

## **INFORME GLOBAL 2007 SOBRE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA**

emitido por

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA**

Autor del Informe: *Manuel Villoria Mendieta*

*Miembro del Comité de Dirección de Transparency International-España*

*Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

### **1. INTRODUCCIÓN**

En España, la multiplicación de escándalos vinculados a la denominada “corrupción urbanística” está reforzando la tradicional imagen “cínica” de la ciudadanía española sobre nuestros gobernantes y contribuyendo a deslegitimar las instituciones democráticas. Los últimos datos del barómetro del CIS, correspondiente a octubre de 2006, nos dan la peor valoración de la situación política desde marzo de 2004, en concreto, el 37,4% de los encuestados consideraban que la situación política era mala o muy mala. Los datos comparados existentes, además, lo demuestran sólidamente: en países democráticos, donde la ciudadanía tiene información y puede expresarse, la corrupción genera desconfianza hacia la política, los políticos y las instituciones.

Veamos a continuación con datos cómo se percibe a España en relación al factor corrupción, cómo se percibe a las empresas españolas en su actuación internacional en relación a la corrupción de funcionarios extranjeros, y cómo perciben los españoles/as a las instituciones públicas (y privadas) en relación a tal fenómeno.

### **2. LA PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN POR LOS EXPERTOS, EJECUTIVOS Y EMPRESARIOS NACIONALES E INTERNACIONALES.**

Transparency Internacional ha generado un instrumento de medición para saber cómo son percibidos los gobiernos y Administraciones de los países en su propensión a recibir sobornos y a dejarse comprar en sus decisiones. Este instrumento –denominado CPI o Índice de Percepción de la Corrupción- realmente mide percepción de un concepto de corrupción, que es el del incumplimiento de normas legales contra el soborno o cohecho para beneficio directo o indirecto. No obstante, a pesar de sus limitaciones da una información muy relevante sobre esta variante (la más importante a efectos jurídico-sociales) de corrupción.

En concreto, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International, que se publica anualmente, es una encuesta compuesta, que refleja las percepciones de empresarios y analistas de distintos países, ya sea que residan en ellos o no. Se basa en 16 encuestas de 10 instituciones diferentes. Para que un país sea incluido, debe participar en al menos tres de las encuestas. Por lo tanto, algunos países –incluyendo algunos de los que estarían entre los más corruptos– no están incluidos debido a la falta de datos disponibles. Veamos los datos de los 50 países con mejor puntuación en 2005:

**Tabla 1: CPI 2005**

Rango de País	País / Territorio	Puntuación del IPC 2005*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas***
1	Islandia	9,7	9,5 - 9,7	8
2	Finlandia	9,6	9,5 - 9,7	9
	Nueva Zelanda	9,6	9,5 - 9,7	9
4	Dinamarca	9,5	9,3 - 9,6	10
5	Singapur	9,4	9,3 - 9,5	12
6	Suecia	9,2	9,0 - 9,3	10
7	Suiza	9,1	8,9 - 9,2	9
8	Noruega	8,9	8,5 - 9,1	9
9	Australia	8,8	8,4 - 9,1	13
10	Austria	8,7	8,4 - 9,0	9
11	Holanda	8,6	8,3 - 8,9	9
	Reino Unido	8,6	8,3 - 8,8	11
13	Luxemburgo	8,5	8,1 - 8,9	8
14	Canadá	8,4	7,9 - 8,8	11
15	Hong Kong	8,3	7,7 - 8,7	12
16	Alemania	8,2	7,9 - 8,5	10
17	Estados Unidos	7,6	7,0 - 8,0	12
18	Francia	7,5	7,0 - 7,8	11
19	Bélgica	7,4	6,9 - 7,9	9
	Irlanda	7,4	6,9 - 7,9	10
21	Chile	7,3	6,8 - 7,7	10
	Japón	7,3	6,7 - 7,8	14
23	España	7,0	6,6 - 7,4	10
24	Barbados	6,9	5,7 - 7,3	3
25	Malta	6,6	5,4 - 7,7	5
26	Portugal	6,5	5,9 - 7,1	9
27	Estonia	6,4	6,0 - 7,0	11
28	Israel	6,3	5,7 - 6,9	10
	Omán	6,3	5,2 - 7,3	5
30	Emiratos Arabes Unidos	6,2	5,3 - 7,1	6
31	Eslovenia	6,1	5,7 - 6,8	11
32	Botswana	5,9	5,1 - 6,7	8
	Qatar	5,9	5,6 - 6,4	5
	Taiwán	5,9	5,4 - 6,3	14
	Uruguay	5,9	5,6 - 6,4	6
36	Bahréin	5,8	5,3 - 6,3	6
37	Chipre	5,7	5,3 - 6,0	5
	Jordania	5,7	5,1 - 6,1	10
39	Malasia	5,1	4,6 - 5,6	14
40	Hungría	5,0	4,7 - 5,2	11
	Italia	5,0	4,6 - 5,4	9
	Corea del Sur	5,0	4,6 - 5,3	12
43	Túnez	4,9	4,4 - 5,6	7
44	Lituania	4,8	4,5 - 5,1	8
45	Kuwait	4,7	4,0 - 5,2	6
46	Sudáfrica	4,5	4,2 - 4,8	11
47	República Checa	4,3	3,7 - 5,1	10
	Grecia	4,3	3,9 - 4,7	9
	Namibia	4,3	3,8 - 4,9	8
	Eslovaquia	4,3	3,8 - 4,8	10

**Notas explicativas**

\***Puntuación del IPC.** Corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Van desde 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

\*\* **Rango de confiabilidad.** Proporciona un rango de valores posibles de la puntuación del IPC. Esto refleja cómo la puntuación del país puede variar, según la precisión de la medición. Nominalmente, con 5% de probabilidad la puntuación puede ser más alta, y con otro 5% puede bajar. Sin embargo, en particular cuando sólo unas pocas fuentes (n) están disponibles, un estimativo no sesgado de la probabilidad de cobertura media es menor que el valor nominal de 90%.

\*\*\* **Encuestas utilizadas.** Hace referencia al número de encuestas que evalúan el rendimiento del país. 16 encuestas y evaluaciones de expertos fueron utilizadas y al menos 3 fueron necesarias para que un país fuera incluido en el IPC.

Como se puede comprobar, España está situada en el lugar 23 de 158 países. Su puntuación es 7, y es superada en tres décimas por Chile o Japón, aun cuando supera en dos puntos a Italia.

Veamos ahora la situación en 2006:

**Tabla 2: CPI 2006**

Rango del país	País/Territorio	Puntuación del IPC 2006*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas***
1	Finlandia	9,6	9,4 - 9,7	7
	Islandia	9,6	9,5 - 9,7	6
	Nueva Zelanda	9,6	9,4 - 9,6	7
4	Dinamarca	9,5	9,4 - 9,6	7
5	Singapur	9,4	9,2 - 9,5	9
6	Suecia	9,2	9,0 - 9,3	7
7	Suiza	9,1	8,9 - 9,2	7
8	Noruega	8,8	8,4 - 9,1	7
9	Australia	8,7	8,3 - 9,0	8
	Holanda	8,7	8,3 - 9,0	7
11	Austria	8,6	8,2 - 8,9	7
	Luxemburgo	8,6	8,1 - 9,0	6
	Reino Unido	8,6	8,2 - 8,9	7
14	Canadá	8,5	8,0 - 8,9	7
15	Hong Kong	8,3	7,7 - 8,8	9
16	Alemania	8,0	7,8 - 8,4	7
17	Japón	7,6	7,0 - 8,1	9
18	Francia	7,4	6,7 - 7,8	7
	Irlanda	7,4	6,7 - 7,9	7
20	Bélgica	7,3	6,6 - 7,9	7
	Chile	7,3	6,6 - 7,6	7
	Estados Unidos	7,3	6,6 - 7,8	8
23	España	6,8	6,3 - 7,2	7
24	Barbados	6,7	6,0 - 7,2	4
	Estonia	6,7	6,1 - 7,4	8
26	Macao	6,6	5,4 - 7,1	3
	Portugal	6,6	5,9 - 7,3	7
28	Malta	6,4	5,4 - 7,3	4
	Eslovenia	6,4	5,7 - 7,0	8
	Uruguay	6,4	5,9 - 7,0	5
31	Emiratos Árabes Unidos	6,2	5,6 - 6,9	5
32	Bután	6,0	4,1 - 7,3	3
	Qatar	6,0	5,6 - 6,5	5
34	Israel	5,9	5,2 - 6,5	7
	Taiwán	5,9	5,6 - 6,2	9
36	Bahréin	5,7	5,3 - 6,2	5
37	Botsuana	5,6	4,8 - 6,6	6
	Chipre	5,6	5,2 - 5,9	4
39	Omán	5,4	4,1 - 6,2	3
40	Jordania	5,3	4,5 - 5,7	7
41	Hungaria	5,2	5,0 - 5,4	8
42	Mauricio	5,1	4,1 - 6,3	5
	Corea del Sur	5,1	4,7 - 5,5	9
44	Malasia	5,0	4,5 - 5,5	9
45	Italia	4,9	4,4 - 5,4	7
46	República Checa	4,8	4,4 - 5,2	8
	Kuwait	4,8	4,0 - 5,4	5
	Lituania	4,8	4,2 - 5,6	6
49	Letonia	4,7	4,0 - 5,5	6
	Eslovaquia	4,7	4,3 - 5,2	8

España continúa en el puesto 23, pero su puntuación, que es lo relevante, ha descendido a 6,8 y el diferencial con los países superiores es mayor, de 0,3 a 0,5, y con los de abajo inferior, pues Estonia ya está a punto de colocarse en la misma puntuación de España. Con este dato de 2006 se quiebra una tendencia que era en general muy positiva (como se puede comprobar en la Tabla 1.) y que nos situaba, desde 1996, en una mejora casi permanente y, desde el año 2000, en una puntuación de 7, con una pequeña excepción en 2003, que se descendió a 6,9.

**Tabla 3: España en el CPI de Transparencia Internacional 1995-2005**

AÑO	PUNTOS	VARIACIÓN*	PUESTO RÁNKING	Nº PAÍSES	PUESTO UE 15	PUESTO UE 25	Nº ESTUDIOS
2006	6,8	6,3-7,2	23º	163	13º	13º	7
2005	7,0	6,6-7,4	23º	159	12º	12º	10
2004	7,1	6,7-7,4	22º	146	11º	11º	11
2003	6,9	5,2-7,8	23º	133	11º	11º	11
2002	7,1	5,2-8,9	20º	102	9º	9º	10
2001	7,0	5,8-8,1	22º	91	10º	10º	8
2000	7,0	5,9-8,0	20º	90	10º	10º	8
1999	6,6	s.d. 0,7	22º	99	11º	11º	10
1998	6,1	s.d. 1,3	23º	85	12º	12º	10
1997	5,9	s.d. 1,82	24º	52	12º	12º	6
1996	4,31	s.d. 2,48	32º	54	14º	17º	6
1995	4,35	s.d. 2,57	26º	41	13º	13º	4

- Hasta 1999 la variación en las puntuaciones de los diversos estudios empleados se medía en desviación típica. Desde 2000 aparece el rango.
- Fuente: Fernando Jiménez (2007)

No es sencillo definir la causa de esta bajada de puntuación, que expresa un ascenso en la percepción de que en España hay corrupción, aunque parece claro que la corrupción urbanística tiene mucho que ver. Es cierto que al ser un índice elaborado por expertos no debería reflejar cambios radicales pues los hechos de corrupción que se están conociendo ya venían desarrollándose hace más de dos años, no obstante, el volumen y extensión sí que han sorprendido a todos. En todo caso, a efectos gubernamentales, parece que se necesitan medidas que quiebren de nuevo la tendencia y nos hagan recuperar puntuación.

### 3. ESPAÑA COMO PAÍS CORRUPTOR.

Es evidente que para que exista corrupción se necesitan también corruptores. El Índice de Fuentes de Soborno (BPI) de Transparency Internacional es el instrumento para medir la propensión de las empresas de los 30 países más desarrollados a pagar sobornos en países extranjeros para obtener negocio. Esta encuesta usa la Executive Opinión Survey (EOS) del World Economic Forum para introducir preguntas sobre esta propensión. La EOS encuestó en 2006 a 11.232 representantes del sector privado en 125 países, procurando que en cada país los encuestados fueran representativos del sector empresarial nacional, tanto en términos de tamaño de la empresa, del ámbito de sus negocios (nacional o internacional), de la composición de su propiedad (nacional, extranjera, con o sin participación estatal). El BPI no identifica casos de corrupción o evalúa conductas de compañías, lo que hace es preguntar por la conducta de las compañías extranjeras (por país de origen) en el país correspondiente.

En resumen, la encuesta indica el éxito o fracaso de los gobiernos para controlar la corrupción en el extranjero de las empresas que tienen la sede en su país. También indica el éxito o fracaso de las empresas para asegurar que sus empleados cumplen con los más elevados estándares de práctica empresarial. En el caso de los países de la OCDE, además, lo que mide la encuesta es en qué medida están cumpliendo las empresas y los gobiernos las prescripciones del Convenio de la OCDE contra el soborno a funcionarios extranjeros en transacciones internacionales, de 21 de noviembre de 1997, ratificado por prácticamente todos los Estados miembros en un plazo de dos años, y ratificado por España en enero de 2000, y que dio lugar a la Ley Orgánica 3/2000, de 11 de enero, que entró en vigor el 2 de febrero de 2000, y que modificó el Código Penal en su artículo 445bis, por el que se incorpora como tipo penal el delito de soborno a un funcionario extranjero, con las mismas penas que las establecidas para el delito de soborno a un funcionario español.

Los datos de esa encuesta nos sitúan en el puesto 13 de menos a más corruptores. Los 13 países cuyas empresas menos corrompen son:

**Tabla 4: BPI 2005**

Ranking	País	Media de resultados
1	Suiza	7,81
2	Suecia	7,62
3	Australia	7,59
4	Austria	7,50
5	Canadá	7,46
6	Reino Unido	7,39
7	Alemania	7,34
8	Holanda	7,28
9	Bélgica	7,22
10	USA	7,22
11	Japón	7,10
12	Singapur	6,78
13	España	6,63

Y los cinco que más corrompen:

26	Taiwan	5,41
27	Turquía	5,23
28	Rusia	5,16
29	China	4,94
30	India	4,62

Con estos datos, podemos decir que España está en una situación intermedia, mejor que Francia (15 con 6,50) e Italia (20 con 5,94), pero peor que otros países importantes de la Unión Europea. Si comprobamos qué se está haciendo para mejorar esta situación nos damos cuenta que no mucho. Por ejemplo, en 2005, no existe ni una sola diligencia previa de la fiscalía en relación con este delito, y en los 4 años anteriores sólo se conocen dos casos. La situación en los más importantes países exportadores no es muy diferente, pero sí algo diferente y la comparación no nos favorece (ver Tabla 5).

**Tabla 5: Casos de soborno en el extranjero.**

Países	Procesamientos 2005	Procesamientos 2006	Investigaciones 2005	Investigaciones 2006
Estados Unidos	35	51	17	52
Francia	3	8	1	na
Alemania	1	3	12	22
Japón	0	0	0	na
Reino Unido	0	0	4	na
Italia	1	1	1	1
España	0	0	0	na

Fuente: TI Progress Report: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials. Transparency International, 2006.

En España no existe una oficina o agencia especializada en el control y persecución de este tipo de actuaciones corruptas, aun cuando la Fiscalía Anticorrupción sí centraliza las investigaciones cuando los delitos tienen suficiente importancia. No obstante, hay que reconocer que esta Fiscalía carece de medios suficientes para realizar este tipo de investigaciones. En Canadá se ha creado, en febrero de 2005, un órgano –*Officer in Charge of National Interests and Internacional Corruption*– que se dedicará en exclusiva a monitorear los casos de procesamiento o investigación en este tipo de

corrupción. En las policías de diversos países como Francia, Alemania u Holanda se han creado unidades especiales de investigación de la corrupción transnacional.

Por otra parte, en España no existen procedimientos conocidos y accesibles para denunciar los casos de corrupción en el extranjero, en concreto, ni existen “líneas calientes” ni websites a donde acudir para la denuncia desde los países donde se produjo el presunto acto de soborno. En Canadá, algunas embajadas (35) tienen un agente de la Policía Montada formado en investigación de la corrupción para conocer e investigar estos casos y encargado, además, de poner en conocimiento del gobierno canadiense las alegaciones de corrupción existentes en el país que afecten a empresas canadienses. En Corea existe una “línea caliente” abierta 24 horas para denunciar ante la Fiscalía casos de corrupción dentro o fuera del país.

Además, en España no existen sistemas de protección a los denunciantes de casos de corrupción y dicha ausencia afecta tanto al sector público como al privado. En consecuencia, quien denuncia se puede ver sometido a represalias sin que la Administración o las propias empresas le protejan (Ver Tabla 7 para el sector privado). En Estados Unidos, Canadá, Corea o Nueva Zelanda hay protección al denunciante tanto en el sector público como en el privado. En concreto, existen leyes que definen esa protección y establecen las sanciones contra quien toma represalias, como en la legislación Sarbanes-Oxley de Estados Unidos o en la ley sobre “Persecución a denunciantes de crímenes específicos” coreana. La legislación Sarbanes-Oxley ha provocado que todas las empresas registradas en la *Securities Exchange Comisión* estén obligadas a implantar instrumentos como la facilitación de la recepción de quejas o denuncias, con carácter confidencial, sobre asuntos de malas prácticas, circunstancia que ha llevado a que 14 de las 35 empresas del IBEX 35 español tengan mecanismos de denuncia.

Sí es preciso destacar que la Dirección General de Comercio Exterior ha realizado serios esfuerzos de comunicación e información a las empresas multinacionales españolas, tanto de las Guías OCDE como de la Convención OCDE. Fruto de esos esfuerzos es, en parte, la actuación de las empresas españolas del IBEX 35 en esta materia (ver Tablas 7 y 8).

En cuanto a los requisitos contables y de auditoría, nuestro sistema legal es bastante exigente con la contabilidad empresarial y las auditorías, por lo que la ocultación de sobornos en las cuentas de las empresas no es sencilla. Sin embargo, no es nada exigente con la obligación de comunicar cuentas o movimientos sospechosos, con lo que España es un país donde el blanqueo de capitales es sencillo y la posibilidad de implantar la convención OCDE es difícil. En concreto, de acuerdo con fuentes del Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC), las comunicaciones de operaciones sospechosas en España son de las más bajas entre los países desarrollados (ver Tabla 6) y la colaboración de ciertos profesionales en la denuncia es prácticamente nula. En concreto, de las 2296 comunicaciones sospechosas en 2005, los notarios y registradores emitieron sólo 9. Frente a ello, en el Reino Unido se da la paradoja de que las comunicaciones son tantas y tan extensas que la propia policía se encuentra colapsada y tiene dificultades para procesar tanta información.

**Tabla 6: Prevención del blanqueo de capitales**

<b>Comparación</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
España	1521	2296
USA	413.052	663.665
Canadá	14.793	19.113
Australia	11.484	17.212
Reino Unido	94.120	154.356
Holanda	37.748	41.003
Francia	9019	10.842

Fuente: SEPBLAC, 2006.

Por otra parte, los esfuerzos del sector privado en España en esta materia son bastante modestos, aun cuando las mejoras son evidentes. No obstante, las comparaciones con países como Estados Unidos, Reino Unido o la propia Corea, donde el 90% de las 500 mayores empresas tienen códigos de conducta son bastante deprimentes. Para ver la situación en conjunto de las empresas del IBEX 35 se recomienda analizar las Tablas 7 y 8, elaboradas por la Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina<sup>1</sup>.

**Tabla 7: Sistemas anticorrupción en las empresas del IBEX 35**

<i>Empresa IBEX 35</i>	<i>Organismo Responsable del seguimiento de las prácticas anticorrupción</i>	<i>Formación de Empleados en anticorrupción</i>	<i>Mecanismos de Denuncia</i>	<i>No Represalias al denunciante</i>
Altadis	Si	no	Si	No
Arcelor	No	Si	Si	No
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Si	Si	Si	Si
Banco Popular Español	No	No	No	No
Banco Sabadell	Si	No	Si	No
Banco Santander Central Hispano	Si	Si	No	No
Bankinter	Si	No	Si	No
Cintra Concesiones de Infra. de Trans.	Si	No	Si	Si
ENDESA	Si	No	Si	No
Gamesa Corporación Tecnológica	Si	No	Si	No
Gas Natural SDG	Si	Si	Si	No
Grupo Ferrovial	Si	No	Si	Si
Grupo Iberdrola	Si	No	Si	No
Indra Sistemas	Si	No	No	No
Red Eléctrica de España	No	No	No	No
Repsol – YPF	No	No	No	Si
Telefónica	Si	Si	Si	No
Telefónica Móviles	Si	Si	Si	No
Telefónica Publicidad e Información	Si	Si	Si	No
Unión FENOSA	No	no	No	no
ABERTIS Infraestructuras	-	-	-	-
Acerinox	-	-	-	-
ACS Activid. de Construcc. y Servicios	-	-	-	-
Antena 3 Televisión	-	-	-	-
ENAGAS	-	-	-	-
Fomento de Construcciones y Contratas	-	-	-	-
Gestevisión Telecinco	-	-	-	-
Grupo Acciona	-	-	-	-
Iberia Líneas Aéreas	-	-	-	-
Inditex	-	-	-	-
Mapfre	-	-	-	-
Metrovacesa	-	-	-	-
Promotora de Informaciones	-	-	-	-
Sacyr Vallehermoso	-	-	-	-

Fuente: Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina, 2006.

<sup>1</sup> *Negocios limpios, desarrollo global: El rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción.* Informe 2006. Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina.

**Tabla 8: Políticas anticorrupción en las empresas del IBEX 35**

<i>Empresas IBEX 35</i>	<i>Política sobre Soborno y Corrupción</i>	<i>Pacto Mundial</i>
ABERTIS Infraestructuras	Sin política comunicada	Si
Acerinox	Sin política comunicada	No
ACS Actividades de Construcción y Servicios	Sin política comunicada	Si
Altadis	Tiene una política clara	No
Antena 3 Televisión	Sin política comunicada	No
Arcelor	Tiene una política clara	Si
Banco Bilbao Vizcaya Argentaria	Tiene una política clara	Si
Banco Popular Español	Tiene una política básica	No
Banco Sabadell	Tiene una política clara	Si
Banco Santander Central Hispano	Tiene una política clara	Si
Bankinter	Tiene una política clara	No
Cintra Concesiones de Infra. de Trans.	Tiene una política clara	Si
Enagas	Sin política comunicada	Si
ENDESA	Tiene una política básica	Si
Fomento de Construcciones y Contratas	Sin política comunicada	Si
Gamesa Corporación Tecnológica	Tiene una política clara	Si
Gas Natural SDG	Tiene una política clara	Si
Gestevisión Telecinco	Sin política comunicada	No
Grupo Acciona	Sin política comunicada	Si
Grupo Ferrovial	Tiene una política clara	Si
Grupo Iberdrola	Tiene una política clara	Si
Iberia Líneas Aéreas	Sin política comunicada	Si
Inditex	Sin política comunicada	Si
Indra Sistemas	Tiene una política básica	Si
Mapfre	Sin política comunicada	Si
Metrovacesa	Sin política comunicada	No
Promotora de Informaciones	Sin política comunicada	No
Red Eléctrica de España	Tiene una política básica	Si
Repsol – YPF	Tiene una política clara	Si
Sacyr Vallehermoso	Sin política comunicada	No
Sogecable	Sin política comunicada	No
Telefónica	Tiene una política clara	Si
Telefónica Móviles	Tiene una política clara	Si
Telefónica Publicidad e Información	Tiene una política clara	Si
Unión FENOSA	Tiene una política básica	si

Fuente: Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina, 2006.

En ellas se puede comprobar que sólo un 43% tiene una política clara anticorrupción y que otro 43% no tiene política comunicada contra el soborno y la corrupción. Ello a pesar de que el 71% se han adherido al Pacto Mundial que incorpora un décimo principio anticorrupción.

De las 20 empresas que tienen política anticorrupción sólo 15 incluyen referencias explícitas o implícitas al soborno, y algunas, como Unión FENOSA, se refieren sólo a recibir sobornos no a ofrecerlos. Es muy importante destacar, además, que ninguna de las empresas del IBEX 35 restringe los pagos de facilitación, instrumento capital hoy para encubrir los sobornos y el tráfico de influencias. Y sólo 8 de las 35 abordan el tema de la relación con los partidos políticos, aunque en realidad sólo 3 prohíben la financiación de partidos. Finalmente, de los datos obtenidos por las Fundaciones citadas, en su excelente informe, se puede comprobar como sólo un 20% de las empresas estudiadas protege al denunciante de las represalias por su denuncia.

En cuanto a los obstáculos legales a la persecución del soborno en el extranjero, es preciso decir que en la legislación española podría mejorarse la definición de soborno en el extranjero, aun cuando es la propia definición de soborno la que falta en nuestro Código Penal, que sigue usando el

cohecho como categoría, con una definición decimonónica. Además, existen límites jurisdiccionales para la persecución de delitos en el extranjero cuando el autor no es nacional, que necesitarían cambios en los sistemas de responsabilización. En especial, es preciso acabar de implantar en nuestro sistema la responsabilidad criminal de las empresas. Finalmente, existen problemas con las extradiciones cuando las sanciones son inferiores a un año en prisión.

En suma, queda un largo camino por recorrer, aun cuando al menos se ha iniciado.

#### 4. LA PERCEPCIÓN CIUDADANA DE LA CORRUPCIÓN.

La percepción ciudadana sobre la corrupción en nuestro país ha sido siempre alta, otra cosa es que se base en hechos reales y no en estereotipos y prejuicios. Veamos algunos datos resumidos por Fernando Jiménez (2007).

**Cuadro 1: Indicadores sobre gravedad de la corrupción en los años 90**

Abril 1992:	El <b>85%</b> de todos los encuestados pensaban que había <b>mucho</b> (39 por ciento) o <b>bastante</b> (46 por ciento) corrupción en España. (Demoscopia, barómetro Primavera 92)
Noviembre 1992:	El <b>75%</b> de todos los encuestados estaban de acuerdo o muy de acuerdo con la frase: 'El nivel de la corrupción en España es intolerable'. (Cires, estudio 21)
Mayo 1993:	El <b>88%</b> pensaba que había <b>mucho</b> (44,7 por ciento) o <b>bastante</b> (43,4 por ciento) corrupción. (Data, estudio CNEP)
Diciembre 1997:	El <b>92,3%</b> pensaba que la corrupción era un problema bastante (40,9 por ciento) o muy serio (51,4 por ciento). (Estudio CIS 2270)
Diciembre 1998:	La <b>mitad</b> de los encuestados (50,1%) pensaba que la corrupción había aumentado mucho (24%) o bastante (26.1%) durante el último año. (Estudio CIS 2312)

Fuente: Fernando Jiménez (2007)

**Tabla 9: Indicadores sobre la extensión de la corrupción entre los cargos públicos en los años 90**

Fecha	Percepción de la proporción de cargos públicos implicados en la corrupción					
	Casi ninguno	Algunos	La mayoría	Casi todos	NS/NC	N
Junio 94	1.8%	38.2%	38.0%	19.3%	2.7%	1,200
Junio 95	2.8%	37.1%	34.0%	22.3%	3.8%	1,200
Junio 96	2.3%	43.3%	32.9%	15.8%	5.7%	1,200

Fuente: Fernando Jiménez sobre CIREs, estudios 37, 46 y 52.

Ciertamente, en esos años, los escándalos de corrupción eran numerosos y, sobre todo, impactantes. Además, una parte muy importante de la estrategia de oposición se basaba en resaltar la corrupción durante los gobiernos de Felipe González. Por ello, era lógica, hasta cierto punto, esa alta percepción de corrupción y la generalizada atribución a los cargos públicos.

La cuestión, ahora, es la de si esa percepción ciudadana ha cambiado, dado que la opinión de los expertos cambió, según demuestran los CPI que antes mostramos. Pues bien, los resultados indican que algo ha cambiado pero no mucho, es decir, que o bien los expertos se equivocan o bien los estereotipos predominan en las respuestas, o bien el problema está en la definición de corrupción que tienen los ciudadanos en mente cuando contestan. Esta última interpretación es la que se sigue en este texto por las razones que luego se expondrán.

La base fundamental, además de los estudios del CIS, para estudiar la percepción de estos años es el Barómetro Global de Corrupción de Transparency Internacional. El Barómetro Global de la Corrupción es una encuesta a población general que Transparency Internacional viene realizando desde 2003 en un buen número de países (44 en 2003, 64 en 2004, 69 en 2005 y 62 en 2006). En 2006 se han entrevistado a 59.661 personas, la encuesta la llevó a cabo Gallup Internacional en nombre de

TI, como parte de su encuesta “Voz de la gente”, entre julio y septiembre de 2006. El barómetro aborda cómo afecta al ciudadano medio la corrupción e indica la forma y el alcance de este fenómeno desde su punto de vista. Las muestras correspondientes a nuestro país han estado en torno a los 500 entrevistados en cada edición, hasta la de este año que han sido 1000, lo cual ya constituye una muestra bastante representativa. El Barómetro pide opinión sobre qué sectores de la sociedad son los más corruptos y qué ámbitos de la vida son los más afectados por la corrupción. También este año pregunta sobre los sobornos pagados en los últimos doce meses, las cantidades pagadas y los sectores afectados, así como la percepción sobre la actuación de las Administraciones contra la corrupción. Veamos los datos.

### Cuadro 2: Indicadores sobre la gravedad de la corrupción en la década de 2000

Julio 2003:	El <b>74,4%</b> de los españoles afirmaba que la corrupción afectaba “muy significativamente” a la vida política. (Barómetro Global de la Corrupción, 2003)
Diciembre 2005:	El <b>48%</b> de los encuestados en España pensaba que la corrupción había aumentado mucho (29%) o un poco (19%) durante los últimos tres años. (Barómetro Global de la Corrupción, 2005)
Diciembre 2006:	El <b>66%</b> de los encuestados afirmaba que la corrupción afectaba “muy significativamente” a la vida política. (Barómetro Global de la Corrupción, 2006)

### Cuadro 3: Indicadores sobre la extensión de la corrupción en las administraciones públicas

Octubre 2004:	El <b>52,8%</b> detectaba una extendida incidencia de la corrupción en la administración pública (un 3,2% afirmaba que “casi todo el mundo estaba implicado en corrupción”; un 17,7% señalaba que los implicados eran “una gran cantidad de gente”; y un 31,9% señalaba que “los corruptos no son tan pocos”). (Estudio CIS 2575)
Octubre 2005:	A la pregunta sobre qué porcentaje de funcionarios públicos creía el entrevistado que eran corruptos, el porcentaje medio de todas las respuestas alcanzaba el <b>32,74%</b> . (Estudio CIS 2620)

Fuente: Fernando Jiménez (2007)

No obstante, frente a estas percepciones, la experiencia directa de los ciudadanos españoles con la manifestación más explícita de corrupción, como el pago de sobornos, es muy baja, del mismo modo que en el resto de países de la Unión Europea con alguna excepción, como la República Checa o Grecia. La Tabla 10 recoge estos datos.

**Tabla 10: Porcentaje de personas que reconocen haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España y países de Europa Occidental:**

<b>UE y resto de Europa occidental</b>	<b>2%</b>	<b>98%</b>
- Austria	2%	98%
- República Checa	17%	83%
- Dinamarca	2%	98%
- Finlandia	1%	99%
- Francia	2%	98%
- Alemania	2%	98%
- Grecia	17%	83%
- Islandia	2%	98%
- Luxemburgo	6%	94%
- Países Bajos	2%	98%
- Noruega	2%	98%
- Polonia	5%	94%
- Portugal	2%	98%
- España	2%	98%
- Suecia	1%	99%
- Suiza	1%	99%
- Reino Unido	2%	98%

**Tabla 11: Porcentaje de personas que reconocieron haber pagado un soborno en los últimos 12 meses en España en los años 2004, 2005 y 2006**

Año	Sí han pagado	No han pagado	ns/nc
2004	2%	97%	1%
2005	0%	96%	4%
2006	2%	98%	

En consecuencia, no puede hablarse de una elevada corrupción centrada en el soborno en España, como parecerían apuntar ciertos datos de percepción ciudadana. Lo que sí existe es una separación entre percepción y realidad, al menos en relación con el soborno. Para apoyar esta afirmación véanse los siguientes datos relativos a cómo se percibe el impacto de la corrupción en una serie de sectores e instituciones (las puntuaciones inferiores a 3 indican una percepción positiva del sector y las superiores a 3 negativa):

**Tabla 12. Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones**

<i>¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/ territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto)</i>	Partidos políticos	Parlamento/ Asamblea legislativa	Negocios/ sector privado	Policía	Sistema legal/ Judicial	Medios de comunicación	Hacienda	Servicios médicos	Sistema educativo	Ejército	Servicios públicos	Servicio de registro y permisos	ONG	Entidades religiosas
<b>Total muestra</b> (todos los 62 países de la encuesta).	4,0	3,7	3,6	3,5	3,5	3,3	3,3	3,1	3,0	3,0	3,0	2,9	2,9	2,8
<b>UE y resto de Europa occidental</b>	3,7	3,2	3,4	2,7	2,9	3,2	2,7	2,6	2,3	2,5	2,7	2,5	2,5	2,7
- Austria	3,3	2,9	3,0	3,0	2,8	2,8	2,8	2,5	2,4	2,6	2,4	2,7	2,4	2,6
- República Checa	3,7	3,4	3,4	3,8	3,5	2,9	2,6	3,2	2,8	2,8	2,6	3,4	2,5	2,2
- Dinamarca	2,5	2,1	2,7	1,8	1,7	2,5	1,6	2,0	1,8	2,0	2,0	1,9	2,3	2,4
- Finlandia	3,0	2,6	2,8	1,8	2,1	2,9	2,1	2,1	2,0	1,8	2,3	1,7	2,3	2,4
- Francia	3,8	3,2	3,6	2,8	2,9	3,3	2,3	2,1	2,0	2,3	2,2	2,2	2,3	2,7
- Alemania	3,7	3,1	3,5	2,3	2,5	3,1	2,4	2,6	2,2	2,5	2,8	2,0	2,8	2,6
- Grecia	3,9	3,4	3,4	3,4	3,6	3,8	3,7	3,5	2,8	2,6	3,1	2,4	2,7	3,1
- Islandia	3,4	2,7	3,3	2,3	2,5	3,0	1,9	2,3	2,0		2,5	1,9	2,3	2,3
- Italia	4,0	3,3	3,5	2,4	3,2	3,3	3,4	3,2	2,3	2,4	2,7	3,2	2,3	2,4
- Luxemburgo	3,0	2,6	3,0	2,4	2,5	2,9	2,3	2,0	2,2	2,2	2,1	2,0	2,3	2,7
- Países Bajos	3,1	2,9	3,3	2,9	2,7	3,1	2,4	2,4	2,3	2,6	2,9	2,5	2,9	2,7
- Noruega	3,0	2,6	3,5	2,3	2,3	3,2	2,0	2,6	2,2	3,1	2,7	1,9	3,0	3,3
- Polonia	4,0	3,9	3,9	3,7	3,8	3,3	3,1	3,9	3,1	3,1	2,7	3,2	3,3	3,0
- Portugal	3,9	3,3	3,8	3,3	3,4	3,1	3,6	3,0	2,8	2,7	2,8	2,7	2,9	2,8
- España	3,9	3,3	3,7	2,9	3,1	3,4	3,1	2,3	2,3	2,7	2,9	3,4	2,4	3,0
- Suecia	2,8	2,4	2,8	2,2	2,2	2,8	1,8	2,1	1,8	2,1	2,4	1,9	2,1	2,5
- Suiza	3,0	2,6	2,9	2,2	2,3	2,9	2,5	2,2	1,9	2,4	2,2	2,0	2,4	2,5
- Reino Unido	3,7	3,4	3,1	3,0	3,2	3,4	2,8	2,4	2,4	2,5	2,7	2,3	2,6	2,8

La situación de España, además, expresa un empeoramiento con respecto al año 2005, en su conjunto, pero sobre todo en relación a la clase política y empresarial, así los datos de España en 2005-2006 son:

**Tabla 13. Impacto de la corrupción en diferentes sectores e instituciones en España 2005-2006**

¿En qué medida percibe que los sectores siguientes se ven afectados en su país/ territorio por la corrupción? (1: nada corrupto, ... 5: muy corrupto)	Partidos políticos	Parlamento/Asamblea legislativa	Negocios/sector privado	Policía	Sistema legal/Judicial	Medios de comunicación	Hacienda	Servicios médicos	Sistema educativo	Ejército	Servicios públicos	Servicio de registro y permisos	ONG	Entidades religiosas
- España 2005	3,4	3,2	3,3	3,1	3,2	3,1	3,3	2,9	2,7	2,9	2,9	2,8	2,7	3,0
- España 2006	3,9	3,3	3,7	2,9	3,1	3,4	3,1	2,3	2,3	2,7	2,9	3,4	2,4	3,0

En concreto, el 63% de los encuestados considera a los partidos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 41% considera a los legislativos bastante corruptos o extremadamente corruptos, el 54% a las empresas y el 44% a los medios de comunicación. En cuanto a los servicios públicos en general, el 40% considera bastante corrupto o muy corrupto al sistema legal/poder judicial, el 29% a la policía, el 47% a los servicios de registros y permisos, el 29% a los servicios públicos telefónicos, de gas, electricidad..., y el 37% a la recaudación de impuestos.

Pero si vemos el pago de sobornos en los últimos 12 meses en estos sectores públicos considerados como moderada o altamente corruptos nos damos cuenta de que no existe corrupción elevada en tales sectores. En concreto, el 99% afirma no haber pagado sobornos al poder judicial, el 98% no haber pagado a la policía, ni a Hacienda, ni a los servicios de registros y permisos, ni a los servicios públicos telefónicos, etc. Por esta razón es conveniente considerar que o bien los ciudadanos consideran que la corrupción es algo más que el soborno, o bien existen unos estereotipos que sesgan las opiniones. La opinión que seguimos es la de que los ciudadanos consideran corrupción no solamente el soborno, sino también aquellos actos en los que los actores públicos incumplen compromisos éticos que la ciudadanía estima irrenunciables, por ejemplo, la voluntad de no aprovecharse del cargo para sí o para el partido, o la vocación de servir el interés general sin poner por delante intereses privados, conceptos difusos pero que se ven demasiado a menudo pisoteados por la actuación de los servidores públicos. De ahí por ejemplo, que se considere a los partidos políticos organizaciones bastante corruptas, pues en sus actuaciones parece primar la mera lucha por el poder sobre la vocación de servicio público con todas las consecuencias de financiación ilegal, abusos de poder, utilización partidista de la Administración, etc...

## 5. ¿ESTÁN PREOCUPADOS LOS ESPAÑOLES POR LA CORRUPCIÓN?

La preocupación de los españoles por la corrupción ha estado muy vinculada al nivel de uso partidista del fenómeno, así como al nivel de escándalo existente. De ahí que en los años 1990s la preocupación alcanzara niveles bastante altos hasta el cambio de gobierno y partido que se produjo tras las elecciones de 1996 (ver Tabla 14). A partir de ese momento la ciudadanía entendió que se había producido el castigo, que las medidas empezaban a funcionar y, al desaparecer el tema de la agenda, se olvidó poco a poco de él.

**Tabla 14: Principales problemas de España**

Fecha encuesta	% de quienes citan la corrupción	N
Septiembre 93	8%	2,496
Diciembre 94	32.8%	2,399
Febrero 95	35.5%	2,388
Abril 95	27.1%	2,423
Noviembre 95	23%	2,393
Febrero 96 (1)	19.9%	4,847
Febrero 96 (2)	21.7%	2,403
Abril 96	13%	2,499
Julio 96*	3.7%	2,437
Diciembre 97*	1.5%	2,390
Marzo 98**	2%	2,497
Julio 98	2.1%	2,486
Diciembre 98*	1.8%	2,396
Marzo99	1.9%	2,499

Pregunta abierta con un máximo de tres respuestas. Los porcentajes están calculados excluyendo los NS/NC.

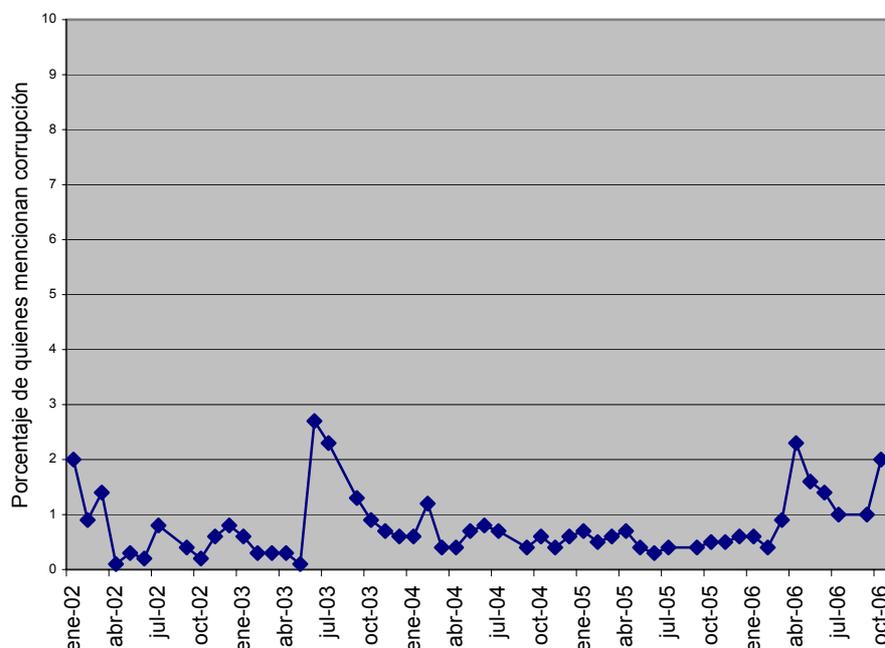
\* Pregunta cerrada, sólo una respuesta.

\*\* Pregunta abierta con un máximo de dos repuestas.

Fuente: Fernando Jiménez (2007) sobre estudios CIS 2066, 2127, 2133, 2156, 2197, 2207, 2208, 2212, 2218, 2270, 2283, 2294, 2312 y 2322.

De acuerdo con los estudios de Jiménez, “la preocupación de los españoles por la corrupción en comparación con otros problemas ha seguido siendo relativamente baja en estos últimos años. El Gráfico 1 refleja los datos mensuales de quienes mencionaban la corrupción como uno de los tres principales problemas del país desde enero de 2002 a octubre de 2006” (2007, p.236).

**Gráfico 1: Principales problemas de España (2002-2006)**



Si tuviéramos que preguntarnos cómo es posible que considerando que, a su juicio, existe tanta corrupción les preocupe tan poco, la respuesta no es sencilla, pero una hipótesis verosímil es que la corrupción preocupa cuando afecta a la vida personal y familiar o pone en peligro la estabilidad política y económica, y ninguno de esos supuestos se han dado en los últimos 10 años. De hecho, los encuestados en el Barómetro de 2006 consideraban que la corrupción afectaba poco a su vida personal y familiar, y aunque consideraban que afectaba bastante al entorno de los negocios y a la vida política

ni en el caso de la economía, ni en el de la política, se observan datos preocupantes en el panorama nacional.

## 6. RETOS Y PERSPECTIVAS.

En conjunto, es preciso decir que España está viviendo un cierto retroceso en la línea de mejora que se había construido en relación a la percepción de corrupción existente en nuestras instituciones políticas y administrativas, es decir, se está incrementando la percepción de que existe corrupción y de que ésta afecta a amplias estructuras del gobierno y de los negocios. También empieza a existir un cierto clima de escándalo en relación a la corrupción en el nivel local de gobierno, en especial con la vinculada al ámbito urbanístico. Todo ello refuerza la tradicional visión cínica de los españoles con respecto al poder y, en concreto, al Gobierno y sus Administraciones. La progresiva deslegitimación de la acción pública es la inmediata consecuencia de este tipo de fenómenos sociales que, si no se paran a tiempo, acaban deteriorando la democracia y abriendo la vía a populismos y extremismos de todo tipo. Obviamente, también dificultan la actuación de las Administraciones, las cuales requieren de la colaboración ciudadana para su plena eficacia. Y, por supuesto, obligan a la introducción de mecanismos de control y chequeo cada vez más sofocantes, con lo que la necesaria agilidad y flexibilidad en la Administración desaparecen.

Por todo ello, es preciso desarrollar cuanto antes mecanismos que pongan un freno al fenómeno y transmitan a la opinión pública que los gobiernos reaccionan y actúan sin dilación, ni lastres contra las causas del problema, no sólo contra sus efectos. La ciudadanía española no es, contra lo que podría esperarse, muy crítica con el actual gobierno en esta materia, de hecho, España es uno de los 3 países de Europa donde los ciudadanos dan una puntuación más alta la gobierno en sus actividades de lucha contra la corrupción. El gobierno ha reaccionado y ello ha tenido su impacto. No obstante, todavía cerca del 60% están insatisfechos con la respuesta gubernamental. En suma, hay que seguir trabajando.

**Tabla 15. Cómo valoran los encuestados la lucha de su gobierno contra la corrupción (todos los países)**

<i>¿Cómo valoraría las acciones que su gobierno realiza actualmente para luchar contra la corrupción?</i>	Muy eficaces	Eficaces	Ineficaces	No lucha contra la corrupción	No lucha contra la corrupción sino que, además, la fomenta	NS/ NC
<b>Total muestra</b>	5%	17%	38%	16%	15%	8%
<b>UE y resto de Europa occidental</b>	4%	18%	42%	14%	14%	8%
- Austria	6%	17%	29%	18%	9%	21%
- República Checa	1%	9%	40%	21%	21%	8%
- Dinamarca	9%	41%	28%	15%	3%	3%
- Finlandia	4%	21%	23%	18%	4%	29%
- Francia	1%	14%	45%	18%	15%	6%
- Alemania	0%	12%	51%	12%	19%	5%
- Grecia	5%	19%	41%	22%	12%	1%
- Islandia	3%	11%	27%	34%	11%	15%
- Italia	3%	24%	34%	14%	11%	14%
- Luxemburgo	1%	29%	37%	13%	6%	14%
- Países Bajos	2%	21%	51%	7%	3%	17%
- Noruega	1%	22%	50%	9%	2%	16%
- Polonia	2%	11%	41%	28%	12%	7%
- Portugal	4%	26%	39%	13%	10%	8%
- España	18%	15%	36%	13%	10%	8%
- Suecia	2%	25%	51%	12%	4%	6%
- Suiza	4%	33%	36%	12%	8%	7%
- Reino Unido	6%	19%	40%	14%	18%	4%
<b>Norteamérica</b>	2%	17%	50%	9%	19%	4%
- Canadá	5%	30%	36%	11%	11%	7%
- Estados Unidos	1%	15%	52%	9%	19%	4%

Por donde seguir? En primer lugar, cumpliendo nuestros compromisos internacionales. Tras la aprobación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción<sup>2</sup>, existen unas definiciones internacionales de los tipos penales más importantes asociados a la corrupción (artículos 15 a 23). Así: el soborno de funcionarios públicos nacionales y el cohecho realizado por estos mismos, el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas, la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el soborno en el sector privado, la malversación de bienes en el sector privado y el blanqueo del producto del delito.

El soborno se define por Naciones Unidas como la “promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales”. Y el tráfico de influencias sería, de nuevo según Naciones Unidas, “la promesa, el ofrecimiento o la concesión a un funcionario público o a cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido que redunde en provecho del instigador original del acto o de cualquier otra persona”. Y también “la solicitud o aceptación por un funcionario público o cualquier otra persona, en forma directa o indirecta, de un beneficio indebido con el fin de que el funcionario o la persona abuse de su influencia real o supuesta para obtener de una administración o autoridad de un Estado un beneficio indebido”.

Finalmente, se establece que: “Cada Estado Parte adoptará las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la promesa, el ofrecimiento o la concesión, en forma directa o indirecta, a un funcionario público extranjero o a un funcionario de una organización internacional pública, de un beneficio indebido que redunde en su propio provecho o en el de otra persona o entidad con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en el cumplimiento de sus funciones oficiales para obtener o mantener alguna transacción comercial u otro beneficio indebido en relación con la realización de actividades comerciales internacionales”.

Todas estas definiciones obligan al gobierno y al Parlamento español a un cambio en la normativa penal dado que se ha ratificado la Convención. Hoy, ante la ratificación por el estado español de la convención hace ya casi seis meses, habría que considerar estas normas como la clave con la que operar en un futuro próximo. Muy importante, es que estos delitos no es necesario que produzcan daño al Estado para que se aplique la norma penal correspondiente. Además, esta convención va a obligar al Estado español a formular políticas coordinadas en la materia, a dar participación a la sociedad civil en la lucha contra la corrupción, a establecer cauces para denunciar la corrupción y a consolidar mecanismos para proteger a los denunciantes, a establecer prácticas eficaces y a evaluar periódicamente el cumplimiento de la misma. Más aún, esta convención exige la creación de órgano u órganos que apliquen estas políticas, aumenten y difundan los conocimientos sobre prevención y tengan garantizados recursos e independencia suficientes para operar. Recientemente -10 a 14 de diciembre de 2006- se ha celebrado la primera Conferencia sobre implementación e la Convención, y España debería empezar a cumplir con todos los compromisos.

En relación a la Convención OCDE para combatir el soborno de funcionarios extranjeros, es preciso, de nuevo, tener voluntad política de aplicarla, para ello, habría de mejorarse la definición de soborno en el extranjero, aun cuando es la propia definición de soborno la que falta en nuestro Código

---

<sup>2</sup> En la Conferencia de Mérida, México, del 9 al 11 de diciembre de 2003, se firmó por cerca de 100 países. En estos momentos, más de tres años después, la han firmado 140 países, y ya la han ratificado más de 80 países. España firmó la Convención en 2005 y la ratificó en junio de 2006.

Penal, que sigue usando el cohecho como categoría, con una definición decimonónica. Además, existen límites jurisdiccionales para la persecución de delitos en el extranjero cuando el autor no es nacional, lo que exigiría cambios en los sistemas de responsabilización. En especial, es preciso acabar de implantar en nuestro sistema la responsabilidad criminal de las empresas. Finalmente, existen problemas con las extradiciones cuando las sanciones son inferiores a un año en prisión.

Para concluir, unas breves reflexiones sobre nuestro gran reto del momento: la corrupción en el nivel local. El gobierno local es una parte insustituible de toda democracia mínimamente desarrollada. Ahora bien, en España, en este nivel local de gobierno se ha producido una preocupante politización de los mecanismos de acceso y carrera que nos recuerdan a situaciones decimonónicas de “spoils system”. Si a ello añadimos que una visión estrecha de la autonomía local ha desmontado una buena parte del control estatal sobre estos gobiernos, y que en determinadas materias, como el urbanismo, la discrecionalidad con la que se opera es enorme, las consecuencias son funestas.

A efectos de la “Comisión para el estudio de la situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado (AGE)”, es necesario insistir en que los Habilitados Nacionales no pueden ser dejados a su suerte en un entorno hostil, y que el control de los mecanismos de acceso y carrera en el empleo público local debe incorporarse de alguna manera a las competencias autonómicas y, si es posible estatales. Se debería reformar la normativa de incompatibilidades de concejales y alcaldes, de forma que se les apliquen, con ligeras matizaciones, las normas sobre conflicto de intereses e incompatibilidades que se aplican a los altos cargos del Estado. Por ejemplo, la prohibición de trabajar, en los dos años siguientes a su cese, para empresas con las que tuvieron relación durante el ejercicio de su cargo.

También debería mantener la AGE algún tipo de control sobre las declaraciones de intereses de los electos locales, a ser posible a través de una Oficina de Conflicto de Interés con un aceptable nivel de independencia. Incluso se podría establecer como delito, castigado con penas de prisión, la no entrega o el falseamiento de datos en la declaración de intereses. Y, en definitiva, mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en este nivel de gobierno que es parte del Estado y que, como tal parte, debe rendir cuentas nacionales y no sólo en el nivel local. Lógicamente, ello debe compensarse con una reforma de la financiación de los gobiernos locales que adecue sus ingresos a sus reales competencias.

Y con una modificación de la normativa de financiación de partidos, de forma que se prohíban las donaciones opacas, se refuerce la independencia del órgano fiscalizador de sus cuentas y se les requiera mayor transparencia en los ingresos y gastos que realizan a través de sus empresas y fundaciones.

## INFORME ESPECIAL SOBRE LA CORRUPCIÓN JUDICIAL

Cuando se habla de corrupción judicial es posible referirse a tres tipos distintos de actividades. En primer lugar, **la corrupción administrativa**, en la que nos encontramos con los típicos supuestos en los que funcionarios judiciales, no necesariamente jueces, utilizan su posición de poder para priorizar unos expedientes sobre otros, retrasar o agilizar trámites, e, incluso, facilitar pruebas, si es necesario, a cambio de un pequeño soborno. En España, durante muchos años, fue muy habitual el pequeño soborno de funcionarios judiciales para conseguir agilidad y prioridad en el tratamiento de los asuntos, ese tipo de soborno se denominaba “astilla” y era parte inseparable del panorama judicial.

Hoy ha desaparecido prácticamente gracias a programas informáticos –programa Minerva- que aseguran un tratamiento imparcial en los plazos y tiempos procedimentales. Una variante más grave de ese tipo de corrupción se produce cuando dentro de los juzgados se “pierden” pruebas esenciales para condenar a peligrosos delincuentes. Hace poco tiempo -febrero de 2006-, en la Audiencia Nacional se perdieron 13 cintas que incriminaban a seis narcotraficantes, circunstancia que puede facilitar su

absolución por insuficiencia probatoria. Está abierta una investigación para deducir las responsabilidades penales a que hubiere lugar. Es un caso excepcional y no expresa un hecho recurrente en nuestros juzgados, no obstante conviene resaltarlo a efectos de mostrar que la corrupción administrativa no ha desaparecido totalmente.

Más importancia, porque afecta directamente a los jueces, tiene **la corrupción judicial en sentido estricto**, que incluye o la voluntaria pérdida de la imparcialidad judicial a cambio de un soborno, o el abuso de posición judicial para exigir cohechos bajo amenazas de cárcel. Un ejemplo de este último supuesto lo da el “caso Estevill”. El 13 de septiembre de 2004, el ex juez Luis Pascual Estevill confesó en el juicio que se seguía contra él que cobró más de 450.000 euros para no acordar el ingreso en prisión de seis empresarios a los que investigaba en dos procedimientos distintos cuando ejercía en Tarrasa y Barcelona. El dinero fue abonado en una cuenta bancaria en Ginebra, cuyo número fue facilitado por Estevill al abogado Joan Piqué, a quien el juez señaló en todo momento como intermediario en los sobornos y a quien también acusó de cobrar sumas millonarias de esos mismos empresarios. Finalmente, el lunes 3 de enero de 2005, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña condenó a 9 años de prisión al citado juez por un delito de cohecho continuado. Dicho juez había llegado a ser vocal del Consejo General del Poder Judicial<sup>3</sup>, a propuesta de Convergencia i Unió<sup>4</sup>, en 1994, un momento en el que ya se conocían algunos de sus movimientos chantajistas, y en 1995 se archivaron dos querellas por prevaricación en su contra<sup>5</sup>. Nuevamente, es preciso decir que éste es un caso excepcional y que no se conocen prácticamente casos semejantes en nuestra judicatura.

Excepcional también, aunque de casos de este tipo existen más ejemplos, es el supuesto primero, en el que el juez no pide pero sí acepta un soborno a cambio de sentencia favorable al corruptor. Así, en febrero de 2006, se destapó el caso del Presidente de la Audiencia de Las Palmas, el cual medió a favor de un narcotraficante ante los magistrados de la sección juzgadora e, incluso, ante el fiscal de la sala. En su momento se verá el resultado del proceso penal que se sigue contra él así como de los procesos disciplinarios que le ha abierto el Consejo General del Poder Judicial. Por razones de esta naturaleza fue también expedientada y expulsada de la carrera judicial la juez decano de Marbella, aunque sorprendentemente se la readmitió posteriormente en dicha carrera.

Y aquí entramos en otro de los problemas existentes en relación a la corrupción judicial en España, los pocos casos que existen no suelen acabar como el caso Estevill, sino que existe una cierta condescendencia de los propios jueces hacia sus compañeros cuando se trata de juzgarlos y sancionarlos. Desde 1882, año en que el Código Penal fue aprobado en España, hasta la aprobación de la Constitución en 1978, no se conocen nada más que tres casos de sentencias condenatorias contra jueces corruptos.

El tercer supuesto de corrupción judicial se refiere a **la influencia política**. Normalmente, los órganos de gobierno judicial tienen influencia y/o composición política y reciben presión de quienes les nombraron para que actúen con criterios partidistas en los asuntos disciplinarios, de nombramientos y ascensos y en los traslados. Cuando existe extendida corrupción política, las redes de políticos corruptos intentan garantizarse la impunidad, para ello, colocan en puestos de responsabilidad en la estructura de gobierno de los jueces a magistrados corruptos o influenciados que pueden presionar sobre los jueces para que sus patrones políticos salgan inmunes de las investigaciones. También utilizan al Ministerio Fiscal y a la policía para evitar la persecución de los delitos que cometen,

---

<sup>3</sup> Es un órgano de carácter colegiado concebido al margen de los tres poderes clásicos del Estado. No es, por ello, órgano jurisdiccional, sino órgano que tiene competencias en materia de gobierno judicial y de gestión administrativa. En concreto, sus funciones son las de seleccionar jueces, controlar el sistema de carrera y de jubilación, gestionar el sistema disciplinario, y preparar y gestionar presupuesto para la Justicia. Este órgano es seleccionado por el Parlamento, de manera que tiene legitimidad popular, aunque sea indirecta. También mezcla componentes provenientes de dos ámbitos, el de juristas nombrados por el Parlamento y el de jueces seleccionados por ellos mismos.

<sup>4</sup> Coalición de dos partidos nacionalistas moderados, de centro-derecha, catalanes.

<sup>5</sup> *El País*, martes 14 de septiembre de 2004 y martes 4 de enero de 2005.

entorpeciendo las investigaciones judiciales. Los corruptos saben que una Magistratura honesta puede intentar acabar con las redes de políticos corruptos, de ahí su preocupación por el control.

En España no puede decirse que exista una corrupción política extendida, ni puede afirmarse que desde el Gobierno se pueda menoscabar la independencia de un juez, pero ello no implica que el Consejo General de Poder Judicial (CGPJ) esté libre de presiones partidistas. Más aún, puede decirse que el grado de división ideológica en el Consejo y entre los jueces es, hoy en día, enorme. De ahí que cada día surjan dudas sobre la actuación judicial o de la fiscalía en función de la asociación profesional a la que pertenece el juez o fiscal responsable del asunto.

En cualquier caso, es necesario reseñar que los jueces en España poseen una enorme protección de su independencia y que su aceptación de las presiones partidistas, si existen, son voluntarias y no fruto de un temor por su puesto. Otra cosa es que la carrera pueda ser más o menos rápida en función de la adscripción ideológica del juez y el sesgo que exista en cada momento en el Consejo. En concreto, en noviembre de 2006 el Pleno de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo acordó, por 24 votos frente a 6, volver a anular el nombramiento Javier Gómez Bermúdez como presidente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, al entender que el CGPJ incumplió su sentencia de 29 de mayo que declaró nula por falta de motivación la primera designación del citado magistrado para ese puesto. Obviamente el señor Bermúdez conecta ideológicamente con la mayoría conservadora del Consejo.

En suma, analizados los tres posibles tipos de corrupción judicial, es preciso decir que, con los datos en la mano, en España existe una corrupción judicial bastante baja. Sin embargo, los datos de las encuestas de percepción no son ni mucho menos tan favorables. Así, de acuerdo con diferentes estudios y encuestas internacionales, España, en comparación con otros países europeos queda a la cola en independencia e imparcialidad judicial. Por ejemplo, el World Economic Forum, con datos de 2003, a través de su encuesta de empresarios (Executive Opinion Survey) realizada anualmente desde 1972 -esta encuesta de 2003 incluyó 102 países-, sitúa a España en el indicador de “independencia judicial” en penúltimo lugar de los países de la Unión Europea, sólo por delante de Eslovaquia. Y en el indicador de imparcialidad judicial, otra encuesta -World Business Environment Survey de 2000- basada en entrevistas con gerentes y empresarios de más de 10,000 empresas en 80 países, sitúa a España de nuevo penúltima de entre los 14 países europeos incluidos en la encuesta, siendo la última esta vez Lituania. Sólo el 7% de los encuestados consideraron que nuestros tribunales resolvían siempre o casi siempre de forma imparcial los casos ante ellos presentados.

En la Memoria de la Fiscalía del año 2005 existen 75 diligencias previas por prevaricación judicial, de ellas no llegarán ni el 10% a juicio, pero expresan una cierta rebelión frente a la percepción de injusticia entre los enjuiciados. En el Barómetro Global de la Corrupción de este año 2006, los datos reflejan esta situación de dualidad entre percepción y hechos demostrados. En concreto, ante la pregunta de “si en los últimos 12 meses el encuestado o alguien de su familia había pagado un soborno en el sistema legal o judicial”, la respuesta afirmativa es de un 1%.

Sin embargo, si la pregunta es “si conoce algún caso en el que se hayan pagado sobornos en el sistema judicial por obtener una sentencia justa” la respuesta afirmativa sube al 12%. Y si se pregunta “hasta qué punto “percibe” el encuestado que el sistema judicial se encuentra afectado por la corrupción”, un 21% considera que el sistema es extremadamente corrupto y sólo un 14% que no es corrupto en absoluto. ¿Cuál puede ser la razón de esta diferencia, además de los prejuicios y convencionalismos? Desde luego no es un problema de la policía judicial, cuyo nivel de corrupción es tan bajo o más que el de la judicatura y que tiene una imagen mejor ante la ciudadanía, pues “sólo” el 14% la percibe como extremadamente corrupta y el 15% la considera no corrupta en absoluto.

A nuestro juicio, la razón fundamental tiene que ver con la desidia, la ineficiencia, la dejación de responsabilidades, la falta de actualización, la ausencia de un seguimiento serio del proceso, etc. que la

ciudadanía española contempla cada día en los juzgados. En estos casos, el juez prioriza su comodidad o sus intereses privados a largo plazo sobre el interés general; el beneficio es difícil de medir, pero el perjuicio a la comunidad con su conducta está claro. A veces, estas conductas podrían perseguirse por la vía disciplinaria pero es muy difícil obtener pruebas al respecto. Este cuarto conjunto de actividades “corruptas”, más bien corruptelas, constituirían lo que denominaríamos el abuso de posición judicial. Los efectos sobre el sistema son claros: el atasco judicial actual se perpetúa y hay más de dos millones de asuntos en trámite pendientes de resolución.

Hablar de causas de corrupción, dado el bajo nivel de corrupción existente, nos llevaría a destacar el factor humano: la existencia de deshonestos en todo tipo de profesiones. No obstante, otro factor a destacar para explicar la percepción de falta de imparcialidad e independencia existente sería la fuerte ideologización del sector y el mal ejemplo del CGPJ cuyas decisiones tienen frecuentemente un fuerte contenido ideológico, cuando no partidista. Otro problema es el corporativismo judicial, que conlleva en ocasiones sanciones muy bajas por hechos graves. Y si incluyéramos como corrupción la desidia, un factor explicativo sería la ausencia de cultura de eficiencia en el sistema y la despreocupación por la rendición de cuentas y responsabilización ante la ciudadanía por parte de los magistrados y jueces.

Para explicar esta baja corrupción judicial habría que destacar los sistemas selectivos por mérito y la inamovilidad, también la protección constitucional y legal de su independencia e imparcialidad. Existe un sistema muy riguroso de incompatibilidades y de prevención y gestión de los conflictos de interés (prácticamente tienen absoluta incompatibilidad con todo tipo de actividad remunerada o no, pública o privada, y una regulación del deber de abstención muy minuciosa), así como unos salarios bastante aceptables. El trabajo de la inspección de servicios del CGPJ es intachable, con propuestas sensatas y bien fundamentadas, otra cosa son las sanciones que se impongan finalmente, que no están bajo su control.

Las recomendaciones que se proponen para mejorar el sistema son: 1. Reforzar la figura del amparo ante el CGPJ cuando un juez se sienta presionado políticamente. 2. Reforzar con más medios el servicio de inspección del CGPJ y otorgarle la máxima independencia. 3. Despolitizar el CGPJ. 4. Adoptar políticas de calidad, con sus correspondientes cartas de servicios, oficinas de quejas, acreditaciones, índices, etc. y un justo y objetivo sistema de evaluación del rendimiento que permita discriminar en los ascensos y en las retribuciones, e incluso sancionar graves incumplimientos. 5. Abrir vías a la participación ciudadana en la acción de impartir justicia.

### ALGUNOS DATOS DEL SISTEMA JUDICIAL ESPAÑOL

- *Sistema legal: Continental.*
- *Jueces por 100.000 habitantes: 9,54 (3.200 órganos jurisdiccionales y unos 4.500 jueces y magistrados).*
- *Salario inicial juez: Aproximadamente 40.000 euros/año.*
- *Salario Presidente del Tribunal Supremo: 139.294 euros/año.*
- *Salario magistrado del Tribunal Supremo: 112.934 euros/año.*
- *Salario Fiscal General: 118.750 euros/año.*
- *Salario Teniente Fiscales Tribunal Supremo: 115.951 euros/año.*
- *Tamaño del PIB/GDP (2004): 1090.8 billones de US \$.*
- *PIB/GDP per cápita: 25.582 US \$.*
- *Presupuesto anual en Justicia (2006): 1.326,7 millones de Euros.*
- *Presupuesto Total Estado: 269.831,73 millones de euros.*
- *% total del presupuesto en justicia: 0,52%.*
- *Todas las decisiones abiertas a apelación ante Tribunal Superior: Sí.*
- *Institución a cargo de la disciplina y de la gestión judicial: Consejo General del Poder Judicial, independiente.*
- *¿Todas las sentencias son publicadas?: Sí.*
- *Código de conducta para jueces: No como tal código, sí reglas muy estrictas de independencia, imparcialidad, incompatibilidades y conflictos de interés en las normas aplicables a los jueces.*

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Instituto Nacional de Estadística: Bases de datos 2006.
- Jiménez Sánchez, Fernando (2007): “Incidencia de la corrupción en la democracia”. Capítulo 7 del Informe 2007 sobre la democracia en España. Fundación Alternativas.
- Memoria de la Fiscalía General del Estado. Año 2005.
- “Negocios limpios, desarrollo global: El rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción”. Informe 2006. Fundación Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina.
- Presupuestos Generales del Estado español. Año 2006.
- Servicio Ejecutivo de Prevención del Blanqueo de Capitales (SEPBLAC), 2006.
- TI Progress Report: Enforcement of the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials. Transparency International, 2006.
- Transparencia Internacional: Barómetro Global de la Corrupción 2005 y 2006.
- Transparencia Internacional: Índice de Fuentes de Soborno 2006.
- Transparencia Internacional: Índice de Percepción sobre Corrupción 2005 y 2006.
- Villoria Mendieta, Manuel (2006): “La corrupción política”. Editorial Síntesis, Madrid.