

SOBRE LA CORRUPCIÓN: OTRA VUELTA DE TUERCA

Andrés Fernández Díaz
Catedrático de Política Económica
Consejero Emérito del Tribunal de Cuentas

Abstract

Our aim in this work has been to further the understanding of the importance and worry of corruption, that constitutes an endemic and corrosive problem of these times. Of course, History shows that corruption is an old moral or spiritual deterioration, but in this millennium things can and must change. In the fight against such an illness we consider necessary to have to do with seven outstanding questions: The decentralization of the Public Administration, the effective separation of the three powers, the rigorous functioning of the internal and external control, an especial test of the public contracting, a more agility and better organization of the judicial power, an intensification of the control of local entities, and a sensible improvement of the cultural level, as well as the recuperation of the civic and moral values. We dispose of a legal framework established until so far with a set of important Decree Law about the Reform of the Criminal Code, Money Laundering, or Transparency, Access to Public Information and Good Government, among other legal dispositions. But there is a condition sine qua non to get our objective, and that one consists in the fact that political parties, trade unions, and public managers don't forget in a culpable silence and by mutual consent their accounts with justice.

Keywords: *Corruption, Decentralization, Public Administration, Powers, Legislative, Executive, Judicial, Control, Contracting, Local Entities, Values, Justice.*

Introducción

Dos son los tópicos que habitualmente se manejan cuando se habla de la corrupción: que no es forzosamente perniciosa para la economía, por una parte, y que se trata de un fenómeno que siempre ha existido cualquiera que sea la época que se contemple, por otra. Lo primero, como ya argumentábamos en un trabajo temprano sobre la materia¹, es rotundamente falso y rechazable. Lo segundo, con ser cierto, aconseja un paseo, aunque breve, por la historia.² De la fusión de ambos se deduce algo preocupante y que hay que tener muy en cuenta en el análisis que vamos a realizar. Se trata de que, como veremos, los corruptos más célebres en el devenir del tiempo se justificaban sistemáticamente apelando a la fórmula de que ello era necesario, y en el mejor de los casos inevitable, para garantizar el poder que, en una interpretación hobessiana, protegía al pueblo. Esta manera de pensar condujo a lo largo de los siglos a considerar la corrupción, en sus distintos niveles, efectivamente un *mal menor* que en cada momento y circunstancias históricas había que asumir si se quería alcanzar los objetivos planteados por la sociedad o por sus más o menos legítimos representantes. Seguidamente, en esa breve reseña que hemos anunciado, tendremos ocasión de conocer o recordar algunos de los casos más significativos en los que esta máxima se cumple de manera inexorable. Pero la síntesis será forzosamente corta e insuficiente para calibrar la magnitud del problema, y en aras de la brevedad pasaremos por alto numerosos ejemplos verdaderamente ilustrativos. Resígnese, pues, el lector a las pinceladas que daremos sobre la evolución del tema que nos ocupa, pues en este trabajo hemos de abordar otros puntos y aspectos esenciales para comprender y valorar el alcance y lo que supuso y supone en la actualidad el fenómeno de la corrupción, y lo vamos a llevar a cabo, recordando al gran Henry James, dando *otra vuelta de tuerca*.

Ello resulta acuciante porque tenemos la percepción de que la sociedad desconcertada de principios del siglo actual muestra una actitud *consentidora* respecto a los graves y generalizados escándalos de

¹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés.; FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999_b): pp. 21-22.

² Ver el artículo pionero de VELARDE FUERTES, Juan (1999): pp. 39-52.

corrupción, haciendo buenas las palabras que hace muchos años nos dijo un hombre excepcional, un hombre de nuestro tiempo y, además, muy cercano: *en el mundo ya no existen victorias éticas, la moral es el postre*. Y lo peor residía, y en su meritoria cotidianidad el autor de esta frase quizás lo ignorara, en el hecho de que los protagonistas de estos escándalos, y esto no es trivial, pasaban directamente, y siguen haciéndolo, del segundo plato al café.

Cuando demos por terminada la síntesis de la evolución de la proclividad hacia una conducta corrupta convertida en algo cotidiano y casi normal, entraremos en el análisis de la argumentación de los que defienden este tipo de delito que carcome la esencia de una sociedad abierta, justa y bien organizada, pasando a continuación a exponer las razones que, debidamente fundadas, rechazan sin paliativos esa interesada y nada objetiva forma de pensar, a lo que añadiremos, finalmente, los efectos económicos que de todo ello se derivan. Pero lo más importante será el planteamiento contundente y sin ambages de cuanto hay que hacer para erradicar de una vez por todas, sin complejos y atenuantes, esta lacra de nuestros días, que si en algunos tiempos de ignorancia, explotación y totalitarismo, pudo asumirse y campar por sus respetos sin ningún tipo de trabas, hoy resulta inconcebible en un mundo que ha logrado en una gran medida conquistar la libertad, alcanzar la democracia y ejercer la justicia. Así tiene que ser, y sobran los pretextos, como Séneca advertía a Nerón a propósito de la boda del emperador con Poppea.

Tenemos que poner de relieve, y con ello concluimos esta breve introducción, que estas reflexiones tienen carácter general, y valen para cualquier país y circunstancia, ya que no se refieren principal ni exclusivamente a la experiencia española, aunque estemos pensando fundamentalmente en ella, en especial en los últimos y decisivos apartados del trabajo. Y esto es así, y no debe extrañar, porque la corrupción, como sucede con el caos, tiene el *don* de la ubicuidad.

Un poco de historia

*La corruzione ci appare ovvia come appare ovvia agli individui di ogni Paese, razza e religione, per il semplice fatto che la sua prasi è universalmente diffusa.*³

³ BRIOSCHI, Carlo Alberto (2010): pp. 18-19.

En el siglo IV a. C. **Kautilya**, también conocido como Chanakya, y ministro de rey Chandragupta Maury, escribe un libro titulado **Arthashastra**, que podría traducirse como “Instrucción sobre la prosperidad material”, en el que trata sobre el vasto y eterno fenómeno de la corrupción. En la **Atena** de los siglos V y IV a. C, la corrupción tenía lugar en el ámbito del poder judicial, en tanto que en la **Roma** de esos mismos tiempos, tal como nos dice **Montesquieu**, la corrupción parte las máximas instancias, como Cesar, junto a Crasso y Pompeo, que eran partidarios de introducir la costumbre de **corromper al pueblo** como una manera de encubrir y respaldar la gran corrupción de políticos y empresarios, pudiendo citar como un ejemplo significativo a **Marco Licinio Crasso**, uno de los hombres más ricos del mundo en su momento.

En el período del **Medioevo** y la **Reforma**, **Bonifacio VIII** fue uno de los Papas que con mayor fuerza y convicción intentó imponer el poder temporal de la Iglesia, considerando prácticamente de familia los negocios del Vaticano, mereciendo por todo ello que **Dante** lo ubicara en el octavo círculo del Infierno, destinado a castigar a los pecadores fraudulentos y practicantes de la corrupción. Esto sucedía entre 1303 y 1307, y muchos años después, en 1509, **Erasmus de Rotterdam** en su obra **Elogio della follia**, escribía una apología sobre la verdadera fe cristiana al mismo tiempo que una sátira de la inmoralidad de la Iglesia de la época y de la corrupción reinante en la misma. Debemos recordar que unos años antes (1492-1503), **Alejandro VI** (Rodrigo Borgia), que practicó el nepotismo y toda clase de intrigas y conspiraciones, hizo que la corte papal alcanzara la cima de este estado de descomposición. Y siguiendo nuestro aleatorio deambular por la historia de lo que sin duda puede considerarse el estigma de todos los pueblos y civilizaciones a lo largo del tiempo, nos hallamos con **Il Principe**, la obra cumbre de **Nicolò Machiavelli**, publicada en 1513, en el que con gran profundidad se debate sobre la relación existente entre acciones públicas y moralidad privada, entre vicios y virtudes, entre corrupción y honradez.

En la última fase de este período, o lo que es lo mismo, al final del Renacimiento, resplandece **William Shakespeare**, el más afamado de todos los escritores, pero esta vez no como una figura ilustrativa de la práctica de la corrupción, sino como el tratadista que dedicó no pocas de sus célebres obras a exponer, analizar con fina inteligencia y denunciar con su hermosa literatura el pernicioso y endémico fenómeno de la corrupción. Y así hace

en obras como *Julius Caesar* (1599), *As You Like It* (1599-1600), *Hamlet* (1601), *un verdadero y maravilloso tratado sobre la materia*, *Measure for Measure* (1604), or *The King Lear* (1605-1606).

No muy distante en el tiempo, en la Europa absolutista nos encontramos en Francia con las figuras bien conocidas de *Fouquet*, procesado por corrupción, del Cardenal *Richeclieu*, Primer Ministro con Luis XIII en 1624, y de *Mazzarino*, también Primer Ministro, esta vez con Luis XIV, el Rey Sol. Ambos, Richelieu y Mazzarino, además de detentar el poder de manera desmesurada y absoluta, amasaron una gran fortuna mediante todo tipo de negocios y procedimientos. Fueron grandes figuras de la historia, sin duda, pero al mismo tiempo se movían con soltura en la atmósfera más execrable de la corrupción.

Por aquellos tiempos, en la vecina Inglaterra, durante el reinado de la Reina Anne, última de los Estuardos que, tras la muerte de Mary II y William III abarcaría el período 1702-1714, destaca de forma muy especial *Robert Walpole*, Ministro de la Guerra, que por *méritos propios* sería expulsado del Parlamento en el año 1712. A pesar de ello, para asombro de tirios y troyanos, nos lo volvemos a encontrar nada menos que de First Lord of the Treasury and Chancellor of the Exchequer, altísimo cargo para el que es nombrado en 1721 por Jorge I, de la casa de Hannover, que reinó desde 1724 hasta 1727. El historiador británico Julian Hoppit, Professor of British History at University College London, nos habla con gran detalle del control ejercido por Walpole durante el reinado de Jorge I, sus habilidades y maniobras, mencionando en el texto expresiones como *prodigious Bribery o vile Corruptions*.⁴ Durante un período de tiempo Walpole contaba con la estrecha colaboración de *William Cadogan*, un antiguo general en la guerra de Sucesión española, al que Jorge I nombró barón en 1716 y conde en 1718, y que también fue un miembro influyente del Consejo de Regencia de Jueces Lores, que presidía asuntos de Estado importantes. Cadogan, que intervino en la supresión de las revueltas jacobitas, ilustra el tipo de usurpación de los derechos de la gente corriente por parte de los *whigs*, que no contento con ello lograron que en mayo de 1723 el Parlamento aprobara la denominada *Ley Negra*, que creaba la extraordinaria cifra de cincuenta nuevos delitos que eran castigados con la horca, violando así los derechos de la Revolución gloriosa y los cambios de

⁴ HOPPIT, Julian (2002): "A Land of Liberty?. England 1689-1727", Oxford University Press, pp. 397-413.

las instituciones políticas que se produjeron tras ésta. Por supuesto, en todo ello participó Robert Walpole, entonces primer ministro y, como Cadogan, miembro influyente del Consejo de Regencia de Jueces Lores.⁵

Hemos llegado ya al Siglo de las Luces, a la Ilustración, en la que se cuenta con un amplio y rico acervo intelectual que procede de las obras de ilustres filósofos y pensadores, entre los que podemos citar a Berkeley, Hume, Condillac, Helvetius, Montesquieu, Voltaire, Rousseau, Hutcheson, Mandeville, Wolf, Kant y los tres representantes del Iluminismo italiano, Beccaria, Galiani Y Filangieri. A ello hay que añadir la pléyade de científicos que brillan en este Siécle des Lumières: Diderot, D'Alembert, Bernoulli, Euler, Lagrange, Lamarck, Laplace, Lavoisier, Maupertuis, y el propio Leibniz en su última etapa, entre otros.⁶

Al mismo tiempo, en la segunda mitad de este siglo tan esperanzador, cuando *Adam Smith* publicaba su obra *An Inquire Into the Wealth of the Nations* (1776), que suponía el certificado de nacimiento de la Ciencia Económica, tiene lugar en Inglaterra y en los principales países europeos el comienzo de la Primera Revolución Industrial.⁷ Esta revolución económica, a juicio de Brioschi *...porta per definizione all'arricchimento di un numero limitato di persone mentre si assiste a un salto di qualità della corruttela della classe dirigente per il semplice fatto che le occasione di lucro furono maggiori e svariati divennero anche costumi e strategie per farle fruttare.*⁸ A pesar de las palabras del gran experto Brioschi, creemos que relacionar la Revolución industrial, al menos en su primera fase, con la corrupción no resulta ni proporcionado ni destacable en el escandaloso y poco edificante universo que estamos contemplando en esta sucinta incursión histórica, lo cual no quiere decir que no se diesen en esa época episodios ilustrativos de la corrupción. Otra cosa muy distinta es el panorama que nos presenta el gran escritor victoriano *Charles Dickens* en su obra *Hard Times for These Times* publicada en 1854, ya iniciada la Segunda Revolución Industrial, una novela comprometida en la que el autor deploraba la triste condición de la Inglaterra gobernada por el utilitarismo, a la vez que intentaba conciliar dos mundos, el de la sociedad

⁵ ACEMOGLU, Daron y ROBINSON; James A. (2012): “ Por qué fracasan los países”, Ediciones Deusto, Barcelona, pp. 355-362.

⁶ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013a): pp. 279-280.

⁷ Una clara y original referencia a la Revolución industrial puede verse en el libro, ya citado, de ACEMOGLU y ROBINSON, pp. 236-253.

⁸ BRIOSCHI, Carlo Alberto (2010): p. 99.

establecida y el de los descontentos y oprimidos, y aunque no habla directamente sobre la corrupción, inevitablemente a ella se está refiriendo implícitamente en no pocos pasajes.

La caída del imperio napoleónico en 1815 marca el inicio de otra etapa que abarcaría todo el siglo XIX y en el que la corrupción, no pocas veces ligada o atribuida indebidamente al avance de la Ciencia Económica, se manifiesta sin solución de continuidad y con ropajes muy diversos. Así, no extraña leer que la poderosa familia de los *Rothschild* le permitió al *duque de Wellington* pagar la batalla de Waterloo, y a *Cavour* financiar la guerra contra Austria. Tras la revolución de 1848 que acabó con el reinado de *Luis Felipe I* de Francia no faltaron numerosos escritos y publicaciones que denunciaban la sociedad corrupta existente antes de la revolución, proponiendo el socialismo con su tendencia humanitaria como remedio a los males del individualismo. Esta forma de pensar encuentra su contrapartida o pronta respuesta en la filosofía utilitarista de *Jeremy Bentham* y de *John Stuart Mill* que de forma paradigmática establecen las bases y diseñan la búsqueda del bienestar. El utilitarismo, aunque *Dickens* se refiriese a él de forma crítica y negativa constituye, sin duda, uno de los movimientos éticos y políticos más importantes del siglo XIX, definiéndose de manera habitual como la escuela que acepta como fundamento de la moral el principio de utilidad o de la máxima satisfacción posible, o como decía *Bentham*, la mayor satisfacción para el mayor número de personas, contando todos ellos por igual.⁹ De todas formas, por muchas críticas que tanto la Moral como la Filosofía Política quieran hacer a estos maestros del liberalismo escocés y padres de la Economía Política, en ningún caso puede asociarse el contenido y las pretensiones de sus obras a una defensa de la corrupción, explícita o implícitamente, ni tan siquiera a un velado consentimiento de la misma. Se limitaron, y ya tenían tarea por delante, al desarrollo de unos principios básicos en la construcción de la Ciencia Económica, que habrían de perdurar y desempeñar un papel definitivo en la evolución de esta naciente rama del conocimiento.

De cuanto venimos exponiendo, y aún no hemos acabado nuestro paseo histórico, puede sacarse una primera conclusión, y es que sin cambios de las instituciones y del poder políticos como los que se produjeron en Inglaterra después de 1688, había muy pocas probabilidades de que los países absolutistas se beneficiasen de las innovaciones y las nuevas

⁹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2004): pp. 277-285.

tecnologías propiciadas por la revolución industrial. Como señalan *Acemoglu y Robinson*, el mapa político de Europa a principios del siglo XIX era muy distinto de lo que hoy conocemos y vivimos. El Sacro Imperio romano era un enorme conglomerado de más de cuatrocientos Estados, la mayoría de los cuales finalmente se unirían en Alemania, que ocupaba la mayor parte de la Europa Central. *La Casa de Habsburgo todavía era una gran fuerza política que dominaba Austria y Hungría, las actuales repúblicas Checa y Eslovaquia, al norte, y Eslovenia, Croacia y grandes partes de Italia y Serbia, al sur, incluyendo por el este gran parte de lo que hoy son Rumanía y Polonia.*¹⁰

Los Habsburgo, a diferencia de los Estuardo, lograron mantener un control absolutista fuerte, no reconociendo ningún límite a su poder, oponiéndose a cualquier tipo de cambio y consistiendo su filosofía en el mantenimiento ilimitado de la autoridad del soberano y el rechazo de todas las demandas por parte del pueblo a una participación en dicha autoridad, o lo que es lo mismo, prefiriendo a esas alturas del siglo XIX el orden y la servidumbre feudales. Quizás todo este desprecio por parte de emperatrices y emperadores a la modernización que traía y comportaba la revolución industrial no se parezca o tenga nada que ver con lo que hoy entendemos por corrupción, pero privar de libertad de expresión y del derecho a reclamar un mínimo de bienestar a los habitantes de los países y pueblos que caían en la órbita de los Habsburgo suponía, en nuestra opinión, la existencia de una *corrupción moral*, más profunda y demoledora que, por ejemplo, el desenfreno y la enorme riqueza fraudulenta de los Borgia, como ya tuvimos ocasión de poner de relieve.

Antes de concluir nuestro recorrido por el siglo XIX, y como prueba de la cantidad de casos que podrían considerarse, y que de hecho mencionan algunos especialistas en la materia, traemos a colación dos muy especiales referidos a sendos personajes históricos, el primero de ellos, a pesar del contexto, merecedor de toda nuestra admiración y el respeto debido. Se trata de que en el año 1865 *Abraham Lincoln*, un hombre de Estado ejemplar, necesitaba dos votos para sacar adelante la reforma de la Constitución, y se dirigió a sus colaboradores diciéndoles: *Soy el Presidente de los Estados Unidos, y estoy investido de gran poder, por lo que espero de vosotros que los consigáis sea como sea. La reforma se*

¹⁰ ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. (2012): pp. 265-266.

*aprobó, y se abolió la esclavitud.*¹¹ El segundo de los casos, a gran distancia y no comparable ni personal ni moralmente, es el de **Otto Bismarck**, que puso en práctica la *Realpolitik* (1870), una forma de gobernar con pocos escrúpulos respecto a los fines y a los medios para conseguirlos.

Y ahora, en una nueva pirueta en el tiempo, llegamos al siglo XX, un siglo de grandes contrastes que conoce la brillantez de los primeros treinta años, pero también los hechos más denigrantes e inconcebibles en la historia de la humanidad. En efecto, si a los hechos nos atenemos, la humanidad ha dejado tras de sí hace pocos años un siglo XX pleno de grandes acontecimientos y de enormes contradicciones, de importantísimas conquistas y de horrores irrepetibles y degradantes, de avances sin precedentes en el bienestar material y, a la vez, de una pérdida progresiva de los niveles de cultura, de entendimiento y de sensibilidad social. El deambular secular tiene una cara esplendorosa y una cruz envuelta en obscuridades y tinieblas. La cara esplendorosa la encontramos especialmente a lo largo de las tres primeras décadas, como ya decíamos, en el campo de la pintura, de la literatura y de la música, pero de una manera importantísima en el campo de la ciencia, con el espectacular avance de la Física, pudiendo destacar la teoría especial de *Einstein* en 1905 y la general en 1915, el desarrollo de la mecánica cuántica por parte de *Broglie*, *Heisenberg*, *Schrödinger* y *Born*, o el establecimiento del principio de exclusión de *Pauli*, entre otros célebres descubrimientos. Y todo ello a pesar de la Primera Guerra Mundial (1914-1919), mal resuelta, origen del odio de los vencidos, y recordada sempiternamente en las celebraciones de los Campos elíseos de París cada 11 de noviembre.

Pero la cruz de este siglo no tiene parangón, y si de corrupción estamos hablando, habría que calificarla o definirla empleando magnitudes siderales. Nos estamos refiriendo implícitamente a la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente modificación del mapa europeo, poniendo en primera línea el totalitarismo diseñado tanto por **Hitler** como por **Stalin**, dos enfermos de la locura más extrema, y responsables de decenas de millones de muertos, no sólo en el período de la guerra (1939-1945), sino ya en tiempos de paz, más concretamente en la Unión Soviética de Stalin, responsable directo del asesinato de 40 millones de ciudadanos de los países encerrados en su particular imperio que era la URSS. Aunque las

¹¹ BRIOSCHI, Carlo Alberto (2010): p. 119.

cifras proceden de estimaciones en la mayoría de los casos, el número de personas (civiles) asesinadas durante el régimen nazi de Hitler se eleva a 22 millones, a los que hay que añadir las bajas de soldados en combate, que tan sólo por la parte alemana se elevaban a 16 millones. ¿Todo o parte de este horror tuvo algo que ver con la corrupción?. La respuesta, obviamente depende de la naturaleza y tipología que asignemos al término corrupción considerando las circunstancias históricas tan especiales a las que nos estamos refiriendo. Pero si, como ya decíamos en la introducción, la corrupción es ubicua, no cabe excluir que la misma hubiese estado presente en el origen y en la base de este trágico capítulo de la historia. Pero yendo aún más lejos, cabría considerar, por qué no, que la guerra en sí constituye un tipo de corrupción elevado a la máxima potencia.

En la segunda mitad del siglo pasado, es decir, del siglo XX, la evolución de la corrupción vuelve a parecerse a lo que siempre fue, presentándose en sus diversas modalidades. Poniendo la atención en los países de nuestro entorno, no puede faltar un breve comentario al muy particular caso italiano. En él se da la peculiaridad de que la práctica corruptiva no se da de manera individual, sino de forma corporativa, tomando como base *le famiglie*, que se imbrican en cuestiones políticas, económicas, judiciales, empresariales, profesionales o sindicales, aunque sin seguir el modelo italo-americano de antaño. A ello hay que añadir, ya situados en la criminalidad en el sentido más literal, el papel y el poder de las mafias que, como es bien sabido se reparten por el territorio con distintos nombres: la *Cosa Nostra*, en Sicilia, la *Camorra*, en la Campania, la *Ndrangueta*, en Calabria, I *Briganti*, en Sardeña, y más recientemente, la *Sacra Corona Unita* en la Puglia, en especial en la importante provincia de Bari.

Así podríamos continuar, recorriendo países y continentes, pero toca ya terminar este atípico apartado, no muy habitual en los artículos y libros sobre la corrupción, y dedicar unas últimas líneas a la situación actual, es decir a lo que llevamos andado de este siglo XXI, y referida exclusivamente al marco que más nos concierne, con algunas alusiones al caso de España.

Si de manera muy concreta nos situamos en la Unión Europea, los casos son múltiples y variados, con diferencias a veces notables entre los países integrantes de la Unión. La disciplina que mantienen los órganos de gobierno de la UE a través de sus Instituciones de control y el establecimiento de numerosas Directivas que han de ser posteriormente

transpuestas en cada país, constituye un arma poderosa en pro de la eficiencia y equidad y en la lucha contra la corrupción. Pero la actuación individual y personalizada que caracteriza al corrupto en la mayoría de los casos, al contrario del caso peculiar de Italia, como acabamos de señalar, hace verdaderamente difícil llevar a cabo con éxito la tarea de garantizar la claridad y limpieza en la gestión pública en todos sus apartados y manifestaciones. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el corrupto, aunque actúe pensando en su único y propio beneficio, ha de relacionarse en la búsqueda de los apoyos logísticos que le permitan alcanzar sus objetivos, cediendo, si es preciso, parte del botín, implicando de esa forma a organizaciones, grupos de presión, etc, como podría ser el caso de los partidos políticos, contribuyendo a su financiación -fuera de la ley, obviamente-, ampliándose de esa manera el alcance de la corrupción con las consecuencias correspondientes.

Terminamos, con el objetivo de acercarnos lo más posible a nuestros días en esta excursión histórica, haciendo una referencia al Informe de *Transparencia Internacional* correspondiente al año 2013, destacando algunos datos sobre países de la Unión Europea incluyendo, por supuesto, el de nuestro país. En términos generales la situación es similar a la del año anterior, con algunos cambios que nos conciernen, pues según el Informe España queda relegada a la mitad inferior del ranking europeo, por debajo de Chipre y Portugal, y cada vez más lejos de los países del norte y del centro del continente. La clasificación la abre Dinamarca, con un 9,1 sobre 10, mientras que Grecia, aunque mejora ligeramente, repite como la nación más corrupta de la Unión, ocupando el puesto número 80 en el conjunto mundial.¹² Alemania, el Reino Unido y Francia obtienen, respectivamente, un 7,8 un 7,6 y un 7,1, en tanto que España, y esto es en verdad alarmante y significativo, ha descendido del 6,5 en el año 2012, a un 5,9 en el 2013 debido, sin duda, a los numerosos escándalos que han acaparado la atención de los medios y ciudadanos en esta última etapa, y que en la mayoría de los casos, aún no han sido ni judicial ni políticamente resueltos.

¹² Deseamos aclarar que en los Informes que se publican actualmente, el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) se mueve entre 0 (la máxima corrupción) y 100 (la transparencia máxima). Pero con anterioridad se utilizaba la escala de 0 a 10 (de la máxima corrupción a la transparencia y limpieza total). Quizás movido inconscientemente por nuestro sesgo académico continuamos con este tipo de calificación que resulta igualmente claro e inequívoco.

Argumentos teóricos a favor de la corrupción

Como se verá más adelante, es claro que tanto desde un punto de vista teórico como empírico la corrupción tiene un efecto netamente negativo sobre la eficiencia y el crecimiento económicos; no obstante, existen una serie de enfoques teóricos, casi todos ellos basados en situaciones de “*second-best*”, que concluyen lo contrario, y que se pueden clasificar en tres grupos:

En primer lugar, se esgrime el argumento –por lo demás bien conocido–, de que en el contexto de una regulación económica altamente distorsionadora (profusa, opaca, arbitraria, etc., como la que ha venido caracterizando a muchas economías en desarrollo e incluso desarrolladas), la corrupción administrativa puede permitir vencer o sortear muchas de esas rigideces impuestas por la propia política económica; dicho de otra forma, *puede permitir engrasar la “rueda administrativa”* (véanse las argumentaciones iniciales de *Leff*)¹³. Nótese que el argumento es típicamente de segundo óptimo, pues, en lugar de plantearse una menor presencia y la racionalización de la propia regulación económica (en la que sería la solución de primer óptimo), lo que se hace es considerar dicha regulación como inamovible y plantearse la corrupción administrativa como una segunda distorsión con efectos compensadores sobre la primera.

En segundo lugar existe la hipótesis de que, en la medida en que la corrupción administrativa permita que las empresas compitan o pujen mediante la oferta de sobornos al correspondiente funcionario para hacerse con un determinado contrato público, ello puede conducir, bajo determinadas condiciones, a un resultado eficiente. En efecto, si se supone que las empresas cumplen todas las otras condiciones previstas en el correspondiente contrato público, y que el funcionario corrupto solo se guía a la hora de conceder el contrato por la cuantía del soborno, entonces, puesto que el funcionario adjudica el contrato al mejor postor, o lo que es lo mismo, a la empresa que se puede permitir pagar un mayor soborno, estará de esa forma asignando el contrato a la empresa más eficiente (con menores costes). Estas son las conclusiones a las que llegan *Beck y*

¹³ LEFF, Nathaniel (1964): PP. 8-14.

*Maher*¹⁴ así como *Lien*¹⁵, los cuales demuestran, o pretenden demostrar, que el mecanismo de sobornos puede dar el mismo resultado que los procedimientos de subasta (legal) realizadas bajo condiciones de información imperfecta.

En tercer lugar se tiene la argumentación basada en la teoría de colas de *Lui*¹⁶, el cual sostiene que el pago de un soborno con objeto de acelerar la tramitación de licencias, permisos, etc, puede conducir a una mejora en la eficiencia de la actividad económica. La razón es que el tiempo tiene un valor diferente para diferentes individuos (dependiendo de sus niveles de renta, del coste de oportunidad de su tiempo, etc.), de modo que aquellos para los cuales su tiempo sea muy valioso ofrecerán sobornos a los funcionarios públicos con el objeto de acelerar su trámite y de “adelantarse en la cola”.

Rélicas a los argumentos teóricos anteriores

Respecto del primer argumento señalado en el sub-epígrafe anterior, hay que destacar que la excesiva regulación, y particularmente la opacidad de ésta, no constituye un factor exógeno respecto del sistema en su conjunto (en donde se incluyen las prácticas de corrupción), ni es inamovible desde el punto de vista de la política económica. De hecho, la generación de un entorno económico y regulatorio altamente distorsionado, poco transparente y caracterizado por un alto grado de prácticas corruptas, es el resultado de un mismo proceso de evolución institucional en el que interactúan ambos fenómenos. Como, además, dicho entorno no es inamovible, ello remite, de nuevo y con mayor énfasis, a la idea de que desde el punto de vista de la política económica es la solución de primer óptimo, esto es, la aplicación de una línea de política económica que aligere, dé más transparencia y racionalice la regulación, que penalice en mayor medida la corrupción, etc., la que permitirá conseguir una verdadera mejora de la eficiencia en la asignación de recursos.

En cuanto al segundo tipo de argumento, hay que señalar que las condiciones para que el mecanismo de sobornos equivalga al procedimiento de subasta legal no se dan en la realidad: por un lado, la

¹⁴ BECK, Paul J y MAHER, Michael W (1986): pp. 1-5.

¹⁵ LIEN, Da-Hsiang Donaldn (1986): pp. 337-341.

¹⁶ LUI, Francis T (1985) : pp. 760-781.

empresa que se haga con la licitación pública puede ser, no la más eficiente en términos de costes, sino la más eficiente en términos del ejercicio de actividades de *rent-seeking*; por otro, como señalan **Boycko, Shleifer y Vishny**¹⁷, los acuerdos que se establecen entre corruptores y corruptos (los contratos de corrupción) difícilmente disponen de los mecanismos necesarios para garantizar su cumplimiento (no se puede exigir su cumplimiento ante los tribunales de justicia, etc).

Finalmente, en cuanto al argumento basado en la teoría de colas de **Lui**, la réplica ya se encuentra en un trabajo muy anterior de **Myrdal**¹⁸, en el que éste sostiene que los funcionarios corruptos, en lugar de acelerar los trámites administrativos, lo que realmente pueden acabar haciendo es retrasarlos deliberadamente con objeto de atraer más sobornos, lo que a todas luces supone un chantaje al administrado, iniciándose así un proceso de retroalimentación que viene a empeorar las cosas.

Causas y efectos económicos de la corrupción

Plantearse cuáles son las causas directas e indirectas de la corrupción constituye un punto clave en todo tipo de análisis que se haga sobre la materia, pues difícilmente podrá erradicarse o combatirse si desconocemos las causas que la provocan o la hacen posible. Entre ellas, y sin ánimo de ser exhaustivos, destacamos las siguientes: existencia de impuestos elevados, alto nivel de gasto público, nuevas regulaciones, otras decisiones discrecionales, financiación de los partidos políticos, crecimiento de los intercambios internacionales, cambios económicos, especialmente en economías en transición, calidad de la burocracia, nivel de los salarios públicos, transparencia de las normas, leyes y procedimientos, ejemplos y actuaciones de los líderes y deficientes controles institucionales. A todo ello hay que añadir, obviamente, las múltiples carencias en materia de ética pública o ética para la política y la administración pública, en el marco general de referencia de un conjunto de principios y valores morales básicos y universales. En cuanto a los efectos económicos hay que comenzar por dejar claro que no es válido el argumento de que, como ya se apuntaba anteriormente, la corrupción evita o compensa la existencia de rigideces en la Administración Pública, punto de vista que han mantenido

¹⁷ BOYCKO, Maxim, SHLEIFER, Andrei y VISHNY, Robert (1997): pp. 26.31.

¹⁸ MYRDAL, Gunnar (1968): Vol. II, pp. 937-959.

algunos autores sin fundamento alguno, con independencia de que éticamente no pueda aceptarse. Lo que, por el contrario, resulta evidente es que los elevados niveles de corrupción tienen un efecto negativo sobre la inversión, el crecimiento y el desarrollo económicos. Abundando en ello, es preciso considerar que la corrupción distorsiona los mercados de forma que reduce la eficiencia en la asignación de recursos, que incrementa la desigualdad en la distribución de la renta, que suele perjudicar más a las pequeñas empresas, que complica y limita la aplicación de una correcta política fiscal y tiende a generar unos elevados déficit públicos, en la medida en que dichas prácticas aumentan el gasto público (concesión de subvenciones no justificadas, concesión de proyectos de inversión pública a empresas con elevados costes, etc) y reducen los ingresos presupuestarios (desgravaciones fiscales no justificadas, etc.), que limita o distorsiona el papel de garante de las reglas del juego económico que le corresponde al Estado y, finalmente, que puede contribuir a que se deteriore la percepción acerca de la legitimidad de la economía de mercado e incluso de la democracia.¹⁹

Sobre las causas y efectos de la corrupción podríamos extendernos dentro de lo que en su día denominábamos la Economía de la Corrupción, ya reseñada en la nota 1, pero de ello nos ocupamos con detalle en su momento. Al respecto resulta obligatorio recordar, pues continúa siendo de actualidad, el conocido trabajo seminal de *Tanzi*,²⁰ y más recientemente el Handbook editado por *Rose-Akerman*,²¹ sin olvidar, entre otros, el interesante artículo de *Arnedo Orbañanos*.²²

Los siete frentes de la corrupción

En el estudio de la lucha contra la corrupción hay que adentrarse en la actuación de los órganos de control interno y externo, en la disminución de los poderes discrecionales, en la búsqueda de salarios competitivos, en las penas y las sanciones, en las regulaciones, en la solución del problema de la financiación de los partidos, en la mejora de la transparencia y de la

¹⁹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés.; FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999_b) : pp. 14, 27-29.

²⁰ TANZI, V (1998): pp. 559-593.

²¹ ROSE-AKERMAN, Susan (2006): Introduction and overview.

²² ARNEDO ORBAÑANOS, Miguel A (1999): pp. 65-72.

información, en el nivel existente en la descentralización del poder e incluso en la reforma del Estado.

En esa lucha irrenunciable contra la corrupción nos encontramos con *siete frentes* que vamos a enunciar, primero, y a analizar y valorar, después.

Consideramos que dichos frentes son los siguientes:

- 1°.-La descentralización de la Administración Pública y la corrupción.
- 2°.-La separación efectiva de los tres poderes.
- 3°.-El funcionamiento riguroso del control interno y del control externo..
- 4°.-Un especial control de la contratación pública.
- 5°.-Una mayor agilidad y mejor estructuración en el funcionamiento del poder judicial.
- 6°.-Una intensificación del control de las corporaciones locales.
- 7°.-Una mejora sensible del nivel cultural, así como la recuperación de los valores morales y cívicos.

Conviene hacer dos advertencias. La primera, que el orden establecido al enunciar estas siete cuestiones claves no es aleatorio, sino que responde a un criterio de prioridad. En segundo lugar que, no obstante lo que acabamos de decir, el punto séptimo, que como hemos visto se refiere a una mejora del nivel cultural y a la recuperación de los valores morales, aunque figura como el último de los frentes, requiere un tratamiento muy especial y delicado dado que constituye, dicho en términos matemáticos, la *variable independiente* de la función, o lo que es lo mismo, si este condicionante no se cumple o alcanza, el grave problema de la corrupción nunca encontrará remedio.

Vamos abordar seguidamente de forma sintética, con el fin de no hacer demasiado extenso nuestro trabajo, pero lo suficientemente ilustrativa, cada uno de los apartados que hay que considerar y tener muy en cuenta si queremos enfrentarnos con el mal endémico que nos ocupa, que siempre ha existido, como ya hemos tenido ocasión de comprobar, pero que recientemente, incluso en países desarrollados de gran relevancia y con democracias consolidadas, se está intensificando y extendiendo de forma realmente alarmante, con los consiguientes efectos en sus niveles de bienestar económico y social, sin olvidar el daño que produce en la moral y autoestima del conjunto de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto.

Descentralización de la Administrativa Pública y Corrupción

El impacto de la descentralización gubernamental y administrativa en la corrupción constituye, sin duda, una materia discutida abiertamente y con calor, existiendo al respecto una gran variedad de opiniones.²³ Así tenemos los que se muestran claramente optimistas en cuanto al efecto de la descentralización sobre la corrupción, los que consideran insignificante su impacto, y aquellos que afirman que la descentralización empeora y acrecienta los problemas y niveles de la corrupción. Todos ellos, por supuesto, defienden sus posturas basándose en la teoría, en las técnicas estadísticas y en los análisis econométricos, no existiendo unanimidad, y ello puede explicar parcialmente los resultados, al interpretar los términos “corrupción” y “descentralización”.

Pero hay estudios especialmente rigurosos que arrojan luz suficiente para llegar a una conclusión muy cercana a la realidad que permita tener una idea más clara sobre un tema de tanta trascendencia. Así, por ejemplo, podríamos referirnos al artículo de *Gerring y Thacker*, publicado en el año 2004 en el *British Journal of Political Science* con el título *Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism*, en el que se aborda el delicado tema de relacionar la descentralización política y administrativa con la corrupción. Tras un concienzudo análisis, los autores afirman que... *the empirical evidence presented here strongly suggests that unitarism and parliamentarism contribute to a lowering of political corruption in polities that are democratic or quasi-democratic.*

Es preciso añadir que para ellos *Unitarism is thus quite different from administrative decentralization, fiscal decentralization, or other shorts of decentralization and has nothing (theoretically) to do with the powers of the local government.* Y por si quedaba alguna duda concluyen que...*yet, local governments may be more susceptible to corruption than centrally located bodies. Local and states governments encompass small and homogeneous social groups, almost by definition, and are apt to be managed by close-knit power structures.*²⁴

²³ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010): pp. 153-155

²⁴ GERRING, John (2004): pp. 311, 312, 319.

En esta misma línea hay otros trabajos, como los coordinados por *Miguel Carbonell* y *Rodolfo Vázquez*, en los que se afirma, refiriéndose a nuestro país, que el enorme desplazamiento de recursos y la duplicación de la burocracia provocados por la descentralización administrativa realizada en España con la creación de diecisiete gobiernos regionales autónomos, *han proporcionado amplias oportunidades para la creación de un nuevo “spoil system”, llevada a cabo por el partido que esté en el poder.*²⁵

Lastrados por la incertidumbre y la falta de un veredicto definitivo, nos inclinamos por seguir la línea y los razonamientos que pueden encontrarse en las aportaciones de investigadores como los que acabamos de mencionar. Ello nos obliga a una reflexión que tiene sus antecedentes en un trabajo que con el título *Descentralización, globalización y pacto local* publicábamos en el número 15 de la *Revista Española de Control Externo* correspondiente a septiembre de 2003. Planteábamos en su momento que entre las ventajas de la descentralización suele considerarse una mayor proximidad y sintonía con los gustos y necesidades de las regiones y las corporaciones locales que integran o componen los entes territoriales. Pero esa proximidad, especialmente en el nivel local, no deja de ser un arma de doble filo, pues la cercanía entre las fuerzas económicas y el gobierno local puede dar lugar, y de hecho así viene sucediendo con demasiada frecuencia, a un *entendimiento* que va más allá de los límites que marca la ley y que termina desembocando en la corrupción.

En España la descentralización, como es sabido, se recoge en el Título VIII de la Constitución de 1978, destacando el artículo 137 como punto de partida, y los artículos 143 a 158, en los que se abordan de manera específica y detallada todo lo concerniente a las Comunidades Autónomas. Pero no olvidemos, como muy atinadamente señala Eric Barendt, que *the Spanish Constitution of 1978 is particularly hard to characterize*,²⁶ y que de hecho fue el resultado de unas negociaciones extremadamente difíciles, como consecuencia del tránsito de una dictadura a una democracia, y en las que las nacientes fuerzas políticas no podían pretender alcanzar todos sus objetivos, viéndose obligadas a admitir y reconocer planteamientos derivados de eslóganes políticos previamente existentes de los que no

²⁵ CARBONELL, Miguel, y VÁZQUEZ, Rodolfo (Coordinadores): (2003): p. 94.
Nota: *Spoil* se traduce habitualmente por saqueo, y por *spoil system* se entiende el sistema consistente en premiar con cargos públicos los servicios prestados al partido.

²⁶ BARENDT, Eric (1998): p. 59.

podíamos desprendernos del todo. Transcurrido el tiempo, y tras un pernicioso proceso de igualación de techos competenciales, nos encontramos con el panorama que presenta en la actualidad un número importante de Comunidades Autónomas en las que surgen y florecen numerosos casos de corrupción.

Dos hechos contribuyen a mantener y alimentar esta situación: en primer lugar, que España es el país, incluyendo los que poseen un modelo federal, en el que el mayor porcentaje del gasto público se da en los gobiernos regionales, es decir, en las Comunidades Autónomas, en nuestro caso. En segundo lugar, y esto es muy importante, que los Órganos de Control Externo (Sindicaturas o Cámaras de Cuentas) que existen en casi todas las autonomías, no tienen capacidad o independencia suficientes para actuar y hacer efectivo el control correspondiente sobre los respectivos gobiernos, y ello por las razones apuntadas anteriormente. Esto explica los graves casos de corrupción que se están dando en Comunidades como Andalucía, Valencia, Cataluña, Baleares y Madrid, por citar las más destacadas. Al mismo tiempo se está produciendo el hecho preocupante de que el trabajo que correspondería hacer a estos Órganos de Control Externo lo está llevando a cabo sendas e improvisadas Comisiones de Investigación nombradas por las Asambleas de las respectivas Comunidades, es decir, en un marco endogámico formado por los representantes de los propios partidos, que son jueces y parte, y que no conducen a ningún resultado objetivo y con las garantías exigibles. Hay que recordar a este respecto, que el 3 de diciembre de 2013 el Gobierno planteó 120 medidas para evitar duplicidades administrativas, con el ahorro que ello supondría, encontrándose entre ellas la desaparición de las instituciones fiscalizadoras (OCEX) de las Comunidades Autónomas. Hasta el momento ha sido tan sólo la Comunidad de Castilla La Mancha la que ha prescindido de los servicios de su Órgano de Control de las cuentas públicas.

Podemos mencionar como referencia significativa, además de cuanto sucede a lo largo y a lo ancho de nuestro propio país, el caso de Rusia en su etapa de transición, aún no concluida, que pone de manifiesto la existencia de una descarada colusión entre el gobierno local y la industria local, debido al poder que los oligarcas poseen en las administraciones territoriales. No es de extrañar por ello que su Índice de Percepción de la Corrupción obtenido en el año 2013 sea tan sólo del 2,8 sobre 10,

ocupando el puesto 107 entre un total de 177 países, claro exponente de la altísima corrupción que se padece.

La separación efectiva de los tres poderes

En su obra *Two Treatise of Government*, publicada en 1689-1690, el filósofo inglés *John Locke*, al amparo de la gloriosa revolución, planteaba la necesidad de distinguir entre el poder legislativo y el poder ejecutivo, anticipándose así a *Charles de Montesquieu*, quien en su *L'Ésprit des lois*, en 1748, introducía por primera vez la independencia del poder judicial, creando los tres poderes tal como los conocemos hoy.

Montesquieu, inspirado por *Milton* y *Locke*, era gran admirador de la Constitución de Inglaterra²⁷, y consideraba que la misma hacía posible la libertad política mediante la distinción y distribución de poderes. En el capítulo VI (del libro XI), el más célebre de su obra principal, ya mencionada, no elabora, como se suele decir, una teoría estricta y exclusivamente de la separación de poderes, sino una teoría del *equilibrio de poderes*. Quizás por ello afirma: *Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*.²⁸ Dicho con otras palabras, es indispensable que los tres poderes no se concentren en las mismas manos o en una misma entidad o corporación, ni que ninguno invada las competencias de los otros, respondiendo así al principio de equilibrio al que nos acabamos de referir.²⁹ La aportación conjunta, aunque con el inevitable desfase temporal, de *Locke* y *Montesquieu* constituye casi una reliquia en el campo de la filosofía política que no puede alterarse ni ser objeto de manipulación alguna bajo ningún concepto, pues nació con la libertad y el inicio de la democracia en la Inglaterra del período 1688-1727.

En los tiempos convulsionados que vivimos, hasta en las democracias más avanzadas, se dan períodos y situaciones en los que esta separación de poderes no aparece todo lo diáfana que debiera, produciéndose de manera más o menos clara injerencias que afectan negativamente al funcionamiento de todos o cada uno de ellos. La anomalía se da con más frecuencia entre los poderes ejecutivo y judicial, como pone de manifiesto

²⁷ Lógicamente nos referimos a La Declaración de los Derechos Fundamentales de 1689.

²⁸ MONTESQUIEU, Charles de (1748): XI, IV, p. 395.

²⁹ GOYARD-FABRE, Simone (1997): pp. 192-195.

el Consejo de Europa en la parte del Informe GRECO de 2014 dedicada al análisis de la corrupción en España. El Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) se ocupa de la prevención de la corrupción en los diputados, jueces y fiscales, y pone el énfasis en la necesidad de modificar el método de elección del Fiscal General del Estado, por una parte, y en la politización del Consejo General del Poder Judicial, por otra. Al mismo tiempo recuerda que ya recomendó a nuestro país que al menos la mitad de los jueces deberían ser elegidos directamente por los propios jueces en un procedimiento abierto y democrático. El Informe alerta que la corrupción en España está poniendo en peligro la credibilidad de las instituciones y, en esencia, de la democracia.

En esa misma línea, y casi simultáneamente, la Comisión Europea presentó en Bruselas el pasado 3 de febrero su primer Informe de lucha contra la corrupción de la UE, cuyo Anexo 9 está dedicado a España. En este nuevo trabajo la Comisión pone en el punto de mira, entre otras, las siguientes cuestiones: financiación de los partidos, corrupción a nivel regional y local, el conflicto de intereses y la publicidad del patrimonio, el desarrollo urbano, la contratación pública, y la transparencia y acceso a la información, punto este último en el que se nos reconoce el mérito y el avance que ha supuesto la aprobación por las Cortes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

En la base de todos estos esfuerzos se halla la condición *sine qua non*, como hemos puesto de relieve, de respetar la separación (o distribución) de poderes. A este respecto, *Luigi Ferrajoli*, el principal exponente del modelo garantista de constitucionalismo, destaca la necesidad de poner al día la clásica tripartición y separación de los poderes de *Montesquieu*, distinguiendo las funciones de gobierno y las funciones de garantía, y llevando a cabo un análisis comparativo de la manera de elegir los miembros del Consejo General del Poder Judicial en España, y del Consiglio Superiore della Magistratura en Italia. En el primero de los casos considera que hay una politización del órgano, convertido en expresión de las fuerzas políticas presentes en las Cortes Generales y, en particular, de la mayoría gubernamental. En el caso italiano el sistema es mixto, ya que el Consiglio Superiore della Magistratura está formado, en dos tercios de sus componentes, por magistrados elegidos por los propios magistrados con un sistema sustancialmente proporcional, y por un tercio de profesores de

materias jurídicas o de abogados con más de quince años de ejercicio elegidos por el Parlamento en sesión conjunta de ambas cámaras, *composición equilibrada que ha garantizado en todos estos años una independencia firme respecto del poder público, tanto de los jueces como de los fiscales.*³⁰

Para insistir y profundizar en nuestro análisis en materia tan importante vamos a utilizar como método lo que podríamos denominar la *triangulación* en la separación de poderes. Omitimos la figura por considerarla innecesaria para comprender lo que vamos a expresar. Mentalmente podemos relacionar los tres poderes dibujando un triángulo equilátero, cuya primer lado relacionaría el poder legislativo (punto A) con el poder ejecutivo (punto B), en tanto que el segundo establecería la conexión entre el legislativo (A) y el poder judicial (punto C), uniendo la base del rectángulo o tercer lado los puntos B y C, es decir, el poder ejecutivo con el poder judicial. Si observamos con atención el significado de las respectivas conexiones veríamos lo siguiente:

1º.-El lado o segmento que une los puntos A y B representa, como hemos dicho, la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo, relación que no debe presentar problemas de separación e independencia, aunque a todos se les alcanza que el gobierno de turno pertenece a un partido o coalición de partidos que están representados en las Cortes Generales, y lógicamente ello da lugar a que, al menos en la parte alícuota que les corresponda, exista una comunión de intereses lógica y esperable, pues el gobierno lícitamente defenderá su programa en el Congreso de los diputados, sin interferir por ello en la independencia del poder legislativo. Podría darse, y de hecho se da, que el ejecutivo, en su relación con las Cortes abuse o emplee con excesiva frecuencia procedimientos legales más expeditivos pero menos ortodoxos y representativos, como cuando gobierna mediante el uso continuado y directo de Decretos.

2º,-A su turno, el lado o segmento que une los puntos A y C, es decir, el poder legislativo y el poder judicial, no tendría que plantear, en principio, ningún tipo de problema, pues la judicatura actuaría conforme a las leyes y normas de diferentes rangos promulgadas por las Cámaras. Sin embargo nos encontramos con el hecho, ya puesto de manifiesto y criticado por el Informe GRECO y por el realizado por la Comisión Europea en las partes o

³⁰ FERRAJOLI, Luigi, RUIZ MANERO, Juan (2012): pp. 151-155.

anexos referidos a España, que se produce sistemáticamente una injerencia del poder legislativo en el poder judicial a la hora de elegir y nombrar los miembros de una Institución tan relevante y estratégica para la administración de justicia como es el Consejo General del Poder Judicial, hasta ahora elegido por las Cortes Generales, y no por los propios jueces.

3°.-La base de nuestro imaginario triángulo, es decir, el lado que une los puntos B y C, o lo que es lo mismo, el poder ejecutivo y el poder judicial, nos conduce a otra anomalía en el cumplimiento de la separación de poderes, problema también detectado y denunciado en los respectivos Informes que acabamos de mencionar en el punto anterior. Dicha anomalía o irregularidad, aunque en realidad es algo más que eso, se concreta en la injerencia, invasión de competencias o distorsiones que con más frecuencia de la deseable lleva a cabo el ejecutivo en el ámbito de la justicia, o para ser más preciso, del poder judicial. Los numerosos casos de corrupción recientes o pendientes de solución constituyen una prueba de esta conducta que merma la independencia, especialmente importante y exigible, entre estos dos poderes. Al respecto recordemos que las autoridades y organismos europeos que, como hemos visto, se ocupan del problema de la corrupción en los países de la Unión, han puesto claramente de manifiesto la necesidad de afrontar el problema tan importante como delicado de que la Fiscalía General dependa del Gobierno, pues es quien lo nombra, dependencia que teóricamente podría considerarse necesaria y en aras de la operatividad, y no forzosamente carente de objetividad, pero que en la realidad está dando lugar a situaciones poco claras y embarazosas que nada bueno dice sobre el buen *equilibrio* entre poderes, y más en concreto, sobre la irrenunciable independencia de los tribunales.

Hemos estado hablando de la separación *efectiva* de poderes si queremos enfrentarnos con éxito a la lacra de la corrupción, y lo hemos hecho con algunas matizaciones pero sin concesión alguna en lo fundamental. Sin embargo, algunos autores, como *Eric Barendt*, previamente citado al hablar de la descentralización, parten de una interpretación no tan estricta del principio formulado por Montesquieu, y más posibilista y adaptada a la realidad de nuestro tiempo. Así, refiriéndose al Reino Unido, Barendt afirma que...*In this country, as in most parliamentary executive systems, there is no separation of persons between the legislature and the government. Cabinet and other Ministers sit in the House of Commons. Even, it may be said, the judiciary is not entirely independent, since its*

*head, the Lord Chancellor, is both a member of the Cabinet and sits in the House of Lords. Further, English writers on constitutional law tend to be dismissive of the separation of powers.*³¹ Para no caer en la confusión, estas coincidencias se dan en otros países y Constituciones, pero lo que se pretende poner de relieve cuando hablamos de separación de poderes o, *a contrario sensu*, de concentración de los mismos, está bien claro, y constituye algo esencial en la lucha contra la corrupción.

El funcionamiento riguroso del control interno y del control externo

Cuando en 1999 intentábamos abordar la posibilidad de definir los perfiles y el contenido de la que denominábamos “La Economía del Control” partiendo del nacimiento y evolución de la Economía del Bienestar, planteábamos la necesidad de conocer los *principios básicos que han de regir la gestión pública*, encontrándonos con algunos problemas de inconsistencia lógica, asumida y amparada por la normativa en vigor. Nos referíamos, por una parte, al hecho de que no pueden emplearse simultáneamente los términos “eficacia” y “eficiencia”, ya que el primero, definido como el hecho de realizar la actividad comprometida, está incluido en el segundo, pues la eficiencia consiste en llevar a cabo dicha actividad en las mejores condiciones y al menor coste posible, y por otra, carece de sentido utilizar además el término “economía” debido a su amplitud e imprecisión, y porque su ámbito abarca o contiene conceptos como los ya mencionados de eficacia y eficiencia, es decir, porque no puede considerarse simultáneamente el todo y las partes contenidas en el mismo. Como consecuencia de ello llegábamos a la conclusión de que los principios realmente fundamentales en el control externo de la gestión y las cuentas de las Administraciones Públicas eran el de *legalidad* y el de *eficiencia*, prescindiendo, por las razones aducidas, de los de eficacia y economía.³² Pero en los momentos que vivimos ha quedado de manifiesto la necesidad de añadir el principio de *transparencia* a los dos que hemos considerado fundamentales, es decir, a los de legalidad y eficiencia. Resulta evidente que *el principio de transparencia se encuentra estrechamente vinculado tanto con el principio de legalidad como con el*

³¹ BARENDT, Eric (1998): p. 14.

JENNINGS, Ivor (1959): chp. 1.

³² Un análisis a fondo del concepto, la tipología, los principios y técnicas del control puede verse en FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999a): pp. 36-47.

de eficiencia, vinculación que le permite y facilita llevar a cabo el análisis coste-beneficio que justifica la necesidad y exigencia de cumplir con el mismo, poniendo en funcionamiento todo cuanto sea preciso para conocer el comportamiento del sector público, evaluarlo, y poner los resultados al alcance de cuantos requieran esa información. En efecto, el seguimiento y control de en qué medida se respeta el principio de legalidad en toda gestión pública hace posible llegar a saber el grado de limpieza o de corrupción con el que se realiza dicha tarea, así como el coste que eventualmente ello supone para las arcas públicas. Por otra parte, la aplicación del principio de transparencia se relaciona de manera clara con el principio de eficiencia en el sentido de que, como sucede con el principio de legalidad, el conjunto de instituciones, técnicas e instrumentos de control permite calcular el coste que una gestión pública ineficiente supone para el conjunto de la economía. Esta estrecha vinculación constituye un elemento clave, no sólo para saber hasta qué punto se desarrolla con acierto la gestión pública, sino para servir de base en el cálculo, nada fácil, de cuánto le cuesta a la economía de un país la falta de transparencia de sus cuentas y su gestión públicas.³³

Tomando en consideración cuanto hemos dicho, y si se quiere ser operativo y garantizar una victoria definitiva contra la corrupción, es preciso desentrañar y conocer el mecanismo de feed-back existente entre el control o los controles (interno y externo) y el fenómeno de la corrupción, y si es preciso, proceder a los cambios necesarios para garantizar que la tarea fiscalizadora permita alcanzar los objetivos perseguidos. Una parte de esos cambios están en nuestras manos, o dicho de otra manera, depende de la voluntad del órgano fiscalizador, y entre ellos cabe citar el rigor, la profundidad y la celeridad en la realización de las fiscalizaciones aprobadas para cada ejercicio. El fiscalizado tiene que sentir, sin ningún tipo de duda, que su gestión va a ser contrastada con absoluta solvencia en un tiempo razonable, y que no puede caer en la tentación de demorar la entrega de la información y los documentos que desde el Tribunal de Cuentas se le reclamen. Estas malas prácticas han de desaparecer de inmediato y no pueden constituirse en justificante para la tardanza en la finalización y aprobación de los respectivos Informes. De igual manera, y esto es aún más importante, cuando los fiscalizadores remiten a la Presidencia de Enjuiciamiento información y datos de todo tipo relativos a la existencia de

³³ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013b): pp. 8-10.

responsabilidad contable por parte del fiscalizado, la respuesta no puede ser otra que abordar sin dilación la tarea de estudiar el caso y pronunciarse sobre el mismo, pues el paso del tiempo sin disponer de las resoluciones, diligencias, recepción de piezas separadas, autos, providencias, envío de las piezas separadas a los representantes procesales de las entidades perjudicadas o presentación de las demandas, entre otras fases del proceso, originan en el ente que ha sido fiscalizado una percepción de impunidad que realimenta su conducta irregular.

En esta línea de razonamiento se nos ocurre que un aspecto en el que el feed-back se produce y puede ser provechoso es el que tiene relación con las áreas de riesgo que los equipos fiscalizadores tratan de detectar y definir antes de elaborar las directrices técnicas. Esta tarea constituye una fase esencial en el proceso de control y supone un eslabón o punto de encuentro entre las partes. La nueva Ley de Transparencia, a su turno, vendrá a reforzar, vía una mayor información, la realimentación entre controlador y controlado, en el cometido que tiene asignado la Institución responsable del control definitivo, al ser consultivo, o lo que es lo mismo, el Tribunal de Cuentas. El órgano fiscalizado, por su parte, en esta fase de búsqueda de los puntos calientes o de riesgo, tendrá siempre ocasión de aprender y reconsiderar su gestión a la vista de cuanto pudiese derivarse de la eventual existencia de responsabilidad contable y de otro tipo.

Conviene aclarar finalmente en este apartado, que el Tribunal de Cuentas no tiene como misión directa y específica la lucha contra la corrupción, pero su labor puede servir de base a la actuación de otras jurisdicciones distintas de las contables, incluida la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, como ha sido el caso paradigmático de la Fiscalización del Ayuntamiento de Marbella. En cualquier caso es preciso reconocer que si bien es cierto que los Tribunales de Cuentas no persiguen de manera apriorística la corrupción, también lo es que pueden detectarla o encontrarse con ella, jugando así un papel clave y esencial en la lucha decidida contra la misma.³⁴

³⁴ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010): pp. 74-80.

A este respecto resulta de gran interés la Nota bibliográfica publicada por:
COSSÍO CAPDEVILA, Ana (2012): pp. 199-208.

Ver al respecto, en la bibliografía la referencia a la obra de José Antonio Fernández Ajenjo, objeto de la Nota mencionada.

Un especial control de la contratación pública

A nadie se le escapa que una buena parte de la corrupción en el ámbito público se produce a través del proceso de contratación, al no respetarse las condiciones establecidas en la legislación al respecto para los distintos tipos de contratos que se contemplan en el marco normativo. Dicho marco tiene como punto de partida la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, y se consolida mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba en un artículo único el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. El contenido del Texto se recoge a continuación en el mismo R. D. Legislativo, y consta de 334 artículos, 35 disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias y 6 disposiciones finales.

En el Texto Refundido, en los artículos 5 al 12, ambos inclusive, se relacionan los tipos de contratos objeto de las disposiciones establecidas a lo largo del Real Decreto, y estos son los siguientes: contrato de obras, contrato de concesión de obras públicas, contratos de gestión, contrato de servicios públicos, contrato de suministro, contrato de servicios, contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, y contratos mixtos. Se abarca, pues, un amplio espectro que obliga a poner la máxima atención por parte de los órganos de control si se quiere evitar actuaciones irregulares o fuera de la ley. Por otra parte, el Texto Refundido aborda en los artículos 114, 115 y 116, respectivamente, los apartados que se ocupan de los pliegos de cláusulas administrativas generales, de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, y de los pliegos de prescripciones técnicas. En cuanto a los procedimientos de adjudicación, cuestión fundamental en la contratación pública, el artículo 138 distingue entre el procedimiento abierto, el procedimiento restringido, el procedimiento negociado, en los supuestos enumerados en los artículos 170 a 175, y el denominado diálogo competitivo, en los casos previstos en el artículo 180. A ellos hay que añadir los contratos menores, que se adjudican directamente cuando el importe es inferior a 50.000 euros, en el caso de obras, o a 18.000 euros, en otros tipos de contratos, así como los concursos de proyectos, recogidos en el artículo 184.

Ante este amplio panorama, del que tan sólo hemos entresacado estas líneas, los órganos de control tienen que intensificar el esfuerzo y poner la máxima atención en el seguimiento de esta parte de la gestión pública, pues

se trata de un área de alto riesgo en lo que refiere a la corrupción. Es necesario resaltar el papel que en todo este proceso desempeña el interventor, como máximo responsable, en cada caso, del control interno, y como pieza indispensable para el control definitivo o externo, y así se desprende de la experiencia adquirida, en general, y de la que hemos conocido, en particular.

En el Informe de 3 de febrero de 2014 de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea, al que nos hemos referido al hablar de la separación de poderes, el Anexo dedicado a España incluye un apartado en el que se considera la contratación pública como uno de los sectores más vulnerables a la corrupción. En su estudio, la Comisión tiene en cuenta el Informe de Fiscalización del Sector Autonómico aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 29 de marzo de 2012, en el que hay un capítulo dedicado a la contratación administrativa en las Administraciones Territoriales, y en él el Tribunal de Cuentas advierte de la mala gestión y el control insuficiente a nivel regional, al mismo tiempo que se destaca el creciente número de casos de corrupción que se estaban descubriendo.

Entre las irregularidades observadas por la Comisión y emanadas del Informe del Tribunal de Cuentas de España, podemos citar el fraccionamiento indebido de la cuantía de los contratos con la finalidad de tramitarlos mediante procedimientos negociados sin publicidad, eludiéndose, además, el cumplimiento de los principios de transparencia y concurrencia; el abuso de la tramitación de urgencia de los expedientes, en muchos casos sin una motivación adecuada, reduciéndose así a la mitad los plazos en la normativa existente para la licitación, presentación de ofertas y adjudicación, lo que implica una restricción de la concurrencia; o la utilización desmesuradamente mayoritaria del concurso en detrimento de la subasta, forma ordinaria de adjudicación de obras que se ha venido aplicando muy escasamente a pesar de que suponía un menor riesgo de conculcación de los principios de transparencia y objetividad.³⁵ A ello hay que añadir la falta de criterios de selección, la deficiente fundamentación de las adjudicaciones, las excepciones arbitrarias respecto a la obligación

³⁵ Repárese en el hecho de que estamos hablando de un Informe del Tribunal de Cuentas aprobado en el año 2012, pero referido a ejercicios anteriores, por lo que no le es aplicable el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sino la normativa anterior, explicándose así los tipos de contratos de los que estamos hablando, que no se corresponden exactamente con los que están vigentes en la actualidad.

de publicar las ofertas, o la falta o insuficiencia de justificación de las modificaciones de los contratos públicos.

Además del reciente Informe de la Comisión y del elevado a las Cortes en 2012 por el Tribunal de Cuentas, ya mencionado, en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2013, tanto en la parte dedicada a la actividad desarrollada por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas como en el apartado correspondiente a la Fiscalía especial contra la corrupción y la criminalidad organizada, se reseñan numerosos casos de delitos de tráfico de influencias, malversación y otros, en lo penal, y de alcance en el campo de la responsabilidad contable, que tienen por origen las irregularidades cometidas en los procesos de contratación realizados por la Administración Pública.

Ante todo lo que brevemente se ha consignado, resulta obvia y apremiante la necesidad de extremar el cuidado y el rigor en esta delicada parcela del control en la lucha contra la corrupción, tomando en consideración las indicaciones de la Comisión Europea al respecto, y aplicando sin concesiones cuanto se establece en la normativa renovada en el Texto Refundido que se recoge en el Real Decreto Legislativo 3/2011, ya comentado.

Una mayor agilidad y mejor estructuración en el funcionamiento del poder judicial

La situación del poder judicial en España, como se ha puesto de relieve en varias ocasiones, es realmente preocupante, dándose un ramillete de problemas de diversa índole y distinto calado. Por una parte nos hallamos ante una administración fundamental que no cuenta con los recursos necesarios para su modernización y funcionamiento ágil con arreglo a lo que constituye las pautas en el conjunto de las Administraciones Públicas y en la sociedad en general, lo que sin duda contribuye a la lentitud en la solución de los casos que tiene que abordar la Administración de Justicia. Esta lentitud y demora se ha convertido a lo largo de los años en algo consustancial a nuestra manera de ser y funcionar, algo que consideramos admisible y normal, porque con ello hemos estado conviviendo. Pues bien, ésta constituye una de las cuestiones que hay que resolver sin pérdida de tiempo, pues ello termina por afectar negativamente a los derechos de los

ciudadanos, y porque contribuye de manera clara y hartamente comprobada a la impunidad ante la corrupción.

En segundo lugar nadie puede dudar que la democracia exige la independencia de los jueces y tribunales, no debiéndose consentir cualquier influencia directa e indirecta del poder político en el ámbito de la administración de justicia, pues ello, además de no respetar la separación de poderes, de la que ya nos hemos ocupado, pone en grave riesgo los derechos y garantías de la sociedad en su conjunto. Sobre esta importantísima cuestión ya se han pronunciado, como vimos con anterioridad, los órganos e instituciones de la Unión Europea en sus recientes informes relativos a la corrupción en España, y de una forma más puntual, al método de elección de los jueces en nuestro país.

Hay otros aspectos del poder judicial que nos atañe, y que se refieren a la actuación propiamente dicha de administrar justicia por parte de los jueces, al cumplimiento de los principios generales del derecho, al papel de la jurisprudencia, y especialmente al relevante ejercicio de la *interpretación*³⁶ de la norma, muy necesario cuando nos movemos en el campo del *Derecho Continental* y no en el más abierto, amplio y posibilista del *Derecho Anglosajón* o *Common Law*.

Además de cuantas consideraciones de principios hemos realizado, es preciso destacar el papel y el reforzamiento que va a suponer la reforma del código penal en la lucha contra la corrupción. El Boletín Oficial de las Cortes Generales de 4 de octubre de 2013 ya recogía el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que en el proceso de discusión parlamentaria habrá de experimentar cambios que en algunos casos pueden ser sustanciales. En lo que por ahora en este trabajo nos atañe, hay que recordar que en el Código Penal nos encontramos con el Título XIII, por una parte, sobre Delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico, especialmente con el Capítulo XIV sobre la receptación y Conductas Afines, y con el Título XIX, por otra, que se ocupa de los Delitos contra la Administración Pública, abordando en los artículos **404-445 el cohecho, el tráfico de influencias, la malversación y los fraudes y**

³⁶ RONSEFELD, Michel (2000): pp. 9-14.

El autor plantea que la interpretación jurídica, cuestión eterna e inevitable, puede ofrecer una solución al problema del significado del derecho como específica institución social normativa, en relación a otras instituciones normativas como la ética y la política.

exacciones ilegales. En el nuevo Código Penal se reforzará el marco penal de estos delitos en concreto, y de otros igualmente asociados a la corrupción, lo que supondrá alargar el brazo de la justicia en este singular y determinante combate en defensa del cumplimiento de la ley y de la recuperación de la credibilidad de la democracia. A este respecto, en el Congreso de los Diputados, el pasado 19 de marzo, se ha tomado un primer acuerdo para constituir un Grupo de Trabajo en la Comisión Constitucional del Congreso que se va a dedicar de manera exclusiva y monográfica a diseñar un Plan de lucha contra la corrupción que acabe con el poco edificante panorama que tenemos ante nuestros ojos. Este Grupo de Trabajo se ha dado hasta fin de este año para aprobar un conjunto de normas susceptibles de ser convertidas en leyes.

Una intensificación del control de las corporaciones locales

Se sabe, y se ha comprobado fehacientemente, que es en la Administración local, y especialmente en el área de urbanismo, donde se han producido y produce numerosos casos de corrupción. Y es por ello por lo que es bienvenida cualquier reforma que incida en este problema, delimitando el campo y las condiciones de actuación de este nivel de la Administración Pública así como sus relaciones con las restantes administraciones que componen el sector público.

Podemos tomar como referencia la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que viene a modificar la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Reguladora de las Bases del Régimen Local, por una parte, y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo de 2/2004, de 5 de marzo, por otra. El Artículo primero de la presente Ley de 2013 se ocupa, desarrollando 38 puntos, de la primera parte de la misma, en tanto que el Artículo segundo, con cinco puntos, trata de la segunda parte, es decir, de la modificación del Texto refundido de 2004. A estos dos amplio y detallados artículos hay que añadir diecisiete disposiciones adicionales, once disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, y seis disposiciones finales.

Como se afirma en el Preámbulo de la nueva Ley, la reforma persigue cuatro objetivos fundamentales:

- 1°.-Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones.
- 2°.-Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- 3°.-Garantizar al control financiero y presupuestario más riguroso.
- 4°.-Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

En lo que afecta al problema de la corrupción, razón de ser de este estudio, el tercero de estos cuatros objetivos es el que más nos interesa, pues se refiere explícitamente al ***control financiero y presupuestario más riguroso*** de la Administración Local que afecta a 8.115 Ayuntamientos, además de otros tipos de corporaciones locales. En ellos, en los Municipios, las áreas de riesgo en lo relativo al problema de la corrupción se dan fundamentalmente en el ámbito del urbanismo, y lo que ello conlleva, y en la contratación, materia que, en términos generales, abordamos en el apartado anterior, pero que en el caso de la Administración Local cobra una mayor importancia. Por ello ambas cuestiones resultan de la máxima trascendencia y requieren contar con el cumplimiento escrupuloso de la rendición de las cuentas en tiempo y forma, y con la realización de fiscalizaciones cuando se persista en la no presentación de las cuentas o se detecten problemas o irregularidades de las que pudiesen derivarse responsabilidad contable e incluso penal.³⁷

Aunque algunos autores consideran que la mera ausencia de rendición de cuentas no constituiría responsabilidad contable, la posibilidad de que la no rendición de cuentas pudiese provocar el ocultamiento de irregularidades e impedir el resarcimiento del importe de las responsabilidades directa, supone, como mínimo una infracción específica de omisión del deber de rendir cuentas y, en términos más generales per indiscutibles, de colaboración con el Tribunal de Cuentas.

Nos estamos refiriendo concretamente a las responsabilidades contraídas como consecuencia de la no rendición de cuentas, pero nuestro interés va más allá de esta causa u origen de dichas responsabilidades, que hay que extender, con mayor rigor y grado de exigencia, a las que se derivan de irregularidades o actuaciones contrarias a ley en las áreas estratégicas y muy sensibles del urbanismo y la contratación, pues en ellas, como se ha

³⁷ CABELLO, María Luisa y FERRÁN, Jorge (2011): pp. 167-189.

podido constatar, se han dado los casos más frecuentes y llamativos de corrupción. No olvidemos al respecto que, como dice el prestigioso Magistrado Paulino Martín, *la Ley Orgánica de 1982, al disponer del suficiente respaldo constitucional, atribuye al Tribunal de Cuentas la función de enjuiciamiento contable como una auténtica jurisdicción que ha de resolver conflictos en que el interés público cobra una especial significación, por lo que es congruente el reconocimiento del ejercicio de la acción pública en este campo, así como la intervención del Ministerio Público como legitimado activo.*³⁸

Finalmente, y sin querer extendernos, es preciso recordar que a los responsables de la gestión de las administraciones locales les es aplicable cuanto atañe a la responsabilidad penal, tal como se recoge en el Código Penal aún en vigor en los Títulos XIII y XIX, y en las modificaciones incorporadas, entre otras, para combatir la corrupción, en el Proyecto de Ley de Reforma, actualmente en trámite parlamentario, según pusimos de manifiesto con más detalle en el apartado correspondiente a las reformas necesarias en el poder judicial.

Una mejora sensible del nivel cultural y la recuperación de los valores morales y cívicos.

Es posible que la predisposición para lo ilícito esté vinculada al hecho de que la cultura o subcultura a la que está adherido el sujeto no contemple normas morales que sancionen la corrupción o el fraude en asuntos relacionados con la actividad pública algo, que como sucede con el timbre de la voz, puede sonar de manera áspera y estridente debido al elevado número de armónicos, todo ello según nos dice los principios de la estética aplicada a la música. Pero aunque fuese así, hay que dejar claro que la corrupción constituye un fenómeno que no debe plantearse de forma exclusiva en el ámbito de la responsabilidad pública o en el de la gestión de las empresas privadas, ni en las distintas y numerosas formas que adopte, sino que es preciso considerarla en el marco de la sociedad en su conjunto y en cada uno de sus miembros. En esencia, *con estas palabras nos estamos refiriendo a la recuperación de la ética en todos los dominios, es decir, en la actitud moral de los individuos, en el campo del Derecho, en el de la Economía, en el de la Gestión Pública, en la atención que hay*

³⁸ MARTÍN MARTÍN, Paulino (1999): pp. 118-123, 128-142.

*que prestar ante la creciente desigualdad, y el de una administración de justicia más ágil, clara y proporcionada, ajustada a ley e indiscriminada, no atada sistemáticamente a la letra de la norma, sino abierta y con capacidad de interpretación.*³⁹

Bajando un poco el tono serio y académico de nuestras reflexiones, al menos hasta ahora, y acercándonos más a la realidad por muy desalentadora que nos resulte, podemos afirmar que el individuo de nuestros días se mueve en una sociedad que parece que hubiese invertido la escala de valores, en una *sociedad teledirigida por los medios* que, por ejemplo, se permiten llamar “famosos” a personas que en su grado de formación rozan el analfabetismo, llevan una vida parasitaria y nada aportan al conjunto, limitándose a participar en un espectáculo bochornoso. Famosos eran *Pierre et Marie Curie*. Pero hay otra sociedad integrada por personas con unos niveles de educación más o menos buenos, pero que con frecuencia son víctimas del contagio y la percolación. Esa conjunción o dualidad, según queramos denominarla, constituye el origen o la fuente de los que con el paso del tiempo, y si se dan las circunstancias propicias, se convertirán en individuos proclives a la corrupción, en gran medida motivados por la tendencia adquirida a perseguir dinero fácil.

Pero además de la importancia y la influencia del marco, hay un problema de recuperación y ordenación de valores, y ante la ausencia de los mismos y la indudable colaboración del sistema, esta componente de la dualidad busca instalarse en el poder, consistiendo el próximo paso en encontrar la manera de enriquecerse, quebrantando sistemáticamente la ley y los principios éticos. Ello deja claro que se requieren cambios de los patrones educativos y de la conducta y referencia éticas de los responsables de la formación integral, es decir, fundamentalmente, de los centros educativos, el marco familiar y las instituciones culturales, sin dejar de lado un profundo cambio de rumbo y de actitud en los restantes miembros de la sociedad, o para ser más claros y contundentes, de la sociedad en su conjunto. Estamos hablando de lo que es determinante en la lucha contra la corrupción, pues, como decíamos en su momento, *este frente constituye nada menos que la variable independiente de la función*, y por ello, si en el mismo nada se consigue, nunca resolveremos la enfermedad social y moral que nos denigra y empequeñece, y cada vez nos alejaremos más del deseado equilibrio armonioso entre el progreso científico, tecnológico y

³⁹ FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2004a): pp. 23-65.

material, y el adelanto intelectual, cultural y moral. Resulta claro y evidente que hay que ir a las raíces de la corrupción si queremos regenerar la vida social y política, y ello exige recuperar los valores morales y éticos.

Por supuesto, cuanto estamos diciendo no supone ni sugiere acabar con el Estado del bienestar entendido en su sentido más estricto, pues ello es perfectamente compatible con la existencia de una sociedad en convivencia y respetuosa con los principios básicos que deben regir la recta conducta de sus miembros. Se trata, en pocas palabras, de poseer la formación cívica suficiente y el entendimiento moral básico para valorar que lo que corrompe corroe, perjudica al *conjunto universal*, como diría *Marco Aurelio*, nos deslegitima ante la sociedad y malogra su salud política, económica y social.

Una reflexión final

Acabar con la corrupción es posible. La historia, en el breve repaso que hicimos, parece demostrar lo contrario, pero el tiempo no pasa en balde, y como decíamos al comienzo de estas líneas vivimos otro siglo y un tercer milenio que obliga a cambios sustanciales e irreversibles. Para ello, el primer paso se centra, como hemos afirmado en repetidas ocasiones, en recuperar los valores morales y la ética, no marginando la estética pues, como decía *Goethe*, ésta constituye la base del comportamiento ético. Pero se trata del convencimiento y de la de la conducta de los miembros de la sociedad, sobrando los códigos de *buena conducta* y las improvisadas comisiones de investigación, que para nada o poco sirven. Disponemos de las instituciones necesarias y de las leyes suficientes, aprobadas o en trámite de aprobación en este último período: Ley sobre el Blanqueo de Capitales, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, o Proyecto de Ley de Reforma del Código Penal, entre otras disposiciones normativas de primer rango. No procede, pues, sumergirse en un proceso inflacionario e interminable de continua ampliación de la normativa y de creación de nuevas instituciones, porque basta que se cumplan las leyes y que funcionen bien las instituciones u organismos ya existentes, en especial, la Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas, por una parte, y las fuerzas de seguridad del Estado y todo el entramado judicial, por otro. De lo que andamos escaso es de los valores jerarquizados, tan necesarios como base de una sociedad más justa,

transparente y verdaderamente democrática. Quizás, para la recuperación de la ética en la lucha contra la corrupción sería cosa sana, permítasenos la licencia, escuchar buena música, y así sabríamos, como nos dicen Mozart y Schikaneder al final del primer acto de la Flauta Mágica (1791), que...*cuando la Virtud y la Justicia siembran de gloria el gran camino, la Tierra es un reino celestial y los mortales iguales a los dioses.*⁴⁰

Una última cuestión, nada trivial y especialmente esclarecedora. Resulta evidente e indiscutible que aunque se están produciendo leves mejoras de algunos indicadores económicos, el malestar social en nuestro país va *in crescendo* a pesar de las muchas medidas adoptadas por el Gobierno. Aceptando que la manifestación de dicho malestar pueda estar en parte influenciada, manipulada o ponderada al alza por la cercanía de las elecciones europeas, la inquietante realidad es debida, en primer lugar, a que el paro continúa siendo la gran asignatura pendiente, pues no se mueve ni una décima tomando, claro está, las cifras oficiales del INE, que son las únicas válidas y a tener en cuenta. Pero fundamentalmente, ese claro y fuerte malestar se debe a que las clases media y media baja, cuyas rentas se han visto mermadas de manera sensible e injusta, han podido comprobar que son sus espaldas las que han soportado el peso de una política económica desacertada e impuesta por Bruselas, consistente en dos únicos objetivos: salvar el Santo Grial del déficit público a toda costa, y rescatar con un enorme esfuerzo y sacrificio a una banca que parecía modélica en su autocomplacencia, y que ahora mira para otro lado. Pues bien, y en lo que respecta al tema base de este trabajo, la lógica atención que reclama el panorama en el que nos estamos moviendo está sirviendo para que de una forma deliberada los partidos más importantes y los sindicatos aprovechen para escamotear, pasar de puntillas, retrasar e incluso tratar de olvidar, en un silencio culposo y en un acuerdo tácito de todas las partes implicadas, la rendición de las cuentas pendientes con la justicia por los respectivos escándalos y casos de corrupción. Y este, en verdad, no es el camino ejemplarizante para la ciudadanía ni la senda de la recuperación moral.

Dixit.

Madrid, 25 de marzo de 2014
Universidad Complutense

⁴⁰ Wenn Tugend und Gerechtigkeit den Großen Pfad mit Rhum bestreut, dann ist die Erd´ ein Himmelreich, und Sterbliche den Göttern gleich.

REFERENCIAS

ACEMOGLU, Daron y ROBINSON, James A. (2012): “Por qué fracasan los países”, Ediciones Deusto, Barcelona.

ARNEDO ORBAÑANOS, Miguel A (1999): “El control de la corrupción por el Tribunal de Cuentas: posibilidades y limitaciones”, *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid.

BARENDT, Eric (1998): “An Introduction to Constitutional Law”, Oxford University Press.

BECK, Paul J. y MAHER, Michael W (1986): “A Comparison of Bribery and Bidding in Thin Markets”, *Economic Letters*, 20.

BOYCKO, Maxim, SHLEIFER, Andrei y VISHNY, Robert (1997): “Privatizing Russia”, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts).

BRIOSCHI, Carlo Alberto (2010): “Il Malaffare”, Longanesi, Milano.

CABELLO, María Luisa y FERRÁN, Jorge (2011): “Una aproximación a las responsabilidades derivadas de la obligación legal de rendir las cuentas generales en la Administración Local”, *Revista Española de Control Externo*, nº 38, Tribunal de Cuentas, Madrid.

CARBONELL, Miguel, VÁZQUEZ, Rodolfo (2003): “Poder, Derecho y Corrupción”, XXI Editores, S.A., Buenos Aires.

COSSÍO CAPDEVILA, Ana (2012): “Nuevas aportaciones al control de la corrupción”, *Revista Española de Control Externo*, nº 40, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio (2011): “El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción”, Editorial Aranzadi, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (1999a): “Puede hablarse de una Economía de Control”, *Revista española de Control Externo*, nº 1, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés.; FERNÁNDEZ CORNEJO, José Andrés (1999b): “La Economía de la Corrupción”, *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2003): “Descentralización, globalización y pacto local”, *Revista Española de Control Externo*, nº 15, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2004a): “La recuperación de la ética en la economía a través de la teoría de la justicia”, *Discurso de Investidura como Doctor Honoris Causa*, Universidad de Cádiz, Servicio de Publicaciones.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2004b): “Economía y Sociedad”, Delta Publicaciones, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2010): “Nuevas aportaciones a la economía de la corrupción”, *Revista Española de Control Externo*, nº 36, Tribunal de Cuentas, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013a): “Ensayos de Filosofía, Ciencia y Sociedad”, Delta Publicaciones, Madrid.

FERNÁNDEZ DÍAZ, Andrés (2013b): “El control externo frente a una concepción poliédrica de la corrupción”, Conferencia pronunciada en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas el 21 de octubre de 2013, *Asociación Española de Personal de Instituciones de Control*.

FERRAJOLI, Luigi; RUIZ MANERO, Juan (2012): “Dos modelos de constitucionalismo”, Editorial Trotta, Madrid.

GERRING, John and THACKER, Strom (2004): “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism”, *British Journal of Political Science*, Vol.34, nº 2.

GOYARD-FABRE, Simone (1997): “Les principes philosophiques du droit politique moderne”, Presses Universitaires de France, Paris.

HOPPIT, Julian (2002): “A Land of Liberty?. England 1689-1727”, Oxford University Press.

JENNINGS, Ivor (1959): “The Law and the Constitution”, University of London Press, London.

LEFF, Nathaniel (1964): “Economic Development Through Bureaucratic Corruption”, *American Behavioral Scientist*, 8.

LIEN, Da-Hsiang Donald (1986): “A Note on Competitive Bribery Games”, *Economic Letters*, 22.

LUI, Francis T. (1985): “An Equilibrium Queuing Model of Bribery”, *Journal of Political Economy*, 93.

MARTÍN MARTÍN, Paulino (1999): “Posibilidades y limitaciones de la jurisdicción contable ante la corrupción”, *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de Cuentas. Madrid.

MOMTESQUIEU, Charles de (1748): “L'Ésprit des lois” , Barrillot & Fill, Genève.

MYRDAL, Gunnar (1968): “Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations”, Vol. II, Random House, New York.

ROSE-AKERMAN, Susan (2006): “International Handbook of Economics of Corruption”, Edward Elgar.

ROSENFELD, Michel (2000): “ Interpretazioni”, il Mulino, Bologna.

VELARDE FUERTES, Juan (1999): “Corrupción: realidad económica y control fiscalizador”, *Revista Española de Control Externo*, nº 3, Tribunal de Cuentas, Madrid.

