

La llei dins del sistema de **polítiques públiques** contra el frau i la corrupció

Anselm Bodoque

Cap del Servei de Formació de l'Agència Valenciana Antifrau

Novembre 2023



¿QUÉ ES LA **CORRUPCIÓN**?

la dificultad de la definición no impide la comprensión del fenómeno

Políticas públicas contra la corrupción

Cuestiones previas

DIRECTIVA (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2017 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal

A los efectos de la norma, define:

Corrupción pasiva la acción de un **funcionario** que, directamente o a través de un intermediario, **pida o reciba ventajas** de cualquier tipo, para él o para terceros, o acepte la promesa de una ventaja, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones, de modo que **perjudique** o pueda perjudicar los **intereses financieros de la Unión**.

Corrupción activa la acción de **toda persona** que prometa, **ofrezca o conceda**, directamente o a través de un intermediario, **una ventaja de cualquier tipo** a un funcionario, para él o para un tercero, a fin de que actúe, o se abstenga de actuar, de acuerdo con su deber o en el ejercicio de sus funciones de modo que **perjudique** o pueda perjudicar los **intereses financieros de la Unión**.

No hay una definición internacionalmente aceptada de corrupción

La **Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción** no define el concepto, pero incide en la idea de que sería la consecuencia de una solución desviada a los conflictos de interés (entre el interés particular y **el interés público**) en la actuación de los funcionarios públicos (cargos políticos y servidores públicos). Y habla de delitos relacionados con la corrupción.

Soborno de funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales

Malversación, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario

Tráfico de influencias

Abuso de funciones

Enriquecimiento ilícito

Soborno y malversación de bienes en el sector privado

Blanqueo del producto del delito

Encubrimiento

Obstrucción de la justicia

Artículos 15-25 de la Convención

Intereses financieros de la Unión

Interés público

INTERÉS GENERAL



¿CÓMO SE DETERMINA EL **INTERÉS GENERAL**?

el interés general (interés público, de España, de la Comunidad Valenciana, de los españoles, de la ciudad donde vivimos, etc.) **es el concepto más usado en la política y la gestión pública;**
sin embargo, no está escrito en ningún lugar qué es el interés general y cómo se determina en cada caso

Políticas públicas contra la corrupción

Cuestiones previas

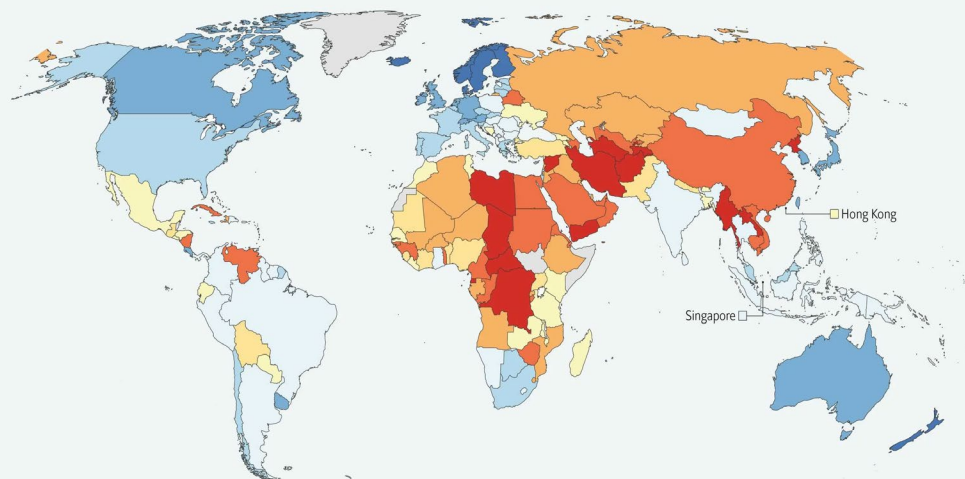
La importancia del interés general

Los **humanos** hemos evolucionado gracias a formas de colaboración que priorizan la solidaridad primaria con familiares, amigos y conocidos, sobre la ayuda a desconocidos.

Tradicionalmente, cuanto más **poder** (capacidad de hacer e imponer) político tenía una persona más posibilidades de arbitrariedad y de corrupción había en favor propio, de amigos y familiares. Por eso, cuanto más autoritario o más personalista es un el sistema político, más corrupción genera.

Los sistemas democráticos son una contención para frenar este impulso “biológico” o cultural al abuso de poder. **Solo las democracias pueden intentar priorizar el interés general** y la solidaridad con desconocidos por encima de la solidaridad primaria.

Ahora bien, la idea de interés general es una **abstracción** teórica, incluso –para muchos teóricos– un “mito” democrático que sirve a la democracia, como sistema político, para tratar de embridar, controlar y limitar al poder: la **calidad democrática** de un país o de una organización se mide por el grado de arbitrariedad y personalismo que hay en las decisiones.



Interés general (España)

Principio legitimador de la actividad de las administraciones públicas. La CE utiliza 12 veces el termino *interés general* y 1 *intereses generales*, pero no lo define.



Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al **interés general** (art. 128.1)

La Administración Pública sirve con objetividad los **intereses generales** y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1)

Concepto que resume las funciones que se encomiendan constitucionalmente a los poderes públicos y que concierne a valores y objetivos que trascienden los intereses concretos de ciudadanos o grupos (DPHEJ, Diccionario panhispánico del español jurídico). **Las leyes son la expresión concreta del interés general**

Políticas públicas contra la corrupción

Cuestiones previas

Ciudad de la Cultura de Santiago, **Ciudad de la Luz** de Alicante, autopistas metropolitanas rescatadas, aeropuertos de Alguaire-Lleida, **Castelló**, Corvera-Murcia o León, **Terra Mítica**, o la **Torre Miramar...**



- ¿Son proyectos fallidos que pretendían un beneficio colectivo y defender el interés general?
- ¿Son ejemplos de irresponsabilidad, de mala gestión o de despilfarro?
- ¿Son formas de capitalismo de amiguetes o clientelar?
- ¿Son ejemplos de corrupción directa o indirecta?

Políticas públicas contra la corrupción

Cuestiones previas



La mirada jurídica

El interés general viene **determinado por las normas jurídicas**, partiendo de la Constitución y teniendo en cuenta el resto del ordenamiento jurídico.

Sería, en consecuencia, un hecho predominantemente objetivable de manera técnica o jurídica, y se correspondería con la idea de que *la ley es la expresión del interés general*.

La mirada politológica y de la ciencia de la Administración

El interés general, en democracia, viene **determinado por el debate público** y se concreta en decisiones políticas de las que derivan planes y proyectos para implementar políticas públicas, que en ocasiones precisan de normas jurídicas para su realización.

El interés general contiene, por lo tanto, un elemento subjetivo y por eso cambia en función de las transformaciones en las mayorías y preferencias políticas y sociales.

Con todo, los sistemas constitucionales de las democracias liberales tratan de evitar que la voluntad de las mayorías coyunturales derive en decisionismo, reducción de derechos y principios fundamentales, e imposición de poderes constituidos sobre el poder constituyente.



Políticas públicas contra la corrupción

Cuestiones previas

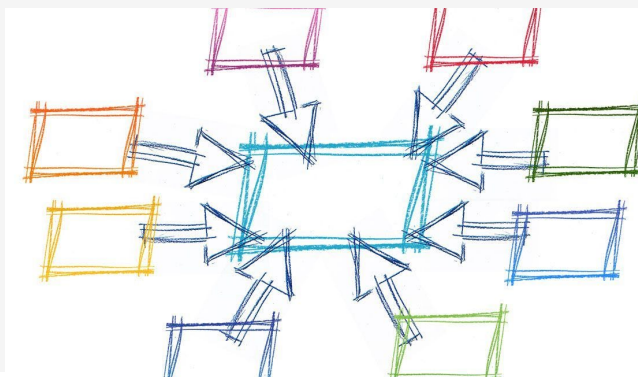
En cualquier caso, también en democracia,

No toda actividad pública legal persigue el interés general.

Y esto ocurre, generalmente,

porque no se evalúa (debate) previamente la necesidad de la iniciativa pública
(*evaluación ex ante*),
y porque no se evalúa (debate) posteriormente el impacto real de la iniciativa
(*evaluación ex post*).

En democracia, sin debate previo y sin evaluación posterior, siempre habrá problemas para afirmar que una decisión pública responde al interés general





¿QUÉ ES LA **POLÍTICA**?

¿QUÉ SON LAS **POLÍTICAS PÚBLICAS**?

la acción colectiva para la gestión del conflicto y el establecimiento de consensos provisionales

Políticas públicas contra la corrupción

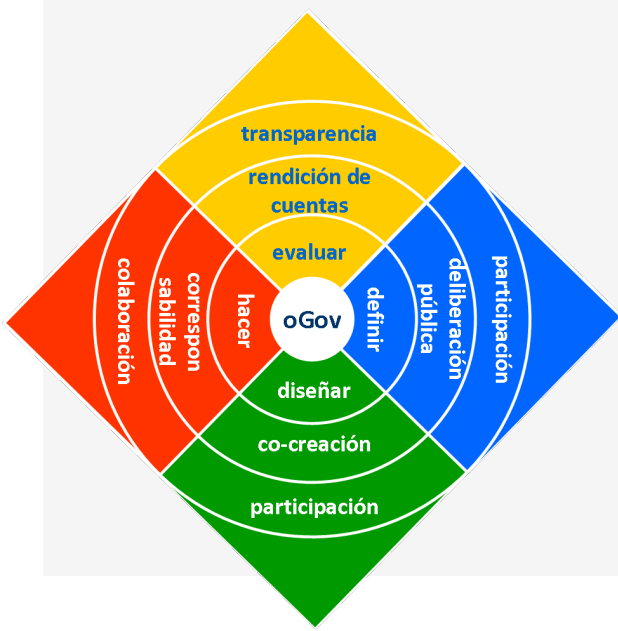
Cuestiones previas

DIMENSIONES DE LA POLÍTICA

Polity – Acuerdos esenciales de los sistemas políticos y fundamentos identitarios de las comunidades políticas.

Politics – Competición entre actores políticos: líderes, partidos, sindicatos, asociaciones...

Policy – **Políticas públicas** sobre cada problema o preocupación colectiva. Siempre hay política pública: por acción o por omisión.



POLÍTICA (una definición)

Práctica o **actividad colectiva** que llevan a cabo **todas las personas** que forman una comunidad (política). Tiene la finalidad de **gestionar y regular los conflictos** entre individuos o entre grupos, así como tratar de reducir las incertidumbres y aumentar la estabilidad y la seguridad colectivas mediante **acuerdos o consensos** de duración indeterminada. Se manifiesta en **decisiones que obligan** (por la fuerza, si es preciso) a todos los miembros de la comunidad.

Políticas públicas contra la corrupción

Ley y políticas públicas



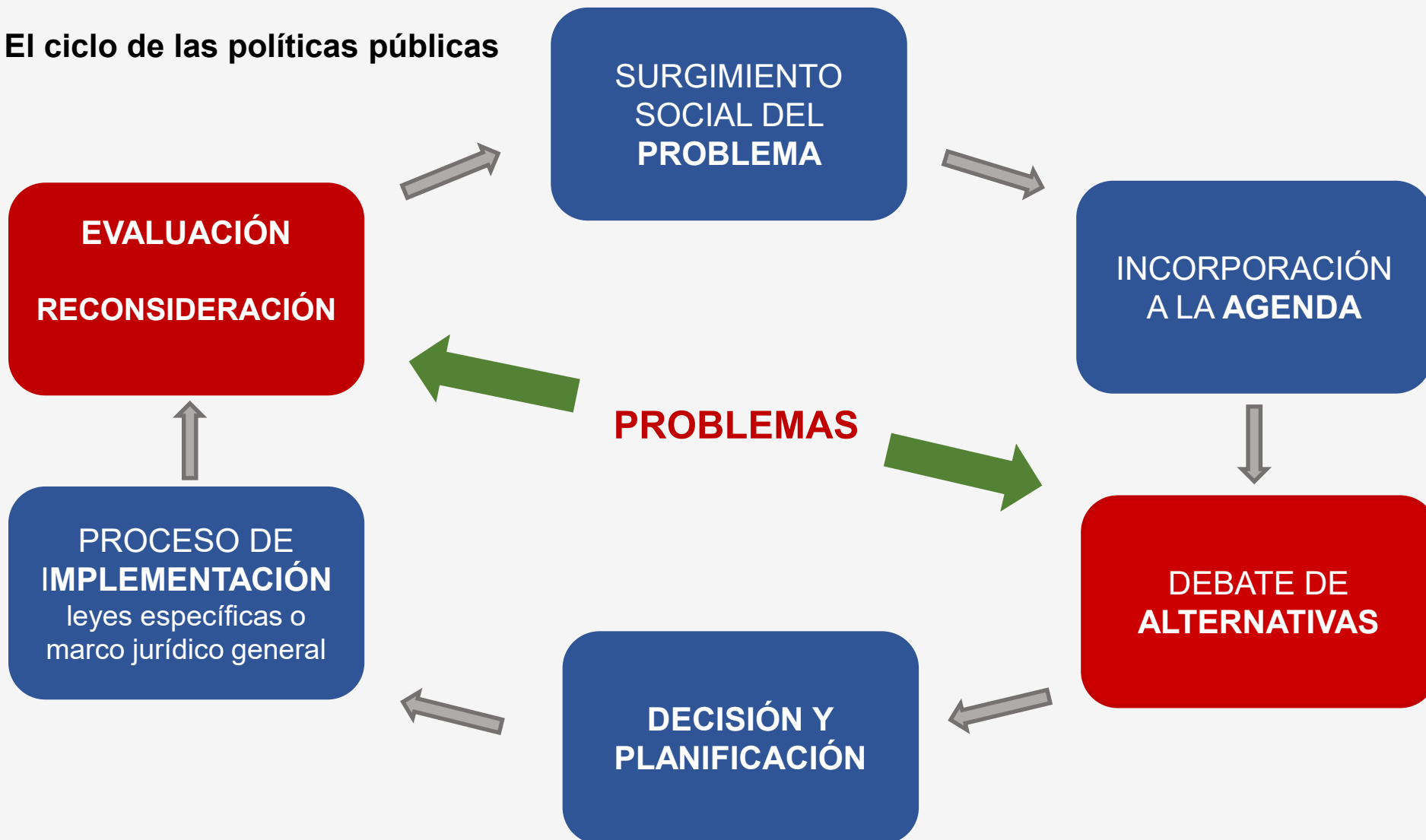
¿CUÁL ES EL VALOR DE LA **LEY** EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

ley, voluntad política y aceptación social

Políticas públicas contra la corrupción

Ley y políticas públicas

El ciclo de las políticas públicas



Políticas públicas contra la corrupción

Ley y políticas públicas

**LEGITIMIDAD Y
EXIGENCIA SOCIAL**

para cumplirlas

**VOLUNTAD
POLÍTICA**

para aplicarlas

aprobación

**PROGRAMAS
leyes / planes**

Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?

Queremos un **estado** activo.
Desconfiamos de la **política**:
desafección política y mala opinión de los políticos.

Capacidad espasmódica de **movilización** social.
Sociedad civil débil y neocorporativa.
Fragmentación social creciente

Baja confianza relativa en la **iniciativa privada**.
Comunitarismo familiar fuerte: base del sistema de solidaridad, bienestar y cohesión social;
erosionado por el desgaste de las clases medias y un **individualismo** creciente.

Cultura pública contradictoria

predominio de la cultura sumisa y **autoritaria** sobre las formas cívicas, discusivas y críticas
junto a una cultura **tolerante** fuerte en materia de derechos civiles de nueva generación

Diferencias importantes: mujeres vs hombres; centro vs periferias

ANTE LA CORRUPCIÓN: Rechazo genérico vs **aceptación contingente**



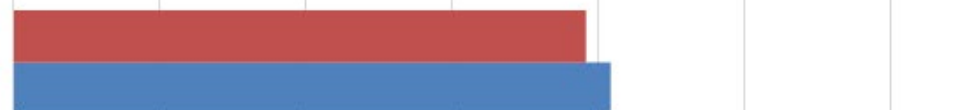
Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE

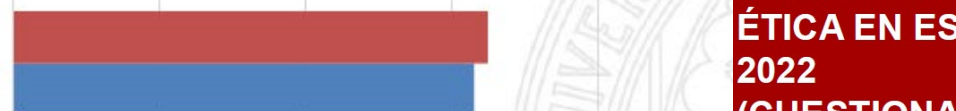
Si el resultado de una acción es beneficioso para la población en general, no es corrupción



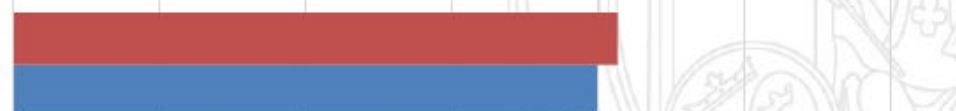
Si una persona actúa con desconocimiento de la ley, no podemos llamarla corrupta.



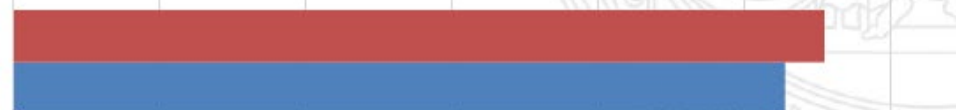
No podemos llamar corrupción a un comportamiento practicado por la generalidad de las personas.



Si la acción irregular se realiza por una causa justa, no es corrupción.



El comportamiento tiene que ser ilegal para ser considerado corrupto.



0,000 1,000 2,000 3,000 4,000 5,000 6,000

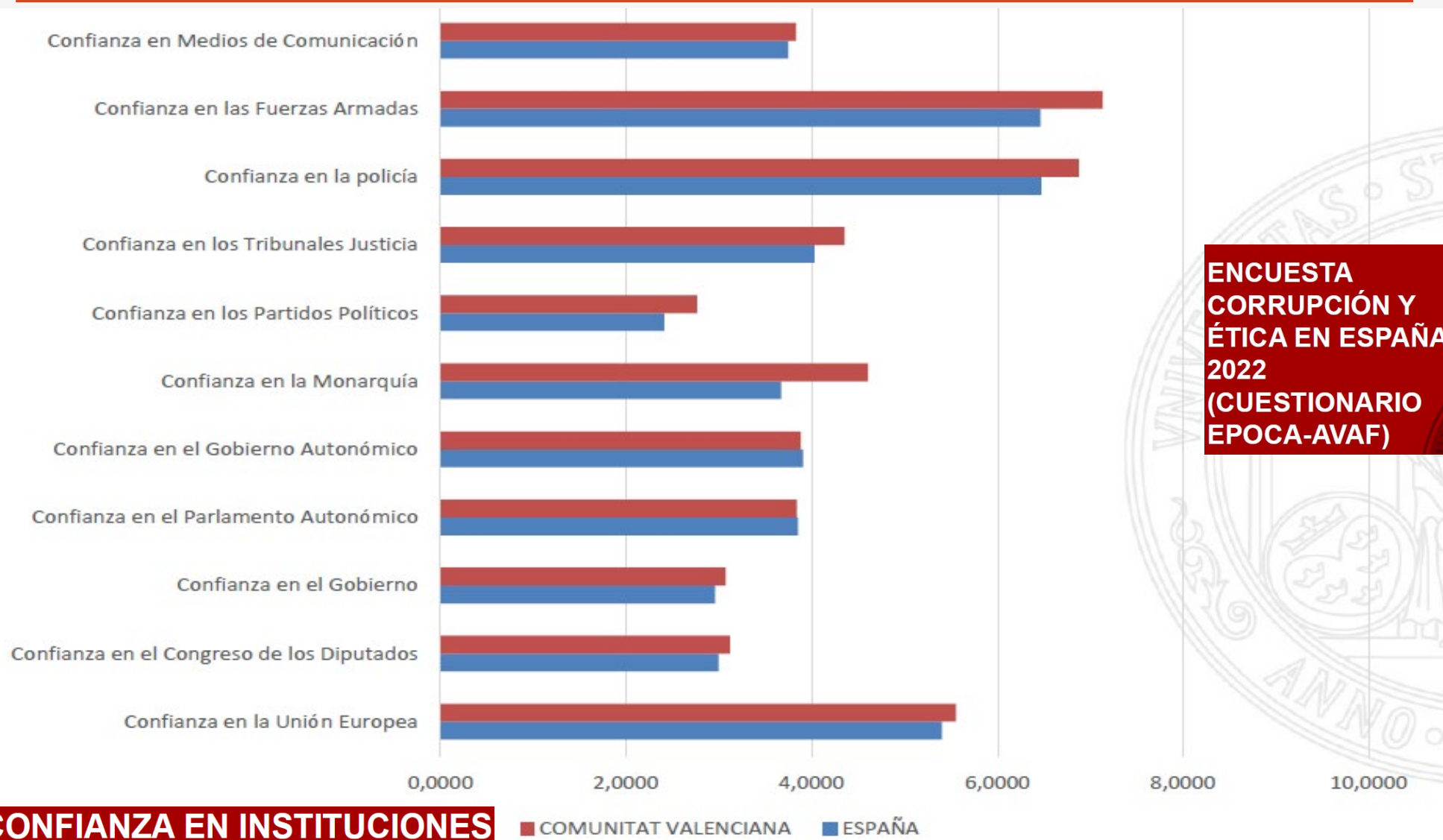
■ C. VALENCIANA ■ ESPAÑA

ENCUESTA
CORRUPCIÓN Y
ÉTICA EN ESPAÑA
2022
(CUESTIONARIO
EPOCA-AVAF)

JUICIOS SOBRE CORRUPCIÓN

Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?

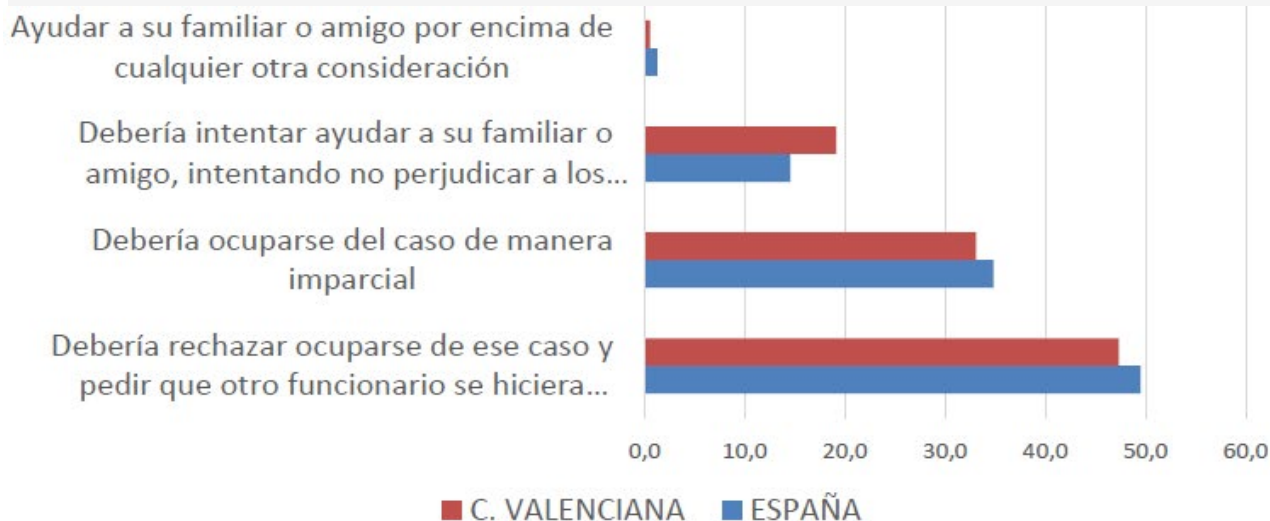


Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE



ENCUESTA
CORRUPCIÓN Y
ÉTICA EN ESPAÑA
2022
(CUESTIONARIO
EPOCA-AVAF)

QUÉ DEBE/HACE UN FUNCIONARIO
VIVIENDA PROTEGIDA FAMILIAR

Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE



ENCUESTA
CORRUPCIÓN Y
ÉTICA EN ESPAÑA
2022
(CUESTIONARIO
EPOCA-AVAF)

RAZONES VOTO A CORRUPTOS

■ C. VALENCIANA ■ ESPAÑA

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan



¿POR QUÉ **SURGE** EL DEBATE SOBRE LA NECESIDAD DE
POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN?

cuando la corrupción importa

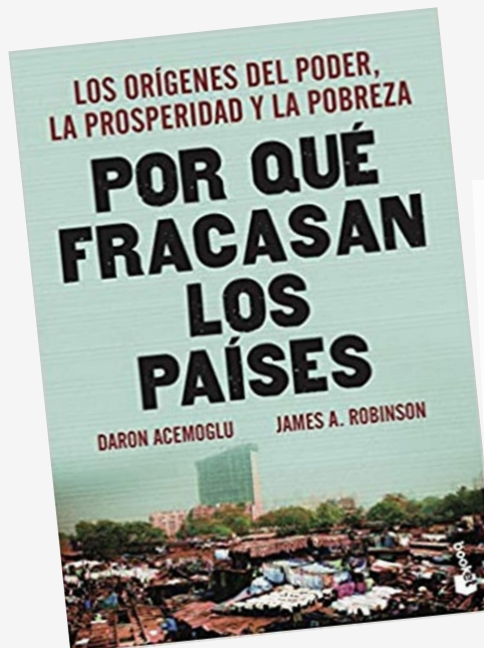
Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Los primeros estudios académicos (sociológicos, politológicos y económicos) sobre las consecuencias de la corrupción son de las décadas de **1970 y 1980**.

Desde entonces el conocimiento sobre el fenómeno de la corrupción se ha multiplicado exponencialmente y abarca cada vez más aspectos.

Todos constatan los costes económicos, sociales y políticos, y la necesidad de estrategias contra la corrupción.



Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Pérdidas cada año (cifras orientativas)

Corrupción: 60.000 M€ (FMI, 2019)

- Fondos *Next Generation* 69.528M€, unos **14.000M€/año** (Ministerio de Hacienda 2022), durante 5 años

Fraude Fiscal: 60.000 M€ (AEAT); 91.600 M€ Gestha (2021)

- En 2020 se recuperaron 17.274 M€, un 28% del fraude

Déficit calidad institucional: 16% PIB (FBBVA 2019)

- Elevar el crecimiento medio anual economía española entorno un 1% durante 15 años (12.000 M€ aproximadamente).

Mala planificación y ausencia de evaluación real de las políticas públicas: 60.000 M€ (Instituto de Estudios Económicos, 2020)

- Construir un kilómetro de carretera es el doble costoso en España que en Alemania (Tribunal de Cuentas Europeo 2013).

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan



La corrupción es abuso de poder, un atentado contra los principios de igualdad y de libertad

Degrada

libertad económica

confianza social

derechos civiles, sociales y políticos

sistema institucional democrático

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Actividad **extractiva** de recursos públicos

Gasto público **ineficaz** y **reducción** de la inversión pública esencial: peores bienes y servicios públicos

Altera el libre mercado: **excluye** a empresas competitivas e innovadoras, y **desincentiva** la inversión productiva

Desarrolla el capitalismo de amiguetes y **clientelar**

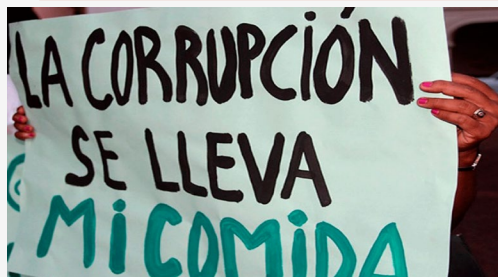
Empeora los sistemas retributivos y aumenta la **desconfianza** en el valor de los impuestos y en lo público



elroto@inicia.es

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan



Pérdida de derechos fundamentales y aumento de las **desigualdades**: mercado laboral **poco cualificado** y de ingresos **bajos**



Desarticula la sociedad: genera **frustración** y el **cinismo** social

Alimenta rasgos de personalidad colectiva **insolidarios** y **autoritarios**



Degrada las condiciones de vida y el medio ambiente

Ataca los mecanismos para la igualdad entre mujeres y hombres

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Interferencias confusas o ilegales entre el sector público y el privado

Sistema institucional **débil** y **pérdida** imparcialidad en la judicatura

Debilita la cultura cívica y democrática, e incentiva la cultura grupal **mafiosa**

Impulsa formas **antidemocráticas** de responder a los problemas colectivos: dinámicas de **suma cero** y reducción de la interrelación colaborativa



Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Representación política real modificada

Clientelismo extractivista *top&down*

Patrimonialización de la Administración

Partitocracia y corporativismo

Debilitamiento de la función pública y ausencia de dirección pública profesional

Empeora la **calidad de las leyes**. “Capturas legislativas”.

Incremento de normas y aumento de la Administración de control

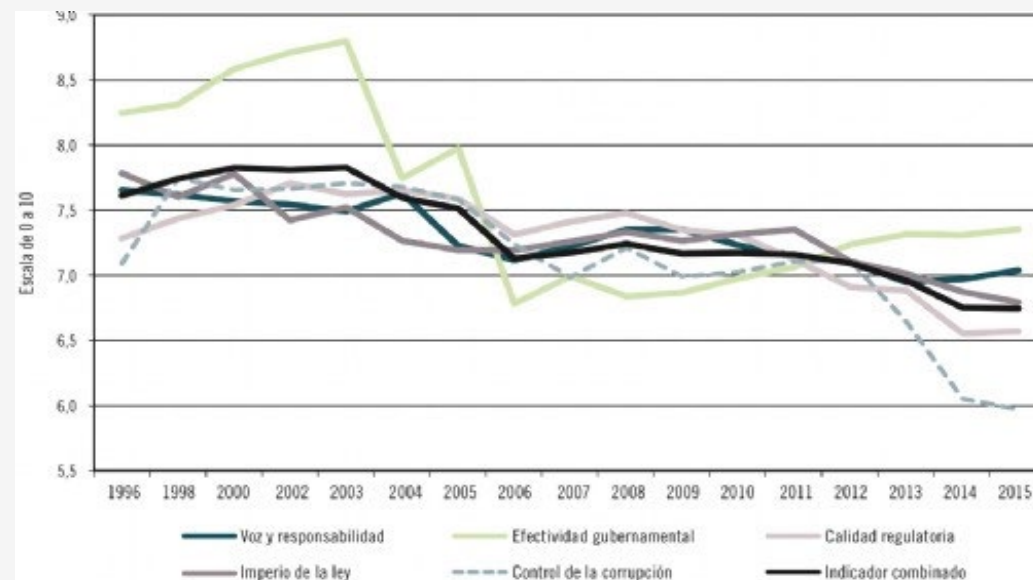


Gráfico 2.5 Dinámica de los indicadores de calidad institucional para España (1996-2015)
Fuente: Banco Mundial (2016b).

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Cultura de **castigo** a las personas “chivatas”:
exclusión del grupo originario,
presión psicológica y ambiental,
persecución y **represalias**



La Agencia Valenciana Antifraude protege a quienes denuncian la corrupción
"Con la necesidad de proteger a las personas desean alertar de los casos de fraudes o corrupción y necesitan un marco jurídico de protección que garantice su indemnidad"

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

En general se ha llegado a la **conclusión** de que los países con **menos corrupción** tienen como características principales:

Instituciones **inclusivas** e igualitarias de manera material y no formal

Control de los representantes por la ciudadanía

Participación ciudadana elevada y **cultura cívica**

Gobierno responsable: rendición de cuentas y **transparencia**

Pluralismo, sin exclusión ni persecución de grupos

Prensa libre, no partidista y **plural**

Estado Social, Democrático y de Derecho con división real y **democrática** (basada en el respeto de la voluntad popular y la garantía de los derechos y libertades fundamentales) de poderes



También hay un cierto consenso en torno al hecho de que las iniciativas, instituciones y estrategias contra la corrupción de los países con menos niveles de corrupción no son de aplicación automática en otros países y realidades sociales donde la corrupción es sistémica o está más extendida y es más aceptada.

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Sociedad más rica, más igual y más desarrollada = menos corrupción

Un país honesto suele ser rico, pero no todos los países ricos son más honestos



Mejores resultados: países sin demasiada población, de cultura protestante y estado de bienestar fuerte (+ redistribución y + seguridad laboral), con altos niveles de

impuestos, libertades civiles y económicas, derechos fuertes, democracia inclusiva, legitimidad institucional, administración profesional, inversión en educación y servicios públicos, igualdad mujeres y hombres, preocupación por el medio ambiente, autorresponsabilidad

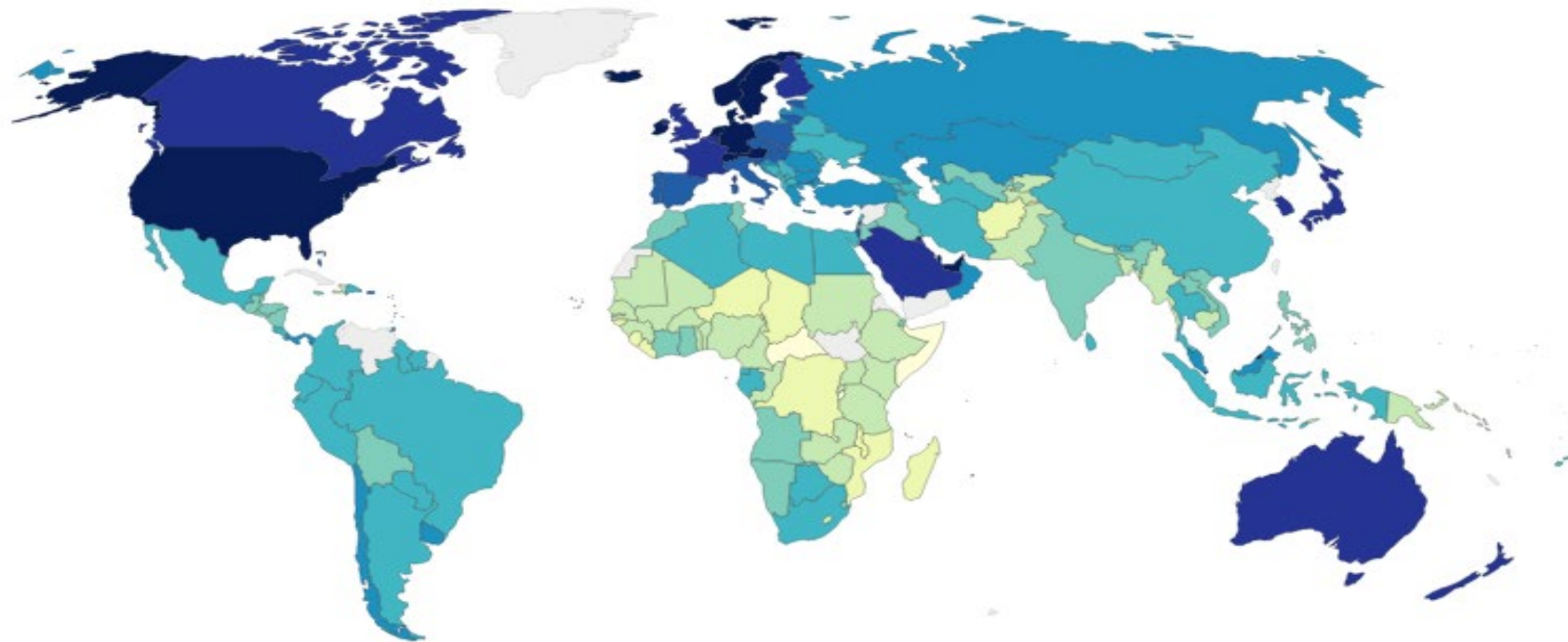
Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

GDP per capita, 2020

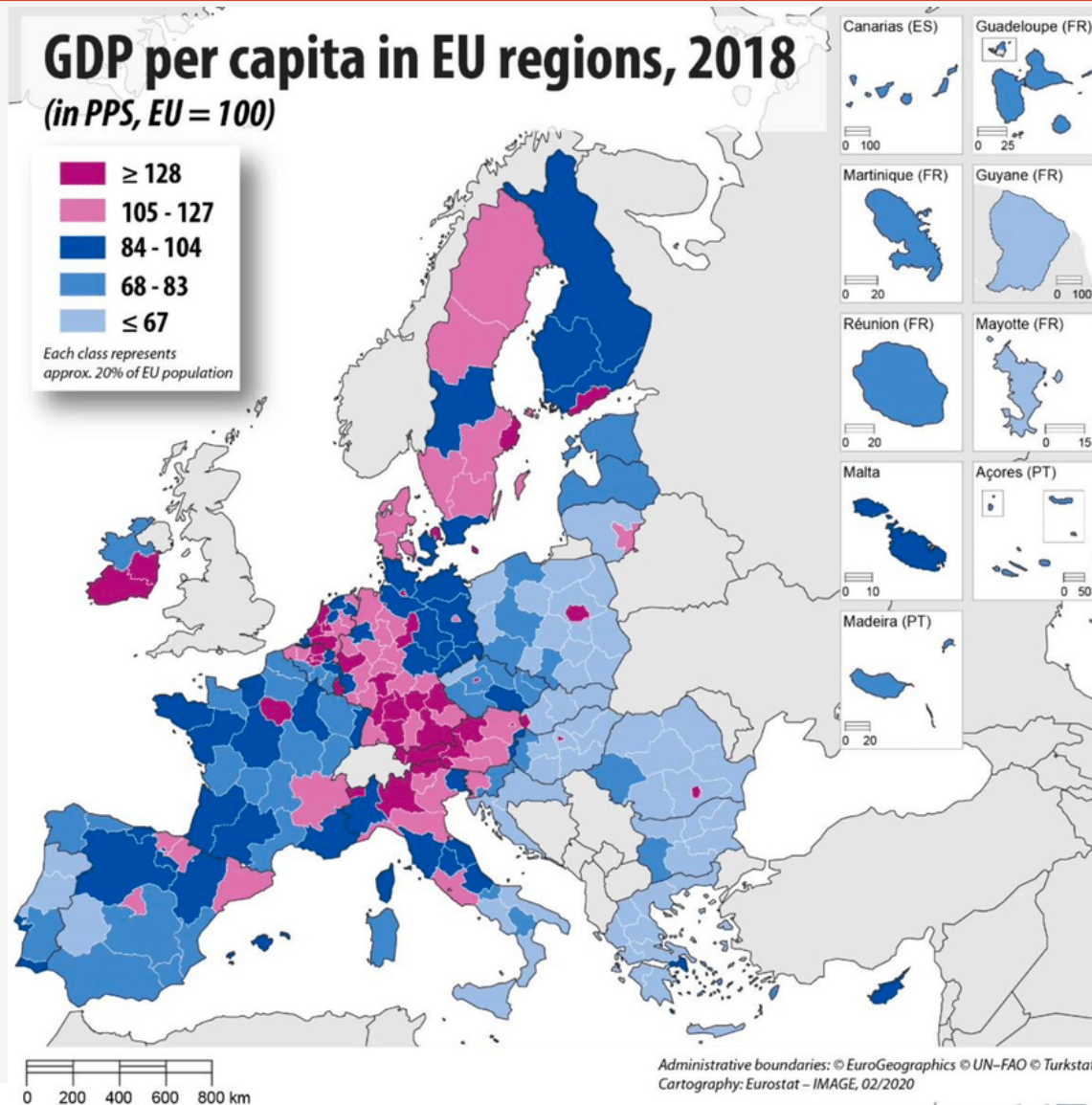
Measured in constant international- $\$$.

Our World
in Data



Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

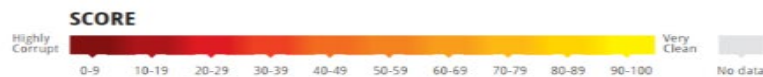
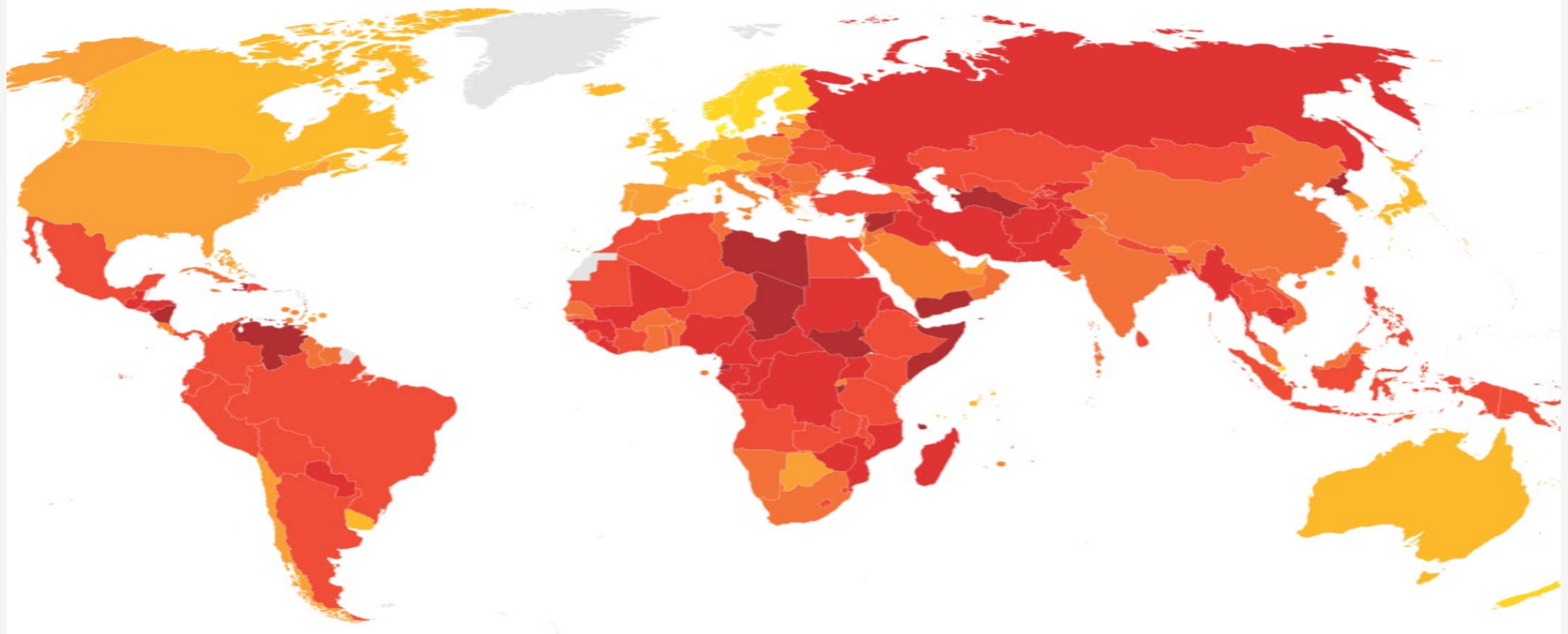


Eurostat 2021

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2022



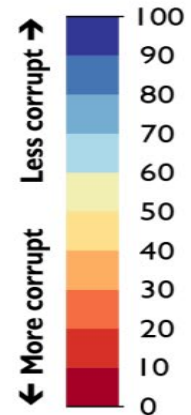
Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Corruption

Landgeist.com
 @Land_geist
 @Landgeist

Corruption Perceptions Index score

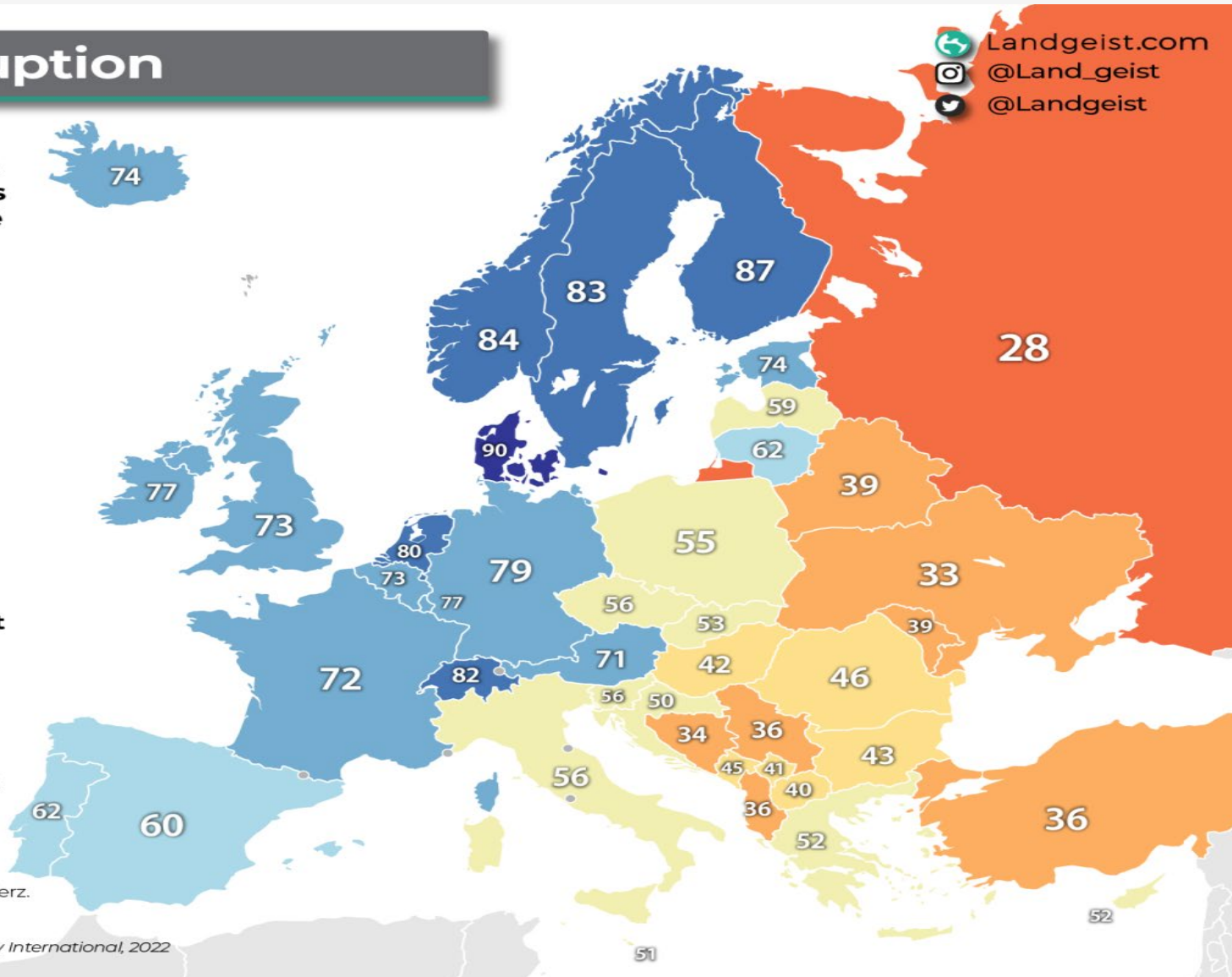


Least corrupt

-  Denmark 90
-  Finland 87
-  Norway 84

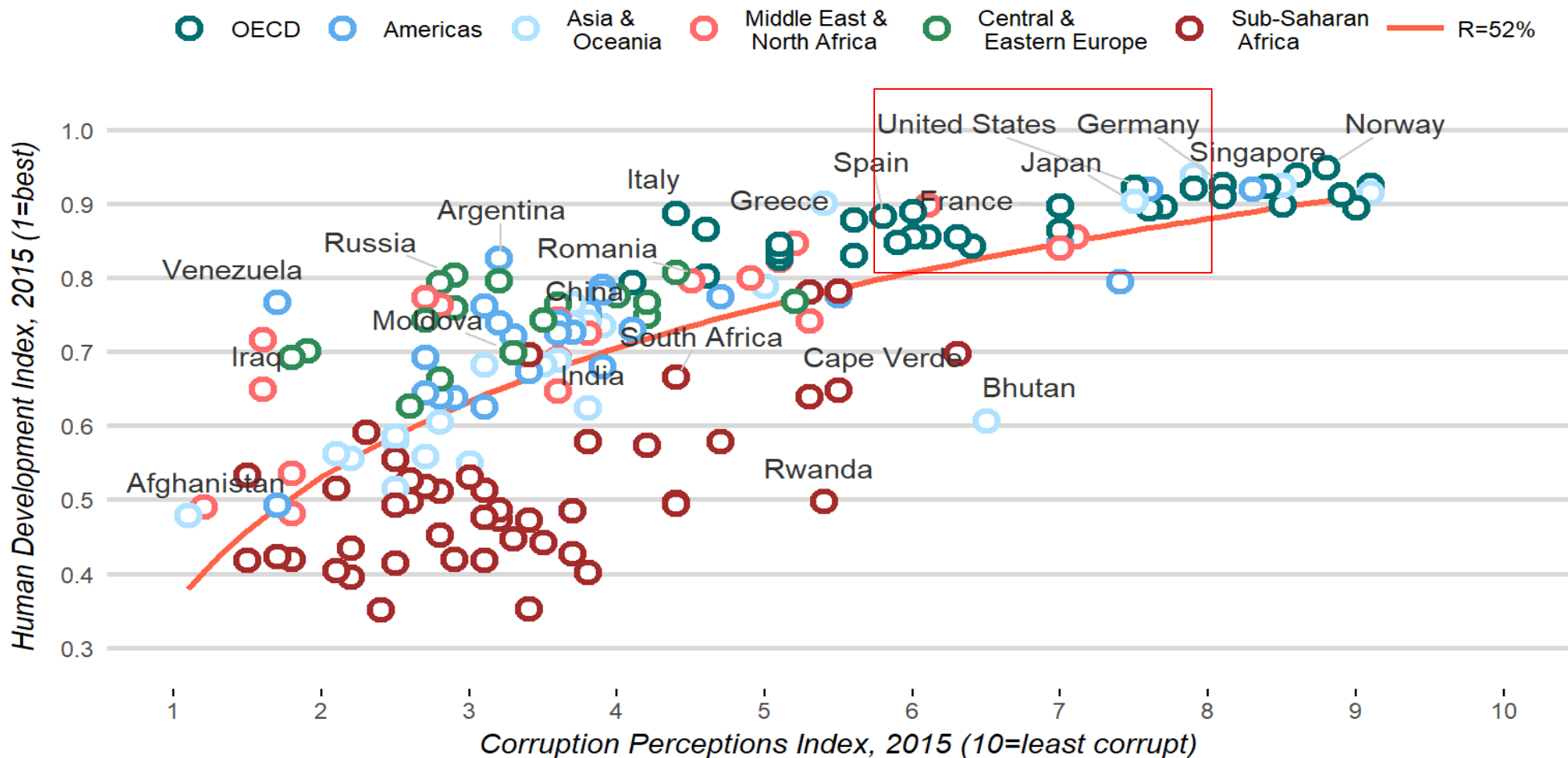
Most corrupt

-  Russia 28
-  Ukraine 33
-  Bosnia & Herz. 34



Source: Transparency International, 2022

Corruption and human development



Indicadores acumulados

España es la **14 economía del mundo en PIB** per cápita (2022). Pero

36 Índice de Competitividad Global 2022 OCDE

23 Índice de Integridad Pública 2019 OCDE

24 Índice Democracia 2022 *The Economist*

32 índice Libertad de Prensa 2022 RSF

31 Índice Facilidad negocios 2022 BANCO MUNDIAL

35 Índice Percepción Corrupción 2022 TRANSPARENCIA INTER.

47 Índice Libertad Económica 2022 *Wall Street Journal*

45 Índice Presupuesto Abierto 2019

48 Índice calidad parlamentaria y participativa 2022



En los informes Worldwide Governance 2020, índices **medios** en rendición de cuentas, estado de derecho y eficacia administrativa, y **medios-bajos** en estabilidad política, calidad regulatoria y control de la corrupción.



¿CUÁNDO **SE INCORPORA** A LA AGENDA LA NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN?

corrupción siempre ha habido; políticas públicas contra la corrupción, no

Políticas públicas contra la corrupción

Nacimiento de las políticas públicas contra la corrupción

Siempre ha habido corrupción. Tradicionalmente, la corrupción, cuando según las circunstancias se estimaba que era excesiva, **generaba escándalos** y crisis políticas.

Pero, hasta hace poco, la corrupción no era un “problema” social y político que mereciera una atención específica y obligara a pensar estrategias sistemáticas para hacerle frente: **no era objeto de una política pública.**



Historia de la corrupción LA VANGUARDIA PIERGIORGIO M. SANDRI 03/08/2012

• Los escándalos políticos llenan las páginas de la actualidad y los ciudadanos están cada vez más indignados. Pero las malas prácticas llevan siglos de historia y parecen inherentes al ser humano. Y si hoy, en el fondo, ¿lo que ocurre no fuera tan grave?

Políticas públicas contra la corrupción

Nacimiento de las políticas públicas contra la corrupción

- Inicios de la III Revolución Industrial y Tecnológica (1970-1990)
- Comienzo de la última globalización (1960-1990)
- Caída del Muro de Berlín y final del mundo bipolar (1989-1991)



CAMBIO DE PARADIGMA; desaparición de los bloques + más comercio

CONSECUENCIA: necesidad de estabilidad en las transacciones comerciales

Políticas públicas contra la corrupción

Nacimiento de las políticas públicas contra la corrupción



1989. Creación de un grupo de trabajo que empezó a desarrollar una estrategia coordinada entre los estados miembros para combatir el soborno.

<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>

1997. Se aprueba una **Convención de la OCDE para combatir el soborno** (corrupción) de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Políticas públicas contra la corrupción

Nacimiento de las políticas públicas contra la corrupción



2003

Convención de las **Naciones Unidas** contra la corrupción.

Medidas **preventivas**

Criminalización y fortalecimiento legal

Cooperación internacional

Recuperación de recursos

Asistencia técnica e intercambio de **información**

Proceso de **implementación**

2006

El Reino de España ratifica oficialmente la Convención.

[https://www.boe.es/eli/es/ai/2003/10/31/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/2003/10/31/(1))



¿EL IMPULSO EUROPEO DOMINA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN?

quizás no en el Norte y en el centro; pero sí en el Este y el Sur europeos

Políticas públicas contra la corrupción

El espacio europeo



1994. Los ministros de Justicia de los países del Consejo de Europa, declaran que la corrupción es una amenaza contra la democracia y los derechos humanos y **recomiendan** la creación de un grupo multidisciplinar sobre corrupción y crimen organizado.

1997. Resolución de 6 de noviembre de 1997 que establecía los 20 **principios** directores para la lucha contra la corrupción.

1999. Aprobación del **proyecto de Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)**. Desde 2000, es en una realidad operativa que ha desarrollado una intensa labor de coordinación de políticas contra la corrupción y prevención. <https://www.coe.int/web/greco/home>

El GRECO realiza evaluaciones periódicas de las políticas contra la corrupción de los estados que forman parte del grupo. <https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/168098c693>

Políticas públicas contra la corrupción

El espacio europeo



1988. se crea la **Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF)**, integrada en la Secretaría General de la Comisión Europea. Colabora con los organismos antifraude de los estados para luchar contra el fraude transnacional organizado.

1995. Se autoriza a la UCLAF a realizar investigaciones por iniciativa propia y, además, se obliga a los departamentos de la Comisión a informar a la UCLAF de las sospechas de fraude.

1999. El escándalo de la Comisión Santer lleva al Parlamento europeo a presionar para crear la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)** con mayor poder de investigación e independencia garantizada para investigar https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es:

- (1) **gasto de la UE:** Fondos Estructurales, fondos de política agrícola y desarrollo rural, gastos directos y ayuda exterior; o fondos Next Generation;
- (2) aspectos de los ingresos de la UE, principalmente los derechos de aduana;
- (3) **sospechas de faltas graves** del personal de la UE o miembros de instituciones de la UE.

Políticas públicas contra la corrupción

El espacio europeo



1999. El Consejo de la Unión aprueba en 1999 un proyecto de **Eurojust** para reforzar la cooperación judicial.

2007. Tratado de Lisboa: “para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear una Fiscalía Europea a partir de Eurojust”.

2017. Se crea la **Fiscalía Europea** en el marco del procedimiento de cooperación reforzada. Actualmente son 22 los países participantes, entre ellos **España**.

2019. El Parlamento y el Consejo designaron de común acuerdo a la primera **fiscal general europea**, con un mandato no renovable de siete años.

1 de junio de 2021 la Fiscalía Europea empezó a funcionar de manera operativa.

<https://www.eppo.europa.eu/>



LA REALIDAD ESPAÑOLA (**ESTATAL**) CONTRA LA
CORRUPCIÓN

la inhibición de la política institucional (y social)

Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

Persecución policial



COMISARÍA GENERAL DE POLICÍA JUDICIAL



Unidad Central Operativa (UCO)

Persecución del Ministerio Fiscal



La **Fiscalía Especial contra la Corrupción** y la Criminalidad Organizada cuenta con:

unidades de apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE),

así como con **unidades adscritas** de la Policía Nacional y de la Guardia Civil

Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

Persecución judicial

Año

Periodo

BUSCAR



Consejo General
del Poder Judicial

PERSONAS Y PROCEDIMIENTOS EN LOS QUE ESTÁN INCURSOS/AS

NÚMERO TOTAL DE ACUSADOS/AS Y PROCESADOS/AS - PROCEDIMIENTOS ABIERTOS

	Hombres			Mujeres			Personas Jurídicas	Nº de procedimientos
	Españoles	UE	Extracomunitarios	Españolas	UE	Extracomunitarias		
Tribunal Supremo	0	0	0	0	0	0	0	0
Audiencia Nacional	0	0	0	0	0	0	0	0
CC.AA.	41	0	0	7	0	0	11	10
Total	41	0	0	7	0	0	11	10



Referencias dispersas de ámbito estatal general

2020. Aprobación del **IV Plan del Gobierno Abierto**, con referencias a sistemas preventivos de integridad pública y protección de denunciantes.

COMPROMISOS DE INTEGRIDAD



IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024

Sistemas preventivos de integridad pública



Diagnóstico y mejora de los sistemas de integridad pública

Regulación de un registro de grupos de interés obligatorio



Modificación de la ley de incompatibilidades de personal empleado público



Integridad en la inteligencia artificial



Protección de denunciantes



Regulación para proteger a **denunciantes de corrupción o fraude**:
- Canales protegidos
- Prohibición de represalias

Políticas públicas contra la corrupción

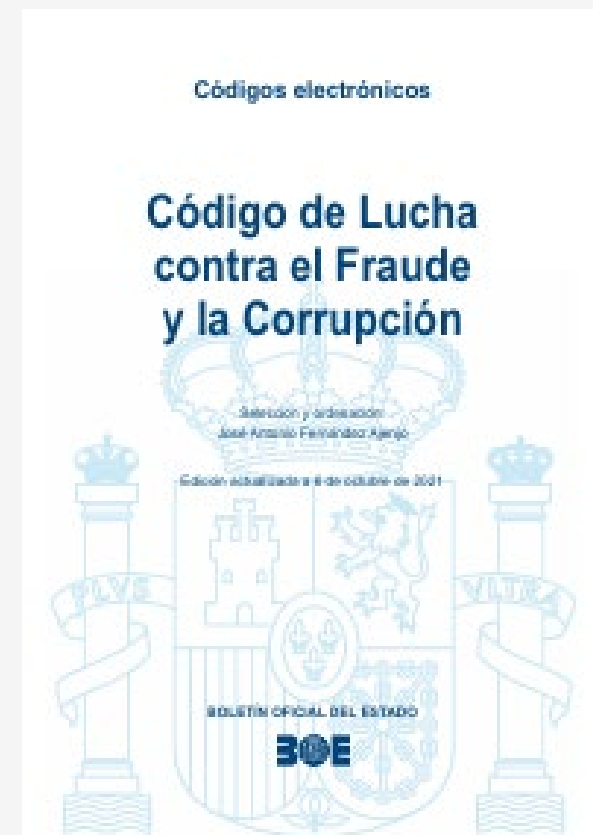
El ámbito estatal español



Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (**SNCA**), dependiente de la IGAE (Intervención General de la Administración del Estado). El SNCA es el órgano encargado de coordinar las acciones para proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude en colaboración con la OLAF. 19/7/2015.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (**OIReScon**) es un órgano colegiado independiente de la AGE para velar por la correcta aplicación de la legislación, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades en la contratación pública. 5/5/2018.

El **BOE** publica un interesante Código de Lucha contra el Fraude y la Corrupción. Mayoría de normas autonómicas https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=322_Codigo_de_Lucha_contr_a_el_Fraude_y_la_Corrupcion&tipo=C&modo=2



Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

Agencias Antifraude en España

- Cataluña, 2008 (Ley 14/2008)
- Comunitat Valenciana, 2016 (Ley 11/2016)
- Islas Baleares, 2016 (Ley 16/2016)
- Andalucía, 2021 (Ley 2/2021)
- Navarra, 2022 (Ley Foral 7/2018)

Agencias creadas, sin actividad

- Aragón, Ley 5/2017

Buzones de denuncia en portales de Transparencia

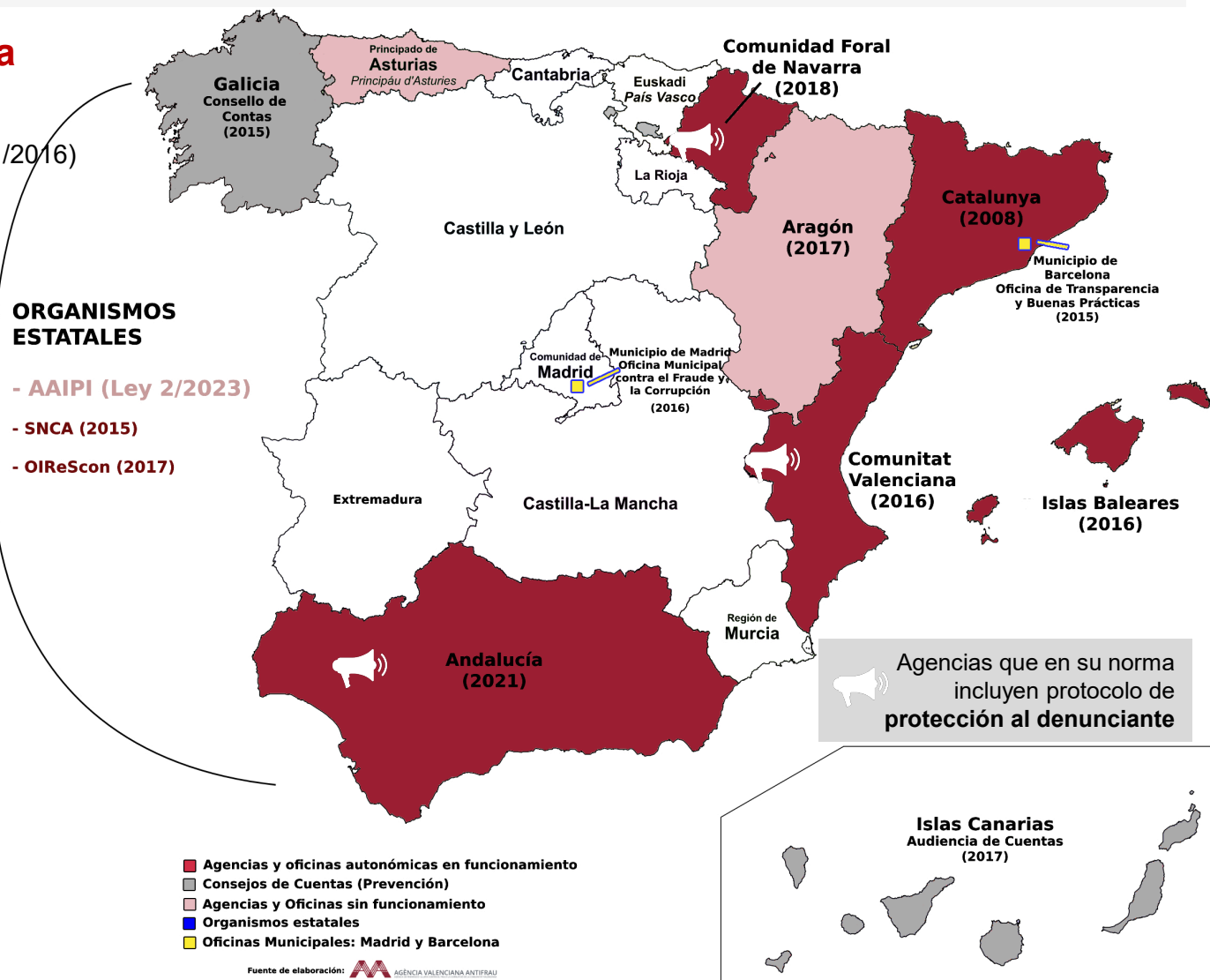
- Asturias, Ley 8/2018

Agencias municipales

- Barcelona, 2015
- Madrid, 2016

Servicios Gobierno de España

- SNCA, 2015
- OIReScon, 2017
- AAIPI (Le 2/2023)



Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

2019. Se aprueba de **Directiva UE 2019/1937** de protección a las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

17/12/2021. Momento en el que la directiva entra en vigor y finaliza el tiempo para la transposición de la directiva al derecho español en forma de ley <https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf>



9 de febrero de 2022. La Comisión Europea abre expediente al Reino de España por no haber transpuesto la directiva al ordenamiento español.



LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

«BOE» núm. 44, de 21 de febrero de 2023



EL SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

en los últimos años, se ha dado un paso adelante

Políticas públicas contra la corrupción

El sistema valenciano de integridad pública

Ley 2/2015

- Transparencia y Gobierno abierto (modificada por Ley 2/2016)

Ley 22/2018

- Inspección General de Servicios

Ley 25/2018

- Grupos de interés

Ley 8/2016

- Incompatibilidades y conflictos de interés

Ley 8/2018

- Responsabilidad social

Ley 4/2021

- Función Pública

Ley 5/2016

- Cuentas abiertas

Ley 11/2016

- Agencia Valenciana Antifraude

Ley 1/2022

- Transparencia y Buen Gobierno

Políticas públicas contra la corrupción

El sistema valenciano de integridad pública

Informes de **calidad de gobierno por regiones europeas** del Quality of Government Institute de la Universidad de Göteborg 2013-2021



QoG



2013



2021



LAS DOS **PERSPECTIVAS PRINCIPALES** DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN: PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN

como en medicina, más vale prevenir que curar; pero no sólo con prevención basta

Políticas públicas contra la corrupción

Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción



La Convención de Naciones Unidas trata de integrar la perspectiva preventiva y de persecución.



Las normas, iniciativas y organismos de la UE tienden a incidir más en la perspectiva persecutoria, sin excluir iniciativas preventivas.



En este momento, España, en sus instituciones centrales, ha centrado toda su actuación en políticas persecutorias.



Las iniciativas valencianas se orientan a potenciar políticas preventivas.



¿LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN SEGÚN LA **PERSPECTIVA** DEL ÁMBITO DELICTIVO?

la persecución policial y judicial ejes centrales contra la corrupción

Políticas públicas contra la corrupción

Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción



La corrupción es un problema de...

La solución es...

delincuencia por

Con carácter general, persecución policial general + Fiscalía + sistemas de control, y además

Aprovechados inmorales

Policía especializada para cada tipología delictiva + Especialización judicial

Crimen organizado

Colaboración policial y judicial internacional + Colaboración gubernamental independientes + Transparencia

Tramas políticas, empresariales, funcionariales

Transparencia+ rendición de cuentas + organismos independientes + calidad institucional + ética pública



¿LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN SEGÚN LA **DINÁMICA** DEL PROCESO DE LA CORRUPCIÓN?

el conocimiento y la prevención ejes centrales contra la corrupción

Políticas públicas contra la corrupción

Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción

La corrupción es un problema de...	La solución es...
Ética La corrupción está motivada por un sistema personal de valores egoístas	Resolver el dilema moral Ética pública + códigos éticos + ética personal + cultura cívica ciudadana
Agente principal La corrupción está motivada porqué quien toma las decisiones puede ser corrupto	Evitar el personalismo Calidad institucional + pluralismo en las decisiones + transparencia + rendición de cuentas + Contrapoderes
Acción colectiva La corrupción está motivada porque no se rompe el círculo vicioso de la corrupción	Romper el círculo vicioso Calidad institucional + transparencia + rendición de cuentas + contrapoderes + debate público + interés general
Valores sociales dominantes La corrupción está motivada porque es un comportamiento legitimado y esperable	Enfrentarse a la comunidad Sistemas de protección + compromiso social y político + entender los mecanismos de la baja y la alta corrupción



Políticas públicas contra la corrupción

Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción

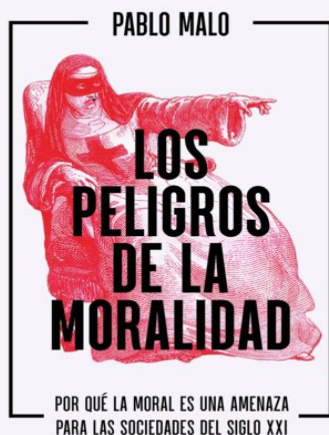
La corrupción es un problema **ético y personal**, una batalla entre lo bueno y lo malo, entre **el bien y el mal**



La respuesta debe ser moral: **hacer lo correcto.**

Cada persona estructuramos nuestro sistema ético o moral de acuerdo con criterios de ética civil, principios religiosos, moralismo social, puritanismo no religioso...

DOS DIFICULTADES DE LA RESPUESTA ÉTICA



DEUSTO

Los principios éticos plenamente compartidos solo pueden servir para ordenar y organizar grupos humanos muy pequeños (5-10 personas). La ética y la moral (sistemas de valores), en términos sociales, nos separa y, potencialmente nos enfrenta cuando moralizamos las opciones políticas.

La **ética pública** en las sociedades abiertas y **democráticas** solo puede ser plural y discusiva, producto de un debate colectivo, coherente con los valores dominantes en la sociedad, **cambiante** y basada en con **principios generales de convivencia**; pero sin imposición de una ética concreta basada en los valores de una persona o grupo.

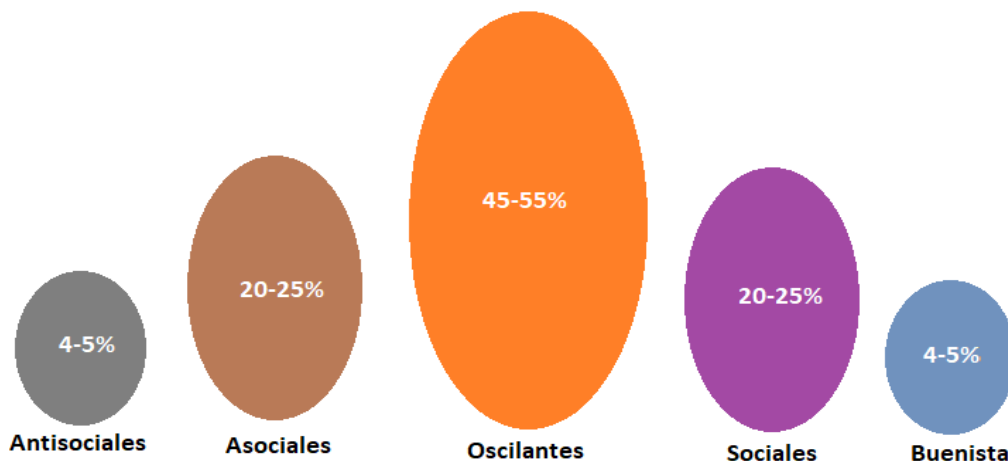
Neurología
de la maldad
Mentes predatoras y perversas
ADOLF TOBEÑA

Plataforma
Actual



Una exploración del mal
para blindarnos frente a él

Tendencias de carácter y comportamiento domientes (no predeterminadas) de base bioneuronal



UNA ÉTICA DE MÍNIMOS NO ES CUALQUIER COSA

Artículo 52. Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta.

Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes.

Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.



Políticas públicas contra la corrupción

Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción

UNA ÉTICA DE MÍNIMOS NO ES CUALQUIER COSA

Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación e identidad sexual, expresión de género, características sexuales, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.
6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.



UNA ÉTICA DE MÍNIMOS NO ES CUALQUIER COSA

Artículo 54. Principios de conducta.

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados.
2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.



La corrupción es un problema de **agente principal**
existe porque hay sistemas de decisión pública mal diseñados

Ecuación (del riesgo de) corrupción [Klitgaard]

$$C = M + D - A$$

Corrupción

=

Monopolio de la decisión

+

Discrecionalidad en las decisiones

-

Accountability (rendición de cuentas)

Políticas públicas contra la corrupción

Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción

La **solución** pasaría por

evitar el personalismo en la toma de decisiones,
lógicas pluralistas en la toma de decisiones,
evitar las dinámicas corporativas o de grupo cerrado,
transparencia y rendición de cuentas efectivas,
mecanismos de contrapoderes y control reales,
función pública profesional,
autorresponsabilidad...



UN INCONVENIENTE

Es una mirada que sigue centrando la atención en la corrupción como dilema moral o ético, y que tiende a ignorar que, principalmente, es un problema de acción colectiva y de aceptación social.

Más allá del dilema personal, la corrupción suele ser producto de tramas organizadas y generar una redistribución social de recursos espuria, pero aceptada por sectores sociales, en ocasiones, significativamente grandes.

La corrupción en los países democráticos depende esencialmente de la **(in)capacidad** colectiva (por razones culturales, sociales, políticas...) para romper el círculo vicioso o **sistema de incentivos perversos** de las dinámicas corruptas



Políticas públicas contra la corrupción

Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción

Cuando domina el **sistema de incentivos perversos** se asienta la idea de que la corrupción es inevitable y aparece la imagen en términos sociales de que todos ganan y los honrados pierden (personalmente y en oportunidades para su familia), o, peor aún, cuando la legitimación social de la corrupción es muy alta, se impone radicalmente la lógica de la **solidaridad primaria** (el beneficio personal, familiar, grupal propio) por encima del interés general.

La respuesta pasa por

Mecanismos de protección de personas denunciantes

Ruptura de los sistemas de clientelismo social y político

Romper los mecanismos que conectan y legitiman la baja y la alta corrupción

Desarrollar formas de compromiso social y político fuertes y mantenidas en el tiempo



Políticas públicas contra la corrupción

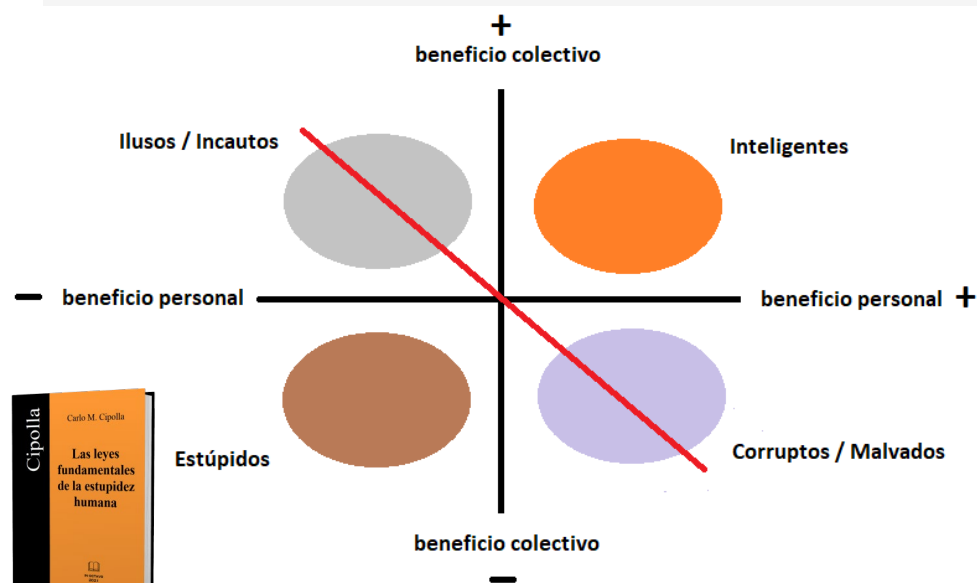
Perspectivas de las políticas públicas contra la corrupción

DOS DIFICULTADES

Una acción colectiva intensa es difícil de mantener temporalmente porque los agentes sociales y, sobre todo, los políticos cambian de forma relativamente rápida. Son necesarias políticas públicas anticorrupción sólidas y mantenidas en el tiempo. Todas las políticas públicas de **éxito** tienen consensos sociales y políticos transversales, y se han aplicado, en lo esencial, **sin grandes cambios durante mucho tiempo**.



Las formas de corrupción también cambian, se adaptan y pueden obstruir la acción social y política; especialmente, cuando el grupo que se beneficia de la práctica corrupta tiene una posición de poder fuerte y tiene apoyos sociales. No hay que olvidar que las **políticas corruptas** generan **beneficios** a una parte de la sociedad, que las legitima.





¿SE PUEDE **LUCHAR** CONTRA LA CORRUPCIÓN CON ÉXITO?

Sí, siempre y en todo lugar

Políticas públicas contra la corrupción

Final

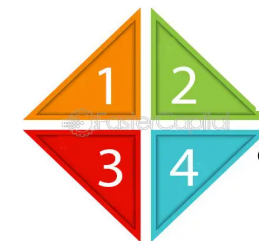
Podemos reducir el nivel de corrupción de forma significativa, siempre que entendamos que

1. La corrupción no es una enfermedad social puntual ni una desviación personal. **NO** ha habido ni habrá países con *corrupción cero*. Es una **realidad histórica** habitual y muy extendida.
2. La corrupción es compleja y resiliente. Se **reinventa** y cambia continuamente.
3. Las **formas** de corrupción son diferentes dentro de un país y entre países.
4. No hay una única manera de **combatir** la corrupción. Las **estrategias** anticorrupción deben ser **flexibles**, asumir que tendrán reacciones en contra y ser, también, políticamente sólidas, con alianzas amplias.
6. Las intervenciones anticorrupción aisladas e incluso las agencias especializadas tienen una capacidad de acción limitada. La eficacia de la lucha anticorrupción siempre depende del mantenimiento en el **tiempo** de una acción política (entendida en el sentido social e institucional amplio) decidida.
7. Para su éxito, las políticas anticorrupción necesitan incorporar la dimensión transnacional y compromisos de cooperación **internacional**.

Causes and Consequences

Socioeconomic Factors

Political Factors



Cultural and Societal Factors

Consequences of Corruption

Políticas públicas contra la corrupción

Final

Es básico también que superemos algunos tópicos

ni la corrupción es exclusivamente ni principalmente política
ni la corrupción no es solo algo “de los políticos”,
ni los principales beneficiarios de la corrupción son necesariamente políticos,
ni la política es algo exclusivamente de los políticos

Pero porque la **política** (acción colectiva) y los **políticos** (personas concretas, generalmente encuadradas en partidos) tratan sobre la gestión justa de los asuntos públicos y determinan el interés general en cada momento, las consecuencias de la **corrupción** en el ámbito público son devastadoras para la confianza social y la buena administración.



Puede parecer paradójico, pero, aunque la corrupción más negativa y deseducadora para la sociedad se da en la **política**; es también en la política institucional y social donde deben nacer y consolidarse los mecanismos más sólidos para frenarla y reducirla de manera eficaz.

Políticas públicas contra la corrupción

Apéndice

Del artículo de Rafael Jiménez Asensio con el título *¿La (irreversible) descomposición de lo público?*, subrayamos 10 aspectos de los muchos que señala el autor sobre los problemas de calidad institucional en España. <https://rafaeljimenezasensio.com/2022/02/13/la-irreversible-descomposicion-de-lo-publico/>

1. No funciona el principio de **separación de poderes**. El sistema político institucional ha perdido la legitimidad.
2. La política no gobierna con **mirada estratégica**, está atada a la contingencia.
3. No hay alineamiento real entre **política y gestión**. El sistema público-institucional vive en compartimentos estancos con baja interacción.
4. Las políticas se cuartejan en estructuras de **gobierno multinivel** poco coordinadas.
5. La **alta administración** está colonizada por los partidos, sin posibilidad de dirección pública profesional. Aplicación inadecuada de la libre designación y los concursos.

Políticas públicas contra la corrupción

Apéndice

6. Las Administraciones públicas no impulsan **políticas públicas transformadoras**, son máquinas repartidoras de recursos públicos ya tasados (pensiones, retribuciones) o discrecionalmente distribuidos por medio de subvenciones, ayudas o contratos.
7. La **transformación digital** está empeorando los servicios públicos, con abandono de la atención ciudadana y desarrollo de la brecha digital.
8. Las administraciones son **organizaciones antiguas**, rígidas e inadaptadas.
9. Las AAPP están perdiendo su **talento interno** por jubilaciones masivas. En un momento de declive del mérito y la capacidad en el acceso, con pocas oposiciones realmente libres y con fenómenos de *aplantillamiento* automático de miles de plazas: todo ello rebaja los estándares profesionales.
10. El **interés general** se ha convertido en un eufemismo formal, pues está dando paso a una **privatización real de lo público** por cuatro grupos: *a)* los partidos, *b)* el sindicalismo, *c)* por un empleo público en zona de confort, *d)* por las empresas que se benefician de todas las carencias indicadas.

Políticas públicas contra la corrupción

Cita



El mal no es nunca "radical", sólo es extremo, y carece de toda profundidad y de cualquier dimensión demoníaca. Puede crecer desmesuradamente y reducir todo el mundo a escombros precisamente porque se extiende como un hongo por la superficie.

Hannah Arendt
1906-1975

Si las personas fueran ángeles no serían necesarios ni los controles externos ni los internos sobre el gobierno. Pero como no es así: control, control y control [de unas instituciones sobre las otras, y de la ciudadanía sobre todas]

James Madison
1751-1836





AGÈNCIA VALENCIANA ANTIFRAU

Moltes gràcies per la vostra atenció

formacio@antifraucv.es



Carrer Navellos, 14 3^a. 46003 València
[+34 962787450](tel:+34962787450) - www.antifraucv.es