



Revista Española de la Transparencia

Núm. 15. Segundo semestre. Julio-diciembre de 2022, pp. 181-205

ISSN 2444-2607. www.revistatransparencia.com

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.219>

ESTUDIOS Y ARTÍCULOS

Reflexiones y propuestas para combatir la corrupción pública en la administración local

Alberto Vaquero García¹

*GEN-Universidade de Vigo
España*

ORCID: [0000-0002-8697-4847](https://orcid.org/0000-0002-8697-4847)

María Cadaval Sampedro

*Universidade de Santiago de Compostela
España*

ORCID: [0000-0001-7948-6004](https://orcid.org/0000-0001-7948-6004)

RECIBIDO: 3 de marzo de 2022

ACEPTADO: 17 de septiembre de 2022

RESUMEN: En los últimos años la administración pública en España ha sufrido las consecuencias de la corrupción, con especial virulencia en el mundo local. La elevada atomización de la planta local suele implicar unos sistemas de control menos exigentes, con mayores facilidades para la corrupción, especialmente en materia de urbanismo. Esta reducida dimensión también supone una escasez de medios, tanto personales como materiales y tecnológicos, lo que puede mermar la lucha contra la corrupción.

¹ Alberto Vaquero García es Profesor Titular de la Universidad de Vigo e investigador del grupo GEN (Governance and Economic research Network). Ha publicado en revistas nacionales internacionales indexadas y diferentes capítulos de libro internacionales y nacionales. Sus principales líneas de investigación son la Economía Pública y Economía Regional. Es codirector de Red Localis y miembro de la Red de Investigadores en Financiación Autonómico y Descentralización Financiera de España y del grupo Global Entrepreneurship Monitor (GEM)-Galicia.

María Cadaval Sampedro es Profesora Contratada Doctora de la Universidad de Santiago de Compostela. Es especialista en Federalismo fiscal y Descentralización y Hacienda autonómica y local. Directora de la Cátedra Iberoamericana es miembro del Foro Económico de Galicia y del grupo de trabajo Galicia 2040. Pertenece a RIFDE, Red Localis y al Observatorio Internacional de la Regulación de las Entidades del Sector Público (OIRESP). Es codirectora de la Agenda Urbana 2030 de Santiago de Compostela.

En base a lo anterior, este trabajo propone una serie de actuaciones para reducir la corrupción pública en la administración local, entre las que se señalan la necesidad de contar con una regulación estatal de los lobbies, dotar un estatuto de protección para los denunciantes de buena fe y un régimen sancionador apropiado, promover el gobierno abierto, con el reconocimiento explícito al derecho de acceso a la información, deslindar el ámbito de administración del propio de gobierno, aprovechar los avances en *Big Data* y la Inteligencia Artificial en la prevención y corrección de comportamientos fraudulentos dentro de la administración, exigencia de información a los empleados públicos y la creación de oficinas autonómicas antifraude.

PALABRAS CLAVE: corrupción, entidades locales, transparencia, rendición de cuentas.

CONTENIDOS: 1. Introducción. 2. La corrupción pública como problema multidimensional. 3. Los efectos de la corrupción. 4. La cuantificación de la corrupción pública. 5. La incidencia de la corrupción en la administración local. 6. Recomendaciones y propuestas de mejora. 7. Conclusiones.

Reflections and proposals for combating public corruption in local administration

ABSTRACT: In recent years, public administration in Spain has suffered the consequences of public corruption. This problem has been especially relevant in the local sphere. The high atomization of the local level usually implies less demanding control systems with greater incentives for public corruption, especially in urban planning. This reduced size implies a scarcity of resources, both personal, material and technological, and can lead to a lower intensity of the fight against corruption.

Based on the above this paper proposes a series of actions to try to reduce public corruption in the local government, including state regulation of lobbies, a statute of protection for bona fide whistleblowers and an appropriate sanctioning regime, and the promotion of open government, with explicit recognition of the right of access to information, separating the sphere of administration from the sphere of government, taking advantage of advances in Big Data and Artificial Intelligence in the prevention and correction of fraudulent behaviour within the administration, requiring information from public employees and the creation of regional anti-fraud offices.

KEYWORDS: corruption, local entities, transparency, accountability.

1. Introducción

La corrupción es la "plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad. Socava la democracia y el estado de derecho, para dar pie a violaciones de los derechos humanos, distorsión de los mercados, menoscaba la calidad de vida y permitir el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana" (Resolución 58/4 de la Asamblea General de la Convención de Naciones Unidas del 31 de octubre de 2003). La corrupción "es una de las cuestiones más corrosivas de nuestro tiempo. Malgasta los recursos públicos, aumenta la desigualdad económica y social, alimenta el descontento, la polarización política y disminuye la confianza de las instituciones" (OCDE, 2017).

Estas definiciones de corrupción sitúan el fenómeno a nivel mundial, afectan a todos los países con independencia de su tamaño o grado de desarrollo, aunque sus efectos son mayores en aquellos que cuentan con menos recursos, puesto que este comportamiento reduce notablemente la capacidad de los gobiernos para proveer servicios básicos y combatir la desigualdad, siendo un obstáculo para el desarrollo económico.

Si bien durante mucho tiempo el término corrupción fue tabú para las Administraciones Públicas (AA. PP), paulatinamente se fue incorporando a su vocabulario, al mismo tiempo que la sociedad comenzó a ser consciente de la necesidad de combatirla.

Ninguno de los tres niveles de la Administración Pública española está libre de la existencia de prácticas corruptas, aunque estadísticamente es más probable en el ámbito local. Los más de 8.000 municipios y la menor capacidad de control y falta de medios en buena parte de estas entidades de menor tamaño poblacional hacen que esta actuación sea más propensa en este nivel de administración.

En consecuencia, resulta necesario realizar un estudio específico de la corrupción para la administración local, con el objetivo de proponer medidas para combatirla. Para abordarlo, este artículo presenta la siguiente estructura: tras esta introducción, en el segundo apartado se aborda la corrupción pública como un problema multidimensional, comenzando por su concepto, efectos y valoración de su incidencia en el mundo local. El tercero se centra en describir los efectos de la corrupción pública. Mientras, el cuarto capítulo realiza una aproximación a su cuantificación para, a continuación, abordar la corrupción pública a nivel local en España y, en el sexto se recogen una serie de recomendaciones y propuestas de mejora para reducir la corrupción pública a nivel local desde una perspectiva multinivel. Finalmente se recogen las conclusiones.

2. La corrupción pública como problema multidimensional

El término corrupción procede del latín "corruptio" y su significado está relacionado con dañar, pervertir, sobornar o causar depravaciones. La Real Academia Española (RAE) define el término corrupción en las organizaciones, especialmente en las públicas, como una práctica consistente en la utilización indebida o ilícita de las funciones de aquellas en provecho de sus gestores.

El Convenio Civil sobre Corrupción del Consejo de Europa, de 4 de noviembre de 1999, definió a la corrupción como el hecho de "solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecta al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa indebida²".

La corrupción pública se caracteriza por ser una práctica en la que una persona abusa de sus funciones dentro de un gobierno o partido político para obtener provecho económico y ventajas. En sentido amplio (Jiménez, 2008) señala que la corrupción pública es cualquier abuso de poder que busca alcanzar un beneficio privado.

A partir de esta primera aportación, la corrupción pública puede entenderse como el uso indebido de la posición dentro de la administración o de vínculos con ésta, para alcanzar cierta ventaja ilegítima para uno mismo o para terceros, en contra de los intereses de la ciudadanía. Esta aproximación se puede completar con la definición propuesta por Villoria (2006, 2013) que señala que la corrupción pública es fruto de aquellas acciones u omisiones relacionadas con la utilización abusiva de recursos públicos para intereses privados, por medio de transacciones clandestinas que se traducen en la violación de ciertos comportamientos. Con todo, en la práctica no resulta sencillo determinar los límites de la corrupción pública, ya que, en ocasiones la labor del gestor público puede llegar a confundirse con el interés personal. En casos extremos, el deseo del cargo electo por volver a ser elegido puede provocar corrupción pública, por ejemplo, a través del intercambio de favores por votos.

Habitualmente la corrupción pública es entendida como el abuso de funciones, el cobro de comisiones, la recepción de regalos, la evasión de impuestos, el soborno y el nepotismo. Todo esto resulta más patente en aquellos sistemas que cuentan con escasos controles, al existir una mayor impunidad y beneficios. En consecuencia, la existencia de elevados niveles de corrupción pública puede ser interpretada como un fallo en la estructura institucional, sobre todo en relación con la capacidad de

² Artículo 2 del Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa.

gobernar. Por el contrario, si la estructura institucional es efectiva, será mucho más sencillo detectar y castigar estos comportamientos.

La corrupción pública permite dos aproximaciones. Una primera, de naturaleza puntual y no muy extendida. Y, una segunda, donde se ve como una práctica normalizada dentro del funcionamiento habitual de la administración. Aunque las dos deben evitarse, el segundo tipo de corrupción resulta mucho más peligroso y difícil de erradicar.

Es habitual emplear el término corrupción pública para referirse a todas aquellas malas praxis realizadas en el marco público, si bien, es preciso delimitar su alcance. En primer lugar, está la corrupción política (*grand corruption*) que se produce cuando un cargo público se encuentra implicado de forma directa o indirecta. En segundo lugar, está la corrupción administrativa (*petty corruption*), que se produce cuando interviene un empleado público. A diferencia de la corrupción política, la generalización de la corrupción administrativa va acompañada de una corrupción sistémica, que la convierte en más grave. Este tipo de corrupción afecta a todos los niveles y áreas de la administración pública, se basa en redes clientelares que resultan complicadas de combatir, al formar parte de la propia cultura de funcionamiento. Todas ellas pueden darse en el nivel estatal, regional o local de gobierno, tanto en áreas de regulación como de contratación o concesión (Villoria, 2014 y Jimenez, 2012).

Son varias las teorías sobre el origen y causas de la corrupción pública, para las que se carecen de modelos suficientemente formalizados, más allá de la abundancia de investigaciones aisladas sobre casos concretos, por lo que resulta difícil poder obtener una única respuesta sobre sus determinantes. Es habitual pivotar el funcionamiento de la administración pública sobre una excesiva regulación, lo que incrementa el riesgo de que las personas que desempeñan un cargo o un empleo público puedan quedarse con las "cuasi-rentas" que las generaciones impuestas por esa regulación permiten. Así, la corrupción pública aparece como una forma de esquivar los costes de los "fallos" cometidos por la administración pública a la hora de regular. En este caso, algunas empresas pueden estar dispuestas a pagar cierto "precio" por evitar los excesivos costes de la regulación y entender las prácticas corruptas como un instrumento necesario para poder realizar una prestación o una venta a la administración pública.

3. Los efectos de la corrupción

Los efectos o impactos que genera la corrupción pública son de tres tipos: político, social y económico. Veamos a continuación sus notas básicas.

El impacto político. Las prácticas corruptas no solo mantienen, sino que consolidan la desigualdad social, puesto que al convertir en perenne la dependencia clientelar, propia de los sistemas corruptos. Al tratarse de una asignación socialmente injusta, la corrupción perpetua las diferencias iniciales de renta y riqueza.

En este marco, la clase política deja de actuar como catalizador de las demandas sociales y prima su interés particular. Como los responsables públicos procuran su propio provecho, su comportamiento entra en conflicto con el interés general de la ciudadanía y perjudica el funcionamiento de la gestión pública, provocando prevaricación, malversación de recursos públicos y soborno.

El impacto social. La existencia de actividades corruptas resulta incompatible con el desarrollo y la consolidación de prácticas democráticas, al limitar el papel de la administración pública como agente facilitador de las demandas de la ciudadanía.

La corrupción reduce la protección y la prestación de servicios públicos por el menor gasto público, lo que agrava las desigualdades sociales, mina la confianza del Estado, las instituciones y los gobiernos (Comisión Europea, 2017).

El impacto económico. La corrupción distorsiona las decisiones de inversión y producción, al tiempo que limita, e incluso puede impedir, el cumplimiento de las premisas de eficiencia y equidad, que deben estar siempre presentes en la actuación pública. Este comportamiento no prima la competitividad en la asignación de ofertas públicas, sino la capacidad de influencia del concursante de bienes y servicios sobre la persona responsable de la toma de decisiones. En consecuencia, la corrupción perjudica notablemente la sostenibilidad de los presupuestos públicos, reduce las dotaciones para la inversión y genera tensiones sobre la deuda pública (Comisión Europea, 2017).

Además, la corrupción empeora el clima en el que se desarrolla la actividad económica, aumenta el clientelismo e incentiva la provisión de bienes y servicios en cantidades insuficientes, de peor calidad y mayor coste. Las tramas corruptas pueden también derivar en la aprobación de proyectos públicos innecesarios.

Así, a mayor posibilidad de recibir un trato de favor por parte de los responsables políticos, aumenta el número e importe del gasto público que será necesario aprobar por encima de la dotación óptima y/o necesaria. Esto incrementa las posibilidades de obtener pagos ilegales a través de incentivos o sobrecostes. De extenderse esta práctica, habrá menos dotaciones para actuaciones prioritarias (por ejemplo, educación) para tratar de compensar el desvío de fondos que supone estas prácticas.

Al mismo tiempo, la corrupción pública genera grandes cantidades de dinero opaco (economía sumergida y fraude fiscal), reduce los ingresos públicos, generando una mayor carga tributaria para los contribuyentes cumplidores.

Pero no solo el sector público sufre el impacto de la corrupción. Desde la perspectiva de la empresa privada la existencia de prácticas corruptas provoca incertidumbre, retrasa los procesos de toma de decisiones, impone costes adicionales, reduce la inversión privada y condiciona el desarrollo económico en general, más aún cuando los dos tipos de corrupción -política y administrativa- van de la mano (Villoria, 2013).

4. La cuantificación de la corrupción pública

Cuantificar algo que por su propia naturaleza está oculto no es sencillo. Sin embargo, la intensidad de la corrupción pública puede aproximarse a partir de la siguiente regla de la corrupción pública (Klitgaard, 1988) = Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad de la decisión pública – Responsabilidad por la decisión (*accountability*).

En consecuencia, cuando se toman decisiones públicas y éstas se concentran en torno a unas pocas personas con un amplio margen de discrecionalidad, sin estar sometidas a un control, es fácil que surjan prácticas corruptas. A partir de este planteamiento se explican múltiples casos de corrupción, sobre todo de naturaleza urbanística o de concursos públicos, como se produjeron en España durante el boom inmobiliario que precedió a la Gran Recesión de 2008.

La formalización cuantitativa del impacto de la corrupción precisa tener en cuenta algunos aspectos. En primer lugar, la elaboración de especificaciones técnicas "a medida", que favorece a determinados licitadores. Esto supone la existencia de un pliego de condiciones o prescripciones técnicas "a la carta" que aumenta las posibilidades de que determinadas empresas o personas se lleven una licitación. En segundo lugar, por la partición de las licitaciones en contratos de menor importe, lo que evita el control y la rigurosidad técnica que se aplica a los contratos de mayor dotación. En tercer lugar, los supuestos de conflicto de intereses³, tanto en los empleados públicos encargados de la contratación, como en las personas que adjudican dichos contratos. Finalmente, el uso injustificado de los procedimientos de urgencia o la no necesidad de publicitar las licitaciones incide y favorece un menor control de la contratación pública.⁴

Estos cuatro factores están permanentemente presentes en la realidad administrativa española, por lo que la corrupción pública se caracteriza por su naturaleza intensiva, está centrada en ciertos sectores concretos y, especialmente, en el ámbito de la contratación (Villoria, 2014; Gimeno, 2017; Gimeno 2020a, Gimeno, 2020b).

Como la corrupción permanece oculta hasta que se descubre, más que cuantificarla, en realidad, lo que se hace es estimarla. Por lo tanto, no hay estadísticas oficiales que midan la corrupción, sino que se recogen las evidencias sobre los actos corruptos o aquellos que son objeto de investigación judicial. Además, este ejercicio de medición se complica cuando los criterios de interpretación de estos comportamientos no son siempre los mismos.

³ El conflicto de interés, según la definición del Consejo de Europa, es aquella situación en la que un empleado público tiene un interés personal que puede influir en el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones oficiales (Recommendation, REC (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on code of conduct for public officials).

⁴ Esto es especialmente grave en aquellas situaciones donde la urgencia de contar con un determinado servicio o bien es patente.

Con todo, la Comisión Europea ha estimado que el coste anual de la corrupción asciende a 120.000 millones de euros en la UE-27. Como se ha indicado, estas cifras deben considerarse como una aproximación, ya que en la medida en que las actividades corruptas se extienden a situaciones diversas, pueden diluirse y pasar desapercibidas, por lo que, en la práctica, es esperable que su impacto económico sea mayor (Comisión Europea, 2014).

A pesar de las dificultades estadísticas para armonizar una definición de corrupción en todos los Estados miembros, la Comisión Europea determinó que el importe de las licitaciones por encima de los límites fijados en las directivas sobre contratación pública de la UE⁵ representó en 2016, el 14 % del PIB comunitario.

La mayor parte de estas fórmulas corruptas no se recogen en los indicadores habituales de corrupción, al emplear encuestas sobre percepciones individuales y mezclar entrevistas a personas expertas en corrupción -que son valoraciones subjetivas, susceptibles de permitir la comparación entre países- con otras a personas empresarias e inversoras que, si bien son menos precisas -ya que dependen de la situación de cada país- se efectúan de forma extensiva y por lo tanto, resultan más representativas de la opinión general.

Uno de los indicadores más utilizados para medir la corrupción pública es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (TI), que trata de aproximarse a la percepción de la corrupción pública a partir de una serie de encuestas que reflejan las valoraciones de percepciones de personas empresarias, analistas de riesgo y especialistas financieros. Este índice se elabora desde 2015 estableciendo un ranking por países de 0 a 100, donde el grado de corrupción se va reduciendo a medida que aumenta el valor del IPC.

A partir de este indicador se comprueba cierta relación entre los fondos manejados, la política y la corrupción. Por lo general, los países con indicador en el IPC más alto cuentan con fuertes sistemas de control sobre la financiación y donaciones de las campañas electorales de los partidos políticos. Al mismo tiempo también establecen amplios y participativos procesos de consultas en la gestión pública que permiten conocer la valoración de la ciudadanía en las decisiones públicas, tanto *ex-ante* como *ex-post*.

En los países más desarrollados, el IPC suele superar los 70 puntos. Situación contraria se observa en aquellos que no impulsan la participación de los agentes económicos, sociales y la ciudadanía en la toma de decisiones.

En la última edición de este indicador (TI, 2022) relativo a 2021, España se situó en la posición 34 de 180 (a nivel global) y 14 de 27 (en la UE), con un IPC de 61⁶. TI señala la necesidad de que España no baje de los 70 puntos si quiere mantener su imagen

⁵ Véase la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

⁶ En 2010 el IPC del sector público en España fue de 61 (puesto 30 a nivel internacional).

y competitividad (TI, 2020a), al tiempo que destaca la necesidad de reducir la corrupción como elemento fundamental para garantizar la integridad política y el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas en España.

Un segundo indicador es el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) de la UE, también de TI, que se realiza a través de encuestas directas a la ciudadanía. Los resultados obtenidos permiten señalar una alta preocupación por la corrupción política y los vínculos entre las empresas y los gobiernos. En junio de 2021, el BGC señalaba que casi dos tercios de la ciudadanía manifestaba que la corrupción política era un problema. Para España este porcentaje es del 86 %, siendo el quinto país europeo en el que mayor preocupación muestra su ciudadanía. Croacia (92 %) y Dinamarca (12 %) ocupan la posición más alta y baja respectivamente de este ranking. Según el BGC el 32 % de la ciudadanía europea manifestaba que la corrupción aumentó en los últimos doce meses; para España este porcentaje fue del 34 %. Además, el 2 % de las personas en España indicaron que tuvieron que pagar un soborno para acceder a los servicios públicos, que el 40 % utilizaron contactos personales para acceder a los servicios públicos y que el 8 % experimentó algún tipo de extorsión o conoce a alguien en esa situación.

En ocasiones, la incidencia real de la corrupción pública no parece corresponderse con la percepción de la ciudadanía, que suele situarla en niveles más elevados. Una posible explicación sería el "efecto altavoz" que provocan los escándalos de corrupción política y su mediatización. Así, en momentos de crisis económica, si los medios de comunicación señalan noticias sobre corrupción, aumenta la preocupación por estas cuestiones, aunque objetivamente no se estén produciendo más prácticas corruptas (Palau y Ferran, 2013; Jiménez, 2017).

Donde no se aprecia un efecto directo de la corrupción es en el ámbito electoral, puesto que las consecuencias de las prácticas corruptas de origen político no suelen alterar los resultados previstos ni penalizar a aquellos partidos que las protagonizan (Jiménez y Caínzos, 2004), ni a aquellos políticos corruptos que resultan competentes en el desempeño de sus funciones (Martínez, 2016).

Según el BGC, el 49 % de la ciudadanía europea cree que no se está haciendo lo suficiente para combatir la corrupción; en España es del 62 %. Al mismo tiempo, solo un 21 % de la ciudadanía europea piensa que los funcionarios corruptos se enfrentan a sus consecuencias, siendo mayoritaria la sensación de impunidad.

El BGC también evalúa la capacidad de incidencia que la ciudadanía cree tener con respecto a la acción de los propios gobiernos. Solo un 16 % de la ciudadanía española cree que se tiene en cuenta su opinión en el momento de tomar decisiones; la media europea se sitúa en un 30%. Finlandia es el país donde la ciudadanía se siente más influyente; así un 62% considera que su vigilancia y control es determinante para conducir una correcta acción de gobierno.

En relación las denuncias de casos de corrupción, el BGC señala que un 45 % de la ciudadanía europea no lo hace por miedo a las represalias. España (50 %) se sitúa en

la parte media-baja del ranking. En el otro extremo, el país que presenta un menor miedo a represalias por denuncias de corrupción es Finlandia (12 %).

La encuesta explora además otras áreas relacionadas con la corrupción, como son los vínculos entre las empresas y la política, para señalar que más de la mitad de los encuestados (53 %) piensa que su gobierno está influenciado por unos pocos intereses privados. Para España (64 %) este indicador se sitúa muy próximo al peor resultado; Suecia (20 %) el país con mejor valoración.

En el Eurobarómetro de Comisión Europea (ECE) de junio de 2020 (encuesta realizada en diciembre de 2019), que mide las actitudes de la ciudadanía europea frente a corrupción, el 81 % de las personas encuestadas en España considera que la corrupción en el ámbito institucional es inaceptable, situándose, así como el tercer país que ve un mayor problema de corrupción (en el ECE de 2009 el porcentaje era del 88 %). Portugal y Finlandia (88 % y 83 %, respectivamente) son los países más críticos con estas prácticas. La situación contraria se observa en Hungría (38 %), Letonia (39 %) y Chequia (41 %), siendo la media de la UE del 69 %. Además, el 26 % de las personas encuestadas considera que el impacto de estas prácticas irregulares incide sobre su vida cotidiana (58 % en España).

Por lo que respecta a la corrupción institucional, la ciudadanía española considera similar su incidencia en las tres AA, PP: 90% a nivel estatal y 89 % a nivel autonómico y local. El 80 % de las personas encuestadas asimilan corrupción con partidos políticos, el 68 % lo hacen con cargos electos y el 50 % con bancos e instituciones financieras. Estos resultados son diferentes a los obtenidos a nivel europeo, con indicadores más reducidos: el 53 %, 49 % y 29 % para partidos políticos, cargos electos y las entidades financieras, respectivamente (ECE, 2020).

Desde el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) se pregunta periódicamente a la ciudadanía acerca de la percepción de determinados problemas. En el Barómetro del CIS (BCIS) de junio de 2011 la corrupción y el fraude ocupa la quinta posición, puesto que casi un 7 % la calificaba como uno de los principales problemas en España, solo superado, por este orden, por el desempleo, la economía, la clase política y los partidos políticos, la inmigración y la vivienda; este último caso, con una ponderación similar al de la corrupción y fraude. En el BCIS de septiembre de 2020, la corrupción y el fraude nuevamente ocupan las primeras posiciones como problemas en España, justo por detrás del paro, la situación económica y el COVID-19 hasta suponer el 20,5 % de las respuestas.

Además, si bien la corrupción y el fraude son unos de los problemas que más se repiten en el BCIS, su peso suele aumentar cuando se inician procedimientos judiciales contra responsables políticos (Villoria y Jiménez, 2012). Considerando las respuestas de los BCIS entre diciembre de 1994 y junio de 1999 se comprueba como cuando aparecen casos de corrupción, aumenta notablemente la importancia que da la ciudadanía a las actuaciones para combatirla; Lo mismo, sucedió en los BCIS entre marzo de 2013 y octubre de 2018, superando incluso a los políticos y sus partidos como principal problema. Por el contrario, cuando no surgen públicamente

casos de corrupción (BCIS entre marzo de 1999 y julio de 2012), la preocupación por el fraude y la corrupción se encuentran por debajo de los políticos y los partidos (Villoria, 2021a).

El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) gestiona un repositorio sobre procedimientos judiciales por delitos relacionados con la corrupción: ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio histórico (artículos 320 y 322 del Código Penal), prevaricación de funcionarios públicos (artículos 404, 405 y 408), infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos (artículos 413, 414, 415, 416, 417 y 418), soborno (artículos 419, 420, 421 y 422), tráfico de influencias (artículos 428, 429 y 430), malversación (artículos 432, 433, 434 y 435), fraude y exacción ilegales (artículos 436, 437 y 438), negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función (artículos 439, 441, 442 y 443) y corrupción en las transacciones comerciales internacionales (artículos 286.3 y 4).

Esta información se corresponde con los procesos penitenciarios por delitos relacionados con la corrupción pública, tanto política como administrativa, con auto de apertura de juicio oral o de procesamiento, condenados por sentencia firme y la población reclusa por estos delitos. La judicatura abrió juicio oral o procesó por delitos de corrupción a 134 personas entre abril y junio de 2021; durante este período finalizaron 23 procedimientos y se dictaron 19 sentencias por corrupción, de las que un 63 % fueron total o parcialmente condenatorias. La mayoría de las personas encausadas fueron en tribunales de la Comunidad Valenciana (62), Andalucía (35) y en la Audiencia Nacional (19).

Un último indicador para aproximarse a la incidencia de la corrupción pública y, especialmente, de los resultados para su reducción son las recomendaciones (y su grado de cumplimiento) que periódicamente elabora el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), dependiente del Consejo de Europa. En su último informe de cumplimiento, de septiembre de 2021, sobre la quinta ronda de evaluación⁷, señala que España no ha sido capaz de cumplir de forma satisfactoria ninguna de las 19 recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la quinta ronda. Entre los temas pendientes se señalan la regulación del sistema de responsabilidad penal para el Gobierno en lo relativo a los aforamientos, para no dificultar los procedimientos judiciales a aquellas personas sospechosas de delitos de corrupción; mayor divulgación de los datos financieros de las personas con responsabilidades de alta dirección tanto propios como de familiares próximos. Tampoco se considera cumplida la recomendación para un mejor control de los grupos de presión.

A tenor de lo expuesto, conviene señalar que, a pesar de la amplia variedad de indicadores y técnicas para medir la corrupción, ninguno resulta perfecto, puesto

⁷ Quinta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y las fuerzas y cuerpos de seguridad, GrecoRC5(2021)8, Informe de cumplimiento para España.

que todos en mayor o menor medida, tienen importantes limitaciones metodológicas o de contenido (Johnston, 2009, Villoria, 2014).

5. La incidencia de la corrupción en la administración local

Una vez señalados los elementos comunes presentes en la corrupción pública en las AA. PP, el paso siguiente es abordar la incidencia de este problema para la administración local, en buena medida focalizada en materia de contratación pública y urbanismo.

El minifundismo de la planta local (el 91 % de los Ayuntamientos en España, donde reside el 20% de la población, no supera los 10.000 habitantes) puede exponer a este nivel de la administración pública a un alto riesgo de corrupción. La mayor libertad para contratar (y despedir) personal, además de un control de las finanzas más laxo, una menor profesionalización de su organización (un elevado grado de temporalidad y ausencia de puestos técnicos), relaciones más estrechas con contratistas y proveedores (incluso a través de redes clientelares), a lo que hay que unir una menor capacidad de seguimiento y control, son algunas de las causas de la mayor incidencia de la corrupción pública en las Corporaciones Locales. En Villoria (2015) se señala que en 2012 más de 600 Ayuntamientos estaban inmersos en algún proceso de corrupción, aunque con diferente intensidad en función de las CC. AA, siendo especialmente grave en la Región de Murcia y Canarias, con el 60 % y 40 % de los municipios en esta situación.

Los estudios que distinguen por nivel de administración pública la corrupción en España indican que los casos e importes relacionados con los comportamientos delictivos públicos son superiores en el ámbito local que en la administración estatal y autonómica. Cerrillo (2013) señala que la contratación pública en el ámbito local es proclive a la aparición de prácticas corruptas, debido al impacto económico y por la elevada discrecionalidad en alguna de las fases de tramitación de los procesos de contratación.

A partir del estudio realizado por la Fundación Hay Derecho (2015) se posibilita una aproximación cuantitativa a la intensidad de la corrupción a nivel local en España. En este trabajo se analizan más de 300 sentencias relacionadas con la corrupción pública, principalmente por prevaricación, tráfico de influencias, soborno, malversación y fondos públicos. Los delitos más comunes fueron los de prevaricación y malversación de fondos públicos (70 %). Casi la tercera parte de las condenas se produjeron en el ámbito de la contratación pública, seguidas por los casos de corrupción de una persona empleada o electa a cambio de un soborno, desvíos de fondos, etc., y, por último, se sitúan las actuaciones relacionadas con el urbanismo. La corrupción pública se produce especialmente, en aquellos ámbitos en los que, si bien existe un procedimiento administrativo y controles de naturaleza preventiva, no se suelen aplicar. Por lo general, en este tipo de delitos interviene más de una persona, que ayuda a la consecución de distintos incumplimientos tales como: falsedad documental, fraude contra la administración pública, blanqueo de

capitales, fraude fiscal o negociaciones prohibidas a los empleados o puestos directivos públicos.

Según el citado informe, el 48,5 % de las condenas por corrupción en España fueron para personas vinculadas a la administración local. Este dato contrasta con el menor peso de los empleados locales en el total de trabajadores públicos (22 %)⁸. Incluso este resultado es más relevante si se tiene en cuenta que los casos de corrupción se dieron en 400 ayuntamientos, casi todos ellos con una población de más de 20.000 habitantes. Por lo tanto, la corrupción pública es un problema focalizado y no extendido en el campo local.

Otra razón que justifica una alta concentración de la corrupción en las EE. LL. se debe a que estas instituciones tienen focalizadas las competencias de urbanismo. Tal y como se ha señalado, la primera causa de corrupción pública en la administración general está relacionada con la contratación, con un 18% de las condenas; la segunda está relacionada con cuestiones de urbanismo, casi siempre en manos de la administración local, con un 16,5 %. Como señala Cerrillo (2013) el marco institucional en el que se desarrolla la política urbanística en España genera importantes incentivos para la corrupción; entre otros elementos se incluyen la relativa opacidad de ciertos procedimientos, especialmente convenios urbanísticos.

Desde la Fundación Hay Derecho se indica que otro de los problemas que puede estar tras la elevada incidencia de la corrupción en la administración local se debe a las mayores competencias y poder que tiene la persona titular de la alcaldía en relación con la situación que se observa en la política municipal europea.⁹

Otra forma de medir la corrupción pública a nivel local es a través del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), elaborado por Transparencia Internacional España (TI-E). Este indicador permite medir el nivel de transparencia de los 110 mayores ayuntamientos españoles a través de 80 variables en 5 áreas: información sobre la corporación municipal; relaciones con la ciudadanía y la sociedad; transparencia económico-financiera; transparencia en las contrataciones de servicios y transparencia en materias de urbanismo y obra públicas.

En el informe del 2017, la puntuación media fue de 89,7 (de un máximo de 100). Aunque se trata de un valor elevado, desde TI-E resulta preocupante que un 44 % de los ayuntamientos no alcancen los 90 puntos. Al mismo tiempo, se comprueba una alta correlación positiva entre la puntuación obtenida y el desarrollo de la página web del ayuntamiento, puesto que la transparencia de la información resulta clave

⁸ Este dato contrasta con las sentencias de corrupción desde la perspectiva autonómica, donde recaen el 24,4 % de las condenas, pero donde trabajan casi la mitad de los empleados públicos. Además, se comprueba una elevada heterogeneidad por CC. AA. El 27,7 % de las condenas analizadas fueron en Andalucía, el 12,4 % en Baleares y el 10 % en Cataluña.

⁹ El modelo municipal español se basa en la figura del *strong mayor* (alcalde fuerte), puesto que el alcalde concentra un importante poder. En otros países se ha optado por la figura del *council manager*, que posibilita que los técnicos municipales tengan un mayor peso en las decisiones municipales.

para combatir la corrupción. Con todo, 77 corporaciones locales alcanzan una puntuación de 90 puntos o más en 2017, frente a 62 en 2014.

En los dos últimos años, con la llegada de los Fondos Next Generation (FNG) se exigen mecanismos eficientes para evitar malas praxis en su utilización. Esta necesidad se basa en lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento (UE) 2021/41 del Parlamento Europeo y de Consejo y el Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación, Transformación y Resiliencia (MRTR) y en la Orden HFP/1030/2021, de 29 de septiembre, por el que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR). Asimismo, es preciso tener en cuenta los indicadores del Ministerio de Hacienda y Función Pública, de 24 de enero de 2022, para el refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, recogidos en el artículo 6 de la citada Orden.

Por lo tanto, los ayuntamientos beneficiarios de los FNG deberán contar con un Plan que garanticen, entre otros, los principios de responsabilidad, transparencia, integridad y cumplimiento, además de su seguimiento y control. Estos Planes deberán contener los procedimientos para solucionar los potenciales conflictos de intereses. Además, dada la casuística de cada Ayuntamiento resulta necesario un diseño individualizado. Adicionalmente, hay que tener presente que los pequeños municipios que no siempre cuentan con los recursos suficientes para contar con estos planes. Precisamente por este motivo, algunas CC. AA entre las que se encuentra Galicia, han puesto a disposición de los Ayuntamientos un Plan de medidas antifraude para la correcta tramitación de los FNG.

6. Recomendaciones y propuestas de mejora

La lucha contra la corrupción pública no puede basarse únicamente en medidas sancionadoras; por el contrario, es necesario favorecer las condiciones que eviten estos actos. En España, tradicionalmente, las actuaciones se basaron en detectar y castigar la corrupción, pero es preciso cambiar hacia un modelo más proactivo. Esto exige disponer de mecanismos preventivos para garantizar una correcta toma de decisiones, limitar la discrecionalidad administrativa y facilitar el control o informar sobre las decisiones que toman las administraciones públicas (Cerrillo, 2013). Por lo tanto, la herramienta más potente para luchar contra la corrupción es la prevención. En consecuencia, hace falta adoptar una serie de medidas que posibiliten mejorar el marco de prevención y lucha contra la corrupción (Comisión Europea, 2014; 2017; López, 2016; OCDE, 2017, Villoria y Cruz, 2017; Campos, 2020). A grandes rasgos estas, que son perfectamente aplicables al ámbito local, serían:

Primera. Diagnósis y elementos de corrección apropiados. Para que funcionen las medidas preventivas es preciso un análisis acertado de los riesgos y debilidades del sistema que favorecen la corrupción pública. Al mismo tiempo hace falta añadir elementos de corrección y simplificación de la actividad administrativa, en la línea de contar con una ventanilla única, que reduzca las prácticas corruptas y posibilite

el acceso a la información por parte de las AA.PP. y la ciudadanía. Finalmente, sería recomendable la creación de una oficina pública de evaluación de proyectos, para comprobar no solo la ejecución legal de los recursos sino también su eficacia y eficiencia en el desempeño de los objetivos previstos.

Segunda. Regulación de los lobbies. Debe evitarse cualquier influencia de la política en las decisiones administrativas, siendo necesario mejorar la transparencia de todas las actividades de los grupos de presión (lobbies) que buscan que las actuaciones públicas favorezcan sus intereses.

A diferencia de otros países como EE. UU o el Reino Unido, en España no existe regulación a nivel nacional sobre los grupos de presión. Esta cuestión no es baladí, por lo que es necesario disponer de algún tipo de normativa estatal, sobre todo teniendo en cuenta que algunas CC. AA., ya cuentan con legislación regional¹⁰. Resulta recomendable revisar las experiencias de Australia, Canadá, Reino Unido o EE. UU con relación a la regulación de los lobbies (OCDE, 2009, 2010). Entre otras medidas se señala la conveniencia de desarrollar un marco para las actividades de los lobbies que cumplan con los principios públicos de transparencia, integridad y responsabilidad. Además, es necesario hacer cumplir los Códigos de Conducta de los representantes públicos.

Desde octubre de 2020, el Código de Conducta de las Cortes Generales exige que los diputados informen de sus reuniones con los lobbies, si bien, tan solo 7 de los 349 diputados habían publicado sus encuentros con los grupos de presión en la web de la institución en julio de 2022; la cifra es algo mayor en el Senado (17 de 265). Esta falta de información ha provocado que desde la Oficina de Conflicto de Intereses de las Cortes se haya recordado a los representantes públicos la necesidad de hacer pública esa información.

En alguna administración local existe un registro de reuniones de los representantes políticos con los lobbies. Este es el caso del Ayuntamiento de Madrid, que cuenta tras la aprobación de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid, con un registro de lobbies, de carácter gratuito y público, con acceso a la información en formato abierto acerca de personas y entidades que llevan a cabo estas actividades. Con todo, esta situación está lejos de reproducirse en los más de ocho mil municipios restantes.

La falta de información sobre los grupos de presión en España es algo que se ha señalado en varios de los informes del GRECO. Así, en el Informe de cumplimiento para España de la Quinta ronda de evaluación se reseña que no se ha cumplido la recomendación sobre la forma en que el personal con altas funciones ejecutivas

¹⁰ La referencia seminal es la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, que reguló la actividad de influencia sobre los poderes públicos que desarrollan las personas físicas y jurídicas con carácter regular y profesional. Posteriormente se aprobó la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y la Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen gobierno y grupos de interés del Principado de Asturias, que los regula expresamente.

establece contactos con los grupos de interés y otros colectivos que buscan influir sobre el proceso legislativo o ejecutivo. También se indica que se carece de suficiente información pública sobre la finalidad de estos contactos, como la identidad de estas personas o instituciones o el objeto de tales contactos. Finalmente, el GRECO destaca que, si bien está previsto un registro de grupos de interés, se encuentra en un estado incipiente, por lo que considera un incumplimiento de la recomendación.

Tercera. Contar con un estatuto de protección para el denunciante de buena fe. Al igual que sucedía con los lobbies, a nivel nacional, se carece de una normativa básica de protección del denunciante de buena fe, aunque algunas CC. AA¹¹ han legislado en esta materia¹².

A nivel estatal existe una proposición de Ley de Lucha integral contra la corrupción y la protección del denunciante de 2016¹³. A nivel europeo se pueden citar la Cámara de los Denunciantes en los Países Bajos -dentro de la institución del Defensor del Pueblo- para tratar las quejas y denuncias, facilitar asesoramiento e iniciar las investigaciones en materia de corrupción (Comisión Europea, 2017).

En consecuencia, es necesaria a nivel estatal una protección real y efectiva de aquellos que denuncian la corrupción. En concreto, hay que garantizar el cumplimiento de la Directiva sobre a denuncias de irregularidades de la UE. El 26 de noviembre de 2019¹⁴, se publicó en el Diario Oficial de la UE (DOUE) la Directiva (UE)

¹¹ Las normas regionales van en la línea de crear un organismo para combatir la corrupción, donde la protección a los denunciantes es una más de sus funciones, pero sin ningún tratamiento diferenciado. Sin embargo, la mayor parte de los organismos internacionales reclaman una entidad que se dedique exclusivamente a esta actividad. Al mismo tiempo, ninguna de las normativas autonómicas posibilita que las denuncias sean anónimas, que también es una de las recomendaciones a nivel internacional.

¹² Este sería el caso de Castilla y León (Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autónoma sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes, La Comunidad Valenciana (Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra lo Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana) las Islas Baleares (Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Islas Baleares) y Aragón (Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas). La Comunidad Autónoma de Galicia aprobó el 10 de diciembre de 2021 el Plan general de prevención de riesgos de gestión y medidas antifraude de la Xunta de Galicia, que tiene por finalidad la evaluación de los riesgos de gestión, incluido el fraude, para dar soporte a los procesos de planificación, toma de decisiones y ejecución de las actividades que realiza la administración autonómica, con especial atención a la protección de la figura del denunciante de buena fe.

¹³ Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes (122/00022), presentado el 15 de septiembre de 2016.

¹⁴ La normativa europea establece un sistema de procedimientos de denuncia tanto en el sector privado como en la administración pública, contemplando que el denunciante podrá dirigirse a autoridades externas a la organización si dentro de esta no se aplican las medidas oportunas, o se existe un peligro inminente o manifiesto para el interés público. También considera este procedimiento cuando se presume que la denuncia a sus superiores no producirá efecto porque estos son los autores de los hechos denunciados o se encuentran en connivencia con ellos.

2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁵, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, que aprobó el Consejo Europeo. La normativa europea establece un sistema de protección a los denunciantes y proporción de asesoramiento jurídico, invirtiendo la carga de la prueba frente a despidos, degradación y otras formas de represalia. También busca proteger a los denunciantes en procedimientos judiciales, de fraude, corrupción, evasión fiscal o daños a la salud de las personas y el medio ambiente. Al mismo tiempo, incluye la imposición de multas y la exigencia a los Estados miembros de que informen la ciudadanía sobre los procedimientos de denuncia y el tipo de protección a la que pueden acogerse, debiendo designar una autoridad responsable en este ámbito.

El 8 de marzo de 2022, el Consejo de Ministros acordó publicar el Anteproyecto de la Ley Reguladora de la Protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, por la que se transpone la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo. A pesar de la necesidad de contar con esta norma, la implementación de los sistemas de denuncia va a requerir un importante desarrollo legislativo nacional, todavía en elaboración (Villoria, 2021b).

Cuarta. Contar con un régimen sancionador efectivo y ágil. A pesar de los avances en materia de transparencia, a nivel nacional se carece actualmente de un régimen sancionador que penalice los incumplimientos de los deberes en materia de transparencia y buen gobierno. Si bien es cierto que algunas CC. AA, consideran sanciones, su falta de generalización limita su eficacia real.

En las leyes autonómicas de transparencia de Aragón, Castilla y León, Extremadura, Galicia¹⁶ y Navarra no se regula sobre el régimen de sanciones en materia de transparencia. En Canarias y Castilla-La Mancha estas infracciones y sanciones quedan tipificadas en la legislación sobre la función pública. En Andalucía, Cataluña, Murcia y Comunidad Valenciana se han tipificado las sanciones de los empleados públicos en base a la legislación general sobre la función pública (Blanes, 2016). Además, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, se recoge como infracción grave el incumplimiento repetido de la obligación de resolver en plazo, pero no sucede lo mismo cuando se produce una negativa injustificada a facilitar o entregar documentación. Finalmente es necesario que los órganos de control de transparencia tengan potestad sancionadora. En caso contrario, se corre el riesgo que incumplir la normativa de transparencia (Blanes, 2022).

Quinta. Promover el gobierno abierto y el reconocimiento del carácter fundamental al derecho de acceso a la información. Gracias a la participación y colaboración de la ciudadanía a la hora de definir las políticas públicas se posibilita una mejor lucha

¹⁵ En Villoria (2021b) se realiza un completo análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 especialmente sobre los retos existentes para la aplicación de los sistemas de denuncia.

¹⁶ No obstante, el Plan General de Prevención del Fraude en Galicia sí que hace referencia a las sanciones.

contra la corrupción. Precisamente las EE. LL. conforman una pieza clave, tanto para aumentar la proximidad de la ciudadanía a la gestión pública, cómo para su integración. Esta es precisamente una de las recomendaciones recogidas en la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al recomendar el fomento de la participación de personas y grupos de la sociedad civil en la prevención y lucha contra la corrupción.

Esta participación en materia de lucha contra la corrupción queda también reflejada en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo sobre Lucha contra la Corrupción en la UE (de 6 de junio de 2011). Así, se señala que desde la Comisión Europea se establecerá el Informe Anticorrupción de la UE para supervisar los trabajos de la UE contra la corrupción.

Por lo tanto, es imprescindible garantizar la máxima transparencia y el acceso a la información. Únicamente así se garantizará una opinión cualificada por parte de la ciudadanía de cómo se aplican las políticas públicas. Paralelamente es necesario llevar a cabo una adecuada rendición de cuentas (*accountability*). En consecuencia, hace falta incentivar las evaluaciones como elemento clave de cualquier intervención pública, reforzando los mecanismos de control especialmente, en el campo local.

La OCDE (2017) señala que, si las decisiones sobre las políticas públicas son aprobadas sin tener en cuenta el interés general, pueden aumentar las desigualdades sociales y económicas, minusvalorar los valores democráticos, el crecimiento económico y la confianza de los gobiernos. En este sentido, a través de la Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria de la OCDE (2012) se propone la participación de las partes interesadas, el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora de las políticas de integridad organizacional, entre otras herramientas, para la defensa del interés público.

Sexta. Deslindar la administración del ámbito de gobierno. En no pocas ocasiones se comprueba una excesiva relación entre los niveles administrativo y político de la gestión pública.

Por lo tanto, cuanto mayor sea la integración entre la política y la administración, más incentivos habrá para prácticas corruptas. Por el contrario, si los puestos que ocupan los gestores públicos se basan en el mérito y capacidad, al mismo tiempo que se garantiza una estabilidad laboral para evitar presiones, se consigue la imparcialidad en la aplicación de las políticas públicas. En consecuencia, una mayor profesionalización de la función pública directiva, sobre todo en el ámbito local, y específicamente, en todo el proceso de contratación podría contribuir a reducir los casos de corrupción.

Como señala Gimeno (2017) la "contaminación política" puede afectar a la planificación, adjudicación y vigilancia del cumplimiento del contrato, cuando se constata una permeabilidad entre la administración pública y los partidos políticos.

Gracias a la profesionalización se consigue mejorar la formación y preparación de todos los agentes que participan en el proceso de contratación, al mismo tiempo que se introducen herramientas como la planificación estratégica o la gestión de riesgos y proyectos. Gracias a la profesionalización de la gestión pública se contará con un código ético que evite el conflicto de intereses y de unas herramientas para detectar actuaciones incorrectas y diseñar un protocolo de actuación que impida su desarrollo.

Séptima. Incorporar el *Big Data* y la Inteligencia Artificial (IA). Resulta aconsejable una mayor inversión en plataformas digitales que facilite la comunicación entre la ciudadanía y la administración, simplificando los trámites para la prestación de servicios y entrega de bienes a las administraciones públicas. Al mismo tiempo es necesario mejorar tanto la disponibilidad como la calidad de la información derivada de los contratos públicos como vía para reducir el riesgo de corrupción.

Ya se cuenta con algunas experiencias en este campo. Una de ellas es la aplicación SATAN (Sistema de Alertas Tempranas Anticorrupción) de la Comunidad Valenciana. Con esta herramienta se cruzan los datos de los expedientes de contratación con el Registro Mercantil y los Registros de la propiedad. El sistema alerta si algún alto cargo o funcionario está adjudicando contratos a empresas de las que sea administrador o propietario o de posibles fraccionamientos de contratos¹⁷. Es, de momento, una herramienta en evolución, que se inserta en la dirección correcta.

Octava. Exigencia de declaraciones fiscales a los empleados públicos. Publicar la declaración de renta y/o del patrimonio de los empleados públicos en puestos "sensibles" es una práctica que ayuda a la rendición de cuentas, garantizado transparencia (Villoria, 2021c, 2021d) y, evita que la política entre en la administración pública. Además, detecta casos de enriquecimiento ilícito, conflicto de interés, incompatibilidad, etc.

De especial relevancia para este objetivo es la Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, Convención de las ONU contra la Corrupción que

¹⁷ A pesar de las bondades de la citada herramienta, SATAN presenta algunos problemas. En primer lugar, los recursos resultan insuficientes para un buen funcionamiento del sistema de alerta temprana. Segundo, las personas encargadas de la inspección no cuentan con la información necesaria. Tercero, las bases de datos no están lo suficientemente actualizadas ni son de calidad.

prevé en su artículo 818 que cada Estado debe velar para que sus empleados realicen declaraciones de sus actividades y empleos externos, que puedan suponer un conflicto de intereses con su labor como trabajadores públicos. En relación con este último punto debería considerarse la Recomendación de la OCDE sobre directrices para gestionar conflictos de interés en el sector público, de 28 de mayo de 2003- C (2003)107.

Novena. La creación de Oficinas Autónomas antifraude y contra la corrupción a nivel autonómico para prevenir estas actuaciones y la investigación y la inspección de potenciales hechos calificados como corrupción. Precisamente en la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas también se señala la especial necesidad de contar con un órgano encargado de prevenir la corrupción en el ámbito local y con independencia para desempeñar sus funciones de forma eficaz y sin influencia.

Desde la perspectiva comparada en España se comprueba un tratamiento muy heterogéneo de esta cuestión: Oficina Antifraude de Cataluña (2008), la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana (2016), la Oficina de Prevención y Lucha contra la corrupción de las Islas Baleares (2016).

De especial relevancia para el objeto del estudio son las experiencias a nivel municipal. Desde 2017 el Ayuntamiento de Madrid cuenta con su propia Oficina Antifraude. Entre otras sus funciones son la de prevención e investigación de posibles casos de destino fraudulento de fondos públicos o cualquier aprovechamiento ilícito de actuaciones que supongan un conflicto de intereses o el uso particular de información por ser empleado público. Esta oficina dispone de plena autonomía para el ejercicio de sus funciones, con independencia del Gobierno

¹⁸ "Artículo 8. Códigos de conducta para funcionarios públicos 1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos. 2. En particular, cada Estado Parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas. 3. Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado Parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996. 4. Cada Estado Parte también considerará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, la posibilidad de establecer medidas y sistemas para facilitar que los funcionarios públicos denuncien todo acto de corrupción a las autoridades competentes cuando tengan conocimiento de ellos en el ejercicio de sus funciones. 5. Cada Estado Parte procurará, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, establecer medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos. 6. Cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, medidas disciplinarias o de otra índole contra todo funcionario público que transgreda los códigos o normas establecidos de conformidad con el presente artículo".

y la Administración Municipal, siguiendo la citada Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Un segundo caso es la Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona que desde 2016 persigue que la gestión de la Administración municipal y sus entidades vinculadas y participadas basen su funcionamiento en los principios de transparencia, los códigos de buen gobierno y el cumplimiento de la legalidad. Además, esta Oficina cuenta con un Buzón Ético donde cualquier persona puede denunciar prácticas corruptas. También se dispone de un Comité de Ética, creado en el marco del Código ético y de consulta, con la finalidad de impulsarlo, realizar su seguimiento y evaluar su cumplimiento.

Finalmente, el Área Metropolitana de Barcelona cuenta con una Agencia de Transparencia, como órgano potenciador de la transparencia y el buen gobierno desde 2016. Dentro de la Agencia de Transparencia se cuenta con el Consejo Asesor de transparencia metropolitana, como órgano de apoyo técnico-jurídico, que entre otras tareas formula propuestas y criterios no vinculantes con relación a la Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

7. Conclusiones

La Resolución 51/59 de las Naciones Unidas, de 12 de diciembre de 1996, aprobó una declaración contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales, a la que siguieron importantes organismos como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Iberoamericano de Desarrollo, el Consejo de Europa, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, entre otros, para reforzar los códigos de conducta, con el objetivo de eliminar, o al menos, reducir de manera significativa la corrupción en la administración pública.

Las mediciones de las distintas administraciones en materia de corrupción pública demuestran que, tres décadas después de los grandes pronunciamientos institucionales, queda todavía mucho camino por recorrer en todos los ámbitos administrativos, pero de manera singular en la administración local.

El ámbito local presenta una serie de características que no siempre permiten combatir adecuadamente la corrupción. La implantación de la transparencia en los ayuntamientos está condicionada por el reducido tamaño de la planta local. Su reducida dimensión implica muchas veces escasez de medios personales, materiales y tecnológicos, lo que se traduce en una menor intensidad de lucha contra la corrupción.

En este artículo se proponen una serie de actuaciones para intentar prevenir y, en su caso, reducir la corrupción pública en el mundo local que, inevitablemente, pasan por tomar medidas también en la esfera nacional y autonómica. En este sentido es necesario establecer una serie de actuaciones, recogidas en el apartado de recomendaciones de este trabajo, que se resume en dotarse de una regulación estatal sobre los lobbies y evitar su comportamiento estratégico, contar con un estatuto de protección para los denunciantes de buena fe, así como un régimen

sancionador apropiado en casos de incumplimiento. Promover el gobierno abierto, con el reconocimiento explícito al derecho de acceso a la información. Deslindar el ámbito de la administración del ámbito de gobierno, hacia una profesionalización también en el ámbito local, aprovechar los avances en la Big Data y la Inteligencia Artificial en la prevención y corrección de comportamientos fraudulentos dentro de la administración, así como exigencia de información a los empleados. La estructura y características de las EE. LL. en España no permiten que puedan poner en marcha esta batería de medidas, que deben estar, en muchos casos, apoyadas o proporcionadas por la administración autonómica o central.

Bibliografía

- BLANES CLIMENT, M.A. 2016. "Transparencia y gobierno abierto". *Cuadernos de Derecho Local*, 42, 147-168.
- BLANES CLIMENT, M.A. 2022. "La confianza en las instituciones públicas". *Revista Española de Transparencia*, 14, 17-24.
- CAMPOS ACUÑA, C. 2020. "Compliance y tecnología como herramientas de mejora de la gestión pública: inteligencia artificial y toma de decisiones". *Presupuesto y Gasto Público*, 100, 39-52.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS, CIS (Varios años). *Barómetro del CIS*, Madrid.
- CERRILLO MARTÍNEZ, A. 2013. "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración Local". *Anuario de Gobierno Local 2011*, Fundación Democracia y Gobierno Local.
- COMISIÓN EUROPEA. 2011. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo lucha contra la corrupción en la UE COM/2011/0308 final.
- COMISIÓN EUROPEA 2010. Europa 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador, https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Internacional/FICHEROS/Actuaciones_Europeas/Estrategia_Europea_2020.pdf
- COMISIÓN EUROPEA 2014. Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:058aecf0-d9b7-11e3-8cd4-01aa75ed71a1.0004.04/doc_2&format=pdf
- COMISIÓN EUROPEA 2017. Fichas temáticas del semestre europeo: Lucha contra la corrupción, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_es.pdf
- COMISIÓN EUROPEA 2020. Special Eurobarometer 502. Report, Corruption, December 2019. <https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/euobs-media/e179b19a3bde99791aa010dac245e56c.pdf>

- COMITEE OF MINISTERS 2000. *Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials*. AAB103EB (coe.int)
- GARRIDO JUNCAL, A. 2019. "La protección del denunciante: regulación autonómica actual y propuesta de futuro". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 12, 12-151.
- GIMENO FELIU, J. M^a. 2017. "Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 7, 45-67.
- GIMENO FELIU, J. M^a. 2020a. "Integridad y transparencia en la contratación pública y su significado en tiempos de emergencia". *Anuario de Transparencia Local* 3/2020, pp. 13-40.
- GIMENO FELIU, J. M^a. 2020b. "Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública". *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 7, 45-67
- GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). 2000. *First Evaluation Round*, Council of Europe.
- GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). 2003. *Second Evaluation Round*, Council of Europe.
- GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). 2007. *Third Evaluation Round*, Council of Europe.
- GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). 2012. *Fourth Evaluation Round*, Council of Europe.
- GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO). 2017. *Fifth Evaluation Round*, Council of Europe.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. y CAÍNZOS, LÓPEZ, M. A 2004. "La repercusión electoral de los escándalos políticos: alcance y condiciones", *Revista Española de Ciencias Políticas*, 10, 141-170.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. 2017. "Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España". *Revista Internacional Transparencia e Integridad*, 5, 1-16.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 2017. *Marcos de Integridad Institucional y Códigos de Conducta. Encuadre Conceptual y algunas Buenas Prácticas*
<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506999>
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, J. L. 2013. "Corrupción local en España". *Cuadernos Económicos del ICE*, 85, 23-41.
- JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. 2008. "Boom urbanístico y corrupción política en España". *Mediterráneo Económico*, 14.

- JOHNSTON, M. 2009. *Components of Integrity: Data and Benchmarks for Tracking Trends in Government*, OCDE, Paris.
- KLITGAARD, R. 1988. *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- LÓPEZ PAGÁN, J. 2016. Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el nivel local en VILLORIA, M. GIMENO, J.M y TEJEDOR, J. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, 365-388, Barcelona: Atelier.
- MARTÍNEZ ROSÓN, M^a. 2016. "Yo prefiero al corrupto: el perfil de los ciudadanos que eligen políticos deshonestos pero competentes". *REIS-Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 153, 77-94.
- OECD 2009. *Lobbyists, Governments and Public Trust, Vol. 1: Increasing Transparency through Legislation*, OECD Publishing, Paris.
- OECD 2010. *Recommendation on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE 2012. *Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE 2017. *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS 2003. Resolución 58/4 de la Asamblea General del 31 de octubre.
- PALAU, A. M^a. y DAVESA, F. 2013. "El impacto de la cobertura mediática de la corrupción en la opinión pública española". *REIS- Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 144, 97-125.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. 2012. *El marco institucional de integridad en España: Situación actual y recomendaciones*, Tirant lo Blanch.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA 2020a. *España continua su mejora en el Índice de Percepción de la Corrupción 2019*, <https://transparencia.org.es/ipc-2019/>
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA 2020b. *Índice de la percepción de la corrupción 2019*, <https://www.transparency.org/en/cpi/2019#>
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL ESPAÑA 2022. *Índice de percepción de la corrupción*, https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf
- VILLORIA MENDIETA, M. 2006. *La corrupción política*. Síntesis, Madrid,
- VILLORIA MENDIETA, M. 2014. "Corrupción pública". *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 5, 159-167.

- VILLORIA MENDIETA, M. 2015. "La corrupción en España: rasgos y causas esenciales". *Open Edition Journal*, 15.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2013. "Corrupción en España: cinco ideas para el debate". *Temas para el debate*, 221, 15-17.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2021a. "Corruption in Today's Spain: What Happened during the Crisis of 2008?" en De Riquer, B, Ferrán, LL. y Rubí, G. (Eds). *Money, Politics and Corruption in Modern Spain*, Chapter 8, Publisher: Eastbourne: Sussex University Press.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2021b. "Un análisis de la Directiva (UE) 2019/1937 desde la ética pública y los retos de la implementación". *Revista Española de Transparencia*, 12, 15-24.
- VILLORIA MENDIETA, M. (Coordinador) 2021c. *Ética pública en el siglo XXI*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- VILLORIA MENDIETA, M. 2021d. "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión". *Revista de Estudios Políticos*, 194, 213-247.
- VILLORIA MENDIETA, M. y CRUZ-RUBIO, C. 2017. Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual en VILLORIA, M, (director). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el Gobierno local*, 80-103. Madrid: Editorial Tecnos.
- VILLORIA MENDIETA, M., GIMENO FELIU, J. M^a y TEJEDOR BIELSA, J. (directores) 2016. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*, Atelier, Barcelona.
- VILLORÍA MENDIETA, M. y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. 2012. "La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 138, 109-134.