dolores L. Español, George Moody Stuart, Jerry Parfitt, Jeremy Pope y Frank Vogl. En 1995, TI creó el Índice de Percepción de Corrupción, que clasifica a las naciones según su prevalencia de corrupción. Su metodología se basa en encuestas llevadas a cabo a personas de negocios. Se publica anualmente. Fue criticado por su mala metodología y el tratamiento injusto de las naciones en vías de desarrollo, a la vez que fue elogiado por poner de relieve la corrupción en los diferentes países.

En 1999, TI empezó a publicar el Índice de las Fuentes de Soborno, en el que clasifica las naciones de acuerdo con la facilidad de que las multinacionales de un país dieran sobornos.

Transparencia Internacional está organizada en más de 100 delegaciones, con una secretaría internacional en Berlín, Alemania. Donde fue originalmente fundada en mayo de 1993, como una organización sin ánimo de lucro, Transparencia Internacional es ahora una organización internacional no gubernamental, y se dice que está avanzando hacia una estructura organizativa completamente democrático. La TI dice de sí misma:

"Transparencia Internacional es una organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción. Se une a las personas en una poderosa coalición mundial para poner fin a los efectos devastadores de la corrupción en los hombres, mujeres y niños de todo el mundo. La misión de TI es provocar un cambio en todo mundo, para convertirlo en zona libre de corrupción."

Desde 1995, la TI ha publicado el Índice de Percepción de Corrupción, el Informe Global de la Corrupción, el Barómetro Global de la Corrupción y el Índice de Fuentes de Soborno. Transparencia Internacional no asume las investigaciones sobre los costes individuales de la corrupción o exponer casos concretos. Desarrolla herramientas para combatir la corrupción y trabaja con otras organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los gobiernos para implementarlas. El objetivo de TI es no ser partidista y construir coaliciones contra la corrupción.

El mayor éxito de Transparencia Internacional ha sido la de poner el tema de la corrupción en la agenda del mundo. Instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ahora ven la corrupción como uno de los principales obstáculos para el desarrollo, mientras que antes de la década de 1990 este tema no fue discutido ampliamente. Transparencia Internacional, además, jugó un papel fundamental en la introducción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención contra el Soborno de la OCDE.

La organización internacional Transparencia Internacional publica desde 1995 el Índice de percepción de la corrupción que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. La organización define la corrupción como "el abuso del poder encomendado para beneficio personal".⁵³

Transparencia Internacional comisionó a Johann Graf Lambsdorff de la Universidad de Passau para elaborar el Índice de Percepción de Corrupción (IPC). El IPC de 2005 obtiene datos de 16 encuestas

⁵³ www.wikipedia.org. 29/03/2013

procedentes de diez instituciones independientes. Las instituciones que proporcionaron los datos para el índice de 2005 son: Universidad de Columbia, Economist Intelligence Unit, Freedom House, Information International, International Institute for Management Development, Merchant International Group, Political and Economic Risk Consultancy, la Comisión Económica para África, el Foro Económico Mundial y el World Markets Research Centre. Los primeros IPC utilizaban encuestas de opinión, pero en la actualidad sólo se utilizan análisis de «expertos». TI requiere que se disponga de al menos tres fuentes para poder evaluar un país en el IPC.

Acerca del IPC, TI escribe en su sección de preguntas frecuentes que “el punto de vista de los residentes está bien correlado con el de los expertos de fuera. En el pasado, los expertos reconocidos tras las fuentes del IPC eran a menudo hombres de negocios provenientes de países industrializados; el punto de vista de los países menos desarrollados estaba infrarrepresentado. Esto ha cambiado con el tiempo, y se ha dado cada vez más voz a analistas provenientes de economías emergentes”.

Como este índice está basado en sondeos, los resultados son subjetivos y son menos fiables en países de los que se extraen menos fuentes. Además, lo que se define legalmente (o se percibe) como corrupción difiere según la jurisdicción: por ejemplo, una donación pública puede ser legal en unas jurisdicciones pero ilegal en otras; una acción considerada aceptable en un país como puede ser el dar una propina puede considerarse un soborno en otro.

Para el índice de 2007 se incluyeron tres nuevas fuentes: Clasificaciones de Evaluación del Desempeño Nacional del Banco Asiático de Desarrollo, Evaluaciones Institucionales y de las Políticas Nacionales del Banco Africano de Desarrollo y el Índice de Transformación de Bertelsmann. Inclusión de Afganistán, Cabo Verde, Comoras, Guinea-Bissau, Kiribati, Liberia, Maldivas, Montenegro, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Islas Salomón, Somalia, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Tonga, Vanuatu y Yibuti.



54

6.2. Organismos e instituciones de lucha contra la corrupción.

En general en España existe un marco global de control y vigilancia de la corrupción que puede considerarse aceptable. Es cierto que cada institución tiene sus problemas y debilidades, pero en su conjunto el sistema funciona razonablemente bien.

Constituyen el marco de control las siguientes instituciones: la Fiscalía Anticorrupción; un poder judicial independiente; el Defensor del Pueblo; la Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas.

- Poder judicial español: es el conjunto de juzgados y tribunales, integrados por jueces y magistrados, que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey.

Exclusivamente a dichos juzgados y tribunales corresponde el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. En ejercicio de dicha potestad, los juzgados y tribunales conocen y deciden todos los procesos jurisdiccionales de los órdenes civil, penal, contencioso-administrativo, social y militar. El conocimiento y decisión de dichos procesos consiste en la tramitación y pronunciamiento sobre el fondo del asunto que les planteen las partes, sean estas autoridades o particulares.

También, en los casos en que la ley así lo permite, los juzgados y tribunales se encargan del conocimiento y decisión de asuntos que no suscitan contienda entre partes, en los denominados procesos de jurisdicción voluntaria, regulada actualmente en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881. Estos son principalmente la protocolización de testamentos ológrafos (escritos por el testador de su puño y letra) y otros actos civiles que requieren intervención judicial.

Asimismo, Jueces de Primera Instancia y, en su caso, los Jueces de Paz, tienen a su cargo los Registros del Estado Civil, siendo responsables de la custodia y llevanza de los libros que registran el nacimiento, estado civil, los hechos que afecten a la capacidad de obrar y la defunción de las personas.

- El Defensor del Pueblo: es una figura institucional española que deriva de la figura sueca Ombudsman (comisionado o representante) y encargada de velar por el respeto de los derechos que el Título I (aunque en la práctica se extiende a todos los derechos constitucionales) de la Constitución del 78 otorga al ciudadano, pudiendo inclusive para ello supervisar la actividad de la Administración.

La Constitución de 1978 dice en su artículo 54: “Una Ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales”.

Regulado por la Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, da su definición el art. 1: «es el alto comisionado de las Cortes Generales designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en el título I de la Constitución, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales. Ejercerá las funciones que le encomienda la Constitución y la presente Ley».

Por tanto puede supervisar la actividad de la Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, incluyendo la propia actividad de los ministros. Además de poder supervisar la actuación de las empresas públicas y de los agentes o colaboradores de las Administraciones, cuando realizan fines o servicios públicos.

Desde el cese de Enrique Múgica en 2010, el cargo de Defensor del Pueblo lo venía desempeñando de forma interina María Luisa Cava de Llano y Carrió.

El viernes 29 de junio de 2012 se anunció el acuerdo del Partido Popular y del PSOE por el que proponían a Soledad Becerril, antigua diputada del PP, como Defensora del Pueblo, y a Francisco Fernández Marugán, antiguo diputado del PSOE, como Adjunto Primero a la Defensora del Pueblo; Concepció Ferrer i Casals fue propuesta

por CiU como Adjunta Segunda. El 24 de julio, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Defensor del Pueblo se reunió en el Congreso de los Diputados para examinar y votar la propuesta de previa conformidad formulada por la Defensora del Pueblo, Soledad Becerril, para el nombramiento de Francisco Fernández Marugán y Concepció Ferrer i Casals. El 26 de julio tuvieron lugar las tomas de posesión de los tres cargos.

La figura del defensor del pueblo nace en Suecia en el siglo XIX en el regazo de su Constitución, bajo el nombre de *Ombudsman*, que viene a significar «representante».

En sus inicios «era un representante del pueblo encargado de investigar las violaciones a los derechos individuales, los abusos de poder, los errores, las negligencias o las decisiones injustas de las autoridades, con el fin de mejorar la acción de gobierno y de lograr una Administración más abierta y transparente para los administrados». Esta Institución sueca será única durante el siglo XIX.

Son múltiples las referencias históricas que datan de figuras similares antes de su creación como tal en Suecia. Sin ir más lejos, en la España musulmana se tuvo al Sahib-al-Mazalimen, 'señor de las injusticias' según su traducción al castellano, o al Justicia de Aragón a finales del siglo XII (como mediador y moderador en las pugnas y diferencias entre el Rey y la nobleza de la época).

El Defensor del Pueblo es una institución sin competencias ejecutivas, por tanto su fuerza es más bien persuasiva y política debido a sus informes a las Cortes Generales, los cuales no tienen carácter vinculante, sino meramente informativo y de recomendación.

La ley otorga a la institución una plena autonomía, liberándola de toda dependencia y subrogación alguna, impidiendo que reciba instrucciones de autoridad alguna. Además, el defensor, así como sus adjuntos en la realización de sus funciones, gozarán de inviolabilidad por razón de las opiniones o actos efectuados en el ejercicio del cargo, no pudiendo ser detenidos ni retenidos sino en caso de flagrante delito, y fuero especial, que en cuyo caso serán juzgados en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

Así mismo, para asegurar su imparcialidad y su absoluta dedicación, el defensor estará privado durante su mandato de ejercer cualquier otro tipo de oficio o cargo representativo, o actividad de propaganda política.

Recalcar que ante negativa o negligencia por parte de un funcionario en el envío de los informes que el defensor solicite, o en facilitar su acceso a expedientes o documentación administrativa necesaria para la investigación que esté llevando a cabo, el funcionario incurrirá en un delito de desobediencia (art. 502 del Código Penal). Ante este hecho el Defensor del Pueblo puede dar traslado de los antecedentes precisos al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas.

- La Intervención General del Estado: encuadrada en la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) es el órgano de control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal y el centro directivo y gestor de la contabilidad pública.

Como órgano de control interno es la encargada de verificar, mediante el control previo de legalidad y el control financiero, que la actividad económico-financiera del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Como centro gestor y directivo de la contabilidad pública le compete proporcionar información contable fiable, completa, profesional e independiente sobre la gestión pública y dictar las normas necesarias para su adecuado desarrollo.

Aunque las funciones de la IGAE se centran en el control y contabilidad de la gestión económico-financiera del sector público estatal, a efectos de las relaciones con los ciudadanos se ofrece en esta sede electrónica el acceso a los servicios electrónicos relativos al procedimiento de control financiero de subvenciones.

- El Tribunal de Cuentas: en España, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, sin perjuicio de su propia jurisdicción, de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de

mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu) y la Ley 7/1988, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal (LFTCu). Ejerce el control externo de la actividad económico-financiera del sector público estatal, autonómico y local, así como de la contabilidad de los partidos políticos.

Todos los miembros del Tribunal de Cuentas son nombrados por el poder legislativo: "seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años" (art. 30.1 LOTCu), y el Fiscal del Tribunal de Cuentas "se nombrará por el Gobierno" (art. 32 LOTCu).

Es una Institución del Estado, con sección diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, y con un estatuto especial, derivado de la Constitución y de su Ley Orgánica 2/1982.

Así, "los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los Jueces" (artículo 136.3 CE); el Tribunal de Cuentas "tiene competencia exclusiva para todo lo concerniente al gobierno y régimen interior del mismo y al personal a su servicio" (art. 3 LOTCu); "ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico" (art. 4 LOTCu); "elaborará su propio presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente y será aprobado por las Cortes Generales" (art. 5 LOTCu).

Es un órgano dependiente de las Cortes. Como recoge el artículo 136.1 CE: "Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado" y su Ley Orgánica, artículo 1.2 LOTCu: "Depende directamente de las Cortes Generales". Y también se muestra en algunas previsiones contenidas en la Ley Orgánica y en la Ley de Funcionamiento, para algunos casos concretos (planteamiento de conflictos ante el Tribunal Constitucional, resolución de los expedientes de incapacidad, incompatibilidad e incumplimiento grave de los deberes del cargo de los Consejeros del Tribunal de Cuentas, etc.).

Sus informes son públicos, a través del BOE y también en la página web del Tribunal, y aportan una evaluación crítica de la gestión pública, efectuada desde una perspectiva técnica y objetiva, que sirve de apoyo al Parlamento en su función de control político del Poder Ejecutivo. El ejercicio de la función fiscalizadora refuerza la transparencia y la propia rendición de cuentas al conjunto de la sociedad, al tiempo que contribuye a la mejora de la gestión, propiciando la adopción de medidas por el propio órgano o sujeto fiscalizado, a partir de las recomendaciones formuladas en los Informes de fiscalización.

Aunque, de acuerdo con los artículos 136 y 153.d) de la Constitución, el Tribunal de Cuentas extiende su competencia a la totalidad del sector público español, lo que incluye a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales, junto con todos sus organismos, entidades y empresas dependientes, ello no obsta para que la mayoría de las Comunidades Autónomas hayan constituido, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía, otros Órganos de control externo, que reciben denominaciones diversas (Cámara de Comptos, Sindicatura de Cuentas, Cámara de Cuentas, etc.), los cuales extienden sus competencias sobre el sector público autonómico y, dependiendo de sus propias Leyes reguladoras, sobre las Entidades Locales de su ámbito territorial. Esta situación de "concurrentia competencial" exige la adopción de soluciones eficientes a través de la colaboración, cooperación y coordinación entre los distintos órganos de control, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

El Tribunal de Cuentas es miembro de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y ostenta la Secretaría permanente del grupo regional europeo de la misma, denominado EUROSAI. También es miembro adherente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

En cuanto a su función fiscalizadora el art. 136 de la Constitución Española configura al Tribunal de Cuentas como Supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del Sector público. Por su parte, el art. 2 de la Ley Orgánica del Tribunal

de Cuentas en adelante LOTCu, señala como función propia del Tribunal de Cuentas la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del Sector público. Su ejercicio corresponde al Pleno del Tribunal.

Dicha función fiscalizadora se concreta en un conjunto de actuaciones que el Tribunal de Cuentas realiza en el ejercicio de las competencias que, constitucional y legalmente, tiene atribuidas, con el fin de comprobar, según preceptúa el art. 9 de la LOTCu, el sometimiento de la actividad económico-financiera del Sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía, en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos. En términos casi idénticos se manifiesta el artículo 27.1 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas –en adelante, LFTCu- al recoger que la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas tiene carácter externo, permanente y consuntivo y se referirá al sometimiento de la actividad económico - financiera del Sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos.

Las actuaciones fiscalizadoras del Tribunal están determinadas por los objetivos que se pretenden cubrir en la verificación de los principios mencionados. En función de dichos objetivos, pueden diferenciarse la fiscalización de cumplimiento, la fiscalización financiera y la fiscalización operativa, en referencia a la clasificación habitualmente seguida en la tipificación de esta actividad

La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas comprende, por tanto, sintetizando la anterior clasificación, el control de regularidad y el control operativo. El primero de estos controles se refiere al control de legalidad, cuyo objeto es la comprobación de que la gestión de las finanzas públicas se realiza según lo previsto en las normas legalmente aplicables, y al control financiero, cuya finalidad es constatar si los estados contables rendidos se adecúan a los principios y normas contables de aplicación y permiten emitir una opinión fundada sobre su representatividad de la situación patrimonial y financiera así como de los resultados derivados de la actividad desarrollada por la entidad y en el ejercicio económico a que hacen

referencia. Por su parte, el control operativo tiene como finalidad la evaluación total o parcial de la gestión de la actividad económico-financiera de la entidad a fiscalizar, atendiendo a la organización y procedimientos implantados y comprobando su adecuación a los principios de economía, eficiencia y eficacia.

En cuanto al ámbito sobre el que recae la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, éste viene determinado por el concepto de Sector público, el cual, a estos efectos, según el artículo 4 de la LOTCu, está integrado por la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, los Organismos Autónomos, y las Sociedades estatales y demás Entidades públicas. Además, al Tribunal de Cuentas le corresponde fiscalizar las subvenciones, créditos, avales u otras ayudas del Sector público percibidas por personas físicas o jurídicas.

Para llevar a cabo la actividad fiscalizadora, el artículo 34 de la LFTCu. y otros preceptos concordantes establecen que todas las entidades integrantes del Sector público están sometidas a la obligación de rendir, en tiempo y forma adecuados, al Tribunal las cuentas legalmente establecidas de sus operaciones, elaboradas con arreglo al régimen de contabilidad que sea de aplicación y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 27 y 29 de dicho texto legal, referidos a la necesaria coordinación con los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas. Asimismo, en los artículos 39 y 40 de la citada LFTCu, tras indicar que están sujetos a fiscalización por el Tribunal todos los contratos celebrados por las entidades del Sector público, se establece la obligación de que éstas envíen anualmente información sobre los contratos que hubiesen celebrado y que, según su naturaleza y procedimiento de adjudicación hubiesen superado determinadas cuantías, obligación que ha quedado también recogida en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Por otra parte, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de la LOTCu., el Tribunal de Cuentas puede exigir la colaboración de todas las Entidades públicas, que están obligadas a suministrarle cuantos

datos, estados documentos, antecedentes o información requiera, relacionados con el ejercicio de la función fiscalizadora.

Con independencia de la extensión de la función fiscalizadora a todo el ámbito del Sector público, la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos, así como la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, atribuyen de forma específica al Tribunal de Cuentas competencias fiscalizadoras, respectivamente, sobre la contabilidad anual de la actividad ordinaria de las formaciones políticas, así como sobre la contabilidad referida a los diferentes procesos electorales.

En cuanto a su función jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas encarna en exclusiva la jurisdicción contable, sin perjuicio de lo cual las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, en determinados casos, serán susceptibles de recurso de casación y extraordinario de revisión ante el Tribunal Supremo.

Según el art. 49 de la LFTCu, “la jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las Leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector”.

Por tanto, para que exista responsabilidad contable es necesaria la concurrencia de los siguientes elementos calificadores:

- Solo pueden incurrir en responsabilidad contable quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o fondos públicos.
- El menoscabo de los fondos públicos debe desprenderse de las cuentas, en sentido amplio, que deban rendirse.
- Debe existir una infracción de las normas reguladoras del régimen presupuestario, contable o de subvenciones aplicable.
- El responsable debe haber incurrido en dolo, culpa o negligencia graves.

Los órganos que ejercen la jurisdicción contable son los Consejeros de la Sección de Enjuiciamiento, generalmente en primera instancia, y la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, que conocerá en segunda instancia de aquellos procedimientos que determina la LFTCu.

En el capítulo siguiente desarrollaremos otra institución clave en nuestro ordenamiento jurídico, la Fiscalía Anticorrupción.⁵⁵

⁵⁵ “Corrupción y economía: marco institucional de vigilancia y control”. estudioslatinoiberoamericanos.wordpress.com 29/05/2013

6.3. La Fiscalía Anticorrupción.

La Fiscalía Anticorrupción, cuyo nombre exacto es Fiscalía contra la corrupción y la criminalidad organizada, forma parte del Ministerio Público español, con el que comparte las normas de funcionamiento de las fiscalías. Esta fiscalía está apoyada por varias unidades especializadas: una dependiente del Ministerio de Hacienda (con 4 inspectores de Hacienda y 6 inspectores adjuntos), otra dependiente de la Intervención del Estado (con 2 inspectores y 3 administrativos) y otras dos policiales, 1 dependiente de la Guardia Civil y otra de la Policía Judicial.

También forman parte de la fiscalía, 11 fiscales especializados en criminalidad económica y fraude fiscal, así como 21 empleados en colaboración. Todas las unidades y los fiscales dependen del fiscal jefe. Comenzaron siendo 25 miembros, hoy suman casi 70.

El actual fiscal de sala jefe es el fiscal Antonio Salinas Casado acompañado por una teniente fiscal, la fiscal Belén Suárez Pantín.

La Fiscalía Anticorrupción investiga y conoce de los procesos de especial trascendencia, relativos a los delitos económicos u otros cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos relacionados con el fenómeno de la corrupción.

También asume la investigación de los delitos económicos cometidos por grupos organizados, salvo que sean de competencia específica de la Fiscalía Antidroga o de la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Fue creada en el año 1995 mediante acuerdo del partido gobernante y la oposición ante los flagrantes casos de corrupción que estaban contaminando el Estado y que surgieran principalmente en la década de los 90.⁵⁶

⁵⁶ www.fiscal.es. 03/05/2013

Corría el año 1994 y la clase política española se asomaba al precipicio. Un rosario de escándalos asestaba al moribundo Gobierno de Felipe González. En los diarios, en el Hemiciclo y en los cafés aledaños al Congreso todos los días se hablaba de Filesa, Roldán, Banesto o los GAL. La oposición del PP también trabajaba para enterrar el oscuro caso Naseiro. La sociedad harta del hedor que desprendían los partidos reclamaba soluciones y a sus señorías se les ocurrió como respuesta crear la Fiscalía Anticorrupción. El órgano tomó forma durante un debate parlamentario sobre el estado de la nación y fue sustanciado mediante la Ley 10/1995 del 24 de abril.

Se creaba de esta forma un equipo pionero en Europa, con funciones por delimitar, pero con una premisa muy clara; perseguir a los corruptos a través de libros contables, sociedades pantalla y paraísos fiscales. Al frente de esta unidad especial de la Fiscalía se puso al malagueño Carlos Jiménez Villarejo.

Los primeros pasos de la institución fueron muy complicados a pesar de que en el texto que la regulaba se disponía que aparte de una unidad específica de policía judicial contaría con todos los profesionales y expertos que necesitara para auxiliarla de forma permanente o temporal. El propio fiscal general del estado Carlos Granados avisaba por aquellos días de que si la nueva unidad no era dotada personal y materialmente “no pasaría de ser un mero instrumento ornamental”.

La Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción no echó a andar de forma efectiva hasta enero del 96.

Quedó desechada la posibilidad de que la nueva fiscalía especial contara con refuerzos puntuales y se creó una plantilla fija con trabajadores de la Agencia Tributaria y de la Intervención General del Estado.

El total de integrantes del equipo era de siete personas, que junto a la ayuda de la policía pudieron investigar casos como la privatización de

Funespaña, el origen de los fondos de la Liga de Fútbol, los negocios oscuros de Jesús Gil y Gil en Marbella y las irregularidades en la construcción del AVE a Sevilla. Era un buen comienzo para los escasos medios con los que se contaba.

Su segundo año la Fiscalía especial lo arrancó reclamando la colaboración de las administraciones y lamentando que disponer sólo de seis fiscales hacía “imposible mantener la iniciativa procesal”.

Para apoyar su trabajo se añadió una unidad adscrita de la Guardia Civil con otras diez personas. En los años posteriores los efectivos crecieron y se trasladó la fiscalía a un nuevo edificio más funcional. En esos años fue fortaleciendo su relación con otros actores internacionales, pero al mismo tiempo seguía quejándose año tras año de su infradotación.

Con el comienzo del nuevo siglo la plantilla que completaba la fiscalía ascendía a 68 personas. En ese momento se empezó a estudiar la posibilidad de nombrar fiscales delegados, que sirvieran de apoyo en los lugares en los que se producían mayor número de casos. Según explica Villarejo a pesar de las reiteradas peticiones “había una cerrada oposición a crear las fiscalías delegadas en los lugares donde había más sospechas de ser nido de corruptos”.

En las carpetas de los fiscales había a comienzos de la década escándalos como: las cuentas de Gil, Filesa, Gescartera, Afinsa, Sintel, Brugal, Malaya, Palma Arena, Ballena Blanca o Gürtel son algunos de los casos que han instruido

Las competencias de la fiscalía crecieron permitiéndole investigar también asuntos relacionados con la delincuencia organizada. En esos años comenzaron a brotar como setas los casos de corrupción urbanística, que también recayeron en el ámbito de actuación de una Fiscalía que tuvo que cambiar su denominación.

En 2004 el número de causas judiciales en trámite ascendía a 122, el doble que cuando la Fiscalía comenzó su andadura efectiva en el 96.

Las diligencias se multiplicaron por dos y la carga de trabajo era cada vez mayor, por ello el nuevo fiscal jefe anticorrupción Antonio Salinas reiteraba al comienzo de su mandato en 2003 una petición que ya venía repitiéndose durante toda la andadura del organismo: “La necesidad o conveniencia de contar con fiscales delegados en todo o gran parte del territorio nacional”.

La existencia de esta figura estaba prevista en la ley por la que se creó la Fiscalía, pero lo cierto es que sólo se había conseguido tener un fiscal delegado en Barcelona.

El aluvión de casos que añadía la corrupción urbanística provocó después de años de reivindicaciones que se multiplicara el número de fiscales, que fueron ubicados en las zonas más calientes en 2006. La costa se plagó de delegados ya que desembarcaron fiscales anticorrupción en Valencia, Murcia, Sevilla, Málaga, Almería y Cádiz. En esos meses comenzó a desarrollarse la operación Malaya.

Por esas fechas la plantilla de anticorrupción ya rondaba el centenar de personas. Emilio Sánchez Ulled comenzaba a instruir el caso del Palau de la música, en Barcelona.

Lo cierto es que a finales de la década pasada la fiscalía tenía un equipo que apenas podía asumir nuevos casos debido a la complejidad de los que tenía entre manos.

La corrupción en las Baleares (con los casos que hoy envuelven a Jaume Matas e Iñaki Urdangarín) y Marbella focalizaba toda su atención hasta que estalló el Gürtel, que incluyó la exclusión del Juez de la causa Dr. Baltasar Garzón quien fuera separado de la carrera judicial por prevaricación, a pesar de su excelente investigación, la cual, podría haber generado incluso para los graves casos que nuestra realidad genera, la posibilidad de una reforma de la Ley General Penitenciaria que solo permite las escuchas telefónicas en caso de terrorismo, extendiéndolas a los necesarios supuestos hoy de corrupción, crimen organizado y lavado de dinero, una oportunidad histórica perdida.

Nuestra realidad judicial necesita brindar a nuestras sociedades respuestas positivas contra el nuevo perfil delincencial, contra los flagelos delincuenciales del siglo XXI.

Hace unos meses el propio Antonio Salinas reconocía en una conferencia que sus chicos iban “muy por detrás” de los malos. Los corruptos se esconden en despachos, llevan trajes caros y se pueden permitir pagar a personas que borren sus huellas y les sostengan en la cuerda floja que separa lo lícito de lo ilícito.

Salinas ha llegado a reclamar un órgano jurisdiccional exclusivo en la Audiencia Nacional para reducir esos cuerpos de ventaja que le sacan a los fiscales los criminales.

Después de años de reivindicaciones se nombraron por fin fiscales delegados en los puntos de la costa que acumulaban más casos de corrupción.

A pesar de las dificultades el resto de compañeros del Ministerio Público mira con respeto a este cuerpo de élite. “Trabajan con toda la presión del mundo y los partidos les atacan o piropean en función de a quien investiguen, pero está acostumbrados a los focos”, defiende el portavoz de la Asociación de Fiscales David Junquera: “La historia de la Fiscalía Anticorrupción: Pocos medios y mucho trabajo”.⁵⁷

⁵⁷ “Un mes de octubre de...” Estudios Latinos e Iberoamericanos (SBFI).word.press.com 18/11/2013

Capítulo VII. Medidas para evitar la corrupción.

7.1. Medidas adoptadas a lo largo de la historia.

Muchos conceptos u objetos que actualmente consideramos secundarios como el arado animal, una simple balanza o las artes plásticas fueron originados en el Imperio Egipcio fruto de su desarrollo económico y social. En cuanto al desarrollo histórico de la política egipcia se pueden destacar infinidad de conceptos pero si actualmente tuviéramos que destacar uno sería la primera ley anticorrupción en la cual se decretaba que suponía un delito contra la justicia el intento de recompensa por un litigante para evitar la escucha del adversario y suponía pena capital para el enjuiciado.

Esto suponía la primera regulación ante este problema social cuya nomenclatura fue “Ley de Sobornos” pero no fue hasta la constitución americana cuando se extrapolo al mundo occidental la lucha contra la corrupción. A través de impeachment o juicio político, en la cual el soborno era considerado como traición y la corrupción como acto susceptible de ser enjuiciado por las leyes vigentes de aquella época.

Primeros actos que se fueron extrapolando a las demás constituciones europeas que fuera de mantenerlo en la teoría fueron creando comisiones y agencias nacionales con el fin de intentar eliminar este concepto, parasito del desarrollo burocrático de la sociedad.

Todo ello bloqueado por las fronteras, fronteras que serían difuminadas con el efecto de la globalización del siglo XX con la creación de organismos supranacionales como la ONU o la CEE, germen de la actual Unión Europea, las cuales con sus principios originales anticorrupción lucharon y luchan a través de agencias supranacionales como la UNICRI, OLAF o RECC, de las cuales la primera forma parte de la ONU y las dos restantes de la UE.

Como fenómeno a nivel histórico se encuentra difundido por todas partes; en Inglaterra, a fines del siglo pasado era un azote en las oficinas gubernamentales. En Francia, la corrupción de la nobleza en 1780 dio origen a la Revolución, con decapitaciones para el Rey, la Reina y toda la nobleza corrupta. En Estados Unidos, el fenómeno daba mucho de qué preocuparse a la joven nación y Teodoro Roosevelt, a fin de evitarla, estableció el Servicio Civil para los empleados de gobierno. Los extremos de perversión gubernamental que se padecían en esos países hoy considerados adelantados y relativamente libres de ello se ven repetidos en naciones con atraso económico similar a los de Inglaterra en los siglos XVII y XVIII pero de independencia reciente como Uganda, Zaire, Afganistán y muchas otras en América Latina y en el sur de Europa.⁵⁸

⁵⁸ “¿Cuál fue el origen de la corrupción?” www.queaprendemoshoy.com 06/02/2013

7.2. Medidas adoptadas en otros países.

Finlandia ha sido reconocida internacionalmente como la nación menos corrupta del planeta, por esa razón vamos a exponer como ejemplo internacional su política en cuanto a evitar la corrupción se refiere. Una parte de ese logro recae en la estricta moralidad imperante en el país, a pesar de ello, y para facilitar la transparencia, también cuenta con un conjunto de principios enfocados a evitar el abuso de poder y que son insólitos en la cultura española. Esta es la manera con la que Finlandia lucha contra la corrupción:

- En Finlandia cualquier compra que realicen las Administraciones Públicas, desde un edificio hasta un bolígrafo, ha de estar ejecutada a precios de mercado e incluir, necesariamente, tres ofertas de proveedores distintos, para poder elegir la más baja. No es legal, admisible ni justificable el pago de 100 euros por un cartucho de impresora o de 1000 por una silla aunque las facturas sean correctas. Ejemplos ambos acaecidos en España y que la justicia no pudo castigar.

- Principio de transparencia total de las Administraciones públicas. Cualquier decisión tomada por un funcionario público dentro del desempeño de su profesión (excepto las relacionadas con la seguridad) puede ser conocida por el resto de ciudadanos. Nadie puede negarse a satisfacer las necesidades de información no solo de los periodistas sino de los votantes. Debido a ello actuaciones contra esa norma (como ésta) son no solo contrarias a la ética sino ilegales.

- Principio de transparencia total en las cuentas de los ciudadanos. Los fineses pueden saber cuáles son los ingresos declarados de todos los residentes en el país, ya se trate de una persona que cobre el desempleo, del artista de mayor éxito de la nación o del CEO de Nokia.

El equivalente peninsular permitiría conocer las cuentas no solo empresariales sino personales de Emilio Botín, Arturo Pérez Reverte, Felipe González, José María Aznar, Adolfo Domínguez o cada uno de los vecinos de Madrid.

- Ausencia de alcaldes: El gobierno de los municipios en Finlandia recae en "City managers", es decir, en funcionarios públicos con experiencia en la administración de entidades de esa índole. Así pues el ciudadano puede distinguir con claridad que la persona al mando es alguien supeditado a los votantes y que puede ser despedido o reemplazado por el Consejo municipal (el órgano elegido en las urnas y que ostenta la soberanía popular). Helsinki es la excepción a este modelo.

- Ausencia de cargos de designación política: En Finlandia los secretarios de Estado son funcionarios de carrera que alcanzan el puesto superando pruebas objetivas en lugar de por designación partidocrática. En 2005 se realiza una remodelación del sistema para permitir a las organizaciones políticas el poder elegir a los Secretarios de Estado, aun así muchos de ellos siguen siendo en la actualidad trabajadores públicos ascendidos por méritos propios.

- Estructura de poder colegiada: La corrupción se extiende con mayor facilidad cuando el poder se concentra solo en un individuo, es por ello que en Finlandia se promueve la toma de decisiones mediante el debate y el consenso. Al igual que el órgano político principal de las ciudades es la Asamblea popular (el alcalde solo es un trabajador público) el Consejo de ministros tiene mayor capacidad de poder que el Presidente de la República.

- Principio de acceso libre al poder. La posibilidad de convertirse en un miembro de alto rango de la administración y los ministerios fineses no recae en una élite intelectual formada en Instituciones de enseñanza concretas (como en Francia) tampoco en personas que puedan atraer la inversión de diferentes empresas para sufragar sus campañas (ejemplo de Estados Unidos) o en ciudadanos adscritos a organizaciones políticas que ascienden por los méritos internos dentro de su partido (caso español). En Finlandia los puestos son cubiertos por funcionarios públicos (siguiendo un baremo meritocrático) y cuya carrera está abierta a todos los fineses. El país evita, por tanto, tener que acudir a un modelo como el de España dónde los cargos de libre designación del gobierno (elegidos ideológicamente) reciben 200.488

euros anuales y se multiplican de manera oscura por todas las administraciones.

- Principio de proporcionalidad en el castigo. La cuantía de las multas por violar las normas suele ser proporcional a los ingresos de los individuos y las empresas. En 2001 Anssi Vanjoki, alto ejecutivo de Nokia, fue considerado culpable de conducción temeraria por romper los límites de velocidad a los mandos de su Harley Davidson imponiéndosele por ello una multa por el equivalente a 104.000 dólares de la época. Este principio de proporcionalidad en el castigo, junto a la marca social que lleva el estar envuelto en un caso de corrupción, actúa de forma extremadamente disuasoria ante posibles tentaciones para cruzar el límite de la legalidad.

En México, el IFE, órgano constitucional autónomo, es el facultado para supervisar las actividades financieras de los partidos y no obstante que frecuentemente impone elevadas sanciones a los partidos políticos o candidatos que violan la ley, las faltas cometidos por estos son reiteradas a pesar de lo rígido de la legislación.

En otro país suramericano también se han anunciado medidas drásticas, en Brasil, en donde el problema de la corrupción es inmenso, las acciones en contra de legisladores son numerosas, existen 190 diputados y senadores imputados, funcionarios y empresarios encarcelados (como los del caso “Mensalao”) y ahora se anuncia una medida, con efectos retroactivos, pues se obligará a la devolución de salarios ya cobrados que hayan excedido los 130,000 dólares (unos 170,000 pesos) mensuales.⁵⁹

⁵⁹ Así lucha Finlandia contra la corrupción (y no lo hace España)”. La saga de Dashiell.Blog.com. 04/11/2010

7.3. Medidas en los programas electorales de partidos políticos en España.

A continuación analizaremos algunas de las medidas propuestas en los programas electorales de los principales partidos políticos de España.

- Partido Popular.

- Aprobaremos con carácter inmediato y de acuerdo con los principios que inspiran el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La ley abordará desde una perspectiva integral la transparencia como un derecho de los ciudadanos y como un principio básico de actuación de todas las administraciones públicas, garantizando de manera ponderada el derecho a la protección de datos de carácter personal y salvaguardando siempre el interés general.

- Regularemos por ley las normas de conducta que regirán la actuación de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la administración general del Estado.

- Estableceremos un marco de referencias para los salarios de los altos cargos en el conjunto de las administraciones públicas adecuándose a las distintas responsabilidades que ostentan.

- Homogeneizaremos la fijación de las retribuciones de los cargos electos locales, teniendo en cuenta la dimensión de los municipios, las circunstancias socio-económicas del entorno y los recursos económicos administrados.

- Estableceremos normas claras para ofrecer una completa información sobre los presupuestos y la situación patrimonial de todos los partidos políticos, organizaciones empresariales, sindicatos,

fundaciones y ONG que reciban fondos públicos para financiar su actividad.

- Ampliaremos los mecanismos de participación de la sociedad en la elaboración de disposiciones normativas legales y reglamentarias, así como en la definición de las políticas públicas.

- Desarrollaremos un portal de la transparencia en internet que dé un acceso permanente y sencillo a los ciudadanos a todos los procedimientos de información de las administraciones públicas. Incluirá el programa de gobierno y evaluaciones periódicas de su ejecución, información sobre el presupuesto y de todos los expedientes de contratación y subvenciones, así como los nombres y la remuneración de todos los altos cargos y personal de confianza en puestos de asesoramiento técnico o político.

- Haremos accesibles a través de internet todos los presupuestos de las entidades con participación pública. Se ofrecerá la información más completa, rápida, exacta y accesible sobre todas las incidencias que ocurran desde su aprobación inicial hasta su liquidación definitiva.

- Se harán públicos y se ofrecerá el seguimiento de los indicadores que permitan evaluar la eficacia de las políticas públicas y la eficiencia en la utilización de los recursos.

- Se harán públicas de manera fácil y completa todas las subvenciones concedidas, los criterios utilizados para su adjudicación, los instrumentos de evaluación de su eficacia y la relación nominativa de sus beneficiarios.

- Mejoraremos significativamente la transparencia en los procedimientos de contratación administrativa, reforzando la competencia y la publicidad de todas las actuaciones.⁶⁰

⁶⁰

- P.S.O.E.

Como medida más concreta, el PSOE promete un cambio en el Código Penal para aumentar los plazos de prescripción de los delitos de corrupción urbanística que son el origen de la mayoría de los casos de corrupción política. El documento no señala en qué medida se elevará el plazo de prescripción, que depende de la pena máxima que pueda ser impuesta según la ley.

En sus referencias contra la corrupción, el programa dedica especial atención al urbanismo y bajo el epígrafe “por una política limpia”, propone la creación de una Agencia de Evaluación Urbanística y de Suelo, conjunta de Estado, Comunidades Autónomas y una representación municipal, que tendrá independencia funcional en sus actuaciones, que asumirá la evaluación y el control de los instrumentos de ordenación urbanística en relación con el respeto de la legalidad urbanística, ambiental y de ordenación del territorio y con atención especial a los intereses supralocales afectados. “La oposición de la Agencia impedirá el desarrollo de las actuaciones urbanísticas controvertidas hasta la decisión de los tribunales”, indica el documento, en una propuesta que precisaría del beneplácito de las administraciones autonómicas, que tienen transferida la competencia de urbanismo.

Otra de las medidas novedosas y a favor de la transparencia, concepto que el programa menciona más de una veintena de veces, es la de la publicación obligatoria de las retribuciones percibidas por los directivos de las grandes empresas en la Cuentas Anuales de sus sociedades. Tal como explica el documento, la transparencia de las remuneraciones de los ejecutivos comenzó a abordarse con una directiva aprobada por el Parlamento Europeo en noviembre de 2010. “Desde entonces varios países entre ellos EE.UU., Francia o Alemania han adoptado medidas en este sentido”, justifica y añade que “los socialistas propondremos que también en España se introduzcan mejoras en los sistemas de remuneración de los directivos de grandes empresas”, entre las que se encuentra la publicación de sus retribuciones individuales.

De forma más amplia, el programa apela a la “buena gestión y la eliminación de cualquier práctica corrupta” como “elementos centrales para los intereses de la comunidad y para la propia legitimidad de las instituciones”. Así, indica que “estamos dispuestos a ejercer plenamente todas las posibilidades de control administrativo y judicial y a reforzar la posición pública de los cuerpos de asesoría y vigilancia técnica en relación con las actuaciones de los responsables políticos de cualquier nivel territorial”, aunque no precisa de qué manera.

La manida “tolerancia cero para la corrupción y los corruptos” es una de las afirmaciones del programa, que asegura que “la exigencia ética en el comportamiento de los cargos públicos debe ser absoluta, y para ello estableceremos referencias normativas de obligado cumplimiento para las retribuciones públicas y penalizaremos la práctica del transfuguismo”.

Como ya anunció Pérez Rubalcaba, su programa apuesta por la creación de una Oficina de Lucha Contra el Fraude de carácter especializado para el establecimiento de un nuevo modelo de lucha contra el fraude. La oficina estará integrada, en el caso de que el PSOE gane las elecciones, por funcionarios y órganos intervinientes en la lucha contra el fraude fiscal y aduanero, fraude a la Seguridad Social, tramas organizadas para la defraudación, prevención y represión del blanqueo de capitales y lucha contra las vertientes financieras de la criminalidad organizada y la corrupción. Sin embargo, en este caso, los socialistas no apuntan a un posible incremento del plazo de prescripción de los delitos fiscales que, sin embargo, sí ha sido reclamado, por ejemplo, por la Agencia Tributaria, y que ha supuesto el archivo de varios casos de corrupción.

El PSOE vuelve a llevar en su programa la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que pretende, entre otras cosas, adoptar las reformas legales necesarias para garantizar que los cargos públicos no puedan cobrar más de un sueldo de las Administraciones

Públicas o de los partidos políticos, es decir, la acumulación de sueldos, contra la que también se proponen iniciativas en sus medidas de austeridad.⁶¹

- Izquierda Unida.

- Aprobación de una ley integral y severa anti-corrupción, incorporando el delito de enriquecimiento ilícito (patrimonio injustificado) o presunciones sobre la titularidad de bienes u obligaciones de declarar o medidas cautelares que impongan el cese de políticos imputados y el abandono del cargo. Los corruptos tendrán que asumir los costes directos e indirectos que reportan de sus acciones delictivas: aquello evadido o dañado, perjuicios a terceros, costes de restitución del derecho lesionado y costes judiciales.

- Control estricto del absentismo de los cargos electos en sus respectivas responsabilidades.

- Sanciones específicas por dejación de funciones.

- Supresión de los privilegios en el pago de impuestos, los años de cotización, el monto de las pensiones y en general cualquier privilegio socio-laboral o fiscal.

- Los salarios de los representantes electos no pueden exceder al del funcionario de rango más alto de la administración en la que ejerce su labor.

- Eliminación de la inmunidad asociada al cargo en lo relativo a los delitos de corrupción.

- Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.

- Publicación obligatoria del patrimonio de todos los cargos públicos.

⁶¹ 2 www.psoe.es 01/11/2011

- Reducción de los cargos de libre designación.
- Regulación estricta de incompatibilidades durante el ejercicio de cargos públicos para evitar la simultaneidad con la participación en entidades privadas con ánimo de lucro.
- Regulación estricta de las incompatibilidades tras el ejercicio de cargos públicos para evitar el enriquecimiento basado en la información obtenida durante el desempeño de dichos cargos.
- Adopción de medidas estrictas contra el transfuguismo.
- Revocabilidad de los cargos públicos. Se incluirá en la Constitución el procedimiento de revocatorio o moción de censura ciudadana del Presidente del Gobierno, de los presidentes de las Comunidades Autónomas y alcaldes y de los diputados y senadores, adaptándolo a los diferentes procedimientos de elección de cada uno de estos cargos. El procedimiento de revocación se podría poner en marcha transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el cargo público por un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras de la circunscripción. Una vez conseguidas las firmas suficientes se sometería a votación popular la propuesta de revocación.⁶²

⁶² www.iu.es 01/11/2011

7.4. Medidas propuestas.

La corrupción es un cáncer para la democracia y causa de desprestigio de la política y lo público. La corrupción no es sólo un problema moral sino estructural con raíces económicas y sociales en el capitalismo.

La tolerancia social frente a la corrupción tiene que cambiar. Esta regeneración requiere tanto cambios normativos como un cambio cultural impulsado por una autoreforma de los propios partidos políticos. La regeneración de la vida democrática sólo será posible mediante:

- Aprobación de una ley integral y severa anti-corrupción, incorporando el delito de enriquecimiento ilícito (patrimonio injustificado) o presunciones sobre la titularidad de bienes u obligaciones de declarar o medidas cautelares que impongan el cese de políticos imputados y el abandono del cargo. Los corruptos tendrán que asumir los costes directos e indirectos que reportan de sus acciones delictivas: aquello evadido o dañado, perjuicios a terceros, costes de restitución del derecho lesionado y costes judiciales.
- Control estricto del absentismo de los cargos electos en sus respectivas responsabilidades.
- Sanciones específicas por dejación de funciones.
- Supresión de los privilegios en el pago de impuestos, los años de cotización, el monto de las pensiones y en general cualquier privilegio socio-laboral o fiscal.
- Los salarios de los representantes electos no pueden exceder al del funcionario de rango más alto de la administración en la que ejerce su labor.
- Eliminación de la inmunidad asociada al cargo en lo relativo a los delitos de corrupción.

- Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.
- Publicación obligatoria del patrimonio de todos los cargos públicos.
- Reducción de los cargos de libre designación.
- Regulación estricta de incompatibilidades durante el ejercicio de cargos públicos para evitar la simultaneidad con la participación en entidades privadas con ánimo de lucro.
- Regulación estricta de las incompatibilidades tras el ejercicio de cargos públicos para evitar el enriquecimiento basado en la información obtenida durante el desempeño de dichos cargos.
- Adopción de medidas estrictas contra el transfuguismo.
- Revocabilidad de los cargos públicos. Se incluirá en la Constitución el procedimiento de revocatorio o moción de censura ciudadana del Presidente del Gobierno, de los presidentes de las Comunidades Autónomas y alcaldes y de los diputados y senadores, adaptándolo a los diferentes procedimientos de elección de cada uno de estos cargos. El procedimiento de revocación se podría poner en marcha transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el cargo público por un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras de la circunscripción. Una vez conseguidas las firmas suficientes se sometería a votación popular la propuesta de revocación

La corrupción política vinculada a la corrupción urbanística, tal y como se analizaba en el anterior “Pacto contra el Transfuguismo”, se configura como una verdadera “patología política” de nuestro tiempo y de nuestro país.

Si bien la corrupción siempre existió, la ciudadanía por el contrario, confió en la democracia para su erradicación. En todo caso, ésta no debe permitir ni su existencia ni su tolerancia.

El modelo de crecimiento de nuestro país por otro lado y, particularmente en los últimos años, se ha asentado de forma creciente y desproporcionada en el sector inmobiliario, en el de “desarrollo” del territorio y en el sector de la construcción vinculado a lo anterior (especialmente a partir del despliegue de la ley del suelo del 99); lo que no ha hecho sino acrecentar el fenómeno.

Colateralmente hemos asistido al nacimiento de candidaturas “independientes” y de “partidos de constructores” (cuando no a un asalto a aparatos locales de los partidos) con un mismo objeto: acceder a las instituciones democráticas, buscando el fin particular por sobre el interés público.

Estamos convencidos que esos fenómenos tiene efectos demoledores sobre la gobernabilidad de ayuntamientos, diputaciones o Comunidades Autónomas. Pero va más allá: es un verdadero golpe mortal a la confianza de los ciudadanos y ciudadanas en las instituciones democráticas, en las formaciones políticas, en el sistema de partidos que consagra la Constitución en su preámbulo, como sistema de participación política de la ciudadanía.

Y sin embargo, la mayoría de alcaldes y alcaldesas, de concejales y concejalas, trabajan honestamente por el bienestar de los ciudadanos y el futuro de ciudades y pueblos de nuestro país y han de soportar, en cambio, la mala imagen que proyectan cuatro inmorales sobre la vida pública.

Razón de más para mostrarnos tajantes y separar sin contemplación las manzanas podridas de las sanas.

En el tiempo, la corrupción como fenómeno político, lejos de remitir desde la firma del Pacto anti transfuguismo, se ha mostrado, al contrario, como difícil de erradicar tan sólo con ese instrumento y más bien ha extendido sus tentáculos, en el transcurso de los años, por la diversa geografía del país.

Hemos sido objeto, incluso, del seguimiento por el Parlamento europeo sobre el desarrollo insostenible de nuestro urbanismo, de la

atención también de las Naciones Unidas y sus comisionados. La causa: las dimensiones inconcebibles del fenómeno de dilapidación del territorio en nuestras costas y en nuestro entorno natural.

Ni que decir tiene que, en este tiempo tampoco los Ayuntamientos consiguieron la tan anhelada suficiencia financiera que no les hiciera depender tanto de los impuestos y licencias vinculados a la acción sobre el territorio (reforma de las haciendas locales), ni tuvieron mayores competencias en una visión estratégica de su papel en las diversas CC.AA., ni hemos logrado hasta hoy una potente Ley de Bases del Gobierno local que suponga un salto cualitativo en su capacidad de autogobierno.

Todo ello cuando ya nuestras instituciones locales son mayores de edad y han demostrado sobradamente ser la institución más solvente a la hora de resolver los problemas de los ciudadanos y ciudadanas.

Incluso la legislación, que en este tiempo ha intentado poner coto al fenómeno de corrupción política y urbanística así como las acciones de gobierno, se han mostrado claramente insuficientes.

Cabe por tanto ser más osados si no queremos que la política vaya cada vez más ligada a la percepción ciudadana vinculada a estos fenómenos de corrupción.

Sostenemos que, en el futuro, las CC.AA. deben jugar un papel más activo en atajar la corrupción urbanística. Hasta ahora, la importancia de su intervención permanecía diluida. Pareciera que la cuestión fuese cosa de ayuntamientos y gobierno central.

Pero no es así. Los gobierno autónomos van ser claves en la erradicación del fenómeno, pues a ellos y sus respectivos parlamentos, les compete crear las condiciones de todo tipo para invertir las tendencias nefastas que hemos apuntado.

Conocemos pues todas las raíces de la corrupción urbanística: las de orden político, económico, de modelo de desarrollo etc., pero no debe

servir ello para mostrarnos impotentes ante una situación que socava la democracia misma.

Estamos a tiempo de atajarla y debemos hacerlo, precisamente porque aún es episódica en la inmensa mayoría de instituciones democráticas.

Los Partidos Políticos han nacido constitucionalmente para ser vehículos de participación ciudadana y columna vertebral del sistema democrático de nuestro país. Aquí y ahora tenemos una responsabilidad histórica: debemos comprometernos contra las conductas y prácticas que cuestionan las instituciones mismas y buscar soluciones inmediatas en el marco de los cambios legislativos, las acciones de gobierno en las diversas instituciones, los comportamientos de los cargos electos, etc., con el fin de erradicar definitivamente dichas prácticas allí donde existan.

- Las acciones de ética y transparencia de los partidos políticos y cargos públicos.

• Todas las formaciones políticas elaborarán un “Código ético de conducta del cargo público” que trasladarán a sus respectivos estatutos y en el que se recogerán los principios de compromiso en la lucha contra la especulación urbanística, el tráfico de influencias, las malversaciones de recursos públicos o privados, el enriquecimiento injustificado de los cargos públicos, la degradación medioambiental del territorio, así como el compromiso de desarrollo del presente Pacto.

• Las formaciones políticas que suscriben este Pacto y sus cargos públicos se comprometen de manera activa y efectiva a denunciar ante la fiscalía y a colaborar con la justicia, ante cualquier dato de corrupción que conozcan en el ejercicio de sus responsabilidades como cargos públicos.

• Igualmente, las formaciones políticas que suscriben se comprometen a utilizar e impulsar mecanismos de participación democrática, de consulta popular como mejor mecanismo de lucha contra la opacidad y el control democrático de las instituciones.

- Nos comprometemos asimismo a fortalecer de manera clara los contenidos del vigente “Pacto anti transfuguismo”. En ese sentido y a partir del presente acuerdo, hacemos nuestro el no conformar gobiernos en Ayuntamientos y CC.AA. con aquellos que hubiesen abandonado alguna de las formaciones políticas firmantes o se encontraran imputados o procesados en firme por los tribunales, por delitos relacionados con la corrupción política y urbanística.

Las acciones del Gobierno Central.

- Potenciar y reforzar los recursos materiales y personales, así como la especialización en estas temáticas, de la judicatura, fiscalía y fuerzas y cuerpos de la Seguridad del Estado dirigidos a combatir los delitos contra la ordenación del territorio, contra la corrupción inmobiliaria, el blanqueo de dinero y las decisiones o casos de prevaricación que se puedan producir en todo el territorio del Estado.
- Investigación y persecución por la agencia tributaria de los incrementos desmesurados del patrimonio carentes de justificación.
- Mejorar los medios materiales y humanos de las fiscalías de los Tribunales Superiores de la Justicia de las CCAA especialmente en aquellas más afectadas por este tipo de delitos al objeto de que éstas puedan atender las importantes funciones constitucionales encomendadas al Ministerio Fiscal.
- Plan de actuación frente a la corrupción urbanística donde estén implicados todos los ministerios en base a los siguientes objetivos:
 - Una ordenación del territorio de carácter estratégico y sustentada en criterios de utilidad pública y medioambientalmente sostenible, cuyos factores primen sobre el mero “desarrollo territorial autónomo”.
 - La planificación de las infraestructuras con esos mismos criterios.

- Acentuar el régimen de incompatibilidad de cargos públicos en las diversas esferas de la administración que tuvieren relación con la planificación del territorio y de las infraestructuras.

- Creación de dos nuevos registros públicos: el de recalificaciones de suelo y el de tenedores de billetes de 500 Euros.

- Apoyo a las moratorias urbanísticas que pudieran emprender las diversas CC.AA., para las zonas saturadas de procesos urbanísticos, a través del conjunto de competencias que las leyes reservan al Gobierno Central y a los Organismos y Confederaciones de las que forma parte.

Las acciones de modificación legislativa.

- Ley Básica de Gobierno y Administración local para situar a los ayuntamientos con poderes y financiación suficiente, que son condición necesaria para erradicar la corrupción en dichas instituciones.

- Elaboración de una Ley Básica del Estado que contemple las condiciones mínimas del desarrollo territorial tendente a garantizar que los desarrollos urbanos reúnen las condiciones de adecuación a los crecimientos naturales de población, recursos de agua, movilidad sostenible, dotaciones sanitarias, educativas, etc., todas ellas preceptivas y de obligado cumplimiento para su tramitación legal.

- Modificaciones a la ley electoral con el fin de apartar de las instituciones de modo preventivo a quienes sean procesados por delitos de corrupción, prevaricación con fines de lucro, tráfico de influencias, enriquecimiento injusto con recursos públicos o privados, malversación de caudales públicos, etc.: Límites a la financiación privada y transparencia de las fundaciones vinculadas a las formaciones políticas.

- Reforma y transparencia de la ley de financiación de partidos políticos.

- Desarrollo urgente, tras su aprobación, de lo que es el proyecto de Ley del suelo que contempla nuevas medidas en relación a la lucha contra la especulación y la corrupción.
- Asegurar que las plusvalías del urbanismo estén sujetas al interés general: los beneficios derivados de las recalificaciones del suelo y de una mayor edificabilidad deben revertir en la sociedad.
- Reformas legales tendentes a la regulación y transparencia: la regulación de incompatibilidades de todos los altos cargos de gobiernos municipales, así como de miembros de las Comisiones provinciales y Autonómicas de urbanismo, en relación con responsabilidades empresariales o profesionales de nivel directivo, vinculadas a la construcción y el urbanismo.
- Reforma del delito de prevaricación y cohecho con el fin de garantizar su efectividad en la lucha contra la corrupción política ligada al urbanismo.

Las acciones en las CC.AA. y los Ayuntamientos.

- Estudio y ejecución de una moratoria urbanística para las zonas saturadas de proyectos urbanísticos que puedan ser insostenibles o en contradicción con los valores del patrimonio natural en base a las competencias de los Gobiernos Autónomos.
- Reforzar la evaluación ambiental de los procesos urbanísticos. Aplicación firme de las directivas europeas de evaluación ambiental. Preservar del proceso urbanizador, los suelos de significativo valor ecológico, paisajístico o cultural y los que se consideren, en ese sentido, necesarios como reserva para el futuro.
- Elaboración en las CCAA de las respectivas leyes de Ordenamiento Estratégico del Territorio.

- Asunción plena de las responsabilidades de las CCAA en la ordenación del territorio mediante los Planes Territoriales Supramunicipales que deben ser elaborados con los criterios de participación de la ciudadanía, equidad y solidaridad interterritorial.
- Establecer límites al crecimiento urbano. Dichos límites deben fijarse en función de diversos parámetros objetivos: demandas económicas y demográficas reales, capacidad de absorción del crecimiento; dotación de los servicios e infraestructuras existentes y la capacidad del medio natural de sustentarlos.
- Sometimiento por ley, a la información pública de todos los acuerdos e instrumentos de planeamiento urbanístico incluyendo especialmente los convenios municipales.
- Perseguir las recalificaciones indiscriminadas.

Estas deberían ser algunas de las medidas a tomar:

- Reforma fiscal favorable para las rentas más bajas, una reforma de los impuestos de patrimonio y sucesiones. Implantación de la Tasa Tobin, la cual grava las transferencias financieras internacionales y supresión de los paraísos fiscales.
- Reforma de las condiciones laborales de la clase política para que se abolan sus sueldos vitalicios. Que los programas y las propuestas políticas tengan carácter vinculante.
- Rechazo y condena de la corrupción. Que sea obligatorio por la Ley Electoral presentar unas listas limpias y libres de imputados o condenados por corrupción.
- Total transparencia de las cuentas y de la financiación de los partidos políticos como medida de contención de la corrupción política.

- Supresión de los privilegios de los políticos:
 - Se pide el control estricto del absentismo de los cargos electos en sus respectivos puestos. Sanciones específicas por dejación de funciones.
 - La supresión de los privilegios en el pago de impuestos, los años de cotización y el monto de las pensiones. Equiparación del salario de los representantes electos al salario medio español más las dietas necesarias indispensables para el ejercicio de sus funciones.
 - Eliminación de la inmunidad asociada al cargo. Imprescriptibilidad de los delitos de corrupción.
 - Publicación obligatoria del patrimonio de todos los cargos públicos.
 - Reducción de los cargos de libre designación.
- Medidas contra la corrupción (incluyendo más control y aumento de las penas)
- Fiscalidad
 - Aumento del tipo impositivo a las grandes fortunas y entidades bancarias.
 - Eliminación de las SICAV.
 - Recuperación del Impuesto sobre el Patrimonio.
 - Control real y efectivo del fraude fiscal y de la fuga de capitales a paraísos fiscales.
 - Promoción a nivel internacional de la adopción de una tasa a las transacciones internacionales (tasa Tobin).

- Democracia directa vía participación ciudadana, referéndums e Iniciativas Legislativas Populares

- Libertades ciudadanas y democracia participativa

- No al control de internet. Abolición de la Ley Sinde.

- Protección de la libertad de información y del periodismo de investigación.

- Referéndums obligatorios y vinculantes para las cuestiones de gran calado que modifican las condiciones de vida de los ciudadanos.

- Referéndums obligatorios para toda introducción de medidas dictadas desde la Unión Europea.

- Modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social, donde el voto en blanco y el voto nulo también tengan su representación en el legislativo.

- Independencia del Poder Judicial: reforma de la figura del Ministerio Fiscal para garantizar su independencia, no al nombramiento de miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial por parte del Poder Ejecutivo.

- Establecimiento de mecanismos efectivos que garanticen la democracia interna en los partidos políticos.

- Listas electorales abiertas.

- Medidas para garantizar la responsabilidad política.

- Exigencia de requisitos para políticos.

- Transparencia en la Administración.

Calificar todo el suelo como suelo público, puesto que es un bien de primera necesidad imprescindible para poder ejercer derechos esenciales: vivienda, sanidad, educación, industrias, redes de

movilidad....

Así mismo, es necesario fijar un precio máximo en la venta del suelo que evite la acción especulativa de las grandes inmobiliarias y entidades financieras (bancos, cajas...) principales propietarios de suelo que esperan años hasta que fuerzan el aumento de precios.

Limitar las plusvalías urbanísticas al valor del trabajo realizado en ellas y que estas reviertan mayoritariamente en beneficio de la sociedad, tal como exige la Constitución. Es decir, el precio del suelo sólo puede modificarse en función de los costes de urbanización, servicios y demás valor añadido real.

Prohibición de venta y/o subasta del suelo público. Utilizar la figura del derecho de superficie en la cesión de suelo a los promotores y hacerlo son sin posibilidad de alterar a posteriori el volumen edificable.

Aumentar por parte de los ayuntamientos y entes públicos la promoción pública de vivienda para garantizar el derecho a una vivienda digna.⁶³

⁶³ Material propio.

7.5. Medidas y estrategias para la transparencia.

Propuestas para una democracia plena y participativa.

Proponemos el Estado Social Participativo que, manteniendo la centralidad de lo público, promueva el interés colectivo, la equidad y la solidaridad, mediante la descentralización del poder y la articulación de mecanismos participativos que permitan un proceso de toma de decisiones más coproducido, más consensuado con las propias ciudadanas y ciudadanos.

Un modelo de democracia avanzada necesita una sociedad civil fuerte y vertebrada, en la que las organizaciones y colectivos sociales contribuyan a la democratización y transformación de la sociedad.

Se trata de avanzar hacia una democracia participativa que ponga a los ciudadanos en el centro de la política y posibilite su participación en las decisiones de los Gobiernos, en la planificación y ejecución de las políticas públicas y en la gestión de los servicios públicos.

Para ello es imprescindible extender la democracia participativa a las empresas públicas y privadas. Queremos cambiar la tendencia actual neoliberal de convertir a los ciudadanos en sujetos pasivos y acríticos, “consumidores” de servicios.

La participación requiere:

- Potenciar la organización de la sociedad civil. Establecer la democracia participativa en la estructura social como eje vertebrador, incluyendo a los sindicatos y partidos políticos.
- Una implicación directa del Estado en la educación democrática de los adultos, de niños y jóvenes, para fomentar y facilitar los procesos de participación. La Educación para la Ciudadanía no es suficiente, al menos tal y como está planteada

- Establecer mecanismos de participación a todos los niveles de la esfera pública, incluyendo en la Constitución el desarrollo de la participación como un derecho y obligando al establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en los distintos niveles de gobierno y respecto a las distintas materias y especialmente en las decisiones socioeconómicas.
 - La reforma total del procedimiento de Iniciativa Legislativa Popular que permita realmente la participación ciudadana en el procedimiento legislativo.
 - Ser autorreglamentados y vinculantes, con elección de delegados con mandato imperativo de la asamblea y democracia directa (un hombre o una mujer un voto).
 - Elaboración del presupuesto por programas, con terminología comprensible y con objetivos claros que faciliten el seguimiento periódico y el control de su cumplimiento.
 - Contar con espacios deliberativos previos al proceso asambleario.
 - Establecer sistemas de seguimiento de lo aprobado y control social, es decir, establecimiento de rendición de cuentas
 - Ir encaminados a la inclusión social y a la superación de las desigualdades
 - Generar información para la aprobación del proceso por parte de la ciudadanía, poniendo al servicio del proceso a las instituciones y a su maquinaria administrativa
 - Tener perspectiva género.
- Recuperar el papel de los barrios como célula básica de la actividad municipal, con la participación de los movimientos vecinales y sociales y en particular con las organizaciones de mujeres.

- Crear la figura del Defensor del Ciudadano para agilizar la respuesta de los ayuntamientos cuando la ciudadanía considere vulnerados sus derechos.

- Adecuar la estructura y el funcionamiento de las administraciones públicas al proyecto participativo.

- Fomentar la participación de las mujeres para asegurar una democracia paritaria. Paridad en los ámbitos de representación.

- Fomentar espacios públicos para la participación.

- Crear instrumentos de evaluación de las políticas públicas.

- Desarrollo del voto electrónico para facilitar la participación popular en la toma de decisiones y el control de los representantes elegidos.

Propuestas para democratizar el funcionamiento de las instituciones.

- Reforma de los Reglamentos de funcionamiento de las Cortes Generales, de los Parlamentos Autonómicos y de los Plenos Municipales para asegurar la transparencia en la toma de decisiones, la participación de las minorías y el control de las actividades del poder ejecutivo y la participación de la sociedad en los mismos.

- Autonomía financiera de las administraciones locales:

- Cumplir los pactos de la FEMP, en la política de los tres tercios, para hacer efectiva la suficiencia financiera de los ayuntamientos, como administración gobernada por la ciudadanía y garantizar la atención a los vecinos.

- Ley de Financiación Local que defina los recursos y las competencias de las administraciones locales.

- Recomposición de la actual estructura del gasto, que condena a las administraciones locales a una subfinanciación estructural que deja herida la autonomía local y a la prestación de servicios por los

ayuntamientos, los cuales asumen competencias impropias a causa de la presión social y la dejadez de las otras administraciones.

- Eliminación de las diputaciones como instituciones obsoletas y transferencia de sus competencias autónomas, respetando las particularidades insulares y fomentando la creación de mancomunidades de servicios entre los ayuntamientos.

Propuestas para el acceso a la información pública.

Una democracia plena requiere de una mayor transparencia en las instituciones públicas. Los ciudadanos tienen derecho a saber y a la libertad de información. Son los ciudadanos los que detentan el derecho a la información.

El derecho de acceso a la misma es un derecho fundamental.

El derecho de acceso a la información es el derecho que tiene toda persona a solicitar y recibir información de entidades públicas, así como de entidades privadas en la medida en que éstas desempeñen funciones públicas.

En una verdadera democracia sólo es posible una auténtica participación por parte de la ciudadanía si ésta puede acceder en igualdad de condiciones a todo tipo de información que se encuentre en poder de cualquier autoridad pública o de cualquier entidad privada que realice funciones públicas. La mejor herramienta para garantizar el pleno reconocimiento y ejercicio de este derecho es la existencia de una ley específica de acceso a la información.

La información de las instituciones públicas debe ser accesible a los ciudadanos y, al mismo tiempo, las instituciones deben ser proactivas en el ofrecimiento y puesta a disposición de esa información para los ciudadanos.

España es uno de los pocos países de la UE que carece de una ley que regule el acceso a la información pública, por lo que se debería

impulsar la elaboración de una Ley de Acceso a la Información Pública basada en los siguientes principios:

- El derecho de acceso a la información es un derecho fundamental de toda persona, que debe aplicarse sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante y que debe poder ejercerse sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.
- El derecho de acceso a la información se aplica a todas las entidades públicas, a todos los poderes del Estado y a todas aquellas entidades privadas que realicen funciones públicas.
- El derecho de acceso a la información se aplica a toda la información elaborada, recibida o en posesión de las entidades públicas, sin importar cómo esté almacenada. No se podrá imponer ninguna condición o restricción a la reutilización de la información recibida.
- Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito.
- Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes, cada entidad pública y privada designará Responsables de Información que gestionará las solicitudes, ayudará a los solicitantes en sus búsquedas de información.
- Principio de publicidad de la información: el secreto y la denegación de la información son la excepción y sólo podrá fundamentarse en razones específicas incluidas en la ley de acceso a la información, como la seguridad nacional o la investigación de delitos.
- Toda persona tiene el derecho a recurrir las denegaciones de acceso o la no contestación a las solicitudes realizadas.
- Las entidades públicas, a iniciativa propia, deben poner a disposición del público información básica y esencial sin que sea necesario realizar una solicitud.

- El derecho de acceso a la información debe ser garantizado por un órgano independiente.⁶⁴

⁶⁴ Democracia Real Ya. Movimiento 15M. 19/07/2013

7.6. Medidas de responsabilidad política.

El viernes 2 de marzo de 2012 en el Salón de Pleno de Las Cortes Valencianas tuvo lugar la sesión de este año del Parlamento Universitario que reúne a 70 estudiantes de enseñanza superior, 10 por cada una de las 7 Universidades Valencianas.

Finalmente el equipo de la Universidad Politécnica fue elegido Consell y su portavoz y expositora de la propuesta legislativa sobre responsabilidad política, María Pilar Gimeno Santamarina, Presidenta del Consell defendió ya el texto articulado del Proyecto de Ley en la sesión del 27 de abril. El respaldo a esta propuesta fue muy amplio ya que se impuso por 41 votos a 20 a la Universidad Católica de Valencia.

Nos parece que las ideas que se exponen en esta iniciativa legislativa de los Universitarios debieran hacer reflexionar a los políticos profesionales.

I. Idea de Proposición de Ley.

Actualmente, con una crisis no únicamente económica sino también de valores, consideramos imprescindible la creación de una Ley de Responsabilidad (o Regeneración) Política.

La cual basaremos en las siguientes medidas:

- Regeneración Política.
- Diputado como sinónimo de Gestor Público.
- Plan Específico de Calidad
- Consecuencias Penales a la Irresponsabilidad del Gestor Público
- Igualdad Jurídica del Voto.

II. Proposición de Defensa ante el Pleno de les Corts.

Señorías, como bien ustedes son conocedores y conscientes, nos encontramos ante la mayor crisis desde la ocurrida en el año 1929, pero no hablo únicamente de una crisis económica, estoy hablando de una profunda crisis de valores, y es que las personas han protagonizado movimientos colectivos como el 15-M, y estas personas, cada día que pasa, se encuentra más alejada de la clase política, es decir, de nosotros, sus representantes.

Es por ello, que ante este Pleno de les Corts presentamos esta Proposición de Ley de Responsabilidad Política, para poder ser capaces no solo de gestionar mejor los recursos de la ciudadanía, sino ser más cercanos a ellos.

Somos Gestores Públicos, en otras palabras, debemos comportarnos como si la totalidad de la Comunitat Valenciana, desde Vinaroz a Orihuela, fuere una empresa, de la cual en la actualidad tenemos 5 millones de accionistas, que con sus impuestos financian todos los servicios y competencias que nos son atribuidas por la Constitución y desarrolladas en nuestro Estatut d'Autonomia. Pero es más, la postura de este Grupo Parlamentario es la de pensar que les Corts Valencianes fuéramos el gran Consejo de Administración de esta empresa llamada Comunitat Valenciana.

En esta exposición de motivos vamos a darle una pequeña vuelta más a la tuerca, nuestros conciudadanos no son únicamente nuestros accionistas o prestadores de dinero al erario público, son además nuestro cliente final, usuario de nuestros servicios, y estos deben valorar si les son o no satisfactorios.

Consideramos que este Proyecto de Ley es el más válido para realizar una Responsabilidad Política de las cuales vamos a desarrollar cinco ejes:

- Regeneración Política
- Ser diputado es un honor y no un privilegio.
- Planes específicos de la Calidad en la Administración y los Municipios
- Consecuencias Penales a las irresponsabilidades políticas
- Igualdad legal, ante el voto.

En estos términos basaremos nuestras claves que no solamente nos ayudarán a llevar a cabo una mejor gestión, sino a acercarnos a lo que demandan nuestros ciudadanos, que como hemos dicho son nuestros accionistas y principales clientes.

En primer lugar, hablaremos de la Regeneración Política.

Aristóteles uno de los padres de la Democracia afirmaba en su obra Política que Democracia es la capacidad de Gobernar y ser Gobernados, de estas palabras debemos extraer que cualquier persona puede y debe gobernar, puesto que será un mal ciudadano aquel que no se preocupe por estado de su Polis.

De aquí emana nuestra primera propuesta en este ámbito, y esta no es otra que la, elección directa, de nuestros Diputados, propondremos un cambio de la Ley Electoral Valenciana, para que nuestros Diputados sean elegidos libremente por los votantes.

La segunda iniciativa que proponemos señorías, en este apartado de Regeneración Política es el de la limitación del mandato de los miembros del Consell a dos periodos de gobierno, es decir máximo ocho años, consideramos que durante el espacio temporal de 8 años, es suficiente para realizar una función pública y que su mandato pueda ser efectivo, y el de los miembros del Poder Legislativo a un máximo de tres legislaturas, 12 años.

Finalizaremos este primer eje de Regeneración política, introduciendo la cláusula de la Moción de Censura Popular. Esta cláusula de Moción de Censura Popular, se centraría en el marco de las Iniciativas Legislativas Populares. Esta Iniciativa Legislativa Popular de Moción de Censura, únicamente podrá realizar a partir del inicio del tercer año de mandato, es decir, daremos como mínimo una continuidad de trabajo al Gobierno de 2 años, para que pueda llevar a cabo sus propuestas políticas.

Esta cláusula la vamos a usar con la siguiente fórmula: En primer lugar se deberá suscribir al menos la Mayoría Absoluta del Censo Electoral, acreditándose con el Documento Nacional de Identidad, al igual que el marco de las Iniciativas Legislativas Populares.

En segundo lugar el Pleno de les Corts deberá tomar en consideración o no esta Iniciativa Legislativa Popular de Revocación o Moción de Censura, de pronunciarse si interpone o no su derecho de veto, por Mayoría Absoluta.

En el caso de no interponer el veto, el Presidente de la Generalitat cesará de su cargo y con él sus Consellers, convocando nuevamente elecciones legislativas que determinen una nueva composición de les Corts.

En el caso contrario, es decir, que les Corts digan no a la Moción de Censura Popular, será convocado un Referéndum en un plazo no inferior a 15 días ni superior a 30 para dirimir la Iniciativa Legislativa Popular.

El segundo eje que pretendemos con la creación de esta ley de Responsabilidad Política es el de hacer sinónimos los conceptos Político a Gestor Público. Desde el punto de vista del Grupo Parlamentario Politécnico, el cual tengo el orgullo de poder representar, ser Diputado es un honor y no lleva consigo el término privilegio, así lo pensaban en la Antigua Grecia y es la teoría que defenderemos, los políticos estamos al servicio de los ciudadanos, y si

a ellos les estamos pidiendo fuertes ajustes de cinturón, nosotros, la clase política, es decir, sus representantes no podemos ser menos.

Por ende, este eje lleva aparejados tres medidas que acompañan que la condición de político o en este caso Diputado, sea la de un mero gestor público.

La primera medida en este aspecto será el establecimiento de un tope salarial a los Diputados, el cual no podrá ser mayor que el salario base de un Funcionario de Carrera Adscrito al Grupo A, los miembros de les Corts, los debemos considerados Empleados Públicos, ello si con carácter interino o de temporalidad en función de los resultados electorales, además los Complementos estipulados en su salario serán proporcionales a la obligaciones de su cargo.

Además suprimiremos las duplicidades en las percepciones económicas recibidas con arreglo a su cargo, tales como, la retribución de asistencia a los Plenarios o Comisiones, su asistencia va ligada a su cargo y no podemos retribuirle dos veces

La segunda medida en este aspecto es la asimilación de la eliminación de un privilegio que ostentan sus señorías, cada año cotizado como miembro de la Asamblea Legislativa, contabilizará como un año cotizado más, asemejándonos al sistema de cotización del ciudadano, puesto somos sus representantes, y como tal hay que hacer ejemplo de austeridad.

La tercera y última medida es la supresión de la condición de aforado, por el mero hecho de ser Diputado, por tanto eliminaremos el privilegio de que si un miembro de la Cámara deba ser juzgado, lo será a través de los Juzgados Ordinarios, como cualquier ciudadano y no por la Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

Transparencia y Claridad, es nuestro tercer eje de la Proposición de Ley de la Responsabilidad Política, aplicaremos por tanto la Normativa ISO para garantizar la eficacia y eficiencia de toda la Administración de la Generalitat Valenciana y de nuestros Ayuntamientos.

Esta Calidad de Vida, la aplicaremos también en nuestras políticas sociales; por mandato estatutario que como mínimo se destine el 70% de los Presupuestos de la Generalitat Valenciana al Gasto Social, o lo que es lo mismo invertir en Salud, Educación y Dependencia.

Nos adentramos ya en el cuarto eje de nuestra Ley de Responsabilidad Política, la sociedad actual está demandando un cambio en el modelo de gestión, en los tiempos actuales donde las vacas flacas son más abundantes, y la coyuntura económica es desdicha con cientos de millares de familias que tienen a algún miembro en situación de desempleo, cada céntimo invertido y cada céntimo gastado por la administración cuenta.

No podemos permitir que ni si quiera un mísero céntimo de euro, no esté aprovechado en dar un mejor servicio al ciudadano. Por ello con la aprobación de este Proyecto de Ley enviaremos al Congreso de los Diputados una proposición de Ley para la modificación del Código Penal, castigando duramente a aquellos Gestores públicos que gasten más de lo que puedan ingresar o desvíen fondos públicos a otros menesteres que no sean los de otorgar un servicio público gratuito y de calidad.

Por ello, anualmente se realizarán Auditorías Contables Públicas que revisen y analicen las cuentas de la Administración Valenciana.

El último eje que propone este Proyecto de Ley es el de la Igualdad real del voto, para ello nos amparamos en el artículo 14 de la Constitución Española que reza lo siguiente: “Los españoles, y aquí matizo, por ende aquellos que tengan la consideración política de valenciano, son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Actualmente, con la Ley Electoral Valenciana, existe una distribución mínima de 20 Diputados por circunscripción electoral, existiendo diferencias reales entre los votantes de diferentes partes del territorio valenciano.

Con la circunscripción única para las elecciones autonómicas, pretendemos que el derecho de voto sea igual para todos, sin pensar que sea un voto de Alicante, Castellón o Valencia.

Por ende, que en el articulado de esta Ley lleva aparejado el cambio de la Ley Electoral Valenciana para poder tener así una representatividad real de nuestros ciudadanos mediante la creación de la circunscripción única.

Por estos cinco grandes bloques que consideramos necesarios, para hacer más cercana la figura del político como gestor público más cercano a nuestros conciudadanos pido ante el Pleno de esta Cámara la toma en consideración de este Proyecto de Ley de Responsabilidad Política.

Sé que la gran mayoría de los que estamos aquí, vemos el tema de las responsabilidades políticas como un tema secundario, que no nos afecta ahora, pero todo lo que no cambiemos ahora, nos afectará irremediablemente en un medio plazo.

Por eso, apelo a vuestra integridad como ciudadanos responsables, porque aquello que consigamos cambiar en la actualidad, repercutirá de forma beneficiosa para nuestra sociedad puesto que los políticos serán gestores públicos y pensarán en el bien común de una empresa, con cinco millones de accionistas llamada Comunitat Valenciana.⁶⁵

⁶⁵ Equipo de Debate Constitucional – UPV / Área de Derecho Constitucional. La Hora de Mañana. 06/03/2012

7.7. Medidas propuestas mediante una encuesta a los ciudadanos.

Después de realizar una encuesta propia dirigida a mi entorno más cercano, estas son las conclusiones extraídas.

No basta con rechazar la corrupción política y lamentarse constantemente de esta lacra, es necesario exigir tanto al gobierno como a los partidos que adopten medidas eficaces para evitarla.

Lo primero será identificar esta corrupción como la obtención de cantidades o favores a cambio del tráfico de influencias, la información privilegiada, la concesión de licencias o la adjudicación de contratos, ya sea directamente o disfrazado de "financiación del partido", que es un eufemismo para designar un vulgar chantaje.

Si los partidos realmente quisieran erradicar esta lacra, serían los primeros en denunciarla; pero como realmente les acaba beneficiando a todos, prefieren encubrirla o negarla.

Se nos ocurren algunas medidas que podrían incorporarse tanto al código penal como a la ley electoral, para que sean los propios compañeros los que denuncien estas prácticas:

Mientras a un político se le esté procesando por corrupción, tendrá que cesar provisionalmente en todas sus actividades públicas, ya sean cargos electos o dentro de su partido; y si finalmente resultase condenado, el cese será definitivo y perderá la posibilidad de presentarse como candidato durante un plazo de diez años. Mientras que una persona está siendo procesada por cualquier delito, no podrá presentarse como candidato en ningún tipo de comicio.

Además, el código penal y el sistema legislativo en términos generales deben ser mucho más duros en cuanto a sus penas con este tipo de delitos. Tras la condena en firme, el partido en cuyas listas fue elegido, no podrá presentarse en dicha circunscripción durante el mismo plazo de diez años; y si se hubiese comparecido en comicios

desde la denuncia hasta la condena, sus cargos electos por esa misma circunscripción deberán renunciar, reduciéndose el número de miembros del órgano que se trate.

Con medidas como las indicadas, serían las propias formaciones políticas las encargadas de vigilar la honradez de sus miembros.⁶⁶

⁶⁶ Conclusiones propias extraídas después de un análisis a personas cercanas.

Capítulo VIII. Opinión pública respecto a la corrupción.

8.1. Encuesta a los ciudadanos sobre el concepto de corrupción, su percepción y opiniones para erradicarla.

La supervivencia de nuestra democracia parlamentaria requiere de la honradez de nuestros dirigentes. En los 35 años de sistema representativo ningún presidente del Gobierno se ha visto implicado en asuntos de corrupción lo cual dignifica a nuestra clase política de primera línea, ¿pero podemos decir lo mismo del segundo, tercer y sucesivos niveles de nuestra extensa y compleja maraña político-administrativa? No tenemos más que acudir a consultar las sentencias de los tribunales de justicia para constatar la magnitud y gravedad del problema. Pero... ¿se descubren todas las tramas?, ¿se castiga a los culpables?, los ciudadanos opinan que no. En la encuesta de NC Report leemos que el 93,4% de los españoles considera que no se castiga debidamente a los políticos corruptos, por lo que la publicidad de las penas impuestas en estos casos no cumple el efecto disuasorio que deberían y mucho menos el ejemplarizante.

¿Y por qué preguntar por políticos corruptos, y no por otro colectivo?, la respuesta es sencilla; el 67,3% de los ciudadanos considera que la corrupción en España medra exclusivamente en el terreno de la política. Además, el 62,2% de los españoles señala a la clase política como el grupo más proclive a la corrupción, mientras que empresarios y jueces, a gran distancia, con el 16,6% y 11,2%, respectivamente, representan a juicio de la opinión pública, los otros colectivos más sensibles a estas prácticas degradadoras.

En cuanto a su dimensión, el 61,0% de los ciudadanos considera que está bastante extendida y el 31,3% va más allá al afirmar que está muy extendida. Ambas opiniones suman el 92,3% de la población

española. El 74,0% de los ciudadanos cree que están implicados los partidos políticos; el 28,1% señala al Partido Popular, otro 30,1% al Partido Socialista y el 15,8% restante a otros partidos.

En el terreno autonómico es donde los ciudadanos perciben más corrupción, concretamente el 39,4%, seguida por la administración local con el 27,4%. El tercer lugar lo ocupa la administración central, pero con tan solo el 10,8% de las opiniones. Estos datos ponen en el centro de la diana a las comunidades autónomas. En la actualidad y sin duda reforzada la percepción por la presencia informativa, el 41,3% considera a Andalucía como la más azotada hoy en día por la galerna de la corrupción, seguida por la Comunidad Valenciana con el 25,5%.

La ONG Transparencia Internacional elabora su ranking anual de percepción de la corrupción a escala global y nuestro país ocupa el puesto 31; tenemos treinta países por delante, que nos aventajan en transparencia y en gestión eficaz.

Hay que ser muy insensible para mirar hacia otro lado y dejar de legislar, investigar, perseguir y detener la corrupción que se extiende como una mancha de aceite por todo el territorio nacional. La Ley de Transparencia es la respuesta del Estado frente a la podredumbre de los corruptos.

España parece armarse para el combate de estas innobles prácticas. El 61,0% de los ciudadanos se muestra esperanzado en la nueva ley y otro 93,8% es favorable a que se inhabilite a los políticos que no hagan buen uso de los fondos públicos. El 83,4% de los electores afirma ya tener en cuenta la corrupción a la hora de votar y el 86,9% cree que acumular poder durante un tiempo ilimitado favorece la corrupción.

El 48,6% de los españoles considera incompatible nuestra cultura con las prácticas corruptas, es también el punto de vista mayoritario entre los ciudadanos a partir de los 45 años, mientras que por el contrario el 46,3% considera a estos pícaros como integrantes de nuestra

concepción cultural de la vida. Dejando aparte los titulares de los medios y bajando al nivel de lo cotidiano nos encontramos con que el 28,2% de los españoles afirma conocer algún tema de corrupción en su entorno más próximo. Y es que el 78,7% de los españoles cree que somos tolerantes con la corrupción; de ellos un 46,7% opina que bastante y otro 32,0% que mucho.⁶⁷

⁶⁷ “España castiga la corrupción” Lorente Ferrer. La Razón. 12/05/2012

8.2. Estudio estadístico sobre la opinión de los ciudadanos respecto a la corrupción en España.

Estamos sin duda ante un tema crucial para la vida política y social de los españoles. La corrupción aparece como una de nuestras principales preocupaciones y está generando un clima de desafección, desconfianza e indignación que es preciso afrontar con claridad y seriedad. Acaba de presentar Transparencia Internacional su Informe anual sobre el estado de la corrupción en diferentes países del mundo.

De entrada no estamos ante un Informe más, podríamos afirmar que estamos ante El Informe, pues se presenta como la mayor encuesta de opinión pública a nivel mundial, que abarca a 107 países y se basa en 114.000 encuestas. Por tanto nos encontramos ante un estudio importante e interesante que nos puede ayudar a situar a España en el contexto internacional en esta materia.

Los ciudadanos han respondido a 15 preguntas y se ha valorado de 0 a 5 (máximo nivel de corrupción) diferentes instituciones como los partidos políticos, el sistema judicial, la policía, el sistema de salud, los medios de comunicación, el parlamento, el ejército, las empresas, el sistema educativo, los funcionarios públicos, los organismos religiosos y las ongs. La primera conclusión que se saca a nivel mundial es que la corrupción se centra principalmente en tres de esas doce instituciones. En primer lugar los partidos políticos, después la policía y por último el poder judicial, mucho más alejados aparecen los funcionarios y el sistema de salud.

En el caso que nos interesa, España, tenemos una buena noticia y una mala. La buena es que nuestra policía y nuestro poder judicial gozan de bastante buena salud, más la policía que el poder judicial. La mala es que nuestros partidos políticos obtienen una de las notas más altas del panorama internacional (4,4) sólo a seis décimas de la máxima corrupción. Sólo nos supera de los 107 países: Nigeria, México, Nepal, Grecia, Italia y Jamaica. Parece bastante evidente que tenemos un serio problema en el corazón de nuestra democracia que hay que afrontar y asumir, para corregirlo sin demora.

La perspectiva de España en comparación con el mundo es correcta, estamos en la media, pero si nos comparamos con el entorno en el que estamos, esto es, Europa, realmente salimos bastante mal parados. Una de las claves frente a la corrupción tiene nombre propio: Transparencia. No hay duda, a mayor transparencia menor corrupción. La transparencia institucional y de los partidos políticos es un derecho esencial del ciudadano democrático de verdad, no sólo nominalmente. Sin transparencia la democracia sufre en exceso. No deja de ser trágico que en esta materia estemos en el tren de cola de Europa, somos el único país de nuestro entorno europeo que aún no tiene una Ley de Transparencia, lo cual es bastante significativo de nuestra falta de sensibilidad y responsabilidad política por la cuestión.

El 66% de los españoles piensa que la corrupción ha aumentado en estos años, sólo el 5 % cree que ha bajado. Por tanto vamos por el camino equivocado. Lo más trágico es que si un alemán o danés conocieran un caso de corrupción, el 94 % y el 92 %, respectivamente, lo reportarían. Sin embargo, sólo el 71 % de los españoles lo harían. ¿Por qué? Y esta es la clave de la cuestión, pues el 72 % piensa que no valdría para nada denunciarlo.

Tenemos un serio problema de falta de cultura democrática. La democracia precisa para su eficaz funcionamiento no sólo de instrumentos, medios y procedimientos adecuados, también de sólidos valores culturales y éticos a favor de la democracia, del Estado de Derecho, de la separación de poderes, del principio de legalidad, del respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas y, sobre todo, de la exigencia de responsabilidad frente a la opinión pública de los servidores -que eso es lo que son- del Estado. Esta es tarea de todos, sí hay que agradecer especialmente la perseverante y necesaria labor que en estos diez años está realizando Transparencia Internacional España (Antonio Garrigues, Jesús Lizcano, Manuel Villoria y Jesús Sánchez Lambás) para ir abriendo camino.

Este texto ha intentado contribuir al mejor conocimiento de la tipología y estructura básica de la corrupción actualmente existente en España.

En primer lugar, podemos afirmar que la corrupción percibida es bastante mayor que aquella que los datos sustentan. Por otra parte, la corrupción mayoritariamente existente en España es corrupción política y no funcionarial. También, como es lógico, lo es la corrupción más grave. Los datos objetivos, con todos sus problemas de cómputo y definición son bastante claros al respecto. La corrupción administrativa es baja, aunque esto pueda deberse, en parte, a la debilidad de la política de represión de los delitos contra la Administración.

La corrupción política, aunque no es tan alta como pueda parecer, si nos centramos en las noticias de los medios de comunicación, supera con mucho en números relativos y gravedad a la corrupción puramente administrativa.

Los datos de percepción también nos refuerzan en esa conclusión; aunque, en general, la desafección institucional, reforzada por las propias noticias sobre corrupción, podría ser una variable que explicara una visión excesivamente pesimista sobre la extensión de la corrupción pública, especialmente la administrativa.

Finalmente, las encuestas de victimización, con todos sus problemas metodológicos, son muy claras al respecto: no existe un pago de sobornos generalizado, como ocurre en los países con alta corrupción funcionarial. La consolidación de un modelo meritocrático de acceso a la Administración es un factor explicativo clave, sobre todo en la AGE. Por ello, la hipótesis de que partíamos creemos que queda sólidamente demostrada.

La siguiente hipótesis, relacionada con la anterior, afirma que la corrupción preponderante era subnacional y, dentro de esta categoría, sobre todo local. Los datos objetivos en este caso son, también, bastante claros. No obstante, es normal que entre 8.116 alcaldes existan más probabilidades de que existan 10 corruptos que entre 15 ministros.

Ahora bien, lo que es un dato esencial para entender la hipótesis es que en estos últimos seis años no han existido prácticamente casos de corrupción en el nivel nacional de gobierno y que los casos de corrupción significativa en el nivel local superan los 200.

Por su parte, las Comunidades Autónomas también tienen casos muy importantes en términos políticos y económicos, sobre todo en los casos de la Comunidad Valenciana, Andalucía y Baleares, pero tal vez su principal responsabilidad haya estado en la ausencia de control, cuando no en la connivencia con la corrupción local. Los datos de percepción, en este caso, no coinciden claramente con los datos objetivos; la interpretación más plausible tiene que ver con variables históricas, culturales e ideológicas, el número de ayuntamientos (muchos de ellos honestamente gestionados), además de con factores de lejanía y conciencia del superávit comparativo de poder atribuidos ineludiblemente a los gobiernos nacionales.

También parece claro que la corrupción mayoritariamente conocida en España en estos últimos años está relacionada con el urbanismo.

En este ámbito se han dado todas las condiciones para que estallaran una multitud de casos, sobre todo en la costa y en las cercanías de las grandes ciudades.

Por una parte, existía un monopolio de decisiones muy relevantes (especialmente las relacionadas con la firma de convenios urbanísticos) en manos de los alcaldes, por otra, nos encontrábamos con un área donde la discrecionalidad era elevada, a ello se sumaba la debilidad de los controles y, finalmente, la existencia de una burbuja especulativa que generaba beneficios extraordinarios a promotores y constructores.

Los datos objetivos creemos que validan la hipótesis, también las encuestas de victimización e, incluso, las de percepción.

En suma, creemos que esas hipótesis se han validado. El panorama general que el análisis nos deja —última hipótesis— es el de un

círculo vicioso de desconfianza que se autoalimenta; un círculo por virtud del cual la lucha contra la corrupción genera noticias de detenciones de políticos que, a su vez, provocan la percepción de una mayor corrupción y, con ello, refuerzan variables clave de nuestra tradicional desafección institucional y desapego político, las cuales, a su vez, podrían favorecer el desarrollo de la corrupción.

Ciertamente, esta última hipótesis se ha intentado demostrar de forma tentativa y aproximativa, por lo que los resultados de nuestro trabajo deben ser considerados con bastantes cautelas. Metodológicamente hay problemas de endogeneidad y de «contentvalidity» que deben ser considerados. Por ello, de cara a extraer implicaciones para políticas de lucha anticorrupción, conviene ser muy precavidos. No obstante, creemos que, de lo expuesto, se puede afirmar que las políticas de lucha contra la corrupción basadas en el Código Penal son insuficientes y que se necesitan políticas preventivas si se quiere dejar de alimentar el círculo vicioso antes expuesto.

Definida la tipología y, tentativamente, la forma de operar la percepción sobre la opinión pública y la cultura política, tal vez sea el momento de desarrollar investigaciones más profundas sobre las causas y consecuencias de todo este fenómeno.

Sin lugar a dudas que ya existen trabajos muy reseñables en la materia sobre España (entre otros, sobre todo, Lapuente, 2009). Pero tal vez falte la aportación científica que analice todas las variables esenciales y trate de proponer una teoría de nivel medio sobre los efectos electorales y de acción colectiva que se derivan de todo ello.

Esperamos que este estudio pueda ayudar a investigaciones posteriores y que, modestamente, contribuya al conocimiento científico de la corrupción en España.⁶⁸

⁶⁸ “La corrupción en España: un análisis estadístico” www.upyd.madrid.es 17/04/2013

8.3. Autores y documentos relacionados con la corrupción y cómo intentar evitarla.

Es una sociedad que está sumida en una crisis. Desde mi punto de vista, la clase política y la evolución de los acontecimientos en Europa, y en el mundo económico, han mermado mucho la situación social.

Pero también, la clase política de España y de Europa en general, no está a la altura de las circunstancias.

A los políticos de ideología, con impulso, con ganas de transformar la sociedad que vivimos en el posfranquismo, la ha rebasado una casta política desvinculada de la realidad y que se han convertido en una especie de "funcionarios" de la política con muy poco contacto con la vida real, que no han trabajado nunca, que nunca han tenido un trabajo normal, que han entrado de jóvenes en el partido político y están divorciados de la realidad social, de la España real.

Ese divorcio, entre casta política y la España real, es lo que ha provocado los problemas de los últimos años que se refleja en cultura, en sociedad, en todo.⁶⁹

(El diario 'The New York Times') llevó el 5 de mayo de 2013 a su portada en un extenso artículo la situación de corrupción en España, en el que afirma que los jueces españoles están investigando actualmente a "cerca de 1.000 políticos, que van desde los alcaldes de pueblos pequeños a ex ministros del Gobierno".

La información toma como referencia el caso de la exalcaldesa de La Muela (Zaragoza), María Victoria Pinilla, para repasar otros como el caso Urdangarin, la gestión del expresidente de la Diputación de Castellón, Carlos Fabra, e incluso nombra al presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, del que dice que ha tenido que enfrentarse a una lista

⁶⁹ "Un político ignorante se torna peligroso" Arturo Pérez Reverte, entrevista en Padigital.com.pa 18/07/2011

"en la que se registraba que miembros de su partido recibían dinero por debajo de la mesa".

Aunque 'The New York Times' asegura que España "no es en absoluto el más corrupto de Europa", también apunta que "mucho más está por venir". Para el diario, la corrupción en España "es el resultado de una estructura política que pone un enorme poder en manos de las autoridades locales, en donde muchos de ellos pueden otorgar contratos o terrenos con poca o ninguna consulta".

"Durante un almuerzo pueden decidir qué vas a hacer con 100 millones de euros", explica al periódico Manuel Villoria, profesor de ciencias políticas de la Universidad Juan Carlos I, y añade que, ante esto, los dirigentes "podían pedir lo que querían". "A menudo no es para ellos, puede ser un apartamento para una hija o para los hijos de una hermana", apunta Villoria.

Además, 'The New York Times' ha destacado los vínculos de las autoridades regionales y municipales con las cajas de ahorros que, en su opinión, "han creado las condiciones ideales para la corrupción en los años del 'boom' de la construcción".⁷⁰

Al respecto, Villoria ha explicado que, "pronto, otros sectores comenzarán a ocupar el lugar" de la construcción. Así, ha indicado que "el sistema sanitario, que está siendo sometido a la privatización, fácilmente podría tomar este lugar en el futuro, a menos que se realicen cambios".⁷¹

El diario estadounidense señala que en España "ya se habla de reformar la financiación de los partidos y las leyes de transparencia, así como el aumento de penas para la corrupción y el fortalecimiento de la independencia de los auditores". Pero, según subraya el periódico, "muchos expertos creen que aún queda mucho por hacer para reforzar el sistema judicial insuficientemente financiado, que

⁷⁰ Elplural.com/Agencias 05/05/2013 artículo extraído del The New York Times.

⁷¹ "Más preguntas sobre la corrupción" Manuel Villoria, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Diario Público. 01/01/2014

permite que muchos casos de corrupción queden sin resolver durante años".

No es la primera vez que 'The New York Times' dedica alguno de sus reportajes a España. En septiembre de 2012 publicaba una serie de fotografías que, según explicaba, retrataban "la austeridad y el hambre" en el país. Además, el pasado mes de marzo, el diario estadounidense criticaba en un artículo el "lujo" de la Semana Santa.

Para el diario, la corrupción "fue aceptada en el sur de Europa como un hecho normal, como una forma de distribuir el botín entre unas pocas persona, en muchos casos, los fiscales". A su juicio, ha sido la llegada de la crisis la que, al "estancar proyectos", acabó "por levantar el velo sobre los funcionarios corruptos, los sobornos, los pagos por favores y otros acuerdos que pocos imaginaban".

"En un momento en España, Italia, Grecia y Portugal están imponiendo planes de austeridad de reducción del déficit a unos ciudadanos en apuros, estas revelaciones de corrupción política generalizada están avivando un amargo resentimiento, está desestabilizando gobiernos y minando la credibilidad de la clase política en su conjunto", apunta el texto.

En este sentido, el director general adjunto de Transparencia Internacional, Miklos Marschall, ha declarado al diario estadounidense que "la clase política no tiene sentido en el sur de Europa". Según ha señalado, "las instituciones públicas tienen que ser reconstruidas, paso a paso, para que el Gobierno pueda ser un actor creíble". "Este es el principal desafío", ha indicado.

El goteo permanente de noticias sobre la corrupción resulta indignante y alarmante. Tengo la impresión de que estamos ante un fenómeno gravísimo e incesante, que se ha convertido en práctica habitual e impune, y que si el Estado de derecho no actúa resueltamente la corrupción ha venido para quedarse entre nosotros por un tiempo insoportable.

En una entrevista reciente de la periodista Johanna Kippo del diario finlandés “Helsingin Sanomat” me planteaba una serie de preguntas sobre la corrupción en España, que figuran a continuación.

-En grandes líneas, ¿qué tipo de daño produce la corrupción a una economía nacional? ¿Dónde se ve el daño?

Los daños de la corrupción son enormes: agravan la crisis, perjudican al sector público y aumentan la desigualdad social. Pero todavía más. La corrupción destroza el entorno extra-económico de una economía, al afectar corrosivamente a la confianza de los ciudadanos, a la ética del trabajo bien hecho, a la calidad de la democracia y al funcionamiento de las instituciones. Sin un entorno sano la economía se colapsa y eso es una parte muy importante de lo que está pasando en este país.

-¿En qué manera la corrupción afecta a las cuentas públicas y al gasto público? ¿Qué tipo de factura pasa a los contribuyentes?

La corrupción reduce los ingresos públicos al escapar de la recaudación de impuestos, aumenta el gasto público improductivo al subir los costes de las licitaciones por no haber competencia y limita la capacidad inversora del Estado al sufrir éste una merma de recursos.

Los contribuyentes, es decir, los ciudadanos de a pie, en estas condiciones, se ven obligados a pagar más impuestos, a recibir menos y peores servicios públicos, y a pagar más caro los bienes que adquieren, porque previamente los corruptores han subido los precios en beneficio propio.

-¿Dónde faltan recursos en España, indirectamente, por la corrupción? ¿Se habría podido evitar, por ejemplo, una parte del programa de austeridad que ha tocado tanto a los sectores como educación o sanidad?

Efectivamente, podría anularse el déficit público si no hubiera evasión fiscal (se hace todo lo contrario, se amnistía el fraude por el propio gobierno). En España, no faltan recursos; el problema es que las clases pudientes históricamente se consideran en el derecho (¡Privilegio!) de no cumplir con sus obligaciones fiscales.

Los programas de austeridad en educación o sanidad podrían ser perfectamente evitables. No vienen determinados por el déficit, sino por intereses e ideología; es decir, por el negocio de su privatización y el conservadurismo anti-ilustrado de la derecha clerical española.

-A raíz del caso Bárcenas y otras investigaciones, hay sospechas de que se han creado sistemáticamente planes de infraestructuras innecesarias ¿cuál podría ser una solución sostenible para corregirlo y para evitar que vuelva a pasar?

Este es el caso de los “elefantes blancos” o proyectos públicos de difícil justificación económica por su naturaleza y dimensión (grandes proyectos que no están ajustados a las necesidades sociales).

La solución consistiría en que los proyectos fueran previamente evaluados con criterios razonables basados en el análisis coste/beneficio para la sociedad.

Evaluación que debe ser realizada indefectiblemente por un organismo independiente del gobierno. Y éste debe dar cuenta de sus decisiones para que los ciudadanos podamos valorar si son el resultado de la búsqueda del interés general o del interés particular de los grupos de presión involucrados en el negocio de las infraestructuras.

-¿La recuperación económica y la salida de la crisis podría ser diferente sin el lastre de la corrupción en los países del Sur y en el caso de España?

Sin duda, la corrupción está afectando a los componentes de salida de la crisis, como son el consumo, la inversión y las exportaciones. Las actividades corruptas al ser improductivas no crean empleo ni ayudan a paliar la enorme tasa de desempleo (27%, más de seis millones de parados), con lo que no se reactiva la capacidad adquisitiva ni el consumo de las familias.

Además, absorben fondos en detrimento de la inversión pública y privada. Y no estimulan el comercio exterior porque los corruptores viven de las subvenciones, los beneficios de monopolio y las regulaciones a medida; y no de su capacidad competitiva y de la generación de valor añadido, que son fundamentales para la presencia de España en los mercados exteriores.

-¿Cómo se encuentra actualmente la Marca España? ¿Cómo puede afectar a la confianza hacia España y qué falta por hacer para mejorar la imagen? ¿Algunas sugerencias sobre lo que urge en España para sanear el sistema?

Está claro, la imagen de España es manifiestamente mejorable. Y es cierto que la corrupción afecta a la confianza, porque disuade a la inversión extranjera al hacer menos transparente y accesible el entorno económico y el laberinto burocrático de las administraciones.

El saneamiento del sistema es posible con políticas anti-corrupción basadas en una fuerte voluntad política que cree en la calidad de las instituciones, la rendición de cuentas, la existencia de un poder judicial independiente, la persecución y el castigo de los responsables.

Asimismo, hay que avanzar urgentemente en la transparencia financiera de los partidos políticos, la eliminación de los privilegios judiciales de los aforados, la protección máxima de los denunciantes de presuntos delitos, la dimisión inmediata de los responsables políticos (es escandaloso que a fecha de hoy no haya dimitido ningún cargo de alto nivel por el caso Bárcenas), y la creación de mecanismos institucionales que impidan la existencia de redes clientelares.⁷²

72

“Más preguntas sobre la corrupción” Jose María Mella, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid y miembro del Colectivo EcoNuestra. Diario Público. 01/01/2014.

Capítulo IX. Conclusiones.

La suma de casos se las trae. Un yerno del rey (Iñaki Urdangarin), imputado por corrupción; un expresident autonómico (Jaume Matas) para el que la Fiscalía y el Govern balear piden ocho años y medio de cárcel en el primer juicio del caso Palma Arena; otro expresident (Francisco Camps), absuelto por la mínima en la causa de los trajes; un ex ministro (José Blanco), investigado por presunto cohecho y tráfico de influencias; una supuesta compra de cocaína con los fondos de los ERE en Andalucía...

Ejemplos de escándalos de corrupción sobran. Y con ellos, crece la alarma entre los ciudadanos, cada vez más descreídos de una clase política que lleva meses revalidando su puesto de tercera preocupación de los españoles, lo era para el 19,7%, según el barómetro del pasado diciembre del CIS.

¿Pero qué ocurre? ¿Por qué se produce ese descontrol del dinero público? ¿Qué mecanismos de vigilancia fallan? ¿Se puede prevenir la corrupción?

Justo esa pregunta titulaba el artículo que escribió Fernando Jiménez para Claves de razón práctica en junio de 2011. Él es profesor de Ciencia Política de la Universidad de Murcia y uno de los más reputados analistas de la corrupción política. Y es de los que sostienen que es "condenadamente difícil de contestar" esa cuestión. Porque, con otros expertos, explica que no es tanto "un problema de leyes", porque la legislación española es homologable a la que existe en otros países, sino de "hacer cumplir las normas" y de remodelar el "diseño institucional". O sea, de garantizar que las administraciones prevengan, sancionen e investiguen la corrupción y de que se equilibre el peso de funcionarios y políticos. Y que los ciudadanos, también, estén sensibilizados con los problemas de la corrupción y sus "nefastas consecuencias".

1. ¿Quién controla?

Interventores, auditores y Cámaras de Cuentas

Sólo trabajan "unos 200" interventores y auditores para la Administración General del Estado (AGE). Ellos fiscalizan previamente todas las cuentas del Gobierno central, controlan los fondos que llegan de la UE, escrutan las subvenciones y auditan a posteriori los números de los llamados entes instrumentales – sociedades, consorcios, fundaciones, agencias y otras entidades de naturaleza pública.

Esos 200 forman el cuerpo superior de funcionarios del grupo A adscritos a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Trabajan con "plena independencia funcional", pues, aunque la IGAE se encuadra en el Ministerio de Hacienda, "no dependen de ningún gestor político", ya que rinden cuentas ante su jefe, el interventor general, subraya Juan Carlos Gómez Condado, elegido el pasado noviembre presidente de la Asociación de Interventores y Auditores del Estado.

En las comunidades no hay un cuerpo específico de interventores. O sea, que cualquier alto funcionario que elija cada Administración puede llevar a cabo esa labor. Por ejemplo, un inspector de Hacienda. Y en los ayuntamientos existe una única escala de secretarios-interventores, que se encargan no sólo de cuidar de cerca los números, sino también de prestar asesoría jurídica. "En ambos casos, no tienen la misma autonomía que nosotros en la IGAE –resalta Gómez Condado–, porque su coordinación no depende del interventor general, sino de las comunidades. En los municipios se suma que a veces se cubren vacantes con interventores accidentales, con contrato laboral firmado por el político. Su independencia es menor".

"La IGAE es un órgano potente y sus procesos están bien diseñados. En las comunidades, los interventores han perdido protección y peso, igual que en los ayuntamientos, donde su nombramiento y cese se ha flexibilizado en exceso. Ahí son órganos de control que dependen del controlado, del político", coincide Manuel Villoria, miembro del Consejo de Dirección de Transparencia Internacional y catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos.

"Las corporaciones locales son más opacas. Sus personales se hinchan para crear una red clientelar que facilita ganar más elecciones", señala Julio Embid, politólogo de la Fundación Alternativas. Y eso explica que anide menos corrupción en el Gobierno central y que se detecte antes, y que campe a sus anchas en CCAA y ayuntamientos. "¿Qué tipo de corrupción es más posible, y más peligrosa, en el Estado? – Inquiere Villoria–. Las cesiones a los grupos de presión, los lobbies, que no están regulados, y andan cabildeando por los ministerios y el Congreso".

La fiscalización posterior y última recae en el Tribunal de Cuentas, integrado por 12 consejeros –seis nombrados por el Congreso y seis por el Senado– que deben dejar su carné de militante tras ser elegidos, y por una plantilla de "800 personas", según fuentes del órgano constitucional. Fiscaliza toda la gestión económica del Estado y del sector público. Y también se encarga de la jurisdicción contable: juzga a los que han usado mal los fondos públicos. Y, si les haya culpables, les obliga a devolver lo defraudado, y con intereses. No hay estadísticas de cuántos procesos se abren al año.

El Tribunal tiene su correlato en las cámaras de cuentas autonómicas. Todas las CCAA –menos Cantabria, La Rioja, Murcia y Extremadura– disponen de estos Órganos de Control Externo (OCEX), que, sin embargo, no tienen conferido el poder de enjuiciar.

2. ¿Qué controlan?

Lo que queda fuera de la lupa.

Fraccionamiento de contratos. ¿Le suena? Era el procedimiento habitual (e ilegal) que presuntamente utilizaron los gobiernos de Madrid y Valencia con las empresas de la trama Gürtel. Esto es, fracturar las adjudicaciones para que su importe nunca excediera del tope fijado para los contratos menores, 18.000 euros desde 2007 y ratificado en 2011, y 12.020 euros antes.

Esos contratos menores se han probado como una de las trampas del sistema. Se otorgan a dedo, sin concurso de por medio y no están sujetos a la fiscalización previa de los interventores. Estos sólo los verifican las facturas a posteriori. Si sospechan un fraccionamiento ilegal, lo advierten al gestor, al político. "Pero no pasa nada, no paralizas nada", indica Gómez Condado.

Que no haya vigilancia previa no es baladí. Sólo cuando existe un control antes de que se apruebe el gasto los interventores pueden tumbar el expediente. Y lo pueden parar si no hay dinero o el gestor que ha firmado no es competente o se contravienen los requisitos de legalidad fijados por el Consejo de Ministros o, en su caso, los Gobiernos autonómicos.

Los contratos menores, pues, escapan de ese filtro. Y también lo esquivan las adjudicaciones que suscriban los entes instrumentales. La gestión de las agencias, consorcios, sociedades mercantiles... es auditada después, nunca antes. Y ese es, convienen los expertos, el gran coladero. Así pasó con Nóos. La Fundación Illesport o el Institut Balear de Turisme (Ibatur) pagaron al conglomerado de Iñaki Urdangarin. Igual que la Generalitat Valenciana vehiculó a través de la empresa pública Ciudad de las Artes y las Ciencias un contrato con Santiago Calatrava para que diseñara unas torres jamás hechas. Y por ese proyecto fantasma Francisco Camps pagó 15 millones de euros.

"El desvío de fondos públicos es mucho más complejo en la Administración tradicional, por eso se hace saliendo de ese circuito", expone Jiménez. Nace así una "Administración paralela". Una "nebulosa de administraciones" más lejos del escrutinio, dice Embid.

3. Concursos y subvenciones

Los concursos también se pueden retorcer. Con pliegos de condiciones escritos casi para otorgarle el expediente a una empresa, que se presenten compañías que hacen de comparsa o primando las razones subjetivas (la estética de un proyecto, por ejemplo). Trucos detectados en la Gürtel o en el caso Nóos. "Puedes advertir que se bareman en exceso los criterios subjetivos o sospechar que hay empresas pantalla, pero es una decisión del gestor político. Y si el

informe técnico no está bien soportado, votas en contra en la mesa de contratación. Ahí sí es más difícil que el expediente salga adelante", relata Gómez Condado.

Otra trampa, dice Villoria, está en los modificados de obra. El ejemplo claro es el velódromo Palma Arena, presupuestado en 48 millones y que al final costó más de cien. Los interventores sí pueden avisar de que se está disparando el coste de la obra. "Pero a ti te lo justifican con informes técnicos. Puedes temer que algo pasa, pero ya no puedes paralizar ni fundar si está habiendo enriquecimiento ilícito".

Con las subvenciones pasa algo semejante. En el caso ERE, la Intervención denunció el reparto irregular, pero se desoyó su criterio. ¿Y no se vio que parte del dinero pudo acabar en drogas, fiestas y caprichos para el ex director general de Trabajo de la Junta? Gómez Condado: "Se hace un muestreo aleatorio a posteriori. No se puede hacer más, no tenemos medios".

Fuera del control previo estaban antes los convenios de colaboración. Nóos firmó varios con Matas y Camps. El propio Tribunal de Cuentas ya advirtió en 2010 en una moción que envió al Congreso de que había que cambiar la normativa relativa a los convenios de colaboración, justamente porque a veces no se promovía la suficiente concurrencia y porque se tramitaban como auténticos contratos. Más blindaje puso sobre ellos, en su artículo 4, el real decreto legislativo 3/2011, la última norma sobre contratación del sector público. Balears y Valencia suscribieron asimismo contratos secretos con el entramado del duque, "cuando esa vía está reservada para asuntos que afecten a la seguridad nacional", precisa el interventor.

¿Y no ve nada el Tribunal de Cuentas? "Desde luego, si han cometido corrupción, las administraciones no lo ponen en sus cuentas", avisan desde la institución. "Pero si percibimos indicios de delito, se llevan a la Fiscalía. Nosotros, por ejemplo, destapamos todo el descontrol de Marbella", añaden fuentes del órgano.

4. ¿Qué puede mejorar?

"En los países con menores niveles de corrupción, los empleados públicos pueden actuar de forma más activa, no sólo pasiva. En España, toda la cadena de producción de una decisión pública depende de un cargo político", subraya Víctor Lapuente, politólogo y profesor del Quality Government Institute de la Universidad de Gotemburgo (Suecia). Este analista cree que faltan incentivos para los whistle blowers, los delatores. "Hay que proteger la privacidad de aquellos funcionarios o subordinados que denuncian". Gómez Condado apunta que los interventores pueden elevar sus sospechas a sus superiores, al Tribunal de Cuentas o a la Fiscalía. ¿Temen represalias? "No, pero no muchas veces se denuncia, a no ser que esté muy claro".

Villoria y Jiménez piden un "mayor equilibrio entre funcionario y político". Ambos, junto con Embid y Pablo de Diego, profesor de Hacienda Pública de la UNED, se quejan de la falta de medios y efectivos, de las "penurias" de los órganos fiscalizadores y de la "demora" y la "politización" de las Cámaras de Cuentas, pues a sus consejeros los eligen los partidos. Ello hace a veces que sus informes no sean tenidos en cuenta, como pasó con las torres de Calatrava. En el Tribunal eluden comentar ese punto. De Diego aconseja lanzar campañas educativas.

La clave reside en una Administración de cristal, que exigen todos los expertos. "A mayor transparencia, menos corrupción", traza Victoria Anderica, de la ONG Access Info. "El derecho de acceso a la información convierte a cualquier persona en auditor de las cuentas públicas. Una buena Ley de Transparencia tiene efecto disuasorio y preventivo", destaca. España suspende aún, y es uno de los cuatro países de toda la UE que no tiene una norma. El Gobierno del PP la ha prometido, como lo hizo el Ejecutivo socialista. Su redacción dejará ver si hay voluntad y sobre todo instrumentos para combatir la corrupción.

España ocupa el puesto 31 de los 182 países evaluados por Transparencia Internacional. Y su grado de percepción de la

corrupción se sitúa en el 6,2 de una regla que llega al diez. Como alega Jiménez, está asentada aquí la conciencia de que "esto funciona así", de que "es el sistema". De que la corrupción, en fin, "es inevitable".⁷³

Cuando 2500 años después de Aristóteles la legitimidad generalizada de la democracia parece haberse impuesto, resulta esclarecedora la crítica que realiza Schumpeter 1 al defender un modelo elitista competitivo, en donde los individuos solo son ciudadanos para los períodos electorales. El resto del tiempo dejan todo en manos de los políticos profesionales, que se someten a un mercado comparativo de lo que han ofrecido a esos ciudadanos, con ocasión de las campañas electorales.⁷⁴

Tal mecanismo no deja de ser una democracia mutilada y una ciudadanía de menores que deben ser tutelados. "Una regeneración democrática debe provocar una inyección de fines y valores y la voluntad de recobrar el sentido originario de la democracia como una virtud cívica de ejercicio cotidiano, mediante una participación de todos los días y en todos los frentes, de la propia ciudadanía. No se trata de sustituir la democracia representativa sino complementarla con formas de democracia participativa que permitan rescatar la dignidad de ciudadano mediante la equidad moral y la equidad cívica.

La información y la transparencia son elementos claves para el ejercicio democrático y a la vez un contraseguro frente a la demagogia y una mejora de la capacidad de optar adecuadamente. Así desvelaremos las jergas crípticas de iniciados que quieren monopolizar el saber y la información.

Uno de esos desafíos es la lucha contra esa concepción de la política como botín, la política como negocio en donde los vencedores se ven fatalmente como beneficiarios de una expectativa de mejora económica y social. Ciertamente existen los políticos honrados e incluso los héroes incorruptibles, aunque también conocemos los

⁷³ Romero, Juanma Madrid 29/01/2012. Diario Público.

⁷⁴ Schumpeter, Joseph, "Capitalismo, Socialismo y Democracia" Editorial Orbis, Barcelona 1997. Pág 96.

casos frecuentes de enriquecimientos injustificados. Se da al mismo tiempo formas más sutiles de despreocuparse de ese interés general, por el manejo de recursos públicos sin la diligencia y la austeridad que pondríamos en los propios, por no citar las formas más o menos enmascaradas de los viejos clientelismos y nepotismos de antaño.

En el campo del urbanismo se han producido en los últimos años numerosos escándalos. Aquí podría darse una vigilancia ciudadana para proteger el patrimonio colectivo y denunciar ante los jueces su disminución injustificada, o las modificaciones arbitrarias de los planes de ordenación urbana. Este es un campo en el que la participación de los ciudadanos puede ser más eficaz y debe poder realizarse sin trabas burocráticas y por medios flexibles y rápidos. Algunos antecedentes de leyes de régimen municipal se han dado en el derecho comparado que nos aportan lecciones valiosas.

Esta movilización participativa de los ciudadanos es la mejor escuela de ciudadanía y debiera fomentarse si de verdad queremos regenerar la política. No es tarea fácil. En lo personal ese imperativo de ser protagonista supone asumir algún esfuerzo de dedicación, aunque sea temporal. Tal visión podría superarse si entendemos la política como una fiesta, con la alegría del protagonismo compartido y la satisfacción de decidir sobre nuestras vidas y nuestro entorno. Recobrar la voz propia en una coral ciudadana que no se deja marginar ni excluir. Hay que rechazar ese pretexto para nuevas concesiones de plenos poderes, bajo excusa electoral y la dialéctica del miedo del que solo puede librarnos el salvador de turno.

La participación debe proponerse cerrar la brecha de desigualdades que ofenden a nuestra propia dignidad de ciudadanos.

También tendremos que huir de esos señuelos posesivos que enturbian nuestro entendimiento y provocan la apatía hacia los problemas colectivos. Una ciudadanía consciente y participativa debiera fomentar un consumo responsable que nos liberara de esa anestesia moral que adormece nuestra conciencia.

No es tarea fácil, repito. A veces se necesitan circunstancias dramáticas para despertar. Para que las masas inconscientes y manipulables recobren la condición de pueblo.⁷⁵

A mediados del siglo XIX, en una hora dramática de la historia europea, cuando gobiernos despóticos aplastaban a los pueblos que pugnaban por su libertad, aquél gigante literario y ciudadano que fue Víctor Hugo escribió: “En horas dolorosas, de desfallecimiento, de extravío, hay que tener confianza en el pueblo. No creer en el pueblo es ser ateo en política”.⁷⁶

⁷⁵ Colomer Viadel, Antonio “Regenerar la política. Ciudadadanos, ¡sed protagonistas! Editorial Ugarit, Valencia 2008, TI, pág. 11, 13, 14

⁷⁶ Gallo, Max, “Víctor Hugo”, XO Editions – Pocket, Paris 2001, T. II, pág. 96.

Bibliografía.

- Aristóteles: “Política” Editorial Iberia, Barcelona 1954
- Bartolomé Cenzano, José Carlos (de): “Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.” Ed. Tirant lo Blanc. Valencia 2003.
- Brioschi, Carlo Alberto: “Breve storia della corruzione. Dall’ età antica ai giorni nostra” Edeizioni Tea. Roma 2004.
- Colomer Viadel, Antonio: “Regenerar la Política. Ciudadanos, ¿sed protagonistas! Ed. Ugarit. Valencia 2008.
- Kilcullen, John: “Max Webber on Capitalism” Macquarie, London, 1996.
- Gallo, Max: “Victor Hugo” XO editions – pocket. París 2001.
- Ganley, William T: “The Theory of Business Enterprise and Veblen’s Neglected Theory of Corporation Finance” Armonk, Nueva York.
- Nye, Joseph: “Corruption and Political Development: A Cost – Benefit Analysis” American Political Science Associaton. Harvard 1967.
- Marx, Karl: “El Capital” Ed. siglo XXI de España. Madrid 1998. “Los manuscritos de 1844” Ed. Grijaldo. Madrid 1997.
- Molina Cano, Jerónimo: “La Tercera Vía en Wihlelm Ropke” Cuadernos de empresa y humanismo. Pamplona. 2001.
- Perea Yébenes, Sabino: “La corrupción en el mundo romano” Signifer Libros, Madrid 2008.
- Programas electorales del Partido Popular, P.S.O.E. e Izquierda Unida, así como medidas propuestas por el movimiento 15 M.
- Samuelson, Paul: “The pure theory of public entreprise.” Printing Limited. Regina. 1998
- Schumpeter, Joseph: “Capitalismo, Socialismo y Democracia” Ed. Orbis. Barcelona 1997.
- Smith, Adam: “An inquirí into the nature and causes of the wealth of nations. and Co. Ltd. Londres 1904.
- Soto, Raimundo: “La corrupción desde una perspectiva económica.” Estudios Públicos. Santiago de Chile 2003.

- Von Wieser, Friedrich: “Der natürliche werth” Nabu Press. Berlín 2010.

Fuentes legales

- Constitución Española de 1978.
- Código penal español vigente (LO 10/85).
- Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (Reformado el 10 de abril de 2006).

Prensa

El País, La Razón, Diario Público, La Vanguardia, The New York Times.

Páginas web consultadas

- La hora de mañana (www.lahorade.com)
- www.catarina.udlp.mx
- www.Monografías.com: evasión fiscal en el mundo moderno.
- www.Revistaprobidad.info
- www.Sautu.com

- www.Wikipedia.Org
- www.izquierdaunida.es
- www.pp.es
- www.psoe.es
- jugadaanulada.blogspot.com
- www.unodc.org
- Sentimientodelconocimiento.blogspot.com
- www.trasnparencia.org.es
- estudioslatinoeiberoamericanos.wordpress.com
- www.fiscal.es
- www.queaprendemoshoy.com
- LasagadeDashiell.Blog.com
- www.upyd.madrid.es
- www.Elplural.com
- www.OrganizacióndelasNacionesUnidas.es
- www.UniversidaddeMassachusetts.com