

Sobre la corrupción en España. Causas, efectos y soluciones al problema

Javier Oyarzun
2018

1. En el sentido que voy a emplear, se entiende por corrupción “quebrantar con dádivas la moral de la Administración pública o los funcionarios” (María Moliner). Es decir, la corrupción se limita a los hechos en que interviene al menos un sujeto que ejerce la función pública y recibe dinero (u otro activo) a cambio de incumplir las leyes o normas a que está sometido. Este quebrantamiento se expresa, normalmente, en otorgar privilegios al “corruptor” (adjudicación de obras o servicios (contratas) financiados con dinero público, licencias, recalificación de terrenos, etc.). La corrupción en el sector público suele implicar una contraparte en el sector privado¹.

2. Causas de la corrupción.

- Benevolencia de las leyes y normas con esta conducta:
 - rápida prescripción del delito (impide, con una justicia lenta, la penalización del mismo)
 - Escasa penalización de esta modalidad de delito en relación a otros tipos delictivos (pequeño tráfico de drogas, por ejemplo, o terrorismo)
 - No se extra-penaliza la no-devolución del dinero obtenido de forma ilegal.
 - Efectos de la laxitud de la normativa: fuerte incentivo a la corrupción.
- Benevolencia de la sociedad con esta conducta:
 - Apenas ha penalizado electoralmente a los políticos implicados en casos de corrupción (señalados por la prensa o por estar imputados) en las elecciones realizadas con posterioridad a los hechos. En los dos últimos años parece que se produce una moderada reacción electoral de la sociedad ante la corrupción.
 - Tolerancia de la sociedad con la escasa penalización de los delitos de corrupción (esta conducta está cambiando, sobre todo en la prensa digital y las redes en Internet: las encuestas lo confirman)
- Causas de la benevolencia política y social con la corrupción:
 - Política: fallos institucionales en el sistema político (partidos, sindicatos, patronal, ejecutivo, legislativo, judicial) y administrativo (funcionarios y contratados, en el sector público). Los fallos incentivan la corrupción en todos los niveles de la función pública.
 - Fallos institucionales en el sistema político: dos “fallos de Estado” muy graves para lograr un sistema más democrático. En primer lugar un diseño deficiente del propio sistema político; en segundo lugar, una normativa poco exigente con las instituciones políticas (se exige poco, se controla poco). Los fallos derivan del diseño institucional del sistema democrático: de acuerdo con algunos politólogos, primó en exceso el objetivo de estabilidad política para hacer gobernable el Estado. Se explica esta conducta por a) el recuerdo de la inestabilidad política de la II República; b) la necesidad de controlar el proceso de descentralización política del Estado (Estado de las Autonomías).
 - Partidos (escasa democracia interna, inspección laxa de las actuaciones de sus militantes).
 - A través de la ley electoral se diseñó un sistema que favorecía el bipartidismo a nivel de gobierno central (PSOE y PP) y a los partidos nacionalistas en los territorios “históricos”. El diseño también incorporó una ley de partidos con

¹ Pero no necesariamente. Puede haber apropiación de fondos públicos por parte de funcionarios o cargos públicos sin que intervengan personas o entidades del sector privado.

ausencia de exigencia democrática a los mismos en su estructura organizativa y funcionamiento interno –elección de delegados, elección de cargos del partido, elección de cargos públicos- que propició, a través de la cooptación, la concentración de poder en estos partidos e incentivó la codicia del poder y la implantación de un sistema de promoción en los partidos con “selección adversa”² cuyo objetivo era el mantenimiento del poder de la cúpula. A su vez, esta concentración de poder impulsó la “ocupación” de otras instituciones políticas y económicas del Estado (o controladas por él), existentes o de nueva creación: Consejo del Poder Judicial, Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Comisiones de regulación (CNMV, Defensa de la Competencia), Cajas de Ahorro (con participación también de “agentes sociales”: sindicatos y patronal), empresas públicas, semipúblicas o privatizadas.

- La ausencia de democracia interna también propició dos tipos de corrupción clientelar dentro y fuera del partido –de larga tradición en España-. Esto es, la cúpula dirigente –sobre todo en los partidos más favorecidos por el sistema electoral-, para mantener su posición dominante tiene incentivos para, en primer lugar, comprar la adhesión de dirigentes y militantes de rango menor a través de la concesión de privilegios de distinta índole (económico, laboral, promesas de promoción política o económica). En segundo lugar, la ostentación de ese poder incentiva –cuando no hay control ni transparencia de esos actos- la extensión de esos privilegios a familiares y amigos-. En tercer lugar, la benevolencia política, legal y social con la corrupción incentiva la búsqueda de financiación ilegal en los partidos. La causa es obvia: la acumulación de poder en los partidos unido a la posibilidad real de conquistar el poder político (PP, PSOE, CIU y PNV) incentiva la captación de recursos para financiar el mantenimiento del sistema de reparto de poder dentro de los mismos.
- La inspección laxa de las cuentas se expresa en que la institución encargada del control es el Tribunal de Cuentas que, por un lado, tarda más de 5 años en hacer las cuentas –cuando ha prescrito el delito- y, por otro lado, está constituido por personas elegidas por los propios partidos (es decir, hay una ausencia absoluta de neutralidad en la institución encargada del control de las cuentas). La existencia de cuentas en B no es inspeccionada y el control de las donaciones provenientes de empresas es escaso (las donaciones anónimas están admitidas en las Fundaciones de los partidos).
- Ejemplos de prácticas antidemocráticas o corruptas en los partidos: a) económicas: sobres (ilegales al estar en dinero negro; implican, además, un fraude fiscal. Ambas acciones, entrega de dinero negro y fraude fiscal, son delitos con penas que deberían ser graves), indultos –caso Botín y Sáez-, compra de votos de otros partidos –Tamayo y Sáez-, subvenciones y donaciones de Bancos y empresas –derivados en negro al partido, sobre todo a la cúpula-; b) laborales: contratos en la Administración pública –cuando están en el poder- a los militantes y familiares como asesores o directivos –Carrero-, en el propio partido –Bárceñas y Sepúlveda- y en empresas públicas o privadas –algunas muy importantes recientemente privatizadas –Telefónica –Rato-, Endesa –E. Salgado-, Gas Natural –Felipe González- Repsol, la llamada “puerta giratoria”; c) judiciales (indultos: Carrero, Kamikaze, policías torturadores, para defender militantes, allegados a dirigentes o fortalecer la política de represión);

² En un sistema con “selección adversa” los más aptos para el desempeño de la función no son seleccionados bien porque no son suficientemente dóciles frente a la cúpula, bien porque, conociendo el mecanismo imperante ni siquiera se presentan a los cargos (ni optan a entrar en un partido).

d) Por otro lado, para lograr la adhesión de votantes –o posibles votantes-, se practica el clientelismo entre la sociedad. Todas estas prácticas se asemejan al caciquismo español tradicional.

- Sindicatos: inspección laxa de su contabilidad, opacidad de las cuentas.
 - Patronal: escasa democracia interna, lo que ha permitido las conductas delictivas de algunos dirigentes –Díaz Ferrán, Arturo Fernández-, muy vinculados al PP.
 - Bancos y empresas que prestan o hacen donaciones a los partidos (Caso Botín y Sáez, constructoras y empresas de servicios –sanidad, educación-)
 - Ejecutivo (no exigencia legal de cumplimiento de proyecto electoral y de rendición de cuentas, escaso control político de la actuación pública de los cargos políticos, abuso con mayorías absolutas).
 - Legislativo (reglamento obsoleto, exceso de privilegios, escasas incompatibilidades). Se aprueba un Tratado internacional que privilegia a la Iglesia católica española -Acuerdo con la Santa Sede-. Dificultad para tramitar la Iniciativa Legislativa Popular (que puede ser rechazada aunque cuente con millones de firmas).
 - Judicial: escaso control político de su actuación y de sus cuentas. Exceso de privilegios. Excesiva influencia de los partidos políticos. El caso Garzón levanta una sospecha de corrupción sistémica en el Poder Judicial al haber sido apartado de la carrera judicial por investigar el caso Gurtel (corrupción en el PP). La actuación de los fiscales generales del Estado ha sido a menudo cuestionada por favorecer al partido político que los elige para ocupar el cargo.³
 - En el sistema administrativo: el sistema de reclutamiento, para funcionarios y contratados, es poco democrático. El nombramiento de los miembros de los tribunales de oposición es a menudo opaco y favorece la endogamia. Los exámenes de las oposiciones premian en exceso la memoria de los opositores y castigan otras competencias (inteligencia, cultura, sociabilidad, otras capacidades). El sistema operativo de las administraciones es muy burocrático y desincentiva la eficiencia.
- Social: escasa tradición democrática, pervivencia del clientelismo y la cultura franquista, escasa educación y cultura, catolicismo.

3. Efectos de la corrupción (políticos, económicos y sociales): la corrupción es un fenómeno que impulsa la desigualdad social y económica, al igual que ocurre con la excesiva desregulación y liberalización de los mercados. La desigualdad, a su vez, reduce la cohesión social.

- La corrupción es un síntoma de los fallos institucionales. Al propiciarse un sistema político escasamente democrático, la concentración de poder en algunos partidos de gobierno incentiva la corrupción. Entre las formas en que esta se expresa se incluye la adopción de

³ “Aunque los nombramientos del [Ministerio Fiscal](https://es.wikipedia.org/wiki/Ministerio_Fiscal) actúan con supuesta imparcialidad y se les presupone independientes, pueden recibir instrucciones y órdenes del Gobierno debido a que existe una condición de contradictio in terminis en la redacción de la ley que desarrolla el funcionamiento del ministerio. El Gobierno entonces podrá interesar del Fiscal General del Estado que promueva ante los Tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público”.

https://es.wikipedia.org/wiki/Fiscal_General_del_Estado.

leyes para favorecer a algunos grupos económicos y la concesión de otros privilegios a aquellas empresas que los financian, favoreciendo la concentración del poder económico y la aparición de oligopolios y carteles⁴ en el sistema económico, el cual aumenta la desigualdad económica. La concentración del poder político en una cúpula también propicia la concesión de privilegios a otros grupos sociales poderosos para evitar su movilización contra el poder político y hacer más cómodo su mantenimiento en el poder (caso del PSOE con la Iglesia Católica: colegios concertados en la etapa de Felipe González y aumento de la financiación pública de la Iglesia en la etapa de Zapatero). El aumento de la diferencia de renta entre los ricos y las rentas medias y bajas se acentúa y conduce al estancamiento económico: estas últimas rentas generan el mayor porcentaje de la demanda de consumo y su estancamiento o reducción deprimen la demanda agregada de consumo y, por lo tanto, la renta nacional (PIB).

- El aumento de la desigualdad política y económica reduce la cohesión social, lo que tiene efectos muy negativos sobre la convivencia. En primer lugar se reduce fuertemente la aceptación por la mayoría de los ciudadanos del sistema al observar cómo aumenta la diferencia entre los derechos y obligaciones de distintos colectivos (aumentan los privilegios de una minoría frente a una mayoría de ciudadanos). La consecuencia política es el auge del llamado “populismo”, de todos los signos políticos, y el peligro de tentaciones autoritarias en el país. En segundo lugar, la desigualdad y el empobrecimiento de las clases medias y bajas genera incentivos a la corrupción en dichos colectivos. Es lo que ocurre en los países en desarrollo: la corrupción se extiende en la administración pública y semipública. Se establece una cultura de supervivencia en la que casi todo vale: se establece un código social de defensa considerado “legítimo”. Esta evolución social representaría en España un retroceso en el túnel del tiempo.

4. Soluciones a la corrupción. La solución es difícil porque requiere cambios legislativos, normativos y de procedimientos, algunos de los cuales deben ser aprobados por los partidos que tengan mayoría en el Congreso (PP y PSOE, desde hace décadas). Solamente un cambio de estrategia política en estos partidos, el ascenso de partidos con voluntad reformista o una intensa contestación ciudadana pueden permitir el cambio. La pérdida de legitimidad del sistema político actual requiere de un nuevo pacto social cuya fundamentación sea “más democracia en las instituciones”. Ciertamente el modelo neoliberal que se ha impuesto en EEUU, Europa y la mayor parte del mundo fomenta la corrupción y aniquila muchos principios de la convivencia; la fundamentación exclusivamente economicista de la vida es perjudicial para una parte importante de la población y favorece claramente a una minoría. Los cambios institucionales que deben producirse serían:

- Profunda reforma democrática del Estado, en todos sus ámbitos. Ampliación de su plantilla (España está entre los países europeos con menor ratio de empleados públicos por habitante) y notable mejora de su eficiencia y productividad, eliminando burocracia y duplicidades, mejorando el sistema de incentivos y de reclutamiento de personal y dotándolo de medios modernos.
- Ley de transparencia para todas las instituciones públicas o financiadas, aunque sea parcialmente, con dinero público. Esta ley debe obligar a hacer pública casi toda la

⁴ Oligopolio: pocos productores. Cartel económico: “Acuerdo informal entre empresas del mismo sector, cuyo fin es reducir o eliminar la competencia en un determinado mercado. Los carteles suelen estar encaminados a desarrollar un control sobre la producción y la distribución de tal manera que mediante la colusión de las empresas que lo forman, estas forman una estructura de mercado monopolística, obteniendo un poder sobre el mercado en el cual obtienen los mayores beneficios posibles en perjuicio de los consumidores”. [https://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_\(econom%C3%ADa\)](https://es.wikipedia.org/wiki/Cartel_(econom%C3%ADa))

- información económica de las instituciones y el personal de las mismas (políticos, funcionarios). Reducción y supresión de privilegios (sueldos, pensiones, complementos, dietas, etc.). Mejora de los procedimientos para ejecutar el cumplimiento de las leyes.
- Profunda reforma democrática del sistema de acceso a la función pública: oposiciones, ascensos, selección de personal contratado, prohibiendo la constitución de sagas y clanes familiares en los cuerpos.
 - Control riguroso de las cuentas de las instituciones públicas y semipúblicas por órganos independientes.
 - Modificación de la legislación sobre corrupción. Fuerte penalización legal de la corrupción: máxima pena de cárcel cuando el delito es grave. Obligatoriedad de devolución de lo robado. Aumento significativo de la inspección y control del funcionamiento de las instituciones públicas y semipúblicas, incluyendo comunidades autónomas y ayuntamientos (donde la corrupción apenas se ha investigado). Supresión de ciertos derechos a los sujetos públicos condenados.
 - Reforma tributaria: aumento de la progresividad del sistema tributario (IRPF, impuesto de sociedades, patrimonio). Modernización de la Agencia Tributaria: aumento de inspectores y técnicos (en España hay menos de la mitad por habitante que en Francia o Alemania), independencia política de los cargos, persecución intensa del fraude fiscal y fuerte y progresiva penalización económica y penal del mismo. Nueva regulación, mucho más restrictiva, de la concesión de amnistía fiscal
 - Mejora democrática del sistema judicial. Reforma del acceso a la función judicial. Minimización de la duración de los trámites judiciales (mayor dotación de personal y mejoras técnicas del sistema). Independencia política de la función judicial y de sus cargos políticos (Fiscal General del Estado, Presidente del CGPJ).
 - Ley de Partidos: profunda modificación del sistema actual, exigiendo democracia y competencia internas, las cuales mejorarán el sistema de autocontrol en los mismos: los cargos electos deberán asumir ante los militantes la responsabilidad de sus actos y podrán ser desplazados del cargo con mayor facilidad. Inspiración en el modelo alemán, que impone: a) obligatoriedad de celebrar congresos cada dos años (para limitar el mandato de la directiva), b) elección de cargos internos mediante votación secreta (para dar libertad a los miembros del partido y reducir la concentración de poder en una minoría), c) regulación estricta de la expulsión de militantes, d) reducción del mandato de los dirigentes, e) auditoría externa e independiente de la financiación y cuentas de los partidos, f) hacer democrático el acceso de los ciudadanos a los partidos. En definitiva, deben ser los militantes quienes eligen los cargos internos y públicos, no las direcciones de los partidos.
 - Ley electoral. Reforma (haciéndola más proporcional y, tal vez, con listas abiertas).
 - Reforma constitucional (limitación de privilegios de la Monarquía -supresión de la impunidad ante la ley, control democrático de su actuación-).
 - Denuncia del Convenio del Estado español con la Santa Sede de 1978.
 - Ley de Gobierno: limitación constitucional de los derechos e inclusión de obligaciones y prohibiciones en los diversos niveles de gobierno del Estado (públicos y semipúblicos). Por ejemplo: exigencia de referéndum cuando se incumple gravemente el programa electoral, limitación del número de asesores contratados sin concurso público –y mejor regulación de este último-, nueva regulación de los indultos del gobierno, poniendo límites a este privilegio. Obligatoriedad de rendición de cuentas políticas en los diferentes grados de ejercicio del poder: los gobernantes son *responsables* ante la ciudadanía y están obligados a dar explicaciones. Obligatoriedad de presentar un análisis coste-beneficio riguroso –que tenga en cuenta los efectos económicos y sociales- y creación de una comisión independiente para evaluar los proyectos de privatización.

- Legislación especial para los gobiernos con mayoría absoluta. Fijación de límites a la aplicación del rodillo parlamentario. Limitación del derecho a gobernar abusivamente con la aprobación de Decretos-Ley.
- Democracia participativa: obligación de tramitar las ILP a partir de un determinado número de firmas.
- Reforma democrática de “Educación para la ciudadanía”, estableciéndola como asignatura obligatoria. Fomento del asociacionismo en la sociedad.
- Revisión del periodo democrático (investigación de los procesos de privatización de servicios públicos, herencia franquista en las instituciones, mantenimiento de privilegios en multitud de instituciones del Estado, reforma de las Cajas de Ahorro, reforma del sistema de elección del CGPJ, ambas de 1985).

Bibliografía:

- El Periódico: *Decálogo anticorrupción*. Febrero de 2013.
- Escolar, Ignacio: “Comentario de texto: las medidas de Rajoy contra la corrupción”. Periódico digital El Diario.es, 22/02/2013.
- Gómez Yáñez, José A.: “Los partidos, ¿el núcleo de todo esto?”. El País, 13/7/2012.
- Gómez Yáñez, José A., Molinas, César: “Qué hacer con la corrupción”, El País, 22/01/2013.
- Gómez Yáñez, José A.: “Regular la política: los partidos y la elección de los candidatos”. Periódico digital El Diario.es, 20/02/2013.
- González García, Julio: “Corrupción en la España democrática: los fallos del sistema”. Periódico digital El Diario.es, 12/03/2013.
- Innerarity, Daniel, Martínez, José Saturnino: “La derecha tiende al cinismo y la izquierda a la melancolía”. Conversación para el periódico digital El Diario.es, 20/02/2013.
- Jiménez, Eduard: “¿De verdad el problema es la selección de los políticos y el control de la administración?”. Periódico digital El Diario.es, 13/03/2013.
- Navarro, Vicens: “Corrupción y política”. Periódico Madrid15M, nº 11, febrero de 2013.
- Ramoneda, Josep: “Emprendedores y corruptos”, El País, 10/03/2013.
- Ridaó, Joan: “¿Se puede acabar con la corrupción?”, El País, 5/02/2013.
- Torres López, Juan: “La corrupción y sus remedios”. Periódico digital nuevatribuna.es, 25/02/2013.
- Villoria, Manuel: “En política no existe la presunción de inocencia. Si te acusan, dimite”, entrevistado por Belén Lorenzana para el periódico digital El Diario.es, 16/02/2013.