

PEDRO BRUFAO CURIEL

*Catedrático E.U. Interino de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Joaquín BORRELL MESTRES, don Joaquín FERRER JACAS, don Tomás FONT LLOVET, don Alfredo GALÁN GALÁN, doña María Jesús MONTORO CHINER y don Joaquín TORNOS MAS.

Extracto:

TRADICIONALMENTE, los estudios del Derecho han tenido por objeto el análisis formal de las distintas fuentes y doctrinas, sobre todo en el ámbito universitario, sin que se detuviera demasiado en los efectos reales que las distintas disposiciones pudieran tener en sus destinatarios o en el conjunto de la sociedad.

Un paso adelante ha consistido en el análisis económico del Derecho, cuyo fin es al menos comprobar la eficacia de las medidas dictadas, con técnicas econométricas, pero poco se ha escrito en nuestro país sobre qué ocurre cuando se hace caso omiso de la ley y de las decisiones judiciales o cuando la actividad administrativa, por influencia o no de particulares, se dirige desde un principio a socavar la norma y, en última instancia, el Estado de Derecho, habiendo o no lucro entre medias.

El así llamado por algunos autores «Pórtico de la Gloria» de diversas declaraciones legales o incluso constitucionales oculta muchas veces una realidad que desdice lo que se proclama en foros y en boletines oficiales. No hablamos sólo de los distintos «escándalos» que duran lo que las limitaciones de la prensa lo permiten, sino de la actividad diaria conocida por todos en amplios sectores sociales donde la Administración está presente.

Así, este trabajo intenta arrojar un poco de luz sobre los fenómenos de la corrupción y la irregularidad administrativa, tanto desde su concepto, sus causas, favorecimiento y medición, como de sus consecuencias penales, políticas e institucionales.

Sumario:

1. Introducción.
2. ¿Qué quiere decir «corrupción»?
3. Causas de la corrupción.
4. Principales mecanismos que favorecen la corrupción.
5. Consecuencias de la corrupción.
6. La medición de la corrupción.
7. Propuestas contra la corrupción.
8. Conclusiones.

Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Para quien desconozca la estructura y el funcionamiento administrativo y las normas que los rigen, se supone que es fácil acudir a las distintas fuentes del Derecho Administrativo y consultar la normativa para formarse una idea más o menos afianzada de la actividad pública en algo tan importante como es la ejecución de infraestructuras, especialmente las hidráulicas, de las cuales haremos especial referencia a lo largo de este trabajo. Esta aproximación es necesaria, pero no suficiente, ya que es frecuente que se eludan las normas que regulan la toma de decisiones y la ejecución del gasto en todas sus fases. Desde la justificación o simple mención de la «necesidad» y del «interés general» de una futura obra hasta los últimos detalles sobre la conservación y mantenimiento de lo ya realizado.

Una de las cuestiones que más llama la atención reside en la llamada «captura del legislador» en cuestiones de política de infraestructuras. Esta expresión significa que los aludidos «interés general» y «necesidad» se emplean para fines muy distintos de los que en un primer momento se alegan. No sólo en España, sino en muchos otros países, la gran obra pública alimenta un conjunto de intereses económicos y políticos relacionados con su construcción y con su explotación. Esta conjunción de intereses se emplea para que multitud de actos administrativos y las normas que los amparan provoquen el subsidio continuado a este tipo de intereses patrimoniales privados, muy distantes de los intereses públicos calificados como intereses generales o necesidades.

Tomando como ejemplo la obra hidráulica, la vieja política hidráulica ha empleado con profusión estos conceptos a lo largo de decenios¹. Es más, se le ha tachado incluso de prevaricación en el amplio conjunto de planes de obras como es el Plan Hidrológico Nacional de 2001. Cito, por su importancia y claridad, las siguientes palabras:

¹ Recomendamos la lectura del informe de la Fundación Nueva Cultura del Agua: *Aguas limpias, manos limpias: Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Zaragoza. 2004. Disponible en: www.unizar.es/fnca.

«La gravedad que representa el término "prevaricación técnica" no pretende ser una descalificación, sino una severa acusación contra determinadas manipulaciones conceptuales y metodológicas que se salen fuera del amplio campo en que son lícitos y pertinentes la discrepancia y el debate científico-técnico. En este caso, la memoria económica del Plan Hidrológico Nacional presenta, junto con enfoques perfectamente discutibles, graves fraudes conceptuales inadmisibles que transgreden las bases conceptuales más básicas del análisis económico coste-beneficio. Este tipo de transgresiones, que contradicen incluso las bases económicas preestablecidas con claridad al principio de la memoria por sus propios autores, no admiten pretexto de ignorancia que las justifique.»²

Repito que esto no es algo que se dé especialmente en nuestro país, sino que es una situación común a diversas culturas y naciones. Por lo que respecta a la actividad internacional, se ha dicho que:

«Los beneficiarios de la construcción de presas, entre los que se incluyen compañías de consultoría ambiental y grandes consumidores de energía como el aluminio, no son sólo beneficiarios pasivos de la complacencia oficial, sino que persuaden de modo activo a los políticos y funcionarios para construir más presas. Esta actividad emplea el soborno de modo rutinario: los ingentes costes de la gran obra hidráulica significan que son un gran medio de devolver favores, por lo que incrementan su atracción ante los ejecutivos de empresas, organizaciones financieras y políticos. En los últimos años, las presas han estado en el centro de grandes casos de corrupción en el Reino Unido, Malasia, Japón, Italia, Brasil, Paraguay y Argentina.»³

Como se podrá apreciar, estas notas no se limitan a un análisis aséptico típico de la doctrina jurídica, sino que tratan de indagar en los planteamientos teóricos, reales y éticos⁴ del fenómeno de la corrupción administrativa; es decir, cuando se ha prescindido totalmente del conjunto de reglas legales que se aprueban bajo el principio de sometimiento al Estado de Derecho.

El título del trabajo se refiere a los conceptos de «corrupción» así como a «irregularidades». Como se verá más adelante, una de las cuestiones más difíciles de resolver y donde hay menor grado de acuerdo entre los distintos autores que han tratado el fenómeno de la corrupción es precisamente su definición. Definir significa fijar con exactitud el significado de una palabra; el acotamiento de los posibles significados o manifestaciones de la corrupción, por tanto, puede dejar fuera del concepto

² ARROJO AGUDO, Pedro: «Análisis económico del Plan Hidrológico Nacional: de la inconsistencia a la prevaricación técnica», en ARROJO AGUDO, Pedro (coord.): *El Plan Hidrológico Nacional a debate*. Bilbao. Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua. 2001, pág. 11.

³ McCULLY, Patrick: *Silenced Rivers. The ecology and politics of large dams*. Londres. Zed Books. 1996, pág. 20. Disponible a través de la International Rivers Network (www.irn.org). La traducción de este fragmento es nuestra. El diario *El Mundo* de 11 de abril de 2005 apuntaba la noticia de la organización Transparency International acerca de que cuatro de las seis obras calificadas como las más corruptas a nivel mundial eran embalses.

⁴ Sobre ética y agua, *vid.* LLAMAS, M.R. y DELLI PRISCOLI, J.: «Water and Ethics». *Papeles del Proyecto Aguas Subterráneas*, núm. 5. Madrid. Fundación Marcelino Botín. 2002. Disponible en: www.fundacionmbotin.com/CTAguas.htm. En lengua española, *vid.* LLAMAS, M.R.: «Cuestiones éticas en relación con la gestión del agua en España». *Discurso de Ingreso en la Real Academia de Doctores*. Madrid. 2001. Acerca de la ética en los poderes públicos en general, *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La ética en la Administración pública*. Madrid. Civitas. 1996.

diversos matices o incluso rasgos característicos. Ésta es la razón de que se emplee un título así, con el fin de que bajo él puedan acogerse los casos más diversos: tanto los de fondo («corrupción») como distintas vulneraciones de los procesos y garantías legales y administrativas («irregularidades»).

En cualquier caso, de lo que no hay duda es de que la corrupción *mina la confianza de los ciudadanos en la democracia, atenta a la primacía del derecho, desconoce los derechos humanos y pone en peligro el progreso social y económico*⁵; es decir, altera la vida real de los ciudadanos y, por lo tanto, no puede analizarse sólo desde un punto de vista formal, sino que la lucha contra ella ha de hacerse, como se ha dicho, desde una «democracia militante»⁶ que incluya el aumento de la conciencia social, el fomento de la certidumbre en la Administración Pública, la valoración positiva del trabajo de los funcionarios públicos y, sobre todo, dar muestras de honradez por parte de los representantes políticos⁷. He ahí el mayor de nuestros esfuerzos porque «la corrupción no precisa, en verdad, de defensores pues la mayor garantía de su supervivencia es la resignación ciudadana... Se acepta la corrupción con el mismo talante con el que se recibe la lluvia y la sequía, el frío y el calor. La organización social también tiene catástrofes inevitables. La cotidianeidad trivializa los fenómenos más aberrantes hasta tal punto que dejan de percibirse: no se ven»⁸.

El fin de este trabajo es demostrar que en la vieja política hidráulica priman intereses que poco o nada tienen que ver con una buena gestión administrativa de las aguas o con la satisfacción del interés general, de ahí su carácter también de denuncia pública. Hacemos nuestras las palabras del profesor Alejandro NIETO, quien en su conocido libro «Corrupción en la España democrática» afirma que «es inadmisibile desde luego que la sociedad acuse y condene por su cuenta a un administrador público de prevaricación o de cohecho, ya que se trata de conductas delictivas que sólo pueden ser declaradas por el juez, *pero nada les impide denunciar e imputar conductas corruptas –o delitos de corrupción– sin que al denunciado valga la coartada de que no hay sentencias*»⁹.

2. ¿QUÉ QUIERE DECIR «CORRUPCIÓN»?

Dejamos a un lado las situaciones en que del resultado de la Administración hidráulica se traduzcan gravísimos daños ambientales o socioeconómicos¹⁰. Esto es así porque el concepto de corrupción puede

⁵ Declaración de los ministros de Justicia del Consejo de Europa en su reunión de La Valetta (Malta) de 1994.

⁶ FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.: «La corrupción política y económica: Anotaciones para el desarrollo de su estudio», en: FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (coord.): *La Corrupción: Aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca. Ratio Legis. 2000, pág. 18.

⁷ En este sentido, RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando: «Introducción al análisis económico de la corrupción», en FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (coord.), ob. cit., pág. 25.

⁸ NIETO, Alejandro: *Corrupción en la España democrática*. Madrid. Ariel. 1997, pág. 101.

⁹ NIETO, Alejandro: ob. cit., pág. 74. La cursiva es suya.

¹⁰ Un conocido economista del agua, Josep C. VERGÉS, se hace una pregunta parecida, «¿Hay corrupción en el agua?», en su obra *El saqueo del agua en España*. Barcelona. La Tempestad. 2002. Allí expone numerosos casos de derroche del agua, la entrega de fondos públicos a proyectos ruinosos y el subsidio encubierto generalizado que la vieja política del agua ha

.../...

hacer referencia tanto a criterios morales como a la buena gestión económica, la percepción social de determinadas conductas¹¹ y la vulneración de lo publicado por una ley. Teniendo en cuenta esta extensa variedad de conceptos, nos ceñiremos a los supuestos de incumplimiento de la legalidad con el fin de acotar el campo de nuestro estudio. Es decir, optamos por una definición legalista, dado que incluir términos llamados culturalistas o sociales (la corrupción social) hace que dicha acotación sea tan leve y sutil que muchos de los casos expuestos podrían quedar fuera de un escrutinio objetivo.

Como se puede comprender ya, son muchos los esfuerzos realizados por definir el concepto de corrupción¹². Las numerosas obras publicadas hacen especial hincapié en una o varias de las manifestaciones que los distintos fenómenos de la corrupción pueden presentar. De hecho, hablando del reducido campo de la corrupción penal, en el que la definición o «tipo penal» queda establecida por el redactor del Código Penal y por tanto se reducen las dudas en cuanto a su concreción, la Convención Penal sobre la Corrupción, de 27 de enero de 1994 del Consejo de Europa¹³, comprende nada menos que 13 delitos diferentes. En el caso penal español, los delitos relacionados con las distintas manifestaciones de la corrupción serían los de malversación, cohecho, prevaricación, tráfico de influencias y el blanqueo de dinero.

Más problemas, sin embargo, puede ocasionar la versión administrativa de la corrupción, puesto que las leyes administrativas no se ocupan por lo general de esta cuestión, cediendo este privilegio al legislador penal. Acerca de la actividad jurídico-administrativa nos encontraríamos con la arbitrariedad, la desviación de poder, la vía de hecho y la nulidad de los actos¹⁴. Sea cual sea la definición que se acoja, optamos en un principio por entender que supone un uso desviado de los poderes públicos en beneficio particular y en detrimento del interés público¹⁵, siendo ésta la nota característica que

.../...

otorgado y otorga. El periodista Carlos DE PRADA habla, por otro lado, de que «la trama de empresas y de la dudosa naturaleza de algunos de los muchos informes contratados por el MOPTMA permiten poner en tela de juicio, entre otras cosas, la seriedad de unos trabajos por los que se pagaron enormes cantidades de dinero público y la base de muchos de los datos sobre los que se asienta el llamado Plan Hidrológico». La frontera en este supuesto entre decisión política y corrupción empieza a ser poco nítida, pues es claro que la Administración ha de servir con objetividad los intereses generales, sin que pueda ser arbitraria (arts. 103 y 9 CE). *Vid.* DE PRADA, Carlos: *Tierra quemada. Políticos y empresarios contra la naturaleza: el negocio verde*. Madrid. Ediciones Temas de Hoy. 1995, pág. 77. N.B.: *El MOPTMA es el antecesor de los actuales Ministerios de Medio Ambiente y Fomento*.

¹¹ Criterio empleado por la organización con sede en Berlín llamada Transparency International y que se estudia con detalle en el apartado siguiente (www.transparency.org). Su definición de corrupción es «el abuso de un cargo público para el beneficio privado». Recomendamos el libro del presidente de esta organización: EIGEN, Peter: *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Barcelona. Planeta. 2004.

¹² Como nota ilustrativa, el Derecho Romano ya advertía que *omnis definitio in iure civile periculosa est*. (Digesto, 50, 17, 2002), citada en MOREU BALLONGA, José Luis: «Sobre la muy deficiente técnica jurídica del Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de septiembre de 2000», en ARROJO AGUDO, Pedro (coord.): *ob. cit.*, pág. 392.

¹³ www.coe.fr/corruption. Ratificados por España en abril de 2005.

¹⁴ Sobre estos asuntos, recomendamos las siguientes obras: MARÍN CHINCHILLA, Carmen: *La desviación de poder*. Madrid. Civitas. 1999. 2.ª ed. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *De la arbitrariedad de la Administración*. Madrid. Civitas. 1997. 2.ª ed.

¹⁵ El interés público, o su lesión, es la característica principal para HEIDENHEIMER, uno de los especialistas que ha tratado la materia, siendo su teoría la más aceptada por la doctrina. *Vid.* HEIDENHEIMER, A. (Ed.): «Political corruption. Readings on

.../...

hace separar la corrupción respecto de las actuaciones incompetentes, negligentes o incluso injustas ¹⁶. Acerca del beneficio particular, hay que entenderlo sin demasiados corsés, pues éste puede ser a favor de la propia persona o autoridad que interviene en la corruptela (la corrupción egoísta tradicional) o a favor de un determinado partido político o grupo (la denominada corrupción altruista).

A modo de resumen, los distintos tipos o formas de corrupción podrían clasificarse según los siguientes criterios ¹⁷:

- a) El grado de corrupción o gravedad del acto en cuestión.
- b) Los actores involucrados y su nivel de culpabilidad.
- c) La clase de beneficio obtenido.
- d) El campo sectorial: legislativo, administrativo, electoral o judicial.
- e) La lesión causada al sistema político y jurídico.
- f) La seguridad, o su falta, ante conductas predecibles o arbitrarias.

Desde un punto más formalista, la literatura jurídica y económica sobre el fenómeno de la corrupción ¹⁸ entiende que las prácticas corruptas más empleadas son éstas:

- a) Soborno.
- b) Extorsión.
- c) «Arreglos» entre el agente público y el particular: a cambio de una merced o recompensa para el agente público, el particular se ve beneficiado por una manifestación de voluntad oficial.
- d) Alteraciones fraudulentas del mercado por parte de responsables públicos.
- e) Malversaciones y fraudes.
- f) Especulación financiera con fondos públicos.

.../...

comparative analysis». New Brunswick, New Jersey. Transaction Books. 1970, citado en ARJONA TRUJILLO, Ana María: *La corrupción política: Una revisión de la literatura*. Documento de Trabajo 02-14. Serie de Economía 04. Universidad Carlos III de Madrid. 2002, pág. 7. Disponible en Internet en la Biblioteca de esta Universidad: www.uc3m.es. HEIDENHEIMER es autor también de *Political corruption: A Handbook*. New Brunswick, New Jersey. Transaction Books. 1989.

¹⁶ NIETO, Alejandro: ob. cit., pág. 78. Otro destacado autor da un concepto semejante: «la corrupción es el abuso del oficio, poderes o recursos públicos para el beneficio privado». Vid. JOHNSTON, M.: «The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption», en *International Social Science Journal*, núm. 149. 1996, citado en ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 9.

¹⁷ ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 13.

¹⁸ ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 14. Repetimos la abundante bibliografía existente: esta autora recoge más de 150 trabajos sobre la materia.

- g) Parcialidad en la aplicación de las normas.
- h) Colusión consciente en concursos o convocatorias públicas.
- i) Empleo de información privilegiada.

Vista la tipología de conductas corruptas que pueden darse en la realidad, lo que nos importa más es su estructura. NIETO describe de modo ejemplar cómo actúan los protagonistas de una conducta corrupta¹⁹. Citamos textualmente su explicación:

«La relación se traba entre dos personas: el desviador del poder público y el beneficiario de la desviación, que se conectan sinalagmáticamente: la autoridad pública entrega un favor arrancado de las potestades administrativas y el particular corresponde con un precio. De esta forma se produce una retroalimentación constante y una corriente circular. En un contrato corrupto, el ministro que resuelve ha desviado los poderes que la Constitución y la ley le habían encomendado (con la condición de resolver a favor del mejor ofertante) y los ha empleado a favor de un particular que no reunía tal condición. Como consecuencia de la desviación se produce un enriquecimiento que beneficia directamente al adjudicatario. Las relaciones no terminan, sin embargo, aquí porque, paralelamente, el beneficiario directo de la desviación hace una dádiva al desviador, que se convierte así en un beneficiario indirecto o segundo beneficiario...

A mi juicio existe *corrupción completa* cuando en ella se dan las dos relaciones que acaban de ser descritas y *corrupción incompleta* cuando sólo aparece una de ellas, pero ambas son corrupciones auténticas.»

Otra cuestión que se nos plantea es el llamado «grado» de corrupción de un acto, dado que el tipo de sociedad (sus rasgos de organización y por tanto la tolerabilidad o rechazo ante la corrupción) determina la importancia del mismo.

Por su claridad y sencillez, exponemos un cuadro sobre la cuestión recién planteada²⁰, donde la gravedad de los actos corruptos puede ser considerada menor (comportamiento 1), rutinaria (comportamientos 2 al 5) o agravada (6 al 10). En este sentido, un mismo suceso puede percibirse de modo muy diferente en una sociedad u otra porque los planteamientos de respeto del verdadero interés público varían si tal hecho ocurre en una sociedad u otra. El tipo de comunidad varía entre aquella con sistemas tradicionales basados en la familia, los sistemas tradicionales basados en el sistema «patrón-cliente» (propio de sociedades preindustriales), sistemas modernos basados en el «jefe-seguidor» (basados en el clientelismo político), ayudados por una cierta maquinaria política y por el intercambio económico y, por fin, los sistemas modernos basados en la cultura cívica, siendo su rasgo primordial el que la ciudadanía no precisa de canales de influencias para obtener los beneficios declarados en las leyes. Así, mediante el juego de todas estas variables, se habla de un grado blanco (B), gris (G) y negro (N) de la corrupción.

¹⁹ NIETO, Alejandro: ob. cit. pág. 86 y ss.

²⁰ ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 16.

La medición de la corrupción

Tipo de comportamiento \ Tipo de comunidad	Tradicional familiar	Tradicional patrón-cliente	Moderno jefe-seguidor	Moderno cultura cívica
1. Desviaciones menores de reglas en beneficio de amigos	B	B	B	G
2. Funcionarios que aceptan regalos	B	B	B	N G, si es colectivizada
3. Favoritismo en citas y contratos	B	B	G	N G, si es colectivizada
4. Beneficios públicos mediante ocupaciones suplementarias	B	B	G	N
5. Los clientes votan según la dirección del patrón	B	B	G	G
6. Corrupción agravada: clientes que necesitan al patrón para obtener resoluciones a tiempo	B	G	N	N
7. Funcionarios que esperan regalos como prerrequisito para que los procesos estén a tiempo	B	G	N	N
8. Funcionarios que toleran el crimen a cambio de pagos	B	G	N	N
9. Militantes cambian de partido por dinero	B	N	N	N
10. Funcionarios y ciudadanos que ignoran pruebas claras de corrupción	B	N	N	N

Acabamos de exponer los diferentes tipos de comportamientos corruptos que pueden darse en diversos supuestos sociales. Ahora es el momento de analizar su dinámica ²¹, es decir, cómo llegan a formarse e incluso institucionalizarse dichas prácticas.

Las fases más simples de la corrupción hablan de la manera más esporádica en que surgen y se desarrollan los hechos tachados de corruptos; este carácter esporádico se predica de individuos independientes que participan en un «mercado» (el «mercado» de la corrupción) donde cada oferta y demanda se encuentran aisladas de las restantes. Por otra parte, se ha estudiado el fenómeno de la *institucionalización* de la corrupción, la cual aparece al formarse *grupos organizados* que copan una determinada esfera de la Administración Pública, por lo que el anterior análisis economicista no alcanza a explicar todos sus rasgos.

Es más, los distintos autores coinciden en señalar que *las prácticas corruptas no suelen darse de forma ocasional y no organizada* ²², de ahí su institucionalización y consagración en determinados círculos formales de poder público. A ello ayuda además la confluencia de ciertos intereses, como los corporativos de una determinada profesión cuya principal fuente de ingresos proviene del presupuesto público, la confianza en la toma futura de decisiones, las *normas tácitas*, el *saber hacer* (generalmente basado en impedir la participación ciudadana y eludir el procedimiento administrativo) o la configuración y financiación de los partidos políticos y la organización del sistema electoral.

La tolerancia social a estos fenómenos de corrupción lastra el pleno ejercicio de derechos y libertades de una sociedad que se califica de democrática, como muestra de que la vida oficial y burocrática sigue un camino paralelo a la de la vida real desde tiempo inmemorial, como explica el antropólogo Julian A. PITT-RIVERS ²³:

«El abastecimiento principal de agua viene de tres grandes manantiales que brotan en lo alto de la cabecera del valle. El agua de éstos no es propiedad privada, sino que rigen derechos atribuidos por tradición a ciertas tierras... Hoy, estos derechos se han convertido por consenso en horas de reloj, pero cuando surge alguna disputa sobre la regla, los agricultores viejos recuerdan las tradicionales señas del agua, los signos del sol. Se supone que los derechos emanan de las regulaciones de la Confederación Hidráulica (*sic*), que tiene jurisdicción sobre ellos, pero de hecho durante el período que nos interesa, los títulos de los derechos del agua eran pocos, caducados y de dudosa validez. Nadie se ha preocupado por regularizar estos derechos del agua en muchos años y en lo principal tanto el curso del agua como las costumbres han cambiado. No es sorprendente que la gran mayoría de las disputas que surgen en el valle conciernan a los derechos del agua.»

²¹ ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 18.

²² ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 19.

²³ PITT-RIVERS, Julian A.: *Un pueblo de la sierra: Grazalema*. Madrid. Alianza. 1994, pág. 74. Este estudio sobre el pueblo gaditano de Grazalema se considera el iniciador de la antropología moderna en España. Su estudio lo realizó en la década de los años cuarenta del siglo XX. *Vid.* asimismo la nota de Juan Manuel SUÁREZ JAPÓN en el Diario de Cádiz de 16 de agosto de 2001, pág. 32.

3. CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Al igual que no hay un punto común de acuerdo en torno al concepto de corrupción, los autores ofrecen múltiples respuestas a la cuestión de qué es lo que hace surgir las irregularidades que llamamos corruptas, debido sobre todo a la dificultad de concretar las relaciones causales que se dan entre los datos recogidos y los resultados obtenidos. La doctrina, en resumen ²⁴, habla de causas económicas, causas político-institucionales y causas culturales.

Junto a la pobreza, que no es el caso español, se piensa en la estructura del sistema económico, dado que hay pruebas evidentes de que en mercados cerrados y poco competitivos, con gran influencia pública de la toma de decisiones, los hechos corruptos se dan en un número mayor y más importante que en sistemas donde priman criterios de transparencia.

Asimismo, en relación con lo anterior, la corrupción varía según las distintas políticas y funcionamiento del poder público: en primer lugar, el intervencionismo puede entenderse como causa de corrupción, ya que ésta intentaría evitar (o favorecer, según se mire) en última instancia la influencia de determinados funcionarios en la toma de decisiones. Hay quien opina que es más propio hablar de políticas concretas y corrupción, como puedan ser los grandes procesos de privatización y liberalización o los subsidios públicos. Otros subrayan la importancia creadora de corrupción e irregularidades de los grandes proyectos de inversión, del mismo modo que la provisión de bienes y servicios a precios inferiores a los reales (el agua y las obras hidráulicas son un caso paradigmático).

La complejidad de la recaudación de tributos ayuda a fomentar la corrupción, mediante los contactos entre los particulares y los funcionarios del ramo destinados a aclarar las dudas surgidas por tal complejidad; éstos a su vez tienen en su mano la toma de decisiones importantes sobre los resultados económicos finales, lo que abona el terreno a la participación de peritos tributarios que tienden en ocasiones a traspasar los límites legales.

Las causas político-institucionales se refieren principalmente a normas informales características de cada comunidad, como la cohesión social (o su carencia), donde en sociedades con estructuras democráticas poco consolidadas, las ocasiones de abusar del poder público se dan más que en aquellas donde la conciencia cívica está muy arraigada y los cargos públicos son valorados positivamente, del mismo modo que el concepto de autoridad y la accesibilidad a personas que ocupan puestos jerárquicos altos.

Se habla también de la ausencia de controles institucionales y la eficacia de la justicia y el reproche social que pueda reaccionar frente a ella. La eficacia de la justicia ²⁵ está unida estrechamente a la seguridad jurídica y al exceso de leyes y regulaciones, muchas veces contradictorias y poco claras,

²⁴ ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., págs. 21 y ss.

²⁵ Sobre la ineficacia judicial, vid. NIETO, Alejandro: *El desgobierno judicial*. Madrid. Trotta. 2004, en especial las págs. 61 y ss.

que se muestran como un incentivo a actuar de manera separada del Ordenamiento Jurídico, mediante el pago a ciertos empleados públicos, los cuales, en un sentido económico ostentan poderes monopolísticos. En estas mismas líneas se enmarcan la estructura institucional y el sistema político. ARJONA TRUJILLO cita diversos estudios empíricos que indican que «la democracia, los sistemas parlamentarios y la estabilidad política están correlacionados con bajos índices de corrupción»²⁶; como factores que ponen en peligro la salud democrática e institucional tenemos el cese de funcionarios y el aumento de los gastos de los partidos políticos, que da lugar a buscar fuentes alternativas de financiación.

En cuanto a la división administrativa de cada país, se advierte una relación directa entre el aumento de la descentralización política y la corrupción, con lo que se fomenta el clientelismo local y la captura del legislador a la que más arriba hemos hecho referencia; no obstante, la corrupción tiende a disminuir con la descentralización que implica una mayor autonomía de los distintos niveles del Gobierno central sobre el gasto²⁷. Hablando ya de los propios organismos administrativos, son también causa de corrupción la amplitud de la discrecionalidad y la reducción de la motivación en el dictado de actos y resoluciones administrativas, la falta de competencia entre los distintos órganos administrativos, la falta de legitimación y el reconocimiento de los llamados «intereses difusos» y la opacidad en el acceso a la documentación administrativa, cuestión esta que impide el control ciudadano sobre la actividad pública y que deviene en una cuestión vital para la salud democrática de un país, que descansa en una verdadera participación ciudadana.

Hay autores que postulan un relativismo cultural en relación con la corrupción, aunque estas teorías han sido muy criticadas, ya que hay países muy industrializados que sufren la corrupción en un grado mayor que otros que lo están menos. Ha sido un lugar común decir que los países de cultura latina y católica son más corruptos que los anglosajones y protestantes. Otro ejemplo lo constituyen las sociedades tradicionales, agrarias hasta hace pocas décadas, de Italia o España respecto de las áreas industrializadas del norte de cada uno de estos países.

4. PRINCIPALES MECANISMOS QUE FAVORECEN LA CORRUPCIÓN

Estas palabras resumen de modo brillante las facultades de quienes ejercen el poder ante la corrupción²⁸: «si algún día ocupa el Gobierno un político dispuesto sinceramente a luchar contra la corrupción, por donde tiene que empezar es por *no practicarla él mismo*, ya que así se ve obligado luego a bloquear los mecanismos previstos para prevenir la corrupción. Con ello me estoy refiriendo, claro es, a las "medidas de contraorganización" que tan concienzudamente aplican los gobiernos españoles».

²⁶ ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 25.

²⁷ ARJONA TRUJILLO, Ana María: ob. cit., pág. 26.

²⁸ NIETO, Alejandro: ob. cit., págs. 208 y ss.

Como vemos, la corrupción no es sólo algo extrínseco que afecta a la organización institucional. Es más, el poder público crea instrumentos que impiden el cumplimiento de la ley. El principal de ellos es la contraorganización ²⁹.

Se basa, en términos sencillos, en crear los mecanismos precisos para evitar lo establecido en las leyes, las cuales desarrollan su vida normativa paralela a la vida real, por lo que se fomenta el desgobierno a través de medidas como la casi ausente exigencia de responsabilidades mediante los mecanismos internos de control, puestos en práctica en contadas ocasiones, siendo la posibilidad de castigo muy remota. Más bien surge lo contrario: «cuando un funcionario denuncia el desgobierno de una oficina o la corrupción de sus compañeros y jefes, termina expedientado» por cuestiones baladíes como incumplimiento de horarios o inatención al público.

Otra medida de contraorganización es el archivo de las inspecciones de servicio cuando incomodan a los superiores a los que van destinadas; las inspecciones financieras tampoco ayudan mucho, pues la Administración no gestiona servicios, sino que se limita a ejecutar el gasto, cuyo control es puramente formal ya que no se trata de que el servicio dado a los ciudadanos sea de calidad, sino que haya ejecutado el gasto según el presupuesto aprobado y el que la documentación esté en regla. Añade NIETO con ironía que «el edificio construido puede ser inadecuado para el servicio previsto o los camiones adquiridos inservibles para su destino o el viaje del funcionario absolutamente superfluo; nada de esto interesa con tal que las facturas estén en regla. Todo pasa con un poco de paciencia, habilidad y, en su caso, pillería. Con la letra de la ley es completamente imposible defraudar ni un céntimo. Y, sin embargo, los funcionarios saben que la defraudación es constante. En los últimos años se "descubren" enormes agujeros en las cuentas de la Administración, demostrándose así que la trampa era posible. El enorme costo del control no se corresponde, pues, con las ventajas esperadas. Un funcionario puede tardar tres años en resarcirse de un viaje, cuya financiación ha adelantado, pero una empresa puede cobrar cientos de millones por una subvención a una actividad que no ha realizado. Y es que se cobra no por realidades, sino por papeles» ³⁰.

Se crean tribunales y fiscalías, pero el Gobierno determina su provisión de medios y personal; es más, se crea y organiza la Fiscalía Anticorrupción, pero «reservándose el Gobierno el encomendarle los asuntos que va a investigar; se veda el acceso a ciertos documentos; cuando hay que realizar investigaciones en el extranjero las comisiones rogatorias se redactan mal o se pierden por el camino» ³¹. Éstas son tres de las principales medidas de las que el propio poder político se vale para emplear los recursos públicos a su albedrío. Como es obvio, surge la pregunta de quién controla al controlador, donde juega un papel fundamental el uso equilibrado de las reglas democráticas, el Estado de Derecho y la independencia judicial ³².

²⁹ Recomendamos esta otra obra del profesor Alejandro NIETO: *La «nueva» organización del desgobierno*. Barcelona. Ariel. 1996, en especial las págs. 204 y ss.

³⁰ NIETO, Alejandro: *La «nueva» organización del desgobierno*, pág. 122 y ss.

³¹ NIETO, Alejandro: *Corrupción en la España democrática*, ob. cit., pág. 210.

³² Vid. al respecto: MARAVALL, José María: *El control de los políticos*. Madrid. Taurus. 2003, en especial, págs. 179 y ss. Dice sobre los controles administrativos a los jueces que «los controles a los controladores son internos. En concreto, tienen

.../...

La legitimidad del ejercicio del poder no viene sólo del modo en que los representantes son elegidos (o impuestos) en una sociedad, sino que reside principalmente en que los mecanismos de control han de mostrarse eficaces; el abuso se ve frenado mediante la acción de frenos y límites al abuso del poder y del derecho. Abundando en esta idea, el control de la actuación administrativa, que siempre será posterior, si quiere resultar válido, ha de ser pronto y barato (como explica NIETO en «Balada de la Justicia y la Ley») y «que no se detenga en la nulidad de los actos irregulares sino en la responsabilidad de sus autores. Porque actualmente la impunidad administrativa es casi absoluta, pero si en el mejor de los casos se anulan los actos y no se castiga a sus autores, éstos no tendrán motivos para rectificar su comportamiento y reiterarán actos similares a los anulados, sabiendo que, a todo lo más, de cien dictados se anulará uno solo y que a ellos en caso alguno les pasará nada»³³. La mera nulidad formal de los actos administrativos favorece en especial a la actividad pública en materia hidráulica, ambiental y urbanística, asuntos a los que va dedicada la «Balada» y que, resulta una obviedad el decirlo, se ven estrechamente ligados al mundo de las aguas, como el «boom» urbanístico creado con las expectativas de un trasvase de aguas al Sureste español³⁴.

5. CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

Las consecuencias políticas e institucionales³⁵ se basan principalmente en que minan la legitimidad de los gobiernos y del propio sistema democrático en sí, dado que la sociedad pensará que quien opta a un cargo político ha perdido gran parte de su confianza. La corrupción puede ayudar a

.../...

que ver con las divisiones entre los tribunales y la jerarquía de los mismos; también con garantías corporativas como las relativas a la formación, el reclutamiento y las incompatibilidades profesionales de los jueces; finalmente, están relacionadas con las sanciones disciplinarias y con la responsabilidad legal que restringen la prevaricación. Pero estos controles siempre los imponen los propios controladores: el Estado de Derecho limita los abusos de los políticos, pero no existe ningún rendimiento de cuentas democrático entre los jueces». Sobre otros tipos de controles sobre los jueces, MARAVALL añade poco más arriba: «De hecho, sabemos que las decisiones judiciales reflejan en general la opinión pública: los jueces, o bien se ven influidos por ésta, o bien buscan la aquiescencia popular a sus decisiones... Sin embargo, no hay instrumentos que garanticen el cumplimiento de esas exhortaciones; los principios de justicia, por sí mismos, se considerarían una protección débil si los sospechosos fueran los políticos».

³³ NIETO, Alejandro: *Balada de la Justicia y la Ley*. Madrid. Trotta. 2002, pág. 61. Poco antes, pág. 58, nos habla de la legitimidad del poder: «Si un señor de vasallos heredero de catorce generaciones o un corregidor nombrado caprichosamente por el monarca están sujetos a control, no pueden actuar despóticamente. Si un alcalde elegido popularmente no es controlado, será un déspota».

³⁴ Un destacado miembro del Ministerio Fiscal expuso que «el negocio de la construcción y la corrupción inmobiliaria están en el punto de mira de los aproximadamente 200 grupos mafiosos detectados en nuestro país por la policía como forma de favorecer el blanqueo de capitales... Todo ello sin olvidar toda una larga lista de prácticas protagonizadas básicamente por ayuntamientos y grandes empresas que ponen en entredicho, como mínimo, los más elementales principios éticos que debieran regir el funcionamiento de la vida pública española». Vid. VERCHER NOGUERA, ANTONIO: «Delincuencia urbanística», en *El País*, de 20 de junio de 2003.

³⁵ Sobre las consecuencias económicas, la mayor parte de la doctrina entiende que cuando la corrupción alcanza graves magnitudes, el PIB de un país se resiente, según diversos estudios empíricos; aunque hay otros que estiman lo contrario: un país pobre cuenta con pocos medios para combatir la corrupción. No sólo queda afectado el PIB, sino otras variables como la competitividad, el déficit fiscal, la inflación, la economía sumergida, ciertas crisis macroeconómicas.

que un régimen se mantenga y que fragüen diversas relaciones entre quienes tienen las riendas de la toma de decisiones en sus manos, aunque no evita la desconfianza general ante las instituciones políticas esenciales, como la judicatura y el parlamento. Como muestra, MARAVALL expone que solamente el 10 por 100 de los ciudadanos estaba satisfecho con la judicatura, a la vez que se encontraba muy extendido el escepticismo sobre su independencia: «En 1997, la mayoría de los ciudadanos rechazaba afirmaciones tales como: "las decisiones judiciales son independientes de los intereses y presiones del Gobierno", "de los intereses y presiones de los grupos económicos y sociales" y "de las presiones y comentarios de los medios de comunicación". Los porcentajes eran el 57 por 100, el 58 por ciento y el 55 por 100 de los ciudadanos, respectivamente»³⁶.

Económicamente, la propia Administración Pública se ve afectada, pues aumentan los costes, se sobredimensionan los proyectos públicos a la vez que disminuye su calidad³⁷, se promocionan determinadas políticas en detrimento de otras más perentorias y se reduce la calidad general de la inversión pública. La corrupción sobrepasa el ámbito público, pues el sector privado implicado ha de dedicar mayores costes de transacción en identificar a la persona clave en la Administración, entablar negociaciones y llegar a un resultado conveniente. Se trate tanto de la parte pública como de la privada, se crea una situación de riesgo dado que no existe certidumbre por ambas partes *ab initio* de llegar a buen fin en su trato.

6. LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Del mismo modo que existen diversos métodos de evaluar la incidencia de una infección en un organismo, se han propuesto ciertas herramientas para conocer el estado de una nación, Administración pública o cuerpo social infectado por la corrupción.

El diagnóstico puede elaborarse, sin ánimo de ser exhaustivos, gracias al análisis de los casos expuestos a la luz pública por la prensa³⁸ (lo que tiene un alcance muy limitado), a las percepciones que el público tiene de la corrupción (como las encuestas realizadas por Transparency International)

³⁶ Vid. MARAVALL, José María: ob. cit., pág. 202.

³⁷ El consumo de agua no encuentra freno ante asignaciones sin precio. Cercanas en el tiempo, tenemos como muestra las 2.400 ha de terrenos expropiados a principios de 1970 en Cáceres para regar con aguas de los pantanos de Rosarito, Portaje y Valdecañas (cuena del Tajo) y que jamás se han puesto en cultivo (vid. *Diario HOY*, edición de Cáceres, de 9 de mayo de 2004). Como éste, hay decenas de casos en España.

³⁸ Hacemos nuestra la opinión de que una prensa libre es indispensable para la buena salud democrática y del Estado de Derecho. En el campo de la corrupción en las obras públicas, queda pendiente por analizar la influencia de ciertos grupos empresariales en el accionariado de los medios de comunicación o sus inversiones en publicidad. Existen numerosos trabajos de periodistas y de personas interesadas en investigación de estos asuntos. En cuanto a los libros, sobresalen últimamente los de SÁNCHEZ SOLER, Mariano: *Negocios privados con dinero público. El vademécum de la corrupción de los políticos españoles*. Tres Cantos (Madrid). Foca. 2003; desde un punto de vista más académico, el libro del profesor JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando: *Detrás del escándalo político. Opinión pública, dinero y poder en la España del siglo XX*. Barcelona. Tusquets. 1995, y el ya citado de Carlos DE PRADA sobre la corrupción ambiental, *Tierra quemada. Políticos y empresarios contra la naturaleza: el negocio verde*.

o gracias a las investigaciones y memorias de fiscalías ³⁹, tribunales, cuerpos policiales y agencias de tributos.

Nos detendremos, dada su importancia e influencia, en los diferentes métodos que Transparency International (TI) ⁴⁰ elabora con vistas a valorar la incidencia de la corrupción en el mundo y en diferentes sectores económicos.

El primero de ellos se basa en la «percepción», entendida como el conocimiento de conductas corruptas y su afección a la vida de los particulares. En el *Índice de Percepción de Corrupción* de 2003, España ocupa el puesto 24 (el 1 es el de mínima corrupción) de una lista de 133 países, escalafón que se puntúa con un 6,9 sobre una escala de 10, siendo este grado el alcanzado por el país cuyos ciudadanos entienden que existe un nivel insignificante de corrupción.

Otro índice que emplea esta organización es el *Barómetro Global de la Corrupción* de 2004, el cual identifica las causas de los fenómenos corruptos, mide las actitudes para ponerles coto y las expectativas con respecto a los niveles de corrupción futuros. En tres de cada cuatro países, los ciudadanos muestran a los partidos políticos como la primera institución en la que eliminarían la corrupción (en 36 países de 62 incluidos en la encuesta). La pregunta formulada en el *Barómetro Global de Corrupción* de 2003 no deja de tener su interés: *Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar con ella la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?* ⁴¹. En España, los partidos políticos ocupan el primer puesto de las preferencias, con un 34,8 por 100. En la edición de 2004, los partidos políticos logran el primer puesto con una puntuación de 3,8, siendo el 5 la puntuación que revelaba un mayor grado de corrupción. A este respecto, el Presidente de TI declaraba: «TI ha realizado esfuerzos continuos en todo el mundo para instar a los partidos políticos a que rindan cuentas sobre las fuentes de financiamiento de sus campañas y para exigir a los políticos electos que cumplan las promesas de luchar contra la corrupción que hicieran durante sus campañas. Ya es hora de reconocer la verdadera incidencia de la corrupción entre las elites políticas, tanto en los países desarrollados como en los en vías de desarrollo, al mismo tiempo que se deben resolver los conflictos de interés y el problema de la inmunidad de los políticos» ⁴². En la edición de 2005, se destaca el que de las seis obras calificadas más corruptas por Transparency International, cuatro de ellas eran grandes obras hidráulicas, construidas por empresas de países occidentales en Estados pobres; las otras dos eran una central nuclear y una incineradora de basuras.

³⁹ JIMÉNEZ VILLAREJO, Carlos: «La memoria desmemoriada (del fiscal general del Estado)», en *El País*, de 6 de diciembre de 2003, pág. 26. Este jurista, antiguo responsable de la Fiscalía Anticorrupción, es autor también de: «Qué es la corrupción», en *El Ciervo*, diciembre de 2003, págs. 10 y ss. En este artículo hace especial hincapié en el sistema de incompatibilidades entre función pública y actividades privadas, el sistema de garantías, la contratación pública y la financiación de partidos políticos.

⁴⁰ Disponibles en www.transparency.org/surveys

⁴¹ Junto a los partidos políticos, aparecen las licencias comerciales, el sistema judicial, las aduanas, el sistema educativo, los servicios públicos (teléfono, etc.), los servicios médicos, la inmigración, la policía, el sector privado y los ingresos fiscales.

⁴² Nota de prensa de 3 de julio de 2003.

El tercer método de TI es el *Índice de Fuentes de Soborno*, realizado entre 835 personas, principalmente ejecutivos de empresas de 15 países emergentes⁴³, en los que las grandes compañías multinacionales de 21 países del Primer Mundo realizan preferentemente sus inversiones. Las preguntas están relacionadas, afirma TI, con la propensión de estas compañías a sobornar a funcionarios públicos en dichos países emergentes. Aquellos ejecutivos sitúan a las empresas españolas en la mitad de la escala empleada (puesto 11), con 5,8 puntos sobre 10. En 1999 la puntuación fue de 5,3. De modo paralelo, se incluye el hecho de que España ha ratificado la Convención de la OCDE de 14 de mayo de 2002 sobre corrupción, conocida como la «Convención Antisoborno». Se subraya allí el hecho de que el sector económico más corrupto es el de las obras públicas y la construcción, muy por delante del armamento y el petróleo.

Hemos hecho referencia, poco más atrás, a la necesidad de unos medios de comunicación libres. El *Índice de Fuentes de Soborno* de Transparency International del año 2002, en su Tabla 10, indica que, según los encuestados, la mayor libertad de prensa⁴⁴, las investigaciones anticorrupción oficiales y la transparencia del Gobierno son indispensables para obtener cambios significativos en la reducción del nivel de corrupción de los funcionarios públicos⁴⁵. Para ilustrar este asunto, el Consejo de Europa en su estudio «Evaluación sobre la corrupción en España»⁴⁶, informa de que las investigaciones de los casos de corrupción en España por parte de las fiscalías se ha debido sobre todo a partir de informaciones en los medios de documentación, además de informes de instituciones especializadas, más que sobre la base de sospechas procedentes de funcionarios públicos, lo que demuestra una preocupante falta de concienciación por parte los servidores públicos.

7. PROPUESTAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Dada la importancia de las medidas de contraorganización, gran parte de la solución residiría en impedir que la vida paralela real eludiera el Estado de Derecho, como nos dice de nuevo el profesor NIETO: «el desmantelamiento de la contraorganización es la piedra de toque para comprobar la sinceridad de un Gobierno. Porque si se establecen oficialmente nuevos mecanismos para prevenir la represión, pero se mantiene el bloqueo de los que ya existen, no hay razón para suponer que lo nuevo va a funcionar mejor»⁴⁷.

⁴³ Argentina, Brasil, Colombia, Corea del Sur, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Marruecos, Méjico, Nigeria, Polonia, Rusia, Sudáfrica y Tailandia.

⁴⁴ Para ilustrar este asunto, el Consejo de Europa en su estudio «Evaluación sobre la corrupción en España». *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals. Serie Documents* núm. 15. Barcelona. 2002, pág. 51, informa de que las investigaciones de los casos de corrupción en España por parte de las fiscalías se han debido sobre todo a informaciones en los medios de comunicación, además de informes de instituciones especializadas, más que sobre la base de sospechas procedentes de funcionarios públicos, lo que demuestra falta de sensibilización por parte los servidores públicos.

⁴⁵ Con un 52, 48 y 47 por 100, respectivamente, de los encuestados.

⁴⁶ *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonomics i Locals. Serie Documents* núm. 15. Barcelona. 2002, pág. 51.

⁴⁷ NIETO, Alejandro: *Corrupción en la España democrática*, ob. cit., pág. 210.

No es éste el momento de ofrecer un análisis riguroso de las medidas, sobre todo penales, que se han propuesto y aprobado para reducir los efectos de comportamientos corruptos. Solamente indicamos que, por lo que respecta a la financiación de las obras hidráulicas y agrarias, con el uso de fondos comunitarios necesarios para su ejecución, se ha suscrito el «Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas» (llamado también Convenio PIF), de 26 de julio de 1995⁴⁸, que motivó la inclusión en nuestro Código Penal de diversas reformas bajo el título de «fraude contra la Hacienda de las Comunidades», de la que se critica su falta de reflexión previa y su total falta de aplicación práctica⁴⁹. Por parte de la UE, se cuenta con un mero servicio administrativo de investigación conocido por OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude), cuestión que refleja la situación común de infradotación de medios adecuados.

Son numerosas las soluciones parciales que se presentan regularmente para reducir los niveles de corrupción: mayores medidas legales como el aumento de las penas⁵⁰, la confiscación de bienes empleados en actividades delictivas, la lucha contra los paraísos fiscales, incentivos y sensibilización de funcionarios, el aumentar la libre competencia entre las empresas, la transparencia y seguridad jurídica tributaria, la simplificación administrativa, la restricción de la discrecionalidad administrativa y del concepto de «acto de político» libre de control jurisdiccional, la implantación de sistemas de fiables y responsables de auditoría, la difusión de información veraz a los ciudadanos, la eliminación de las injerencias en los medios de comunicación y mejorar las garantías del ejercicio del derecho de libertad de expresión, la defensa de las libertades civiles y la participación ciudadana⁵¹. De manera particular, Transparency International incluye en su *Source Book* seis «pilares» necesarios para limitar la corrupción: «Es fundamental que los dirigentes políticos se declaren públicamente en contra de la corrupción. Para que todo esto no sea *de boquilla*, el segundo pilar prevé un programa estatal para implantar una estrategia anticorrupción que, a su vez –y éste es el tercer pilar–, tiene que estar vinculada a una reorganización de la administración y los centros administrativos. Al mismo tiempo, hay que elaborar y promulgar leyes adecuadas; y en quinto lugar, la población tiene que estar informada y debe tener asimismo acceso a la información necesaria. El sexto pilar son instituciones cuyo cometido sea la lucha contra la corrupción»⁵².

⁴⁸ DOCE núm. 316/48.

⁴⁹ FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos: «Últimos avances en materia de corrupción en Europa», en VERCHER NOGUERA, Antonio (dir.): ob. cit., Tomo II, págs. 20 y ss.

⁵⁰ VERCHER NOGUERA, Antonio (dir.): *Corrupción: causas, efectos y tratamiento*. Valencia. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. 2003.

⁵¹ Sobre el caso español, el profesor VILLORIA MENDIETA incluye un listado de puntos fuertes y débiles. Entre los primeros, sin ocultar sus problemas, habla de un servicio civil profesional y un marco institucional de vigilancia y control (Fiscalía Anticorrupción, Poder Judicial independiente, el Defensor del Pueblo, Intervención General Administrativa y el Tribunal de Cuentas). Entre los segundos, se encuentran la ausencia de códigos de conducta en los organismos públicos, la falta de protección a los denunciantes de corrupción, la cultura de la opacidad, las lagunas en la normativa sobre conflicto de intereses, la falta de participación de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción y las dificultades de la cooperación internacional. Vid. VILLORIA MENDIETA, Manuel: «Corrupción en España», en EIGEN, Peter: *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Barcelona. Planeta. 2004, págs. 133 y ss.

⁵² EIGEN, Peter: ob. cit., pág. 99.

8. CONCLUSIONES

Estas notas sobre la corrupción administrativa tratan de resumir las ideas de los estudios sobre el funcionamiento real de la actividad pública administrativa. Desde hace tiempo, el estudio formal del Derecho no da respuestas a los errores, el descontrol del gasto, a la tardanza y a la apatía que en numerosas ocasiones provienen de la Administración.

Surge entonces la pregunta de si la vida real no se encuentra siempre con la vida burocrática, algo que por mi experiencia ocurre con especial relevancia en el mundo de la gestión del dominio público hidráulico. Contamos con un conjunto de normas que sobrepasan un mínimo de claridad en sus objetivos pero cuyo cumplimiento deja mucho que desear: contaminación, obras que no cumplen la finalidad para la que fueron diseñadas y se abandonan al poco, falta de consideración de alternativas más baratas y menos impactantes social y ambientalmente, visión de la obra pública como un monumento, falta de gestión sobre derechos concesionales e inadecuación de la capacidad burocrática a los fines que tal normativa establece.

Éstos son algunos de los síntomas que a lo largo de los años he podido apreciar y para los que estas notas pueden servir de modesta guía para al menos comprender mejor la situación.

BIBLIOGRAFÍA

- ARJONA TRUJILLO, Ana María: «La corrupción política: Una revisión de la literatura». *Documento de Trabajo 02-14. Serie de Economía 04*. Universidad Carlos III de Madrid. 2002.
- ARROJO AGUDO, Pedro: «Análisis económico del Plan Hidrológico Nacional: de la inconsistencia a la prevaricación técnica», en ARROJO AGUDO, Pedro (coord.): *El Plan Hidrológico Nacional a debate*. Bilbao. Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua. 2001.
- CONSEJO DE EUROPA: «Evaluación sobre la corrupción en España». *Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals. Serie Documents* núm. 15. Barcelona. 2002.
- DE PRADA, Carlos: *Tierra quemada. Políticos y empresarios contra la naturaleza: el negocio verde*. Madrid. Ediciones Temas de Hoy. 1995.
- EIGEN, Peter: *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Barcelona. Planeta. 2004.
- FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.: «La corrupción política y económica: Anotaciones para el desarrollo de su estudio», en FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (coord.): *La Corrupción: Aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca. Ratio Legis. 2000.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: *De la arbitrariedad de la Administración*. Madrid. Civitas. 1997. 2.^a ed.
- FERRÉ OLIVÉ, Juan Carlos: «Últimos avances en materia de corrupción en Europa», en VERCHER NOGUERA, Antonio (dir.): *Corrupción: causas, efectos y tratamiento*. Valencia. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. 2003.

- FUNDACIÓN NUEVA CULTURA DEL AGUA: *Aguas limpias, manos limpias: Corrupción e irregularidades en la gestión del agua en España*. Zaragoza. 2004.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *La ética en la Administración pública*. Madrid. Civitas. 1996.
- HEIDENHEIMER, A. (ed.): *Political corruption. Readings on comparative analysis*. New Brunswick, New Jersey. Transaction Books. 1970.
- HEIDENHEIMER, A.: *Political corruption: A Handbook*. New Brunswick, New Jersey. Transaction Books. 1989.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando: *Detrás del escándalo político. Opinión pública, dinero y poder en la España del siglo XX*. Barcelona. Tusquets. 1995.
- JIMÉNEZ VILLAREJO, Carlos: «La memoria desmemoriada (del fiscal general del Estado)», en *El País*, de 6 de diciembre de 2003.
- «Qué es la corrupción», en *El Ciervo*, diciembre de 2003.
- JOHNSTON, M.: «The search for definitions: the vitality of politics and the issue of corruption», en *International Social Science Journal*, núm. 149. 1996.
- LLAMAS, M.R. y DELLI PRISCOLI, J.: «Water and Ethics». *Papeles del Proyecto Aguas Subterráneas*, núm. 5. Madrid. Fundación Marcelino Botín. 2002. Disponible en: www.fundacionmbotin.com/CTAguas.htm.
- LLAMAS, M.R.: «Cuestiones éticas en relación con la gestión del agua en España». *Discurso de Ingreso en la Real Academia de Doctores*. Madrid. 2001.
- MARAVALL, José María: *El control de los políticos*. Madrid. Taurus. 2003.
- MARÍN CHINCHILLA, Carmen: *La desviación de poder*. Madrid. Civitas. 1999. 2.ª ed.
- MCCULLY, Patrick: *Silenced Rivers. The ecology and politics of large dams*. Londres. Zed Books. 1996.
- MOREU BALLONGA, José Luis: «Sobre la muy deficiente técnica jurídica del Anteproyecto de Ley del Plan Hidrológico Nacional de septiembre de 2000», en ARROJO AGUDO, Pedro (coord.): *El Plan Hidrológico Nacional a debate*. Bilbao. Bakeaz y Fundación Nueva Cultura del Agua. 2001.
- NIETO, Alejandro: *El desgobierno judicial*. Madrid. Trotta. 2004.
- *Balada de la Justicia y la Ley*. Madrid. Trotta. 2002.
- *Corrupción en la España democrática*. Madrid. Ariel. 1997.
- *La «nueva» organización del desgobierno*. Barcelona. Ariel. 1996.
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, Fernando: «Introducción al análisis económico de la corrupción», en FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A. (coord.): *La Corrupción: Aspectos jurídicos y económicos*. Salamanca. Ratio Legis. 2000.
- PITT-RIVERS, Julian A.: *Un pueblo de la sierra: Grazalema*. Madrid. Alianza. 1994.
- SÁNCHEZ SOLER, Mariano: *Negocios privados con dinero público. El vademécum de la corrupción de los políticos españoles*. Tres Cantos (Madrid). Foca. 2003.
- VERCHER NOGUERA, Antonio (dir.): *Corrupción: causas, efectos y tratamiento*. Valencia. Universidad Internacional Menéndez Pelayo. 2003.
- «Delincuencia urbanística», en *El País*, de 20 de junio de 2003.
- VERGÉS, Josep C.: *El saqueo del agua en España*. Barcelona. La Tempestad. 2002.
- VILLORIA MENDIETA, Manuel: «Corrupción en España», en EIGEN, Peter: *Las redes de la corrupción. La sociedad civil contra los abusos del poder*. Barcelona. Planeta. 2004.