

# **LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA**

**Ámbitos, causas y remedios  
jurídicos**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ  
*Director de publicaciones*

# LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

## Ámbitos, causas y remedios jurídicos

**Manuel Villoria Mendieta**

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración

**José María Gimeno Feliú**

Catedrático de Derecho administrativo

**Julio Tejedor Bielsa**

Catedrático (acr.) de Derecho administrativo

*Directores*

**Rafael Jiménez Asensio**

**Fernando Jiménez Sánchez**

**Carlota Tarín**

**Alfonso Peña Ochoa**

**Juan Pablo Artero Muñoz**

**Marcos Vaquer Caballería**

**Emilio Guichot**

**Andrés Betancor Rodríguez**

**Agustí Cerrillo**

**Julio V. González García**

**Santiago Álvarez García**

**Juana López Pagán**

**Jesús Lizcano Alvarez**

**Ana Revuelta**

**Manuel Villoria**

**Silvina Bacigalupo Saggese**

**Pilar Otero González**

**Ángel Dolado Pérez**

**Ángeles Jareño Leal**

## Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Joan Manel Trayter

(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular de Derecho administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2016 Manuel Villoria Mendieta, José María Gimeno Feliú y Julio Tejedor Bielsa

© 2016 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)

[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)

Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-16652-08-2

Depósito legal: B-3071-2016

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona  
[www.addenda.es](http://www.addenda.es)

Impresión: Winihard Gràfics, Avda. del Prat 7, 08180 Moià

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b> . . . . .	15
<b>ESPAÑA, ¿UN PAÍS SIN FRENO?</b> . . . . .	17
<i>Rafael Jiménez Asensio</i>	
I. Introducción . . . . .	17
II. El legado institucional: un pesado fardo . . . . .	23
III. Puntos críticos de la arquitectura institucional y de control del poder en el sistema constitucional de 1978: el peso del legado institucional, las correcciones del modelo y algunos escenarios de futuro . . . . .	33
<b>PRINCIPALES RASGOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA</b> . . . . .	47
<i>Manuel Villoria</i>	
I. Introducción . . . . .	47
II. España no tiene un problema de corrupción sistémica . . . . .	48
III. En España la corrupción de los funcionarios es baja . . . . .	50
IV. En España, sin embargo, existe un problema serio de corrupción política . . . . .	51
V. Probablemente ahora hay menos corrupción de la que había cuando estábamos creciendo . . . . .	52
VI. La corrupción se da sobre todo en el nivel local de Gobierno, y hasta cierto punto, en el nivel autonómico. . . . .	54
VII. La percepción de corrupción ciudadana de la corrupción es altísima. . . . .	55
VIII. Las causas fundamentales de corrupción han tenido o tienen que ver con defectos institucionales muy graves y áreas de riesgo muy poco protegidas. . . . .	60
IX. Conclusiones. . . . .	66
<b>LA MEDICIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA: LOS DATOS OBJETIVOS</b> . . . . .	67
<i>Carlota Tarín</i>	
I. Datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). . . . .	70
II. Datos del Ministerio del Interior. . . . .	70
III. Datos de la Fiscalía General del Estado . . . . .	71

IV. Datos del Registro Central de Penados del Ministerio de Justicia . . . . .	72
V. El estudio de la Fundación ¿Hay Derecho? . . . . .	73
VI. Lo que podemos decir sobre la corrupción con los datos objetivos que tenemos en este momento . . . . .	74
<b>EL NUEVO ROL DE LOS ORGANISMOS DE CONTROL EXTERNO FRENTE A LA CORRUPCIÓN . . . . .</b>	<b>83</b>
<i>Alfonso Peña Ochoa</i>	
I. El sistema español de control de la actividad económica del sector público..	83
II. ¿Corresponde a las instituciones de control externo prevenir, detectar o investigar la corrupción?. . . . .	90
III. Propuestas para reforzar el desempeño del control externo en España . .	95
1. Una propuesta profesional de un auditor público . . . . .	96
2. Una tesis doctoral de un auditor público . . . . .	98
3. El debate en las instancias profesionales de la Auditoría Pública . . . . .	101
4. La posición de las Instituciones de control externo. . . . .	103
IV. Unos apuntes finales . . . . .	103
Bibliografía . . . . .	108
<b>MEDIOS DE COMUNICACIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y CORRUPCIÓN . . . . .</b>	<b>109</b>
<i>Juan Pablo Artero Muñoz</i>	
I. El perro guardián y sus críticos . . . . .	109
II. Libertad de prensa y corrupción. . . . .	112
III. Competencia, propiedad y corrupción . . . . .	115
IV. Cuando los corruptos son los medios . . . . .	118
V. Algunas recomendaciones . . . . .	120
Bibliografía . . . . .	123
<b>CORRUPCIÓN PÚBLICA Y ORDENAMIENTO JURÍDICO . . . . .</b>	<b>125</b>
<i>Marcos Vaquer Caballería</i>	
I. Introducción: las relaciones entre ética pública y ordenamiento jurídico en la lucha contra la corrupción. . . . .	125
II. La legislación disruptiva o la falta de consistencia sistemática . . . . .	130
III. La legislación corruptiva o la institucionalización de las malas costumbres .	132
IV. La legislación discursiva o la dudosa eficacia de algunas reformas legales. En particular, el problema de la idoneidad y los conflictos de intereses de los altos cargos. . . . .	135
Bibliografía . . . . .	138
<b>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. . . . .</b>	<b>141</b>
<i>Emilio Guichot</i>	
I. La luz del sol es el mejor de los desinfectantes: ¿qué es y para qué sirve la transparencia? La panorámica internacional y el contexto fundacional de la transparencia en España . . . . .	141

II. El desbordamiento del fundamento constitucional del derecho de acceso a la información por la demanda social de transparencia, su reflejo en los sujetos obligados y la incoherencia del fundamento constitucional de la LT. . . . .	145
III. Los límites de la transparencia y el acceso a la información: la necesaria ponderación de bienes y derechos. . . . .	148
IV. El acceso a la información en la era de internet: la publicidad activa. . . . .	151
V. El derecho de acceso a la información pública o publicidad pasiva . . . . .	152
VI. Régimen sancionador. . . . .	154
VII. El guardián y su independencia: el Consejo de Transparencia. . . . .	155
<b>PUERTAS GIRATORIAS: REGULACIÓN Y CONTROL. . . . .</b>	<b>157</b>
<i>Andrés Betancor</i>	
I. Nombramiento y ejercicio del alto cargo . . . . .	160
II. Principios del buen gobierno, del buen gobernante. La inspiración para evitar los riesgos de las puertas giratorias. . . . .	162
III. Conflictos de intereses. Regulación y control . . . . .	166
IV. Cese. La perspectiva del paso al sector privado que contamina los intereses públicos. . . . .	167
V. El caso de los organismos reguladores: la CNMC . . . . .	172
VI. Control y sanción. La Oficina de Conflictos de Intereses . . . . .	178
VII. Conclusiones. . . . .	182
<b>LOS CONFLICTOS DE INTERESES Y LOS PACTOS DE INTEGRIDAD: LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS CONTRATOS PÚBLICOS . . . . .</b>	<b>185</b>
<i>Agustí Cerrillo i Martínez</i>	
I. La integridad como principio para la prevención de la corrupción. . . . .	185
II. Los conflictos de intereses como antesala de la corrupción en la contratación pública. . . . .	187
1. La prevención de los conflictos de intereses en legislación vigente . . . . .	190
A) El deber de información sobre determinadas actividades, bienes o situaciones . . . . .	191
B) La prohibición de desarrollar determinadas actividades: el régimen de incompatibilidades y prohibiciones y sus excepciones . . . . .	192
C) La información y la formación en materia de conflictos de intereses. . . . .	198
2. Nuevos instrumentos para la prevención de los conflictos de intereses: los pactos de integridad y las listas blancas. . . . .	199
A) Los pactos de integridad. . . . .	199
B. Las listas blancas . . . . .	205
III. La reacción frente la existencia de un conflicto de intereses. . . . .	206
IV. Los mecanismos de vigilancia y control: la Oficina de Conflictos de Intereses . . . . .	207
V. Reflexiones finales: la oportunidad de impulsar los marcos de integridad en la contratación pública. . . . .	208
Referencias bibliográficas . . . . .	209

<b>EXIGENCIAS DERIVADAS DEL BUEN GOBIERNO Y DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN COMO PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO LOCAL . . . . .</b>	<b>213</b>
<i>E. Montoya Martín</i>	
Introducción. . . . .	213
I. El contexto de la crisis económica y la corrupción en España. . . . .	214
II. Sobre la necesidad de elaborar un concepto propio de corrupción pública como incumplimiento de los deberes de buen gobierno y buena administración . . . . .	217
III. Desproporción y mala administración en el sector público local: fiscalización del sector público local periodo 2006-2013 . . . . .	219
1. Desproporción del sector público instrumental local . . . . .	221
2. El descontrol de las fundaciones del sector público local. . . . .	225
3. Necesidad de registros válidos y permanentemente actualizados. Evitar las discordancias en la delimitación del sector público local. . . . .	227
4. Incumplimiento y retraso en la rendición de cuentas. . . . .	229
5. De las retribuciones e indemnizaciones a los miembros de las Corporaciones locales. . . . .	233
IV. Marco normativo del buen gobierno y de la buena administración como mecanismos de prevención y lucha contra la corrupción en la administración local . . . . .	235
1. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre de Transparencia, acceso a la información pública y de buen gobierno (LTBG) . . . . .	237
A) Consideraciones generales . . . . .	237
B) Ámbito subjetivo específico del buen gobierno y su aplicación al ámbito local. . . . .	238
C. Principios generales. . . . .	239
D) Sobre el régimen sancionador del buen gobierno en la LTBG . . . . .	240
2. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: desconfianza, redimensionamiento y transparencia . . . . .	241
A) Desconfianza hacia las fórmulas organizativas de Derecho privado locales: art. 85.2 A) LBRL . . . . .	242
B) La nueva regulación de la iniciativa privada: art. 86 LBRL. . . . .	243
C) El redimensionamiento del sector público local: la D. Adicional Novena. . . . .	243
D) Otras medidas de racionalización y transparencia . . . . .	244
V. Conclusión . . . . .	245
<b>LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. PROPUESTAS PARA REARMAR UN MODELO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA INTEGRIDAD . . . . .</b>	<b>247</b>
<i>José María Gimeno Feliu</i>	
I. Los contratos públicos y la corrupción. ¿Mito o realidad? . . . . .	247
1. Datos de corrupción en la contratación pública . . . . .	249
2. Efectos de la corrupción en la contratación pública. . . . .	254



II. La revisión de las prácticas que permiten opacidad y favorecen la corrupción. La transparencia en la contratación pública como herramienta de integridad . . . . .	257
1. Nueva dimensión de la transparencia para generar concurrencia: publicidad y uniformidad de reglas jurídicas . . . . .	258
2. Transparencia y procedimientos de adjudicación . . . . .	263
3. Transparencia y criterios de adjudicación . . . . .	268
4. Transparencia y ejecución del contrato. La necesaria reinterpretación de la práctica de los modificados para evitar la corrupción . . . . .	273
5. Transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública . . . . .	280
III. La prevención de la corrupción mediante el refuerzo de los sistemas de control previo: tutela efectiva y buena administración. . . . .	283
IV. Conclusiones: la necesidad de «rearmar» un modelo de contratación pública desde la lógica de los principios de transparencia y de integridad . . . . .	296
<b>LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA. UN PROBLEMA SISTÉMICO . . . . .</b>	<b>301</b>
<i>Julio Tejedor Bielsa</i>	
I. Bases de la corrupción urbanística: una mezcla tóxica, privatización de la plusvalía y equidistribución. . . . .	301
II. La función pública de ordenación del territorio y de los usos del suelo, víctima de la fragmentación territorial y sectorial de la competencia. la casta de los urbanistas. . . . .	310
III. Planeamiento y convenio como instrumentos para generar plusvalías de papel y su impacto en la gobernanza local . . . . .	318
IV. La corrupción en la gestión, privatización tolerada de la obra pública, intervención pública y suelos públicos. . . . .	327
V. Conclusión ¿Hay remedios a la corrupción del urbanismo? . . . . .	330
Bibliografía . . . . .	331
<b>REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN SECTORES ESTRATÉGICOS ECONÓMICOS Y CORRUPCIÓN. . . . .</b>	<b>337</b>
<i>Julio V. González García</i>	
I. Planteamiento general . . . . .	337
II. Problemas derivados de la configuración general de las agencias . . . . .	339
III. El secuestro interno de las agencias administrativas: corrupción ideológica . . . . .	341
1. Las relaciones entre reguladores y regulados: los problemas de secuestro de las agencias . . . . .	342
2. Las capturas de las políticas regulatoria (i): Captura y autorregulación, captura ex ante y ex post. . . . .	344
3. Las capturas de las políticas regulatoria (ii): El procedimiento administrativo y las posibilidades de captura del regulador. . . . .	345
4. Modalidades de captura regulatoria . . . . .	346

<b>FRAUDE Y ELUSIÓN FISCAL: AMNISTÍAS TRIBUTARIAS Y RÉGIMENES FISCALES</b>	
<b>A LA CARTA</b> . . . . .	349
<i>Santiago Álvarez García</i>	
I. Fraude y elusión fiscal: delimitación del problema . . . . .	349
II. Medidas controvertidas: las amnistías fiscales y los procedimientos de regulación voluntaria . . . . .	352
III. Mecanismos de evasión fiscal: los paraísos fiscales . . . . .	356
IV. Los caminos de la elusión: regímenes fiscales a la carta . . . . .	360
V. Conclusiones. . . . .	362
Bibliografía . . . . .	363
<b>GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA FRENTE A LA CORRUPCIÓN EN EL NIVEL LOCAL</b> . . . . .	365
<i>Juana López Pagán</i>	
I. Introducción . . . . .	365
II. El problema: la corrupción como factor clave de la desafección ciudadana. . . . .	367
1. La percepción de la corrupción y la corrupción en datos . . . . .	368
2. La corrupción en el ámbito local. . . . .	373
III. La respuesta: el gobierno abierto un renovado paradigma para un nuevo pacto con la ciudadanía . . . . .	375
1. Concepto y alcance del gobierno abierto . . . . .	376
2. La respuesta local: políticas de transparencia y gobierno abierto . . . . .	378
IV. Reflexiones finales . . . . .	383
Bibliografía . . . . .	384
<b>LA TRANSPARENCIA FRENTE A LA CORRUPCIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL: UNA VISIÓN DESDE LA SOCIEDAD CIVIL</b> . . . . .	389
<i>Jesús Lizcano Alvarez</i>	
I. Transparencia, participación democrática y sociedad civil. . . . .	389
II. Estructura y composición de las entidades locales . . . . .	390
III. El índice de transparencia de los ayuntamientos (ITA) . . . . .	393
IV. El índice de transparencia de las diputaciones (INDIP) . . . . .	398
V. Los ayuntamientos y las diputaciones en relación con la Ley de Transparencia . . . . .	400
VI. Aspectos diferenciales más significativos de la ley de transparencia respecto a las entidades locales . . . . .	405
Bibliografía . . . . .	408
<b>LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS COMO INSTRUMENTO DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.</b> . . . . .	409
<i>Ana Revuelta y Manuel Villoria</i>	
I. Introducción . . . . .	409
II. Definición de la actividad de lobby y justificación de su regulación . . . . .	411
III. Regulación y resultados en la Unión Europea . . . . .	413
IV. La situación en España: casos . . . . .	416

1. Caso Bankia . . . . .	418
2. La disputa sobre la vacuna de la varicela . . . . .	421
3. La influencia de las compañías de electricidad . . . . .	423
4. Financiación de partidos e infraestructuras . . . . .	427
5. Un balance a partir de los casos . . . . .	427
V. Desarrollo legislativo en Cataluña . . . . .	428
VI. Conclusiones . . . . .	432
Bibliografía . . . . .	433
<b>PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS NEGOCIOS Y EN EL SECTOR PÚBLICO: BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA . . . . .</b>	<b>435</b>
<i>Silvina Bacigalupo</i>	
I. Introducción y puntos de partida: el <i>fenómeno</i> de la corrupción . . . . .	435
II. Ética empresarial y buen gobierno corporativo: una exigencia previa para la lucha contra la corrupción en el sector privado . . . . .	440
III. Código penal y prevención de la corrupción . . . . .	442
IV. Otras normas que diseñan el escenario legal de la cultura de cumplimiento y prevención de la corrupción . . . . .	445
V. Reflexión final . . . . .	447
Bibliografía . . . . .	448
<b>LOS NUEVOS DELITOS DE CORRUPCIÓN EN LOS NEGOCIOS TRAS LA REFORMA PENAL POR LO 1/2015 (ANÁLISIS DE CUESTIONES CONCRETAS DE LOS ARTS. 286 BIS Y 286 TER CP) . . . . .</b>	<b>451</b>
<i>Pilar Otero González</i>	
I. Introducción . . . . .	451
II. Justificación de la incriminación de la corrupción en los negocios. Ubicación y bien jurídico protegido . . . . .	452
III. Análisis de aspectos concretos de los tipos penales . . . . .	459
1. La corrupción en los negocios de ámbito nacional. Art. 286 bis . . . . .	459
A) Sujetos activos . . . . .	459
B) Conductas típicas . . . . .	464
C) Penalidad y problemas concursales . . . . .	473
D) Conclusión . . . . .	478
2. La corrupción en la transacción comercial transnacional. Art. 286 ter . . . . .	479
A) Consideraciones generales . . . . .	479
B) Conductas típicas . . . . .	480
C) El objeto material de la acción . . . . .	481
D) El objeto del acuerdo . . . . .	482
E) Los sujetos de la relación corrupta . . . . .	483
F) Penalidad y problemas concursales . . . . .	487
G) Refuerzo de los mecanismos de prevención . . . . .	490
H) Evaluación de la aplicación de este delito . . . . .	491
Bibliografía . . . . .	492

<b>FUEROS ESPECIALES, INDULTO Y CORRUPCIÓN</b> . . . . .	497
<i>Ángel Dolado Pérez</i>	
I. INTRODUCCIÓN GENERAL . . . . .	497
1. Gran preocupación social . . . . .	497
2. Actual sistema judicial y el estado de la corrupción. . . . .	499
3. Medidas y remedios propuestos por los Jueces Decanos para una más eficaz lucha contra la corrupción. Otra justicia es posible. . . . .	500
Medidas propuestas para una más eficaz lucha contra la corrupción. (Jueces Decanos España 2014) . . . . .	501
4. Tesis sobre la independencia judicial. . . . .	503
II. Fueros especiales y corrupción . . . . .	503
1. Introducción. . . . .	503
A) Su justificación actual . . . . .	503
B) Curiosidad histórica. . . . .	504
2. Derecho comparado . . . . .	505
3. Ventajas e Inconvenientes . . . . .	506
La doctrina científica. . . . .	508
4. Propuestas de reforma . . . . .	508
Tesis aforamientos. . . . .	509
III. Indultos y corrupción . . . . .	509
1. Su justificación actual . . . . .	509
2. Derecho comparado . . . . .	512
3. Ventajas e inconvenientes . . . . .	512
4. Propuestas de reforma . . . . .	513
5. Tesis indulto. . . . .	515
Bibliografía . . . . .	515
 <b>LOS DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN Y LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: REFORMAS LEGISLATIVAS Y APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL</b> . . . . .	 517
<i>Ángeles Jareño Leal</i>	
I. Corrupción pública y delitos contra la Administración: la actividad del legislador. . . . .	517
II. La jurisprudencia y el cambio de interpretación en determinados delitos	519
1. El delito de prevaricación y la contratación pública. . . . .	520
A) Jurisprudencia anterior a la crisis económica . . . . .	520
B) Jurisprudencia reciente . . . . .	523
2. El delito de negociaciones prohibidas y la contratación pública . . . . .	525
3. Problemas específicos sobre el sujeto activo de estos delitos en el caso de las empresas mixtas. . . . .	527
IV. Cuestiones mejorables en la legislación y en la práctica jurisprudencial. .	530
1. Sobre el tráfico de influencias . . . . .	531
2. Sobre los fraudes del artículo 436 del Código penal. . . . .	532
V. Consideración final. . . . .	534
Bibliografía . . . . .	535º

# PRESENTACIÓN

Las instituciones europeas en distintos Informes, las respuestas ciudadanas a encuestas diversas, como las del CIS o de Transparencia Internacional, y hasta los organismos financieros internacionales expresan de forma clara su preocupación por el nivel de corrupción en España. Todo este conjunto de datos está íntimamente relacionado con problemas de desafección política y de descontento con el funcionamiento de nuestra democracia. Lo que revelan, además, no es un asunto de carácter puntual, sino que expresa una «grave enfermedad del sistema de gestión de los dineros públicos y de la influencia pública» que tiene un largo pasado y que se extiende, en distintas modalidades, entre las empresas y la sociedad civil.

El diagnóstico es claro. Y no es una cuestión de mera moralidad o ética personal de algunos gobernantes. Es un problema de acción colectiva que requiere el esfuerzo compartido para intentar afrontarlo. Máxime cuando, en un momento de crisis económica, daña a nuestro crecimiento, pues comporta importantes ineficiencias en el uso de los fondos públicos, en tanto conlleva sobrecostes no pequeños que explican, en parte, el excesivo déficit de nuestro país. Ello sin contar con los problemas reputacionales para la «marca España» que retraen inversiones y apoyos financieros. En suma, en un contexto de restricciones presupuestarias y crisis económica, la corrupción presenta su rostro más dañino, pues esta mala utilización de los recursos obliga a recortes en las políticas públicas más características del Estado social —educación, sanidad, servicios sociales, etc.— y agrava las desigualdades sociales. Y todo ello, en su conjunto, cuestiona la propia legitimidad democrática de nuestro Estado en tanto se extiende la idea de que la respuesta a las demandas sociales es inequitativa.

Es cierto que la justicia, con notable independencia, está esforzándose por depurar las responsabilidades en los muy numerosos casos de corrupción. Pero no es suficiente. Hay que establecer una estrategia global contra la corrupción que incluya medidas de prevención de riesgos, de detección e investigación rigurosa y de sanciones ejemplares. Son necesarias —y urgentes— reformas estructurales adoptadas desde una visión holística. Es ineludible controlar efectivamente el funcionamiento económico interno y la financiación de los partidos y sus fundaciones. Es necesaria una Ley de empleo público que evite la proliferación del personal eventual o de sistemas de selección y carrera ajenos al principio de mérito y capacidad. También debe reformarse la normativa de subvenciones y ayudas públicas para que efectivamente se financien actividades de interés público y no sirvan para mantener

redes clientelares. Urge una legislación de contratos públicos que promueva una efectiva competencia, con publicidad, y que impida las adjudicaciones «a la carta» o modificaciones indebidas de lo contratado. Es preciso un nuevo modelo de organización del sector público, con el fin de evitar que pueda ser utilizado como vía de escape a las normas de control y fiscalización de los dineros públicos. Por supuesto, y con carácter horizontal para todo el sistema, la máxima transparencia es herramienta esencial, en tanto facilita información accesible y cualificada y facilita la rendición de cuentas. En consecuencia, hay que reforzar los mecanismos de control interno y externo a fin de evitar que sus debilidades sean factores clave para el desarrollo de las conductas corruptas. No hay mejor inversión, tanto económica como social, que el refuerzo efectivo de un sistema de controles independiente, rápido y especializado.

Uno de los problemas detectados es que la corrupción se desarrolla en distintos niveles y escenarios y que se «adapta» con facilidad a los posibles huecos legales y de detección existentes, entre otras causas porque aún existe bastante desconocimiento no sólo teórico, sino de instrumentos prácticos para hacer frente de forma eficaz a esta patología. Con este libro colectivo se pretende dar respuesta a estas lagunas, en tanto se analizan sus causas, sus rasgos básicos y sus características esenciales, además de proporcionar una visión de carácter global de las distintas formas de corrupción a nivel social, jurídico y económico, con propuestas de actuación fácilmente plausibles si existe verdadera voluntad política.

Es tiempo de crisis económica e institucional que exige, desde el mayor consenso político, reformas en profundidad —y no mero «maquillaje»— de la normas administrativas para implantar una nueva gobernanza pública; aquella que incorpore como paradigmas de la gestión la eficacia, la eficiencia, la rendición de cuentas y la integridad, y que permita impulsar un modelo armonizado y transparente de gestión de los fondos públicos; una gobernanza que ayude a consolidar las específicas políticas públicas inherentes a nuestro modelo social y económico, que impulse la reactivación económica y empresarial y, por supuesto, que legitime democráticamente nuestro modelo político. Es tiempo de una nueva gobernanza pública que implemente las necesarias medidas de regeneración democrática (y de ejemplaridad pública), que permitan asentar nuestro modelo institucional público.

Con esta obra colectiva queremos aportar soluciones, si. Pero también enseñar ante la sociedad el compromiso del mundo académico por aportar soluciones. Hoy, más que nunca, la realidad nos enseña cada día situaciones que nos obligan a posicionarnos y aportar nuestras ideas, desde la libertad de pensamiento, para advertir patologías, orientar pautas de actuación y realizar propuestas de mejora normativa.

Manuel Villoria Mendieta,  
José María Gimeno Feliú  
y Julio Tejedor Bielsa,  
*Directores*