



Bruselas, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 9

ANEXO

ESPAÑA

al

Informe de lucha contra la corrupción de la UE

ESPAÑA

1. INTRODUCCIÓN – PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y CONTEXTO

Marco de lucha contra la corrupción

Planteamiento estratégico. Los sonados casos de corrupción investigados en los últimos años han propiciado la concienciación sobre los posibles riesgos de corrupción y han llevado a las autoridades públicas a prestar mayor atención a la necesidad de reforzar las políticas de integridad y de lucha contra la corrupción. El Gobierno ha reconocido la necesidad de hacer frente a la corrupción de forma prioritaria, junto con otras medidas en pro de la recuperación económica. Por otra parte, las políticas de integridad y de lucha contra la corrupción pasaron al primer plano del debate político. En febrero de 2013, el Parlamento adoptó una Resolución sobre una amplia gama de medidas de lucha contra la corrupción¹. En este contexto, se está poniendo en práctica un ambicioso programa de reforma legislativa que abarca una amplia gama de aspectos, entre ellos la financiación de los partidos políticos, ciertos aspectos de Derecho penal, la responsabilidad de los altos cargos y el aumento de la eficiencia de los procedimientos judiciales². Por otra parte, en septiembre de 2013, el Gobierno aprobó un paquete de medidas de «regeneración democrática» que comprende acciones destinadas a mejorar la supervisión de la financiación de los partidos políticos mediante el refuerzo de los controles internos y externos, incluidas las competencias del Tribunal de Cuentas; normas claras sobre las obligaciones que conlleva el ejercicio de un cargo público y las correspondientes sanciones en caso de que se constaten infracciones, una propuesta de reforma del Derecho penal y de las normas de enjuiciamiento criminal, en particular en lo relativo al régimen de sanciones aplicables a los delitos de corrupción³.

En diciembre de 2013 se dieron los primeros pasos en la aplicación de este paquete, con la adopción, por parte del Gobierno, de dos proyectos de ley, uno referente a la supervisión de la financiación de los partidos políticos y otro, a la responsabilidad de los altos cargos, así como un informe sobre los planes de normas de Derecho penal y de Derecho procesal penal con vistas a intensificar la lucha contra la corrupción. También están en marcha una serie de iniciativas para modernizar la administración pública, incluido un proyecto de ley de reforma de la administración local destinado a reforzar el control y mejorar la coordinación entre las administraciones nacional, autonómicas y locales⁴. Si bien es todavía pronto para evaluar estas iniciativas, representan un paso en la dirección adecuada. Para ser plenamente efectivas, deberán complementarse con un planteamiento coherente basado en el riesgo que vaya más allá de medidas puramente legislativas para abordar la corrupción de forma global.

Marco jurídico. La evaluación llevada a cabo en 2011 en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción determinó que España ha implantado en gran parte el

1 La Resolución del Parlamento se refiere, entre otras cosas, a lo siguiente: los pactos éticos entre los partidos políticos; la creación de una comisión independiente que elabore un informe sobre la regeneración democrática; la necesidad de medidas legislativas para mejorar la regulación de la financiación de los partidos; las competencias de control del Tribunal de Cuentas; la contratación del sector público; el Estatuto de la función pública; la reforma del Código Penal; la reforma del enjuiciamiento criminal; las mejoras necesarias del proyecto de ley sobre transparencia y buen gobierno; las medidas para regular la actividad de las organizaciones de intereses o «lobbies»; el perfeccionamiento del sistema de publicidad del patrimonio de los cargos electos; las medidas destinadas a hacer frente al transfuguismo político; y la modernización de las campañas electorales: http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

2 Pueden encontrarse referencias más detalladas de las iniciativas que se preparan en el ámbito legislativo en el apartado «Marco jurídico».

3 Se ofrecen más detalles sobre el paquete de «regeneración democrática» a continuación, en las secciones dedicadas específicamente a las cuestiones en el punto de mira.

4 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2013, 29 de mayo de 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_es.pdf.

marco jurídico penal de lucha contra la corrupción⁵. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa también observó en su segundo informe de verificación relativo a la tercera ronda de evaluación, publicado en julio de 2013, que la tipificación como delito de cohecho y el tráfico de influencias en el Código Penal español se ajusta en gran medida a las normas del Consejo de Europa. También tomó nota de la ratificación por parte de España del Convenio Penal sobre la Corrupción y de su Protocolo Adicional, considerándola «un importante paso adelante que también dio lugar a diversas modificaciones de la formulación de los delitos de corrupción en la legislación nacional»⁶. Más allá del Derecho penal, en 2012 se tomaron medidas legislativas para reforzar el control sobre el gasto público, incluida una nueva Ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera⁷ que intensificó la disciplina presupuestaria en todos los niveles de la administración e introdujo enmiendas encaminadas a incrementar la transparencia y la supervisión de la financiación de los partidos políticos⁸. Además, en diciembre de 2013, se adoptó una Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno⁹, que representa un importante paso adelante. Estas iniciativas complementan anteriores medidas legislativas, que comprenden una Ley de contratos públicos¹⁰, una Ley de suelo¹¹ y una Ley del Estatuto básico del empleado público¹². Por otra parte, en la actualidad se están estudiando una serie de modificaciones legislativas sobre la financiación de los partidos, la responsabilidad de los altos cargos de la Administración General del Estado, el Tribunal de Cuentas, los contratos públicos, los cargos políticos, el Derecho penal sustantivo y la Ley de enjuiciamiento criminal, así como la organización del poder judicial con el fin de mejorar su eficiencia. A finales de septiembre de 2013 se presentaron al Parlamento propuestas de gran alcance para la reforma de la legislación penal sustantiva y de las leyes de enjuiciamiento criminal, incluidas propuestas para reforzar el régimen de sanciones aplicable a los delitos de corrupción y para aumentar la eficacia de los procedimientos¹³.

Marco institucional, coerción y sistema judicial. En 1995 se creó en el seno de la Fiscalía General del Estado una Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (FECCO), cuya autonomía y capacidad han sido reforzadas en los últimos años. Según el informe de actividad de 2012 del Ministerio Fiscal, la FECCO disponía en 2011 de 40 fiscales y está respaldada por unidades de la administración tributaria, la Intervención General de la Administración del Estado y la policía nacional. Su historial de procesos judiciales ha mejorado constantemente, pasando de 88 en 2000 a 194 en 2007 y 266 en 2011¹⁴. Esta tendencia positiva se hace asimismo extensiva al número de investigaciones finalizadas. En lo relativo a las

5 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>

6 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_second_spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_second_spain_EN.pdf).

7 Ley 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

8 Ley Orgánica 5/2012, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos.

9 <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

10 Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público.

11 Ley 8/2007, de suelo. Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba el texto consolidado de la Ley de suelo.

12 Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público.

13 Dichas propuestas se refieren, entre otras cosas, a lo siguiente: endurecimiento de las sanciones para una serie de delitos de corrupción; ampliación del alcance del tráfico de influencias; revisión de los delitos de fraude y enriquecimiento ilícito; modificación del delito de contabilidad falsa; introducción de nuevos delitos relacionados con la financiación y gestión de los partidos políticos; introducción de nuevas medidas contra la ocultación de bienes y con vistas a la devolución de bienes al Estado; racionalización de los procedimientos relativos a los casos de corrupción; resolución del problema de la carga de casos pendientes, en particular mediante medidas que garanticen la agilización de los procedimientos y eviten los retrasos injustificados, etc.

14 Asimismo, el número de investigaciones iniciadas aumentó de 17 en 2007 a 133 en 2011. http://www.fiscal.es/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3D%27memoria2012_vol2_secc_06.pdf%27&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1246969527252&ssbinary=true.

15 Cándido Conde-Pumpido (2009). Comparecencia del fiscal general ante la Comisión de Justicia del Parlamento para informar sobre las actividades de 2008. Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 de noviembre de 2009.

denuncias de corrupción referidas a altos cargos, el fiscal general del Estado español confirmó en noviembre de 2009 que el Ministerio Fiscal había iniciado investigaciones en relación con más de 800 personas en más de 700 casos de corrupción política¹⁵. En 2012, según las constataciones de los estudios realizados¹⁶, cerca de 150 personas más eran objeto de investigaciones¹⁷. De acuerdo con los resultados preliminares de un estudio sobre la capacidad y los recursos de que dispone el sistema judicial, presentados por el presidente del Consejo General del Poder Judicial español en abril de 2013, 1 661 asuntos pendientes ante los tribunales se refieren fundamentalmente a delitos financieros y de corrupción¹⁸, lo que refleja un sólido historial de investigaciones y procesamientos, incluso en casos de alto nivel. Debido a esta considerable carga de trabajo, como ha puesto de relieve el Consejo General del Poder Judicial, el ritmo de los procesos judiciales es, en cambio, bastante lento¹⁹. En respuesta a la preocupación por la lentitud de los procesos penales, el Gobierno español está examinando actualmente una reforma de las normas de enjuiciamiento criminal, así como una reorganización global del sistema judicial. Un informe del GRECO adoptado en diciembre de 2013, al tiempo que alababa la alta calidad de los sistemas judicial y fiscal españoles, planteó dudas sobre el buen funcionamiento del sistema judicial con tribunales sobrecargados que no siempre tienen suficiente capacidad para tramitar los casos con celeridad²⁰. Además, el GRECO insistió en la controversia planteada acerca de la independencia estructural de los órganos de gobierno de la judicatura y de Ministerio Fiscal y la «apariencia de que intereses partidistas pueden permear los procesos decisivos judiciales», lo que, según el GRECO, es un aspecto particularmente preocupante en un momento en el que los casos de corrupción política están creciendo.

Encuestas de opinión

Encuestas de percepción. Según el Eurobarómetro especial de 2013 sobre la corrupción, el 63 % de los encuestados (porcentaje más elevado de la UE) se considera afectado personalmente por la corrupción en su vida cotidiana (media de la UE: 26 %), en tanto que el 95 % manifiesta que la corrupción es un problema muy extendido en el país (media de la UE: 76 %) y el 91 % afirma que existe corrupción en las instituciones locales y regionales (media de la UE: 77 %). Las encuestas realizadas con regularidad a nivel nacional por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) español registran también actualmente tendencias negativas²¹.

Experiencia de la corrupción. El Eurobarómetro especial de 2013 sobre la corrupción muestra que los resultados españoles son mejores que la media de la UE en lo que respecta a la corrupción de poca envergadura: solo el 2 % de los encuestados españoles fue objeto de una petición, explícita o implícita, de soborno durante el año anterior (media de la UE: 4 %)²².

15 Cándido Conde-Pumpido (2009). Comparecencia del fiscal general ante la Comisión de Justicia del Parlamento para informar sobre las actividades de 2008. Congreso de los Diputados, Sala Cánovas, 18 de noviembre de 2009.

16 Jiménez, F. y Villoria, M. (2012). Political finance, urban development and political corruption in Spain. En: Mendilow, J. Public Funding of Political Competition and the Future of Democracy. Lexington Books.

17 En enero de 2013, la prensa española publicó una lista de 300 políticos que están siendo investigados por cargos de supuesta corrupción.

18 http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Sala_de_Prensa/Archivo_de_notas_de_prensa/Estudio_sobre_las_necesidades_de_los_juzgados_y_tribunales_en_casos_de_especial_complejidad

19 El Presidente del Consejo General del Poder Judicial ha indicado que el sistema judicial español necesitaría otros 64 jueces, 18 secretarios y 150 funcionarios para apoyar a los 798 tribunales que actualmente trabajan en 2 173 casos de gran complejidad.

20 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf).

21 En 2011, el 46,8 % de los encuestados consideró que la corrupción está muy extendida y el 39,8 %, que está bastante extendida. Solo el 0,4 % opinó que no hay corrupción entre los políticos españoles. En 2012, la encuesta del CIS situaba la corrupción en el cuarto lugar de los problemas nacionales, tras la crisis económica, el desempleo, la clase gobernante y los partidos políticos. Encuestas más recientes llevadas a cabo en febrero y abril de 2013 clasificaban la corrupción como el segundo de los problemas públicos percibidos por los encuestados españoles, siendo el desempleo el problema más acuciante mencionado. <http://www.cis.es/cis/opencms/ES/busqueda.jsp>.

22 Eurobarómetro especial nº 397 de 2013.

22 Eurobarómetro especial nº 397 de 2013.

Encuestas entre las empresas. El 52 % de los encuestados españoles que respondieron a una encuesta Flash Eurobarómetro sobre las empresas realizada en 2013 consideró que la única manera de triunfar en el mundo empresarial es disponer de contactos políticos (media de la UE: 47 %) ²³. El 97 % de las empresas españolas (segundo porcentaje más elevado de la UE) declaró que la corrupción está muy extendida en su país (media de la UE: 75 %), mientras que el 88 % (segundo porcentaje más elevado de la UE) consideró que la corrupción y el abuso de poder están extendidos entre los políticos, los representantes de los partidos o los altos cargos a nivel regional o local (media de la UE: 70 %). El 93 % de los participantes españoles en esa misma encuesta (segundo porcentaje más elevado de la UE) manifestó que el favoritismo y la corrupción obstaculizan la competencia empresarial en su país (media de la UE: 73 %).

Cuestiones de fondo

Contexto económico. Después de casi dos décadas de crecimiento económico consistente, España entró en recesión a finales de 2008. La crisis financiera vino precedida por el colapso del mercado inmobiliario, que había registrado previamente un período de auge. Las Comunidades Autónomas habían invertido grandes cantidades en infraestructuras y obras públicas ²⁴. En este contexto, en los últimos años han sido frecuentemente investigadas en España denuncias de corrupción en el sector del urbanismo, que, en algunos casos, implicaban la financiación ilegal de partidos políticos y la malversación de grandes cantidades de dinero público ²⁵. En estudios recientes se estima que la economía sumergida alcanzó el 19,2 % del PIB en 2012 ²⁶. Tras estallar la crisis económica, se ha dado mayor importancia a las políticas de lucha contra la corrupción en la agenda pública, complementando así las medidas orientadas al ajuste económico.

Sector privado. España tipificó el delito de corrupción en el sector privado mediante la enmienda de su Código Penal en 2010 ²⁷. En lo referente al soborno de funcionarios extranjeros, el grupo de trabajo de la OCDE sobre corrupción manifestó serias reservas en cuanto al compromiso de España, dado que, casi 13 años después de la entrada en vigor de las disposiciones en materia de soborno de funcionarios extranjeros, ninguna persona o empresa había sido perseguida ni condenada ²⁸. Asimismo, recomendó armonizar el régimen de sanciones aplicables a las personas físicas y jurídicas para garantizar que las sanciones impuestas sean eficaces, proporcionadas y disuasorias ²⁹.

Denuncia de irregularidades. España no dispone de normas específicas que protejan a los denunciantes, y las reformas legislativas previstas no llegan aún a establecer mecanismos de protección eficaces. Las disposiciones generales de la legislación laboral en materia de despido improcedente y trato discriminatorio de los trabajadores son también aplicables a los denunciantes. La evaluación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

23 Flash Eurobarómetro nº 374 de 2013.

24 Véase también el programa de ajuste del sector financiero relativo a España: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp118_en.pdf.

25 Véanse ejemplos de esos casos y datos estadísticos en el apartado «Puntos de mira».

26 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

27 Ley Orgánica 5/2010, que modifica el Código Penal.

28 En la última década se incoaron siete procedimientos de investigación por presuntos delitos de soborno a funcionarios extranjeros, todos los cuales fueron finalmente archivados. La OCDE también ha expresado reservas acerca del régimen de responsabilidad penal de las personas jurídicas en el caso de las empresas de propiedad estatal y controladas por el Estado. <http://www.oecd.org/daf/briberyininternationalbusiness/SpainPhase3ReportEN.pdf>.

29 Sin perjuicio del análisis en curso de la Comisión sobre la transposición por parte de España de la Decisión marco 2003/568/JAI, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado.

29 Sin perjuicio del análisis en curso de la Comisión sobre la transposición por parte de España de la Decisión marco 2003/568/JAI, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado.

hacía hincapié en la necesidad de un marco reglamentario centrado en la protección de quienes denuncien irregularidades³⁰.

Transparencia de la actividad de los grupos de presión. La actividad de estos grupos no está regulada en España. No existe un registro obligatorio ni obligación alguna de que los funcionarios informen sobre sus contactos con los miembros de tales grupos. Si bien se han realizado pocos estudios sobre los riesgos asociados a la actividad de los grupos de presión en España, los recientes casos de corrupción indican la influencia potencial, en la toma de decisiones a nivel local y regional, de determinados grupos de interés relacionados con los sectores del urbanismo y la construcción. Una mayoría parlamentaria se ha comprometido a hacer más transparente la actividad de los grupos de presión³¹. Esta iniciativa merecería un estrecho seguimiento.

2. CUESTIONES EN EL PUNTO DE MIRA

Financiación de los partidos políticos

Más de las tres cuartas partes de los gastos de los partidos son financiados por el Estado. La Ley de 2007 sobre la financiación de los partidos políticos³² confirmó el derecho de estos a recurrir a préstamos de bancos comerciales para su financiación. Aunque las restricciones aplicables a las donaciones no se hicieron extensivas a los préstamos, los partidos políticos debían especificar las condiciones de los préstamos en sus informes financieros³³. La Ley también amplió las competencias de supervisión del Tribunal de Cuentas en este ámbito para cubrir la financiación privada; antes de este cambio legislativo sus competencias se limitaban exclusivamente a los fondos públicos. Se prohibieron las donaciones anónimas y se exigió a los partidos que presentaran una lista de donantes al Tribunal de Cuentas, la cual, sin embargo, no se publica.

Durante los años de prosperidad económica, los partidos políticos recurrieron ampliamente a préstamos bancarios para sufragar sus gastos. El Tribunal de Cuentas señalaba en 2012 que la deuda total de los partidos políticos (de ámbito nacional y autonómico) con entidades financieras ascendía a 227 millones de euros en 2007³⁴. Durante el mismo período, la composición de los consejos de administración de las cajas de ahorros se vio cada vez más influida por los partidos políticos. Al mismo tiempo, los controles sobre los préstamos concedidos a los partidos eran incompletos, dada la limitada capacidad del Tribunal de Cuentas para efectuar tales comprobaciones en aquel momento, lo que generó ciertas vulnerabilidades en la integridad del sistema de financiación de los partidos políticos y las campañas electorales. Como consecuencia de ello, algunos préstamos se concedieron en condiciones muy favorables, llegándose, en ocasiones, a condonar la deuda en su totalidad³⁵. El Memorando de Entendimiento firmado en el contexto del programa de ajuste de julio de 2012³⁶ destacaba la necesidad de reforzar la estructura de gobierno de las cajas de ahorros y los bancos comerciales bajo su control, en particular mediante la introducción de normas de incompatibilidad que limiten el papel de los cargos políticos en tales órganos rectores.

30 <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/7-9September2011/V1183525e.pdf>.

31 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf.

32 Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos.

33 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_Spain_EN.pdf).

34 Tribunal de Cuentas, Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las donaciones percibidas por las fundaciones vinculadas orgánicamente, ejercicio 2007, informe aprobado el 29 de marzo de 2012.

35 Algunos ex presidentes de cajas de ahorros fueron investigados por presunta concesión de préstamos ilegales y administración desleal, por ejemplo, los procedimientos penales contra dos ex presidentes de Caja Madrid.

36 http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf.

A mediados de 2011, el GRECO también expresó su preocupación por el endeudamiento de los partidos políticos y el correspondiente riesgo de dependencia de estos de las entidades de crédito, y pidió que se reforzara la regulación de los préstamos³⁷. A fin de solucionar este problema, el Tribunal de Cuentas recomendó a los partidos políticos que gestionaran mejor sus recursos para limitar así sus deudas y su dependencia financiera de los bancos comerciales. A pesar de las medidas tomadas en 2007 para ampliar las competencias de supervisión del Tribunal de Cuentas, el GRECO señaló que era necesario reforzar más su capacidad para llevar a cabo controles eficientes, observación que se reiteró en julio de 2013³⁸. En su informe de verificación de abril de 2011, el GRECO también manifestó su inquietud por las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos, que no están obligadas a informar sobre sus gastos, pero que podrían asumir de manera indirecta los gastos de los partidos políticos³⁹. En julio de 2013, recalcó nuevamente la necesidad de garantizar que las fundaciones y asociaciones políticas no se utilicen como vía paralela para financiar actividades corrientes y de campaña de los partidos políticos, pese a las restricciones y los umbrales que la ley fija en relación con estas últimas⁴⁰.

Están en curso investigaciones a gran escala en las que están implicados un ex tesorero de un partido político y casi noventa destacados políticos, empresarios y banqueros acusados de prácticas corruptas relacionadas con la contratación pública y la financiación ilegal de los partidos. En las investigaciones también se están evaluando los contratos adjudicados a esas empresas, grupos empresariales y sus filiales. Como consecuencia de ello, se hicieron públicas las cuentas de los últimos cuatro años de uno de los principales partidos políticos, así como las declaraciones de la renta de algunos dirigentes de partidos.

En 2012, a raíz de las recomendaciones del GRECO y de los casos pendientes en relación con denuncias de financiación ilegal de los partidos políticos, se reforzaron las normas sobre financiación de los partidos políticos⁴¹. Se restringió el acceso a los préstamos destinados a la financiación de los gastos de los partidos⁴²; se potenció la transparencia y la independencia⁴³; se creó un marco de auditoría interna y se reforzó el régimen de sanciones⁴⁴, en particular mediante el reconocimiento de nuevas competencias al Tribunal de Cuentas⁴⁵. Se prohibieron todas las donaciones de fundaciones, asociaciones u otras entidades privadas financiadas con fondos públicos. Las nuevas disposiciones también redujeron en un 20 % la financiación pública

37 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_spain_EN.pdf).

38 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_second_spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_second_spain_EN.pdf).

39 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2011\)5_spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2011)5_spain_EN.pdf)

40 Ídem.

41 Ley Orgánica 5/2012 de reforma de la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos.

42 Se incluyeron disposiciones sobre la cuantía máxima de los préstamos, las entidades concedentes, las condiciones de reembolso, etc.

43 Se amplió la lista de entidades que no pueden financiar a partidos, entre ellas las personas jurídicas que hayan firmado contratos con el Estado.

44 En caso de que no presenten, sin causa justificada, las cuentas correspondientes al último ejercicio anual o que estas sean deficientes, el Tribunal de Cuentas puede acordar la retención de la subvención anual hasta que se produzca el total cumplimiento de las obligaciones. En caso de que se superen los límites de los gastos electorales, el Tribunal de Cuentas puede imponer una sanción equivalente al exceso producido. El Tribunal de Cuentas vigilará que las sanciones se hagan efectivas en el libramiento de la correspondiente subvención. La Ley especifica asimismo el plazo de prescripción de estas infracciones, mejora la regulación del proceso al introducir la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas abra, con anterioridad a la decisión final sobre las infracciones, un periodo de información previa, y establece la aplicación suplementaria en su tramitación de los procedimientos administrativos generales. Se introducen nuevas sanciones en caso de que los partidos acepten donaciones ilegales. En tal caso, el Tribunal de Cuentas puede imponer una sanción de cuantía equivalente al doble de la aportación ilegalmente percibida.

45 La Constitución española dispone que los miembros del Tribunal de Cuentas gozan de la misma independencia que los jueces. Los miembros del Tribunal son seleccionados por el Congreso y por el Senado atendiendo a criterios profesionales rigurosos. La selección del resto del personal debe basarse, como norma general, en el mérito y la capacidad, como establece la Constitución para todos los funcionarios públicos. Algunos de los funcionarios del Tribunal de Cuentas son designados por el pleno del Tribunal. Una reciente sentencia del Tribunal Supremo, de diciembre de 2012, apuntaba a la necesidad de garantizar un mejor equilibrio entre los cargos del Tribunal nombrados por el pleno del Tribunal de Cuentas y los seleccionados como cualquier funcionario, dado que los primeros representan actualmente la mayoría.

destinada a asociaciones y fundaciones vinculadas a los partidos políticos. Los partidos deben notificar ahora al Tribunal de Cuentas todas las donaciones superiores a 50 000 euros o que impliquen bienes inmuebles, así como todos los acuerdos con entidades de crédito relativos a préstamos. De tales acuerdos se ha de dar cuenta también al Banco de España. Por otra parte, una condonación de deuda se considera una donación. Las condonaciones de deuda a los partidos políticos por un valor superior a 100 000 euros anuales están ahora prohibidas. Todas las entidades vinculadas a los partidos políticos están obligadas a notificar todas las donaciones y aportaciones recibidas de personas jurídicas al Tribunal de Cuentas y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Además, deben ser objeto de una auditoría externa anual y publicar en línea su cuenta de resultados, incluidos todos los detalles de los préstamos. Sin embargo, no existen límites en las donaciones recibidas. Debe prestarse atención a la supervisión de los riesgos asociados a las donaciones procedentes de empresas que tengan contratos con el Estado.

En diciembre de 2012, se adoptaron modificaciones del Código Penal para incluir también disposiciones sobre la responsabilidad penal de los partidos políticos y nuevas formas de sanciones penales por la ocultación y falsificación de las cuentas públicas⁴⁶.

En su segundo informe de verificación, publicado en julio de 2013, el GRECO reconocía los progresos registrados gracias a la adopción de las enmiendas de 2012 en lo que se refiere a la transparencia, la supervisión y el cumplimiento de la normativa, al tiempo que destacaba que es aún demasiado pronto para evaluar la incidencia real de esta legislación reciente en uno de los ámbitos que suscita más preocupación entre los ciudadanos españoles. El GRECO también animaba a que se redoblaran los esfuerzos de los partidos políticos para aumentar la eficacia de los mecanismos de control interno y garantizar la transparencia de las operaciones financieras a nivel local. Insistía asimismo en la importancia de facilitar información significativa al público sobre la identidad de los donantes a los partidos políticos, sus filiales y entidades vinculadas a fin de atajar de forma eficaz cualquier riesgo de corrupción relacionado con «vínculos financieros cuestionables». Por otra parte, pedía que se reforzara considerablemente el régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las normas de financiación de los partidos políticos⁴⁷.

La reforma legislativa de 2012 constituye, por tanto, un paso en la buena dirección. No se dispone aún de datos, no obstante, sobre su impacto práctico en el nivel de endeudamiento de los partidos políticos con respecto a las entidades de crédito ni sobre la aplicación de las normas sobre las incompatibilidades y los nombramientos basados en el mérito en los consejos de administración de las cajas de ahorros.

A raíz de las referidas enmiendas legislativas y las investigaciones de denuncias de financiación ilegal de los partidos políticos, el Tribunal de Cuentas dio prioridad a la supervisión de la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales y tomó medidas para acelerar las verificaciones, en particular incrementando considerablemente el personal encargado de esta misión. Su capacidad y sus competencias siguen siendo, no obstante, limitadas con respecto al alcance de las verificaciones e inspecciones requeridas. Los instrumentos de investigación de que dispone no son todavía suficientes, y su acceso a determinadas fuentes de verificación, como los datos de los regímenes de la seguridad social y de la administración tributaria, es limitado. En julio de 2013, el GRECO subrayó igualmente que, mientras que el Tribunal de Cuentas siga teniendo un papel clave en la fiscalización de las cuentas de los partidos, es preciso conferirle capacidad y competencias suficientes para desempeñar estas tareas adecuadamente⁴⁸.

46 Ley orgánica por la que se modifica la Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la seguridad social, 18 de diciembre de 2012.

47 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf).

48 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)20_Second_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)20_Second_Spain_EN.pdf)

A principios de 2013, el Gobierno anunció que se seguiría trabajando en nuevas enmiendas legislativas destinadas a reforzar aún más la transparencia en materia de financiación de los partidos y las competencias de supervisión del Tribunal de Cuentas. Por otra parte, el Parlamento español, con el apoyo de la mayoría, presentó a principios de 2013 una Resolución sobre la lucha contra la corrupción, que incluía igualmente medidas legislativas para mejorar la supervisión de la financiación de los partidos⁴⁹.

En septiembre de 2013, el Gobierno aprobó un paquete de medidas de «regeneración democrática», que incluía también medidas de refuerzo de la rendición de cuentas y la supervisión de la financiación de los partidos mediante el fortalecimiento de los controles internos y externos, en particular el refuerzo de las competencias del Tribunal de Cuentas. Las medidas previstas se refieren, entre otras cosas, a los siguientes aspectos: la regulación de las obligaciones de los tesoreros o responsables de la gestión financiera de los partidos políticos, en particular la obligación de presentar un informe anual al Parlamento Europeo y al Tribunal de Cuentas sobre la situación de las cuentas de los partidos políticos; la obligación de todos los partidos políticos de presentar sus cuentas al Tribunal de Cuentas, independientemente de si reciben o no subvenciones; la consolidación de los registros contables; el refuerzo de los requisitos y procedimientos contables dentro de los partidos políticos, incrementando la transparencia y la supervisión de las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos y precisando los criterios que determinan tales vínculos; el refuerzo de la cooperación entre el Tribunal de Cuentas y otras instituciones públicas pertinentes, así como las entidades de crédito; el agravamiento de las sanciones aplicables a las infracciones relacionadas con la actividad de los partidos políticos; y una mayor clarificación de los procedimientos sancionadores. En diciembre de 2013, el Gobierno tomó medidas para la aplicación del mencionado paquete y aprobó un proyecto de ley sobre el control de las actividades económico-financieras de los partidos políticos que persigue los objetivos antes citados. El proyecto también propone la prohibición de las donaciones de personas jurídicas a los partidos políticos y la prohibición de la condonación por los bancos de las deudas de los partidos políticos. Por otra parte, el proyecto de ley aprobado por el Gobierno para la reforma de la legislación penal incluye nuevas infracciones relacionadas con la financiación de los partidos políticos, incluida la tipificación por primera vez como delito independiente de la financiación de los partidos políticos.

El Parlamento decidió que era preciso dar carácter prioritario a las cuestiones de integridad y al cumplimiento de las normas éticas dentro de los partidos políticos⁵⁰. Hoy en día no existen códigos éticos para los cargos electos a nivel central, regional o local ni se prevén sanciones — aparte de las de carácter penal— por las infracciones a la integridad que propicien unas elevadas normas de integridad. La existencia de tales códigos de conducta para los cargos electos, acompañados de disposiciones reglamentarias sobre las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las normas éticas, en particular en relación con los conflictos de intereses y las incompatibilidades, mejorarían las normas de integridad y responsabilidad y garantizarían una gama más amplia de sanciones de carácter no penal para los comportamientos contrarios a la ética que vayan en detrimento del interés público. También aseguraría una aplicación más eficaz de las normas de integridad mediante soluciones de autorregulación, habida cuenta de las particularidades de las sanciones no penales aplicables a los cargos electos en comparación con las demás categorías de cargos públicos (es decir, cargos de libre designación, funcionarios, etc.). En un informe adoptado en diciembre de 2013, el GRECO recomendó nuevas medidas para implantar, mantener y promover una fuerte cultura de integridad entre los diputados y senadores⁵¹.

49 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf

50 http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/18520_1361968355833.pdf

51 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2013\)5_Spain_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2013)5_Spain_EN.pdf)

Corrupción a nivel regional y local

España tiene 17 comunidades autónomas, 2 ciudades autónomas en África (Ceuta y Melilla), 8 117 municipios y 50 diputaciones provinciales. El país se caracteriza por una fuerte descentralización y por las amplias competencias atribuidas a los cargos electos a nivel local. Las comunidades autónomas representan aproximadamente el 35 % del gasto total de las administraciones públicas y gozan de competencias legislativas en los ámbitos establecidos en sus estatutos, como los servicios de salud y las políticas sociales. Las administraciones locales son responsables de aproximadamente el 13 % del gasto⁵². Por lo que respecta a la buena gobernanza, España es uno de los cinco Estados miembros de la UE con mayores variaciones dentro del país, según las investigaciones llevadas a cabo por el *Quality of Government Institute* de la Universidad de Gotemburgo⁵³.

Como se puso de relieve en la evaluación de la Comisión Europea del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2013 (en el marco del Semestre Europeo), para facilitar las actividades empresariales y contribuir a la sostenibilidad presupuestaria, el entorno descentralizado debe complementarse con una mayor coordinación entre los distintos niveles de la administración pública y una supervisión financiera y presupuestaria reforzada de las entidades locales⁵⁴. A principios de 2013 se presentó al Parlamento un proyecto de ley de reforma de la administración local⁵⁵.

La eficacia global de los controles y equilibrios en relación con el gasto público a nivel regional y local parece ser insuficiente en la medida en que las amplias competencias atribuidas no se corresponden de manera equilibrada con una rendición de cuentas adecuada. Las apreciaciones del Tribunal de las Cuentas confirman esta impresión⁵⁶. Numerosos procesos penales pasados y en curso por denuncias de corrupción atañen a cargos electos locales y regionales, en muchos casos con la implicación de redes de «clientelismo». Una base de datos de fuentes abiertas incluye unos 600 municipios y 5 144 casos de presunta corrupción tratados en los medios de comunicación entre 1996 y 2009⁵⁷. Estos casos implican a menudo acusaciones o denuncias de financiación ilegal de los partidos, enriquecimiento personal ilícito, desvío de fondos nacionales o de la UE, favoritismo y conflictos de intereses. Algunas de las investigaciones más sonadas a nivel regional y local atañen a la supuesta malversación de fondos públicos por antiguos altos cargos regionales para la concesión de paquetes de ayuda a la jubilación anticipada, abusos en los planes de reducción de plantilla o supuestas prácticas corruptas en lo que respecta a los contratos públicos del sistema de inspección de vehículos o a la adjudicación de contratos públicos en el sector de la asistencia sanitaria. Tales casos ponen de manifiesto la necesidad de un enfoque estratégico específico centrado en la prevención y la lucha contra la corrupción a nivel regional y local, otorgando prioridad a los sectores vulnerables y garantizando una mayor transparencia de la administración pública regional y local.

52 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2013, 29 de mayo de 2013: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf

53 Algunas regiones se encuentran entre las que mejores resultados registran en la UE en materia de calidad gubernativa, mientras que otras están entre las peor situadas. Measuring the Quality of Government and Subnational Variation, Report for the European Commission, University of Gothenburg, diciembre de 2010. El índice europeo de calidad gubernativa de 2013, que consideró un mayor número de países, regiones y encuestados europeos, confirmó estas constataciones: <http://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi>

54 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Evaluación del programa nacional de reformas y del programa de estabilidad de España para 2013, 29 de mayo de 2013 http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/swd2013_spain_en.pdf

55 Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-58-1.PDF

56 <http://www.tcu.es/uploads/1940.pdf>

57 Costas-Pérez, E., Solé-Ollé, A., Sorribas-Navarro, P. (2011) Corruption Scandals, Press Reporting, and Accountability. Evidence from Spanish Mayors. IEB Working Paper 2011/9.

En 2009, la Federación Española de Municipios y Provincias aprobó un Código de Buen Gobierno Local y, más recientemente, tomó medidas en favor de la creación de un observatorio para supervisar la calidad de la gobernanza a nivel local⁵⁸. A nivel regional, también se han desplegado esfuerzos para combatir la corrupción de manera más eficaz. Así, por ejemplo, en 2008, se creó la Oficina Antifraude de Cataluña como entidad jurídica autónoma especializada en la prevención e investigación de las infracciones de corrupción y fraude a nivel regional⁵⁹. La Oficina Antifraude también presta asesoramiento a otros organismos. Es la única agencia de lucha contra la corrupción multidisciplinaria de esta naturaleza que existe en España.

A pesar del elevado número de investigaciones sobre acusaciones de corrupción y las deficiencias mencionadas anteriormente, no se ha desarrollado a nivel central un enfoque global como base para hacer frente a determinados riesgos y puntos débiles a nivel regional y local.

Conflictos de intereses y publicidad del patrimonio

Las normas en materia de conflictos de intereses y publicación del patrimonio varían de un servicio a otro, así como dentro de los mismos, en función del nivel de los cargos públicos, la rama de poder a la que pertenecen y la naturaleza del cargo (electo, de libre designación o funcionario de carrera). Los miembros del Gobierno y del Parlamento nacionales, así como los altos cargos centrales y locales electos y de libre designación están obligados a hacer públicos sus bienes e intereses⁶⁰. Por el contrario, a nivel regional, solo unas pocas regiones imponen a sus cargos la obligación de hacer público su patrimonio.

A nivel central, los altos cargos de libre designación deben presentar una declaración patrimonial cuando toman posesión y cuando cesan. Estas declaraciones se depositan en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales. Los altos cargos también han de facilitar información sobre las principales actividades de las empresas en que ellos y sus familias tienen intereses y presentar cada año una copia de la declaración tributaria correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre el Patrimonio. Los cónyuges podrán voluntariamente facilitar información sobre sus ingresos y patrimonio. Estas obligaciones jurídicas se complementan con las normas que establecen el carácter público del Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de los altos cargos e incluyen la publicación de las declaraciones patrimoniales de los miembros del Gobierno y los secretarios de Estado en el Boletín Oficial del Estado.

El Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales es gestionado por la Oficina de Conflictos de Intereses, adscrita al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. La Oficina supervisa la aplicación de las disposiciones jurídicas sobre la publicidad del patrimonio, detecta posibles infracciones, abre procedimientos disciplinarios y propone las sanciones que deben aplicar las instituciones en las que trabaja el cargo en cuestión; sin embargo, sus propios poderes sancionadores son débiles. La Oficina puede detectar e investigar los casos de incumplimiento, pero solo pueden abrir una investigación cuando exista una denuncia formal y únicamente previa autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No está del todo claro qué métodos de verificación deben aplicarse. Como parte de un ministerio, la Oficina no es independiente y no tiene autonomía presupuestaria. La independencia constituye un elemento clave a la hora de garantizar las salvaguardias necesarias para una verificación imparcial de los bienes e intereses de los cargos públicos.

58 http://www.femp.es/CartaLocal/Front/Noticias/CL_ContentoDetalle/_sYcniRvuy5ly-yy6MEsAr2xlyOH4RgvsLsMsOhPI4uc

59 <http://www.antifrau.cat/es.html>

60 Ley 5/2006 de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

A nivel local, los altos cargos y los cargos electos deben presentar del mismo modo una declaración patrimonial en el momento de la toma de posesión y del cese, así como facilitar información sobre las principales actividades de las empresas en las que ellos y sus familias tienen intereses. Sus declaraciones patrimoniales son públicas.

Las comisiones parlamentarias a nivel central y regional encargadas del seguimiento de las obligaciones en materia de publicidad del patrimonio de los cargos electos tienen un papel de supervisión limitado. No están sujetas a la obligación de comprobar la exactitud de las declaraciones patrimoniales de los cargos electos y no hay registros de las sanciones impuestas por ellas. Por lo que se refiere a los cargos de libre designación a nivel regional y local, hoy por hoy no existe ningún mecanismo de verificación de sus declaraciones patrimoniales obligatorias. Una serie de ejemplos de idas y venidas entre el sector público y el privado en las que están implicados antiguos miembros de gabinetes regionales responsables de la asistencia sanitaria (ex consejeros de sanidad) ilustran la necesidad de mejorar los mecanismos de verificación de bienes e intereses.

Con arreglo a la legislación vigente, las sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad del patrimonio van desde la publicación de la decisión por la que se constata la infracción y la pérdida de prestaciones indemnizatorias hasta la obligación de devolver las cantidades percibidas y la destitución del cargo. Por regla general, estos casos son competencia de los comités de disciplina de los órganos de la administración pública. La reciente Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno también incluye disposiciones sobre el régimen de sanciones aplicables en caso de incumplimiento de las normas en materia de conflicto de intereses⁶¹, incluida la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública y la inhabilitación para el ejercicio de un cargo público.

El Plan de Regeneración Democrática del Gobierno, aprobado en septiembre de 2013, contiene un amplio catálogo de medidas legislativas, con especial énfasis en la prevención de las conductas ilícitas en el ejercicio de un cargo público de la Administración General del Estado y la imposición de sanciones⁶². En este contexto, el Gobierno adoptó en diciembre de 2013 un anteproyecto de Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que incluye, entre otras cosas, disposiciones relativas a la aclaración del concepto de Alto Cargo de la Administración General del Estado, el establecimiento de más altos estándares en materia de rendición de cuentas, la definición de normas sobre las prácticas de idas y venidas entre el sector público y el privado, el refuerzo de la transparencia y la publicidad de las declaraciones patrimoniales, y el refuerzo de las competencias y herramientas a disposición de la Oficina de Conflictos de Intereses.

Desarrollo urbano

El rápido desarrollo de las infraestructuras públicas y la proliferación de obras públicas antes de 2008 conllevaron numerosos cambios en la planificación urbana y la calificación del suelo⁶³. Los ayuntamientos y los alcaldes actúan de manera autónoma y disponen de amplios poderes discrecionales en materia de planificación urbana, incluidos, en su caso, la recalificación del suelo y los procedimientos de contratación pública. Los Gobiernos regionales ejercen solo un control limitado, viéndose obligados en ocasiones a acudir a un órgano jurisdiccional para

61 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

62 Aprobado el Informe del Plan de Regeneración Democrática, 20.9.2013 http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/200913Enlace_Regeneraci%C3%B3nDemocr%C3%A1tica

63 Desde 2000, el 30 % de las construcciones residenciales en la UE se registraron en España. En 2007, la inversión en el sector de la construcción representó el 15,7 % del PIB frente al 9 % en EE.UU., Alemania, Francia, Reino Unido e Italia. Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España, Luis M. Jerez Darias, Victor O. Martín y Ramón Pérez González, Universidad de La Laguna.

derogar una decisión municipal⁶⁴. Ello contribuye a la vulnerabilidad a la corrupción de los sectores de la planificación urbana y la construcción⁶⁵. Otros factores de riesgo incluyen la considerable diferencia entre el valor de las tierras de cultivo y el suelo urbanizable, la insuficiencia de los mecanismos de control, la complejidad de las normas sobre desarrollo urbano, que se traduce en un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, un uso limitado de las medidas cautelares durante los prolongados procesos judiciales para detener la construcción de obras sospechosas de ilegalidad, así como el reducido porcentaje de cumplimiento efectivo de las sentencias sobre demolición⁶⁶. Las modificaciones de la Ley de suelo de 2007 representaron un paso en la dirección adecuada, al introducir un sistema de calificación del suelo reforzado y más objetivo⁶⁷. Las decisiones ya no son tomadas por los alcaldes, sino por los consejos municipales.

Aunque el elevado gasto público en construcción y desarrollo urbano no puede atribuirse directamente a la corrupción, contribuye a un contexto global que, junto con la insuficiente supervisión del proceso decisorio a nivel local y regional, hace a este sector más vulnerable al fraude y a la corrupción. De la misma manera, el número de casos de corrupción y otras infracciones investigados y juzgados en el ámbito de la planificación urbana es elevado y condujo a la creación de servicios especializados en el Ministerio Fiscal y de una unidad especializada en los delitos urbanísticos en la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil⁶⁸. En 2011, se incoaron 1 754 procesos judiciales relacionados con supuestos actos ilegales de ordenación del territorio y planificación urbana, y se dictaron 408 condenas. Aunque estas cifras incluyen otros tipos de delitos relacionados con la planificación urbana, además de las infracciones de corrupción, dan una indicación de la exposición a actividades ilícitas. Además, la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada se centró cada vez más en estos casos⁶⁹.

Según una base de datos no oficial sobre la corrupción en la planificación urbana⁷⁰, cerca de 700 municipios se vieron afectados por casos de esta naturaleza entre 2000 y 2010⁷¹. Se trataba de prácticas relacionadas con la venta ilícita de suelo público, cambios ilegales de la calificación del suelo, malversación en la construcción de obras públicas, etc. Numerosas investigaciones en curso atañen a infracciones similares. En los últimos tres años, 19 alcaldes de todo el espectro político han sido detenidos por cargos de corrupción. Algunos casos, en los que se dictaron severas penas de prisión para ex alcaldes y ex concejales, sacaron a la luz complejas redes de políticos y empresas locales que estaban involucrados en actividades urbanísticas ilegales, abuso de contratos públicos y blanqueo de capitales.

Contratación pública

64 'Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption', 30 de junio de 2013, PricewaterhouseCoopers y ECORYS.

65 FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2007) Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción: <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documents/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>

66 'Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption', 30 June 2013, PricewaterhouseCoopers and ECORYS.

67 Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-10701>

68 http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=FG_Actualidad_FA&cid=1247140274984&pagename=PFiscal%2FFG_Actualidad_FA%2FFGE_pintarActualidad

69 En 2009 abrió 257 procedimientos, frente a los 127 casos abiertos en los cuatro ejercicios anteriores: http://www.fiscal.es/cs/Satellite?c=Page&cid=1242052134611&language=es&pagename=PFiscal%2FFPage%2FFGE_memo_rias&selAnio=2012.

70 Jerez Darías, L; Martín Martín V; Pérez González, R (2012). Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. Ería: Revista cuatrimestral de geografía: : <http://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/9654>

71 El número de municipios afectados por casos de corrupción relacionada con el desarrollo urbano y la construcción entre 2000 y 2010 varía desde 8 en Aragón o 12 en La Rioja hasta 66 en Galicia, 94 en Valencia y 154 en Andalucía.

En 2011, las obras, bienes y servicios públicos constituyeron el 15,5 % del PIB en España. Ese mismo año, el valor de las licitaciones publicadas en el Diario Oficial representó el 15,2 % del gasto total en obras, bienes y servicios públicos⁷². En la encuesta entre empresas del Eurobarómetro sobre la corrupción de 2013, el 83 % de las empresas españolas encuestadas (el más alto porcentaje de la UE) consideró que la corrupción estaba muy extendida en la contratación pública gestionada por las autoridades nacionales (media de la UE: 56 %) y el 90 % (segundo porcentaje más elevado en la UE), en la gestionada por las autoridades locales (media de la UE: 60 %). En concreto, las empresas españolas encuestadas manifestaron que las prácticas más extendidas en los procedimientos de contratación pública eran las siguientes: pliegos de condiciones a la medida para determinadas empresas (80 %); abuso de los procedimientos negociados (72 %); conflictos de intereses en la evaluación de las ofertas (79 %); licitación colusoria (71 %); criterios de selección o evaluación poco claros (72 %); y modificaciones de las condiciones contractuales después de la celebración de contrato (69 %). Estos porcentajes se encuentran entre los más elevados de la UE. Si bien estos indicadores de percepción, que han de leerse en el contexto de crisis económica que afecta actualmente a España, no tienen por qué estar directamente relacionados con la corrupción, ilustran factores de riesgo que incrementan la vulnerabilidad a la corrupción en los procedimientos de contratación pública.

El número de investigaciones por supuestas prácticas corruptas en los procedimientos de contratación pública es particularmente elevado en los sectores de la construcción y la recogida de residuos, lo que apunta a un alto riesgo de corrupción en estos sectores⁷³.

En un informe del Tribunal de Cuentas central de 2012 se ofrecía una visión general de los principales sectores de riesgo en la contratación pública a nivel regional y local⁷⁴. El Tribunal advertía de la mala gestión y el control insuficiente a nivel regional, al tiempo que destacaba el creciente número de casos de corrupción que estaban siendo investigados. Evaluó 2 500 contratos adjudicados entre 2006 y 2007, por una cuantía total de 10 millones de euros. Entre las irregularidades más frecuentes detectadas —no basadas necesariamente en esquemas de corrupción, pero que revelan una serie de vulnerabilidades— figuran el fraccionamiento de la cuantía de los contratos con el fin de eludir la contratación pública; los abusos en la tramitación de urgencia de los expedientes, en muchos casos sin justificarse adecuadamente, para eludir requisitos de contratación más exigentes; el uso injustificado de determinadas categorías excepcionales de procedimientos de contratación pública; la falta de criterios de selección; la deficiente fundamentación de las adjudicaciones; las excepciones injustificadas a la obligación de publicar las ofertas; y la insuficiente justificación de las modificaciones de los contratos públicos. Estas prácticas e irregularidades también pusieron de manifiesto un seguimiento desigual si se comparan los mecanismos de control regionales y los del Tribunal de Cuentas central. Dado el gran número de contratos públicos y el amplio catálogo de tareas encomendadas al Tribunal de Cuentas⁷⁵, este no puede controlar en su debido momento los contratos públicos más recientes.

Un estudio encargado por la OLAF sobre la corrupción en la contratación pública que afecta a los fondos de la UE confirmó muchas de las conclusiones del Tribunal de Cuentas a las que se ha hecho referencia⁷⁶.

72 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf

73 Por ejemplo, varios casos relacionados con supuestos vínculos entre la financiación de los partidos y el negocio de la construcción; contratos de recogida de basura; cargos contra alcaldes acusados de prácticas corruptas en la contratación de servicios de limpieza; obras de construcción relacionadas con edificios de interés general, etc.

74 <http://www.tcu.es/uploads/I935.pdf>.

75 Véase asimismo el apartado sobre la financiación de los partidos políticos.

76 'Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption', 30 de junio de 2013, PricewaterhouseCoopers y ECORYS. Entre otros factores de riesgo detectados a nivel regional y local cabe destacar

El Registro Público de Contratos es la base de datos centralizada oficial de contratación pública, incluida la información sobre los contratos públicos y las estadísticas⁷⁷. Los órganos de contratación de todas las administraciones públicas y otros organismos sujetos a la legislación sobre contratos del sector público deben notificar los contratos al Registro Público de Contratos en el plazo de tres meses a partir de la fecha de su firma, para su registro, incluidas todas las modificaciones, ampliaciones, cambios de plazos o precios, la cuantía final y la terminación normal o anormal. Las enmiendas aportadas a la Ley de Contratos del Sector Público en 2011 reforzaron las prohibiciones relativas a la contratación e incluían disposiciones sobre los conflictos de intereses y la anulación de los contratos en tales casos⁷⁸. Una de las novedades de la Ley es la designación de una persona física o jurídica como «responsable del contrato», con la misión de supervisar todo el período de vida del contrato para garantizar que se reduzcan al mínimo las desviaciones de las condiciones iniciales. Esta persona no puede pertenecer a la comisión u órgano de contratación ni estar vinculada con él mediante un acuerdo contractual.

Buenas prácticas en la contratación pública a escala local

Se han desarrollado algunas buenas prácticas a escala regional y local que podrían tenerse en cuenta a la hora de planificar futuras iniciativas. Por ejemplo, la creación de la Oficina de Supervisión y Evaluación de la Contratación Pública en Cataluña o de la Comisión Consultiva para la Transparencia en las Islas Baleares, adscrita a la Consejería de Presidencia, ha fijado estándares de transparencia más estrictos, centralizado la recopilación de datos y mejorado el escrutinio de los procedimientos de contratación pública. Las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña también han desarrollado una buena práctica en el marco de los contratos negociados, permitidos en determinadas condiciones por la normativa de contratación pública de la UE, consistente en dar carácter obligatorio a la publicidad de las ofertas y permitir la participación de todas las empresas, sin que tengan que haber sido invitadas oficialmente de antemano.

Existe un elevado número de plataformas de contratación pública de diferentes administraciones locales y regionales. La administración central está desarrollando actualmente una base de datos que reunirá toda la información sobre contratación pública a nivel nacional⁷⁹. La mayoría de las regiones disponen actualmente de plataformas únicas en las que se descarga la documentación pertinente para las ofertas de los diferentes departamentos regionales y se pueden seguir los procedimientos, lo que ofrece salvaguardias adicionales en términos de prevención y detección de las prácticas corruptas, gracias a un mayor grado de transparencia y una mejor aplicación de los procedimientos normalizados. Estos pasos van en la buena dirección y contribuyen a seguir reforzando la transparencia en los procedimientos de contratación pública.

El Plan de Regeneración Democrática del Gobierno incluye modificaciones de la Ley de Contratos del Sector Público a fin de excluir de las licitaciones públicas a las personas condenadas por una gama más amplia de delitos relacionados con la corrupción, incluida la financiación ilegal de los partidos.

Transparencia y acceso a la información

la adquisición de las especificaciones técnicas de licitadores competidores, la falta de controles ex ante eficaces e independientes, la ausencia de una plataforma única para el gran número de perfiles de contratistas y un elevado umbral para contratos de obras y servicios de menor cuantía.

77 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>

78 Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

79 <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Paginas/default.aspx>

En diciembre de 2013 se adoptó una nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tras un largo proceso de debate público y político⁸⁰. La Ley supone un importante paso adelante. Tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, reconoce y garantiza el acceso a la información y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, incluidas las sanciones correspondientes. Se establece la obligatoriedad de la publicación trimestral de la ejecución presupuestaria, lo que permite la detección e investigación de las irregularidades. La Ley prevé asimismo la creación de un Portal de la Transparencia, que actuará como ventanilla única para que los ciudadanos puedan acceder a la información pública. Establece un mecanismo de control mediante la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo Presidente es nombrado por el Gobierno, requiriendo su refrendo únicamente una mayoría simple en el Parlamento. No obstante, la nueva Ley no ha previsto garantías suficientes para la independencia de su mecanismo de control independiente, y podría haberse dado más consideración a la mejora del régimen de sanciones y a la limitación de las excepciones al principio de acceso a la información. Por añadidura, su entrada en vigor se ha pospuesto dos años en algunas administraciones, especialmente administraciones regionales y locales.

Buenas prácticas en la promoción de la transparencia

Los índices de transparencia de los ayuntamientos (ITA)⁸¹ y los índices de transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)⁸², que gestiona Transparencia Internacional, miden el nivel de transparencia y accesibilidad de la información pública a nivel regional y municipal sobre la base de 80 indicadores. Cada institución regional obtiene una puntuación individual, con la que se elabora el índice del nivel de transparencia de las 17 regiones. Durante los últimos cuatro años, estos indicadores muestran una mejora general de los estándares de transparencia a nivel regional. Según el INCAU 2012, el País Vasco y La Rioja son las regiones con mayores niveles de transparencia en el país. Un número creciente de regiones han adoptado o están a punto de adoptar leyes de transparencia (por ejemplo, Galicia, País Vasco, Cataluña, Baleares) y algunas están aplicando ya estrictas políticas en la materia⁸³.

3. FUTUROS PASOS

En España el marco jurídico de lucha contra la corrupción está bien implantado y la ejecución de la legislación ha mostrado buenos resultados en la investigación de las prácticas corruptas, incluso a altos niveles. Con todo, los recientes casos de corrupción a gran escala han puesto de manifiesto una serie de presuntas corruptelas que afectan a los fondos públicos y a la financiación de los partidos políticos. La corrupción política y los deficientes controles y equilibrios entre la discrecionalidad y la rendición de cuentas, especialmente en el gasto público, el proceso decisorio y los mecanismos de control a nivel regional y local, han sido retos particularmente difíciles. El desarrollo urbano y la contratación pública parecen estar entre los ámbitos más vulnerables. Para resolver estos problemas se han promovido reformas legislativas, en particular en lo que se refiere a la financiación de los partidos políticos, la eficiencia de los procedimientos judiciales, el refuerzo de los mecanismos de control en relación con el gasto público y la libertad de información. Por otra parte, las políticas de lucha contra la corrupción y

80 Ley 19/2013, de 9 de Diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

81 <http://www.transparencia.org.es/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES/ITA%20AÑOS%20ANTERIORES.htm>

82 http://www.transparencia.org.es/INCAU_AÑOS_ANTERIORES.htm

83 Por ejemplo, el Gobierno de Cataluña puso en práctica un paquete de lucha contra la corrupción que incluía asimismo la obligación de hacer más transparentes ciertas operaciones públicas. El Gobierno Regional de Baleares encargó a todas las Consellerías que publicaran en sus sitios internet información sobre los indicadores internacionales de transparencia.

las políticas relacionadas con la integridad pasaron a ocupar el centro del debate público y político.

Es preciso prestar mayor atención a los aspectos siguientes:

- Proseguir las reformas en curso y garantizar la aplicación efectiva de las nuevas normas sobre la financiación **de los partidos políticos**, centrándose en la supervisión de los préstamos, la consolidación de las cuentas de los partidos (incluidas las ramas regionales y locales y otras entidades vinculadas a los partidos políticos), la mejora de los controles financieros internos, los controles exhaustivos efectuados en su debido momento por el Tribunal de Cuentas, y un régimen de sanciones reforzado.
- Desarrollar estrategias a la medida para las **administraciones regionales y locales**, precedidas por evaluaciones del riesgo de corrupción. Reforzar los mecanismos de control, hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y garantizar una supervisión coherente de la calidad de la gobernanza local y regional.
- Desarrollar códigos de conducta exhaustivos para los **cargos electos a nivel central, regional y local**, con la adecuada rendición de cuentas e instrumentos sancionadores de las posibles violaciones de dichos códigos. Considerar el desarrollo de códigos éticos dentro de los partidos políticos o el establecimiento de pactos éticos entre los partidos, según lo recomendado por la Resolución del Parlamento de febrero de 2013. Reforzar la coherencia de las normas sobre publicidad patrimonial y los conflictos de intereses para los cargos electos y de libre designación a nivel central, regional y local, con el respaldo de un mecanismo de verificación eficaz y un sistema de sanciones disuasorio. Reforzar la capacidad de la Oficina de Conflictos de Intereses para llevar a cabo verificaciones de forma independiente y eficaz y para aplicar sanciones disuasorias. Garantizar el necesario marco de aplicación de la nueva **Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**, incluido un mecanismo de supervisión independiente de la mano de un sistema de sanciones disuasorias.
- Tener en cuenta las conclusiones del Tribunal de Cuentas central y organismos similares a nivel regional en lo que respecta a las irregularidades en los procedimientos de **contratación pública** a nivel regional y local. Realizar una evaluación independiente de los grandes contratos de obras públicas y de las decisiones de planificación urbana concluidos durante un período de referencia reciente a escala regional y local, con el fin de identificar los factores de riesgo de corrupción. Difundir buenas prácticas normalizadas sobre contratación pública a nivel regional y local. Aumentar la capacidad del Tribunal de Cuentas central y de organismos similares a nivel regional para llevar a cabo controles sistemáticos y oportunos de los contratos públicos a nivel regional y local.