

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS

JORNADA SOBRE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA, HOY. SITUACIÓN Y EXPECTATIVAS

Barcelona, 16 de julio de 2002

Con la colaboración de:



**Universitat
Autònoma
de Barcelona**

Revisión de textos:
Miguel Ballabriga Alea
Montserrat Solera Porras

© de la edición: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals
Barcelona, 2003

Depósito legal: B-26.316-2001
ISSN: 1139-0212

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER
D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS
Gran Via de les Corts Catalanes, 491. Casa Golferichs
08015 Barcelona
Tel. 93-452 71 15 Fax 93-323 34 31
e-mail: fundacio@pisunyer.org
<http://www.pisunyer.org>

ÍNDIX

Inauguración de las Jornadas sobre la corrupción en España, hoy. Situación y expectativas .	5
<i>Àngel Garcia i Fontanet, magistrado y presidente de la Fundació Carles Pi i Sunyer</i>	
Evaluación de la corrupción en España-2001. Presentación del Document Pi i Sunyer 15: Informe GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción – Consejo de Europa)	7
<i>Jorge González Aznar, Transparency International. Capítulo Español – Barcelona</i>	
Soborno y corrupción en las relaciones comerciales internacionales.....	15
<i>Jorge F. Malem Seña, profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra</i>	
¿Es suficiente la actual legislación penal española contra la corrupción?	23
<i>Mercedes García Arán, catedrática de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Barcelona</i>	
La acción institucional y judicial contra la corrupción desde la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción. Presentación de la Memoria 2001	27
<i>Carlos Castresana Fernández, fiscal anticorrupción</i>	

LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA, HOY. SITUACIÓN Y EXPECTATIVAS

Inauguración

Àngel Garcia i Fontanet

Magistrado y presidente de la Fundació Carles Pi i Sunyer

Buenas tardes a todos, y bienvenidos. Sé que esta hora en España sólo es apta para las corridas de todos, y aunque no creo que este acto guarde ningún parecido, no existía otra opción que esta hora tal vez inadecuada.

La Fundació Carles Pi i Sunyer tiene como principal objeto de estudio las autonomías y el mundo local. Tanto la autonomía de las Comunidades como la de los Entes locales nace con la democracia, pues ésta, con todos los matices y limitaciones, con las valoraciones positivas y no tan positivas que puedan hacerse, es un requisito imprescindible para que se dé la autonomía —y de ello tenemos la lección histórica bien aprendida. Y no hay democracia si no erradicamos la corrupción.

La corrupción es, al menos en estos países mediterráneos y católicos, una vieja dama de compañía a la que conocemos bien. En tiempos de la dictadura, la justificación de la existencia de corrupción resultaba obvia, y no necesitamos ahora dar más explicaciones. Al pasar a un sistema democrático sin lograr su supresión, parcial o total, se hace necesaria una reflexión, pues lo cierto es que la cuestión resulta preocupante: ¿cuáles son las causas de la corrupción en un sistema democrático, aunque se trate de una democracia joven, como la nuestra? ¿Por qué persiste la corrupción y sigue manifestándose por todas partes? Las razones y las causas han sido estudiadas, y no se trata ahora de hacer un análisis detallado de todas ellas.

Hay algunas causas que son aspectos negativos de un proceso positivo. No sé si ustedes conocen este dato: el gasto público en España se ha multiplicado por dos veces y media desde el arribo de la democracia. Cuanto mayor es el gasto público, mayor es también la presencia del sector público en la economía y, en consecuencia, aumentan las ocasiones que tiene el sector privado para, de alguna forma, en connivencia con el sector público, intentar aprovechar la conjunción de factores que posibilitan la corrupción, cuyo campo se amplía. Pero no es ésta la única causa, sino que concurren otras.

En España, en concreto, como consecuencia del ingreso en las Comunidades Europeas, cambió el panorama económico y se produjo un desfase normativo que lentamente se ha ido remediando.

A este respecto, deben destacarse otras cuestiones que también considero pertinentes, pues no querría dar la impresión de que atribuyo la corrupción únicamente al sector público: existe una idea falsa —que he podido comprobar— de que la moralidad y la ética sólo pueden exigirse al sector público, como si el privado estuviera exento de dichos atributos. Se trata de una tesis que no es de recibo.

Hay más datos, más elementos, presentes en nuestra historia política reciente que merecen ser valorados y tomados en consideración. Estamos en un sistema en el que el partido de la mayoría parlamentaria, el partido gobernante, está absolutamente subordinado al Gobierno. Entonces, ¿en qué queda la labor de control? El partido del Gobierno parece no ser más que un partido aplaudidor, que va a las Cortes a respaldar a su equipo. Los demás, la oposición, carece muchas veces de los datos necesarios para llevar a cabo un control de la gestión. La ventaja del Gobierno en cuanto a datos presupuestarios y económicos es realmente apabullante.

Ha influido también el sistema de financiación de los partidos políticos, y entre todas estas causas se ha provocado que la corrupción siga estando entre nosotros y que no la hayamos podido erradicar.

Ahora el último invento es el capitalismo ético: yo no sé si trata de la cuadratura del círculo —me temo que sí— porque todo es conciliable, pues hay cosas de difícil coordinación. La última imagen que hemos visto es la del presidente del primer país —si por primer país entendemos el más poderoso— que aprueba unas normas para endurecer el castigo de determinados comportamientos, al mismo tiempo que resulta que él mismo está implicado en los mismos. Es una fotografía que refleja el sistema en su totalidad. De tal modo que resulta que el predicador es, al mismo tiempo, el pecador. Todo esto resulta demasiado humano, excesivamente humano. Nos encontramos ante una auténtica contradicción. Cabe esperar que el presidente de dicho país se vea favorecido por la prescripción o algún otro obstáculo legal, tan necesarios para la supervivencia del sistema, para que, en definitiva, no resulte peligrosa para sus beneficiarios.

He leído, y con mucho interés, las recomendaciones del grupo GRECO sobre la corrupción, y me gustaría dedicarles dos o tres minutos.

Tenemos aquí a un ilustre representante del Ministerio Fiscal. Uno de los problemas que tenemos en la actualidad, en orden al proceso penal, es que queramos o no, el derecho y el proceso penal son uno de los instrumentos para intentar, con todas las limitaciones que quieran, poner un determinado orden en esta materia; espero que su función sea más preventiva que represiva, y que el miedo guarde la viña. Uno de los temas pendientes es la famosa relación-vinculación entre el Gobierno, el fiscal general del Estado y los miembros del Ministerio Fiscal. Pues bien: léanse estas recomendaciones. Hay una que parece modesta —y es que el sistema no da para mucho, no vayamos a pensar que tenemos a mano grandes soluciones— en la que se dice que sería necesaria una ley que regulara de forma transparente el sistema de la vinculación entre el Gobierno, el fiscal general y los miembros del Ministerio Fiscal. Creo que es importante.

Otra cuestión, que también es un tema de actualidad y que debe ser tratada con suma prudencia, es el papel del juez de instrucción. Conozco las limitaciones y los problemas del juez instructor. Pero cuando se trata y se considera la posibilidad de entregar la instrucción del proceso penal al Ministerio Fiscal, toda prudencia es poca en tanto no se produzcan transformaciones notables, que no parecen inminentes. La instrucción es la pieza maestra del proceso penal y, en consecuencia, con todas las reservas, pienso —y así se apunta en el Informe— que atribuirle al Ministerio Fiscal, con las salvaguardias que se quiera, sin que antes no se hayan clarificado sus relaciones con el Gobierno, sería entrar en el terreno de la imprudencia; de la imprudencia grave. Por tanto, opino que se impone una actuación cautelosa, al igual que en el asunto de la desaparición —a pesar de las perturbaciones que pueda conllevar en algún momento— de la acción pública. Nada de monopolios. La democratización de la acción penal, que debemos al sistema liberal y a la denostada Restauración, está ahí: conservémosla.

Quisiera hacer una sugerencia en particular. Y es que no sé si en Madrid se percatan, pero cuando se afirma que las autonomías carecen de poder judicial, se está en lo cierto, pero con alguna excepción. Resulta que las Asambleas legislativas, en nuestro caso el Parlament, tienen la posibilidad de nombrar dos magistrados que forman parte de las salas de lo Civil y de lo Penal. ¿Qué sucede? Que cuando, como ocurre en Cataluña, Gobierno y mayoría se identifican, el partido mayoritario escoge unas personas de su orientación, como es lógico. Y entonces esas personas pasan a formar parte precisamente de la sala que está destinada a juzgar a los miembros del Gobierno y del Parlamento autonómico, la cual cosa, realmente, provoca un efecto chocante, por no emplear otro calificativo. Yo creo que estos magistrados tendrían que estar dedicados a lo que el espíritu de la ley pide: el derecho civil autonómico, el derecho privado, pero nunca el derecho público, y menos aún el penal.

Quiero terminar con una última reflexión. El semanario inglés *The Economist*, al acabar el siglo y el milenio, en el año 2000, hizo un repaso a todos los países europeos, España incluida, y les dio, muy escuetamente, una calificación. Entonces *The Economist* escribió sobre España lo siguiente: "España —dice— es en estos momentos un país europeo bastante normal". Creo que es realmente para enmarcarlo: "bastante normal". ¿Qué objetivo tienen estas Jornadas y otras similares? Conseguir que antes del año 3000 este adverbio "bastante" haya desaparecido, y se pueda decir que somos un país europeo, sin más, aun sabiendo que Europa no es Jauja, como es evidente. Pero este "bastante" nos liga a todo un pasado que algunos tendríamos ganas de dejar atrás para siempre. Creo que están aquí unas personas que nos ayudarán a reflexionar y a perseverar en el camino de la modernización del Estado; y modernización y corrupción son incompatibles. Muchas gracias.

INFORME EUROPEO SOBRE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA

Informe GRECO 2001

Jorge González Aznar

Transparency International. Capítulo Español-Barcelona

Un vigente Informe oficial europeo sobre la situación de la corrupción en España, con fecha de diciembre de 2001, plantea una amplia serie de interrogantes sobre esta cuestión, especialmente sobre la amplitud y gravedad de este fenómeno y la actuación de los diversos organismos del Estado en su prevención y represión. Este Informe, cuya publicación en junio de 2002 exigió la previa aceptación formal por parte del Estado español, propone una serie de actuaciones que obligan al Gobierno a su puesta en práctica o, al menos, en caso contrario, a una explicación justificativa de su posición.


 Groupe d'Experts contre la corruption
 Group of Experts against Corruption
 Direction Generale I - Affaires Juridiques
 Service des problemes criminels



Informe GRECO

“Evaluación de la lucha contra la corrupción en España” (2000-2001)

Las principales conclusiones del Informe se refieren a la dificultad de *medir* el grado de corrupción realmente existente en España, por la ausencia total de informaciones estadísticas, sea de actuaciones policiales, sea, sobre todo, de procesos judiciales y sentencias emitidas.

En este aspecto, hay que señalar que en muchos países (por ejemplo, Francia y Estados Unidos) las autoridades judiciales desglosan los delitos perseguidos y condenados en el marco legal de represión de la corrupción.

Otras conclusiones, más precisas, se refieren a la contradictoria situación que ofrece el instrumento por excelencia de la lucha contra la corrupción en España: la Fiscalía Especial contra los Delitos Económicos, más habitualmente conocida como la “Fiscalía Anticorrupción”. Por una parte, se valora el mismo hecho de su existencia, así como el consenso formal entre todos los partidos parlamentarios en el momento de su aprobación. El Informe pone también de manifiesto las limitaciones de todo tipo que afectan a su funcionamiento y organización, desde la prácticamente nula presencia en el territorio nacional, excepto Madrid y Barcelona, hasta las dependencias formales de las instrucciones (o vetos) emanadas desde una Fiscalía General del Estado de carácter gubernamental (designada y dirigida directamente por el Ejecutivo).

Observaciones GRECO

- Personal F AC insuficiente...
- Fiscal AC no goza del mismo grado de independencia y autonomía que los jueces y magistrados...
- Dependencia financiera de la Fiscalía General...
- No existen Delegaciones especiales, excepto en Barcelona.
- Ausencia de personal especializado en Fiscalías territoriales...
- Investigaciones producidas a partir de denuncias en los medios de comunicación; «más que a partir de declaraciones o informes de funcionarios públicos: sensibilidad insuficiente... en cuanto a necesidad de cooperar con las autoridades represivas y en la necesidad de coordinar esfuerzos...»
- Necesidad de mayores esfuerzos para mejorar sensibilización de los funcionarios e instituciones... para prevención y denuncia de casos concretos...
- España no ha firmado Convenios del Consejo de Europa (único miembro GRECO)...
- Ausencia de estrategia global y multidisciplinaria... Estrategia global, «esencial» para garantizar la coordinación...

El Informe GRECO (*Evaluación de la situación de la corrupción en España*) define a ésta en sus conclusiones como un “fenómeno complejo”, estrechamente relacionado con la financiación de los partidos políticos, y señala “la ausencia de una estrategia global” que suponga, además de la represión de los delitos, la prevención, la educación, la sensibilización y la investigación, con los medios apropiados.

Antes de analizar más a fondo quién está detrás de este Informe, sus antecedentes y sus características institucionales, conviene precisar la definición sobre "corrupción" que subyace y explicita los análisis, conclusiones y propuestas que contiene.

La formulación parte de la definición de "agente público" como cualquiera (funcionario, oficial, ministro, juez, etc.) que desempeñe esta función según el derecho penal de cada país, así como los representantes electos o miembros del Gobierno de cualquier ámbito (local, regional, nacional, etc.).

A partir de esta formulación, la corrupción se plantea como un delito vinculado a varias condiciones:

- Que esté involucrado un "agente público".
- Que exista "oferta o donación; aceptación o petición" de comisiones.
- Que tales comisiones sean de carácter "oculto"; esto es, ilegales por definición (al menos desde el punto de vista fiscal).

Los antecedentes institucionales

Desde 1994, en la reunión de ministros de Justicia en La Valetta, el Consejo de Europa decidió incorporar como uno de los temas básicos de sus actuaciones la lucha contra la corrupción. La declaración aprobada caracteriza la corrupción como una "grave amenaza" contra los principios y los valores democráticos; amenaza que "mina la confianza de los ciudadanos en la democracia, atenta a la primacía del derecho, desconoce los derechos humanos y pone en peligro el progreso social y económico". La reunión decidió adoptar un enfoque multidisciplinar contra la corrupción en cada país, trabajar de manera coordinada entre Estados e instituciones europeas y establecer un mecanismo conjunto de seguimiento, "a fin de esforzarse por respetar los compromisos adquiridos".

Como consecuencia de esta reunión, quedó constituido el denominado Grupo Multidisciplinar contra la Corrupción (GMC), bajo la dependencia conjunta de otros dos organismos del Consejo de Europa: los Comités permanentes de Problemas Criminales y de Cooperación Jurídica. El primer mandato encomendado al GMC fue la elaboración y propuesta de un "Plan de Acción contra la Corrupción" a escala europea, en el cual tuvieran cabida instrumentos jurídicos que comprometieran a cada uno de los Estados, de forma coherente y concertada.

Iniciada la tarea a partir de 1995, el Grupo Multidisciplinar elaboró inicialmente un "Plan de Acción", aprobado por el Comité de Ministros en noviembre de 1996. También se anunció el propósito de someter a la aprobación de los Estados miembros uno o varios convenios de cooperación multilateral, dotados de mecanismos de verificación y valoración de su aplicación por los respectivos Gobiernos nacionales.

Al año siguiente, el Comité de Ministros aprobó una Declaración formal, los llamados "20 Principios directores contra la corrupción", síntesis de las orientaciones comunes del Consejo de Europa.

Esta Declaración recoge algunos de los planteamientos tradicionales de la acción institucional contra la corrupción: persecución policial y judicial; limitaciones en la aplicación de la inmunidad; códigos éticos para funcionarios y profesionales y, además, algunas otras recomendaciones formuladas desde diversas instancias internacionales (OCDE, Naciones Unidas, Fondo Monetario Internacional).

Delitos asimilados a corrupción

- **Oferta o donación** de una comisión oculta a un agente público.
- **Aceptación o petición** de una comisión oculta por un agente público.
- Oferta o donación de una comisión oculta a representantes electos o a miembros del Gobierno, al nivel local o nacional.
- Aceptación o petición de una comisión oculta por un representante electo o por un miembro de Gobierno, al nivel local o nacional.
- Oferta o donación de una comisión oculta a personas encargadas de funciones de servicio público.
- Aceptación o petición de una comisión oculta por una persona encargada de funciones de servicio público.
- «la expresión "agente público" es interpretada en relación a las definiciones de "funcionario", "oficial público", "alcalde" o "juez", en el derecho nacional del Estado en el cual la persona en cuestión ejerce esta función y tal cual es aplicada en su derecho penal» (CoE STE, 174; 1999).

En este sentido, por ejemplo, se incorpora decididamente el planteamiento asumido desde hacía tiempo por la OCDE contra la práctica generalizada del soborno en las transacciones del comercio internacional. Muy especialmente, el hasta esos momentos vigente derecho de deducciones fiscales, como gastos, de las comisiones clandestinas entregadas como soborno por las empresas (incluso estatales) a responsables políticos, funcionarios y técnicos de los países compradores.

Un típico caso, en este sentido, son las comisiones pagadas por la sociedad pública Bazán (de la localidad gaditana de San Fernando), que sirvieron, presuntamente, para satisfacer los honorarios de la defensa del ex-dictador Augusto Pinochet, con ocasión de su procesamiento por el juez Garzón.

Los aspectos más novedosos del enfoque adoptado por el Consejo de Europa desbordan los tradicionales planteamientos formales, económicos o incluso éticos, sobre las consecuencias negativas de la corrupción, para situarse en el terreno del desarrollo institucional, y se proponen líneas de actuación directamente vinculadas con el propio sistema democrático:

- Transparencia en la organización, en el funcionamiento y en la adopción de las decisiones gubernativas.
- Rendimiento de cuentas por las Administraciones públicas; tanto en la medida que suponen un control real y una verificación de presupuestos y actuaciones, como de evaluación e información de los resultados obtenidos en las políticas y los programas públicos.
- Capacidades y capacitación en la lucha contra la corrupción; y muy particularmente para los órganos especializados (policiales y/o judiciales): independencia, autonomía, medios y formación.

Los 20 Principios del Consejo de Europa plantean también (puntos 14-15) actuaciones que enfatizan aspectos más de carácter preventivo, especialmente en uno de los aspectos considerados como el “punto negro” de la corrupción en Europa, la financiación de los partidos políticos: regulación jurídica y orientaciones éticas de la financiación de los partidos y campañas políticas; mayor transparencia en las prácticas de contratación pública:

- *“Animar a la adopción por los representantes electos de códigos éticos de conducta; y favorecer una normativa reguladora de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales que desanimen la práctica de la corrupción”.*

20 Principios A~C (1-10)

- 1. Adoptar las medidas eficaces para prevenir la corrupción y sensibilizar la opinión pública;
- 2. Garantizar la coordinación de las actuaciones;
- 3. Garantizar que las personas encargadas de la prevención, de la investigación, de la acusación y de la condena de los delitos de corrupción disfruten de la independencia y la autonomía necesarias; sean libres de toda influencia incompatible y dispongan de los medios adecuados;
- 4. Adoptar las medidas apropiadas con vista a la recogida y la confiscación del producto;
- 5. Adoptar las medidas apropiadas con vista a evitar que entidades con personalidad jurídica sirvan de pantalla;
- 6. Esforzarse por limitar toda inmunidad;
- 7. Favorecer la especialización de personas u organismos encargados... y facilitarles los medios y la formación necesarios;
- 8. Garantizar que la legislación fiscal y las autoridades encargadas luchen contra la corrupción de forma eficaz y coordinada; en particular, mediante la no concesión de deducciones fiscales de las comisiones ocultas;
- 9. Esforzarse para que la organización, el funcionamiento y la adopción de decisiones de las Administraciones públicas tomen en cuenta la necesidad de luchar contra la corrupción; en particular, garantizando un nivel de transparencia compatible con la eficacia de su actividad;
- 10. Garantizar que ... los derechos y deberes de los funcionarios públicos tomen en cuenta las exigencias de la lucha contra la corrupción y prevean medidas disciplinarias apropiadas y eficaces.

20 Principios A~C (11-20)

- 11. Garantizar que las actividades de las Administraciones estén sometidas a los procedimientos adecuados de control y verificación de cuentas;
- 12. Destacar la importancia que los procedimientos de control y verificación de cuentas pueden desempeñar (también) fuera de las Administraciones públicas;
- 13. Garantizar que el sistema de responsabilidades ... toma en consideración las consecuencias de los actos de corrupción cometidos por funcionarios y otros agentes públicos;
- 14. Adoptar procedimientos transparentes en relación a los contratos públicos que favorezcan la concurrencia leal y desanimen la corrupción;
- 15. Animar a la adopción por los representantes electos de códigos éticos de conducta y favorecer la normativa reguladora de la financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales que desanimen la corrupción;
- 16. Garantizar a los medios de comunicación la libertad de recibir o de comunicar informaciones relativas a casos de corrupción;
- 17. Garantizar que se Derecho Civil tiene en cuenta la necesidad de luchar contra la corrupción;
- 18. Animar la investigación sobre el fenómeno de la corrupción;
- 19. Garantizar que ... son tenidos en cuenta los vínculos entre el crimen organizado y el blanqueo de capitales;
- 20. Desarrollar la mayor cooperación internacional.

- *“Adoptar procedimientos transparentes en relación a los contratos públicos que favorezcan la competencia leal y desanimen la corrupción”.*

Finalmente, la Declaración del Consejo de Ministros establece como principio de aplicación básico *“desarrollar la mayor cooperación internacional en todos los campos de la lucha contra la corrupción”.*

Los Convenios Europeos de Cooperación Civil y Penal; la creación del GRECO

Durante los años siguientes, y a partir del Plan de Acción, el Consejo de Europa estudió y aprobó (27-1-1999) sendos textos respectivamente denominados “Convenio Penal sobre la Corrupción” (STE-173) y “Convenio Civil sobre la Corrupción” (STE-174), en los que se explicitan los aspectos, compromisos y garantías de cumplimiento de la cooperación entre los diversos Estados firmantes.

«...La corrupción constituye una amenaza contra la primacía del derecho, la democracia y los derechos del hombre; zapa los principios de la buena administración, de la equidad y de la justicia social; falsea la concurrencia; dificulta el desarrollo económico y pone en peligro la estabilidad de las instituciones democráticas y de los fundamentos morales de la sociedad...». Preámbulo a la Convención Civil sobre la Corrupción (STE-174) del Consejo de Europa, 27-1-1999.

Desde entonces, son 44 los Estados europeos que han aprobado ambos Convenios, aunque su aplicación nacional depende, naturalmente, de su ratificación por la institución parlamentaria respectiva y su entrada en vigor legal. A fecha de hoy, un grupo de cinco Estados, aunque firmantes iniciales del acuerdo, no han ratificado ninguno de los dos Convenios: España, Armenia, Azerbaiyán, Liechtenstein y San Marino.

Uno de los aspectos más novedosos de la Estrategia Europea contra la Corrupción consistió en la creación de una nueva instancia de cooperación internacional: el Grupo de Estados contra la Corrupción, más conocido como “GRECO”. Únicamente 13 Estados del Consejo de Europa decidieron en sus inicios (mayo de 1999) incorporarse. Además de España, estuvieron presentes desde un primer momento: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Lituania, Luxemburgo, Rumanía y Suecia. Nueve, por tanto, de los quince Estados miembros de la Unión Europea.

Una de las aportaciones más originales de esta “coalición” contra la corrupción política e institucional es la incorporación del sistema de “evaluación *inter pares*” como regla de funcionamiento interno. Se trata de un mecanismo flexible y eficaz de seguimiento de los acuerdos adoptados, de su aplicación práctica y coherente en las respectivas legislaciones y prácticas nacionales; y se trata de compartir experiencias, éxitos y dificultades:

- Compromiso “sin fisuras” entre los Estados, para apoyar sus esfuerzos, compartir sus experiencias y actuar conjuntamente.
- La sensibilización de la opinión pública y la promoción de los valores éticos como medios para incrementar la eficacia de las actuaciones de prevención.
- Evaluación mutua y presión interna entre iguales.

El GRECO reserva su “derecho de admisión” a los Estados que *“acepten plenamente los procedimientos de mutua evaluación y acepten ser evaluados”.*

El Grupo de Estados contra la Corrupción-GRECO parte de una orientación básica del funcionamiento tradicional del Consejo de Europa: un sistema de exploración, avance y regulación que prima el análisis de las situaciones nacionales, de las “buenas” y “malas” prácticas, para la elaboración de propuestas y orientaciones que no son vinculantes más que de manera voluntaria y, finalmente, por sistemas de control y evaluación mutuos.

Resulta ilustrativo, por cierto, que este enfoque sea asumido y propuesto paulatinamente por la Comisión

Europea. De hecho, se aplica a las políticas nacionales de empleo a partir de la Cumbre de Luxemburgo, y, posteriormente, también a los planes nacionales contra la exclusión social, e incluso a las políticas de inmigración.

El Libro Blanco de la Gobernanza¹ elaborado en el año 2001 por la Comisión Prodi, ha expuesto lo que denomina como *"método abierto de coordinación"*, procedimiento que puede servir para *"fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes para los Estados miembros, a veces con el apoyo de planes de acción nacionales... Se basa en una evaluación sistemática de los progresos realizados en la materialización de tales objetivos, lo que permite a los Estados miembros establecer una comparación entre sus respectivos esfuerzos y aprender de la experiencia ajena"*.

"Este método –añade el documento– se aplica en paralelo al enfoque legislativo y basado en programas comunitarios; en otros, aporta un valor añadido en el ámbito europeo allí donde existe escaso margen para soluciones legislativas".

El método de evaluación empleado en los trabajos del GRECO se identifica con otra de las propuestas de la Comisión Europea para mejorar la definición y adecuación de las políticas públicas comunitarias: *"una cultura reforzada de evaluación e información de retorno que permita extraer conclusiones de los éxitos y errores del pasado. Esto contribuirá a evitar el carácter sobregulador de las propuestas y hará posible que las decisiones se adopten y apliquen al nivel apropiado"*.

Cada vez más, las políticas contra la corrupción son sometidas por algunos países y por organizaciones internacionales a la evaluación habitual en otros tipos de políticas públicas. Así, por ejemplo, en la 4ª Conferencia de la Sociedad Europea de Evaluación (Lausana, 2001) se expusieron sendos estudios, a partir de los programas anticorrupción que lleva a cabo el Banco Mundial. Se parte del concepto de *"enlightenment"* ("iluminación", "esclarecimiento"), definido por Carol Weiss como un proceso de enriquecimiento paulatino del conocimiento, de comprensión de ideas que "trepan" hasta los organismos de deliberación: *"Generalizar a partir de evaluaciones –dice Carol Weiss– puede repercutir en el stock de conocimientos que tienen sus participantes. La investigación empírica ha confirmado que ... los responsables de políticas han indicado su profunda creencia en haber sido influidos por ideas y argumentos que tienen su origen en investigaciones y evaluaciones"*.

{CE - Corrupción + Fraude / OLAF ——— FFE, Formación Ocupacional & Pactos Territoriales por el Empleo}

Informes de evaluación sobre 44 Estados

Poco después de su creación (octubre de 1999), el GRECO estableció su sistema de trabajo: un cuestionario para centrar las evaluaciones, un mecanismo de designación de los equipos *ad hoc*, responsables de efectuar las visitas, entrevistas e informes de cada uno de los países... Finalmente, se estipula que cada equipo someterá unas conclusiones y recomendaciones, que deberán ser aprobadas por el Plenario constituido por todos los Estados miembros y posteriormente publicadas, a reserva del Gobierno concernido.

El Grupo de Estados contra la Corrupción ha procedido a la evaluación de una amplia serie de Estados, entre los cuales se encuentra España. A partir de visitas y entrevistas en Madrid con responsables gubernamentales y externos diversos, el informe final fue aprobado por la 5ª Sesión Plenaria, en junio de 2001. El "Informe de Evaluación sobre España" fue publicado en francés e inglés en el sitio web del GRECO². Traducido por los servicios del Ministerio de Justicia, no ha sido hasta el momento oficialmente publicado.

¹ El concepto de "gobernanza" designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

² <http://www.greco.coe.int>

Numerosos otros países se han incorporado al Grupo de Estados contra la Corrupción-GRECO, que ha desbordado incluso el ámbito europeo, ante el ingreso voluntario de Estados Unidos. De los 17 Estados iniciales, se ha pasado a 44; y se han efectuado 31 evaluaciones.

Principios directores evaluados:

- PD-3: Garantizar que las personas encargadas de la prevención de la investigación, de la acusación y de la condena de los delitos de corrupción disfruten de la independencia y la autonomía necesarias; sean libres de toda influencia incompatible y dispongan de los medios adecuados...
- PD-7: Favorecer la especialización de personas u organismos encargados... y facilitar los medios y la formación necesarios...
- PD-6: Esforzarse por limitar toda inmunidad.

Merece también la pena destacar que en todas las evaluaciones se exponen una serie de consideraciones, conclusiones y recomendaciones, estableciendo un plazo (generalmente de un año) para la verificación de su aplicación por parte del Estado correspondiente. En el caso de España, entre otras, se plantea la necesidad de que el Gobierno firme y ratifique las dos Convenciones del Consejo de Europa, de colaboración penal y civil anticorrupción, y solicite de las autoridades

españolas una respuesta formal *“sobre la aplicación de las recomendaciones, antes del 31 de diciembre de 2002”*.

El Reglamento del GRECO prevé, en coherencia con el principio establecido de mutua “presión”, que los Estados que incumplan las recomendaciones y los plazos previstos sean sometidos a un proceso de “vigilancia” y negociación, que puede llegar hasta la “amonestación” pública, si el órgano de coordinación interestatal opina que *“un Estado miembro no adopta las medidas suficientes para adoptar las recomendaciones”* formuladas en el informe de evaluación.

En el caso del Estado español, el informe de evaluación concluye con una decena de recomendaciones referidas prácticamente en su totalidad al reforzamiento de la independencia, capacidad y medios de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción (la “Fiscalía Anticorrupción”):

- Aumento de recursos, especialmente de personal.
- Ampliación del número de delegaciones territoriales.
- Mayores garantías de transparencia y de equidad en las instrucciones emitidas por el Gobierno.
- Limitar las directrices restrictivas sobre actuaciones establecidas por la Fiscalía.
- Garantizar la independencia financiera.
- Establecimiento de una política de sensibilización de los funcionarios sobre la corrupción.
- Adaptar y aplicar en España el código ético recomendado por el Consejo de Europa.

Tres recomendaciones, de carácter general, orientan sobre la evaluación realizada y, de hecho, constituyen la base fundamental de los elementos de la lucha contra la corrupción a incorporar en la agenda institucional española. Dos de ellas se refieren a la cuestión clave de la implicación activa de los funcionarios y otras personas directamente dependientes de la Administración pública para *“mantener la vigilancia, especialmente en los sectores vulnerables, y dar cuenta a las autoridades competentes de toda indicación disponible sobre eventuales actos de corrupción”, lo cual “aumentaría el número de denuncias”* así como *“el grado de cooperación”* con los encargados de investigar y perseguir los delitos cometidos.

Por último (aunque se trata de la 1ª Recomendación), se propone el establecimiento de *“una estrategia global y multidisciplinaria”*; esto es, la aplicación en España del Plan de Acción contra la Corrupción del Consejo de Europa, aprobado en 1999, *“implicando a las diversas autoridades concernidas”*:

- a) prevenir, detectar y perseguir los delitos de corrupción;
- b) realizar investigaciones sobre la extensión y tipologías del fenómeno de la corrupción;

- c) elaborar estadísticas detalladas sobre los casos de corrupción;

Y, por último, la insistente recomendación de firma y ratificación de los Convenios Civil y Penal del Consejo de Europa, lo cual (señala el Informe) *"daría una mayor visibilidad"* a tal estrategia.

La dimensión local de la corrupción

Resulta evidente que el Informe sobre la corrupción en España se limita a abordar los aspectos más generales y más directamente vinculados al Estado y sus responsabilidades; aunque determinadas recomendaciones (en especial, las referidas a los funcionarios) pueden hacerse extensivas a todos los ámbitos territoriales. El ámbito del GRECO es precisamente éste, el de sus Estados miembros.

El Consejo de Europa ha trabajado también en los ámbitos infraestatales; con referencia explícita a las Administraciones locales y autonómicas/regionales, aunque a través de otro de sus organismos especializados en estos ámbitos: la Conferencia de Poderes Regionales y Locales de Europa (CPRLE). Desde 1999, el CPRLE ha abordado, en informes y resoluciones, la integridad política de los electos locales y regionales, y la problemática de la financiación de los partidos políticos y su funcionamiento en el ámbito regional.

Esta preocupación se puso también de manifiesto de manera especial por el Consejo de Europa en su reunión de Riga, donde aprobó prestar mayor atención a cuestiones como *"el control de los actos y acuerdos adoptados por las entidades locales, los controles de los electos políticos, la lucha contra la corrupción en el nivel local y el estatuto de los electos y del personal local"*; así como recomendar que *"los electos y el personal local se adecuen a los criterios éticos mas elevados y que la corrupción sea combatida de manera efectiva"*.

" ... Algunos países se han enfrentado con la experiencia preocupante de una pérdida de interés de los ciudadanos por los asuntos locales y por la participación en las elecciones locales. Esto demuestra hasta qué punto la democracia local debe basarse en los principios de la "responsabilidad" y el rendimiento de cuentas, de la transparencia y de la eficacia, reconociéndose el principio de que las instituciones no existen para sí mismas, sino para los ciudadanos a quienes sirven".

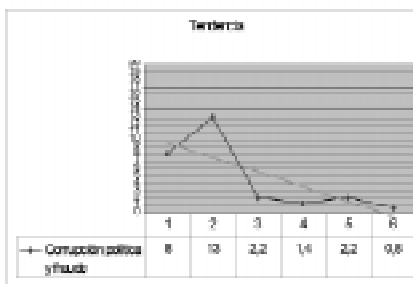
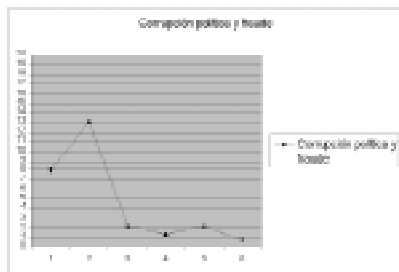
Finalmente, en esta Conferencia se señala: *"La desafección de los electores se debe también a la débil credibilidad de los electos y de los cuadros. Si la gestión de la "cosa pública" se confía a personalidades incompetentes o corruptas la democracia local sufre, evidentemente. No sólo se resiente la eficacia económica –la criminalidad organizada se ha demostrado a menudo como una mala gestora– sino también la credibilidad de la democracia"*. Y concluye con una proclamación rotunda: *"La lucha contra la corrupción en el nivel local debe ser una prioridad en todos los Estados"*.

Recientemente, las Naciones Unidas han aprobado un Plan de Acción contra la Corrupción Mundial, donde se cita éste como uno de los "campos minados", con referencias constantes a uno de los estudios de referencia sobre este tema: *Corrupt cities: guía práctica*, elaborada por Robert Klitgaard y su equipo del Banco Mundial.

También en España, recientemente, la propia Fiscalía Anticorrupción española se refiere a casos de corrupción citados generalmente en el ámbito local: fraude en fondos comunitarios, planes de empleo y formación ocupacional, etc., pero menciona con preocupación especial la permisiva legislación, en lo que se refiere a las posibles relaciones de alcaldes y otros electos, con las actividades urbanísticas.¹²

Para terminar, querría referirme a un aspecto que parece tener una profunda repercusión sobre las expectativas de aclarar y acabar con la actual situación de la corrupción en España: la posición de la opinión pública. Diversos comentarios (incluso el Informe GRECO) ponen en evidencia la "confianza" que existe según algunos, la "desmovilización" según otros, ante el fenómeno. Los resultados de los sondeos, en perspectiva desde los años 90 hasta ahora, son significativos al respecto.

CIS-Percepción de la corrupción- Evolución 1996-2002



Paro	69,6	40,2
Terrorismo, ETA	54,3	13,3
Inseguridad ciudadana	23,8	20,0
Inmigración	23,5	11,3
Drogas	16,9	7,6
Infraestructuras	0,9	4,1
Sanidad	3,7	6,0
Vivienda	3,3	5,1
Problemas económicos	9,1	14,6
Corrupción y fraude (Posiciones: 20-25)	0,8	0,4
Las pensiones	3,3	6,8
Problemas políticos	7,4	3,8
Justicia	1,9	1,0
Problemas sociales	3,8	3,2
Racismo	1,1	0,6
Violencia contra la mujer	2,2	0,9
Problemas de juventud	1,0	1,1
Crisis de valores	1,6	1,8
Educación	4,6	6,6
Medio ambiente	1,0	1,8
Problemas relacionados con la mujer	0,3	0,9
Problemas relacionados con el ocio	2,0	1,9

CIS- BARÓMETRO DE MAYO 2002

- a) ¿Cuáles son, a su juicio, los tres problemas principales que existen actualmente en España?
- b) ¿Y cuáles son los tres problemas que a Ud., personalmente, le afectan más?

Percepción CIS (1993-2002)

	3 principales problemas del país					
	sep-93	abr-96	jul-98	dic-01	ene-02	may-02
Paro	91	82	86	66,9	66,4	69,6
Terrorismo	13	38	53	66,4	63,8	54,3
Inseguridad ciudadana	18	30	14	15	19,4	23,8
Drogas	36	20	29	16,3	15,6	16,9
Inmigración	-	-	6,7	-	15,0	23,5
Crisis económica	31	22	10	11,1	10,7	9,1
Problemas políticos	7	16	10	7,4	5,2	7,4
Problemas sociales	2	6	5,4	6,8	4,0	3,8
Corrupción política y fraude	8	13	2,2	1,4	2,2	0,8
Problemas de la juventud	2	2	1	1,8	1,7	1,0

SOBORNO Y CORRUPCIÓN EN LAS RELACIONES COMERCIALES INTERNACIONALES

Jorge F. Malem Seña

Profesor titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra

1. Introducción

En un documento ya bien conocido, Naciones Unidas alertaba en el año 1997 acerca de un posible aumento de la corrupción originada en el comercio internacional. Varias eran las razones aducidas por ese organismo para tan pesimista vaticinio. En primer lugar, las cada vez mayores asimetrías que se observaban entre los distintos participantes en el escenario internacional, con empresas cuyo potencial era, en ocasiones, muy superior al de muchos Estados. En segundo lugar, las diferentes tradiciones jurídicas y culturales entre los diferentes operadores internacionales que hacían que un mismo acto que era considerado un hecho típico de corrupción en un lugar fuera considerado como protocolario o necesario en otro. Y, en tercer lugar, porque las empresas que operaban transnacionalmente se abocaban a conseguir cuotas de mercado de un modo agresivo, en ciertas circunstancias sin importar a través de qué medios, y la corrupción se presentaba como un instrumento adecuado para alcanzar tal fin.¹

En la actualidad, no son éstos, obviamente, los únicos motivos que facilitan el auge de tales prácticas corruptas. Se han perfeccionado los medios de pagos de las transacciones internacionales; esto no sólo las facilita, sino que provoca que las aportaciones irregulares que ingresan en el mercado financiero no puedan ser diferenciadas de las habidas lícitamente. Se han modernizado, además, los transportes de mercancías y, en fin, los medios de comunicación han permitido que personas geográficamente distantes se conozcan entre sí y compartan los mismos gustos por idénticos bienes de consumo. *“Por lo tanto –sugiere la Comisión de Prevención de Delito y Justicia Penal de Naciones Unidas–, [dado estos factores] se puede esperar que sus efectos criminogénicos sean más altos durante la década de 1990 de lo que lo fueron con anterioridad [...]. Todas estas razones sugieren que el problema de la corrupción puede ser todavía mayor ahora que antes²”*. Los hechos parecen haber confirmado tal negativo diagnóstico.

Ahora bien, la corrupción aneja al comercio internacional no sólo subvierte las relaciones económicas entre las empresas que en él participan, como pudiera pensarse, sino que suele contaminar también instancias políticas (cuando los sobornados son dirigentes políticos), ciertos organismos administrativos (cuando se sobornan a funcionarios de aduanas o de hacienda) o ciertos niveles judiciales (cuando se busca impunidad). En ese sentido, este tipo de corrupción es altamente polucionante de la vida social. Y dado los altos niveles económicos que normalmente se ven involucrados en estas prácticas, genera lo que se ha dado en llamar la “gran corrupción”.³

En lo que sigue, presentaré brevemente el concepto de corrupción, mostraré a continuación cuáles son los principales efectos que produce la corrupción aneja a las transacciones transnacionales, señalaré cuáles son las medidas más importantes que se han adoptado para luchar contra este fenómeno y luego realizaré algunas consideraciones finales acerca de la dificultad con que se tiene que enfrentar toda lucha contra la corrupción.

¹ Cf., Naciones Unidas. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. *La acción de Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno*. Septiembre de 1997.

² *Ib.*, p. 4.

³ La noción de “gran corrupción” puede verse en George Moody-Stuart, *La gran corrupción*. Versión castellana: M. Margenat. Madrid: Siddharta Mehta Ediciones, 1994.

2. Concepto de corrupción

El significado del término corrupción es poco claro y ha sido utilizado además en contextos muy diferentes. En un sentido general, ha sido utilizado como equivalente a destrucción, devastación o adulteración de un material orgánico, como por ejemplo la carne; y, en un sentido particular, para designar una actividad humana específica, como ocurre cuando se lo asimila a soborno o extorsión. Ha significado decadencia, suciedad, desintegración, degeneración, envilecimiento, ilegalidad, ilegitimidad o inmoralidad⁴. Por ello, Robert Brooks señala que aun cuando la corrupción sea calificada como política, comercial o social, está expresando la idea de una corrupción orgánica, o de cualquier otra cosa vil y repugnante a nuestros sentidos que esta última implica.⁵

Todos estos sentidos indican ya que la idea de corrupción tiene un contenido emotivo de carácter negativo, pero ello no ha de hacer olvidar que actos de corrupción pueden llegar a cumplir funciones positivas, como en el caso de un prisionero judío que soborna a un guardia de un campo de concentración nazi para evadirse. En este trabajo se entenderá por **actos de corrupción** aquellos que reúnen las siguientes notas características:

1. Un acto de corrupción implica la violación de un deber institucional. Quienes se corrompen transgreden, activa o pasivamente, algunas de las reglas que rigen el cargo que ostentan o la función que cumplen. Quienes se corrompen manifiestan, en ese sentido, un claro sentimiento de deslealtad hacia la regla violada.
2. Para que exista un acto de corrupción debe haber un sistema normativo que sirva de referencia. La noción de corrupción es parasitaria de un sistema normativo. Esta característica se infiere del punto 1. Por esta razón, la corrupción adquiere un marcado acento contextual. Esto hace que un acto sea corrupto en un sistema determinado pero que no lo sea en otro; o que sea considerado corrupto en una época, pero no en otra.
3. Un acto de corrupción no siempre entraña una acción antijurídica. Que tal acto de corrupción sea legal o ilegal dependerá, por cierto, del tratamiento que el sistema jurídico ofrezca a las reglas del sistema normativo de referencia. Señalar este aspecto es importante porque en las relaciones internacionales una acción puede ser considerada correcta en un lugar determinado pero en otro lugar puede ser tratada como un delito de corrupción.
4. Los actos de corrupción están siempre vinculados a la expectativa de obtener un beneficio extra institucional. Y no es necesario que ese beneficio sea económico: puede ser político, profesional, sexual, etcétera. Puede ser también el caso que ese beneficio consista en una combinación de ganancias de bienes de diversa naturaleza.
5. Los actos de corrupción tienden a realizarse en secreto. Quienes se comprometen en actos de corrupción tienden a realizarlos de espaldas al público, tratando de ocultar la naturaleza de esa acción.

Se puede definir a los actos de corrupción política, entonces, como aquellos que constituyen la violación, activa o pasiva, de un deber institucional con el objeto de obtener un beneficio extra institucional, cualquiera que sea su naturaleza, realizado en un contexto de discreción o de ocultamiento.⁶

Los actos de corrupción pueden ser de distintos tipos, pero, sin duda alguna, la clasificación más importante es la que distingue entre sobornos y extorsiones. En ambos casos, las dos partes, corruptor y corrompido, están perfectamente identificados o son identificables. El **soborno** es un pacto que se perfecciona por el mero acuerdo. Quien paga, trata de influenciar al sobornado para que actúe en su favor. Paga para que

⁴ Para la asimilación de la palabra "corrupción" a algunos de estos significados, cf., Peter Euben, "Corruption", en T. Ball, I. Farr y R. Hanson (eds.). *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989, p. 223.

⁵ Citado por Michael Rosenthal, "An American Attempt to Control International Corruption", en Arnold Heidenheimer, Michael Johnston y Victor LeVine (eds.). *Political Corruption. A Handbook*. 3ª ed. Londres: Transaction Pub., 1993, p. 702.

⁶ Esta definición coincide con la formulada por Ernesto Garzón Valdés en "Acerca del concepto de corrupción", en F. Laporta y S. Álvarez (comps.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial, 1997.

el sobornado le ofrezca un tratamiento mejor del que sería equitativo o legal. En ese sentido, la reciprocidad es una característica del soborno. Ambos, la persona que paga y la que recibe el pago, son culpables en el acto de soborno. Un **acto extorsivo** es, en general, la búsqueda o la captación de un pago o beneficio otorgado bajo la amenaza de darle al pagador un tratamiento peor del que sería equitativo, o bien de empeorar su situación. Quien recibe el pago es el extorsionador, quien paga es la víctima⁷. Como señala acertadamente Michael Philips, un soborno no es por su propia naturaleza una relación entre víctimas y victimarios, la extorsión sí lo es. En ese sentido, mientras que en el soborno hay un pacto, en los casos más agudos de extorsión se refleja una situación similar a la de un asaltante que le dice a su víctima “la bolsa o la vida”.

En general, se suele presentar los actos de soborno como actos extorsivos. Esta asimilación constituye una práctica muy común entre las empresas multinacionales que realizan pagos a funcionarios de países hacia donde dirigen sus inversiones. Asimilación que se ve facilitada por la existencia de dificultades empíricas para distinguir entre ambos tipos de actos. Sin embargo, a pesar de ello, mantener la distinción entre soborno y extorsión resulta útil ya que las justificaciones y excusas jurídicas y morales por cumplir con las demandas de un extorsionador son más fáciles de presentar que en el caso del soborno.⁸

Una vez establecida la noción de corrupción, correspondería ahora presentar los efectos que tiene dicho fenómeno cuando se produce con motivo de las transacciones transnacionales, ya sea de mercancías, de tecnología o de capitales.

3. Los efectos de la corrupción

Los efectos de un acto de corrupción pueden clasificarse en económicos, políticos, jurídicos y sociales.⁹

Los efectos económicos de la corrupción no son difíciles de establecer. En primer lugar, la corrupción atenta contra la inversión en la economía de un país y, en consecuencia, es una práctica negativa para su desarrollo económico, político y social. Con esto no se quiere decir que los inversores no inviertan en un país con altos índices de corrupción, tal como lo muestran las aportaciones de capital en países como la República Argentina de la década de 1990, puesto que incluso un país muy corrupto puede ser a corto plazo muy rentable; significa, en cambio, que permaneciendo iguales todas las otras variables, los inversores prefieren dirigir sus negocios hacia países no corruptos en lugar de hacerlo hacia los corruptos.¹⁰

En segundo lugar, un efecto asociado al anterior y, en algún sentido, de más amplias proporciones, se produce sobre la toma de decisiones económicas que afectan la productividad y la calidad de la inversión. Los gobiernos corruptos pueden comprometerse en proyectos *faraónicos*, con fondos privados o de organismos de ayuda al desarrollo, que dan origen a cuotas altas de pagos indebidos en lugar de dedicar esos mismos recursos a tareas productivas¹¹. La compra de armamento sofisticado, aunque innecesario, puede llegar a ser un negocio más rentable para una cúpula gobernante venal que dedicar esos fondos a mejorar las prácticas agropecuarias o educativas.

Los estados de cosas afirmados precedentemente generan desincentivos para la inversión privada, los programas internacionales de cooperación se resienten, el capital productivo adquiere un tono especulativo y el desarrollo económico y social se retarda.

En tercer lugar, la corrupción suele producir el aumento de los costes y de los precios de los bienes y servicios. No siempre es fácil saber en qué proporción influye la corrupción en el precio de bienes y servicios. Sin embargo, vale ofrecer algunos ejemplos ilustrativos: en Rusia, donde la corrupción aumentó –y sigue aumentando– a un ritmo vertiginoso desde la caída del Muro de Berlín, tuvo lugar un experimento

⁷ Cf., James Lindgen, “The Elusive Distinction between Bribery and Extortion: From the Common Law to the Hobbes Act”. *UCLA Law Review*, vol. 35 (1988), p. 825.

⁸ Cf., Michael Philips, “Bribes”. *Ethics*, n° 94 (julio de 1984), p. 630.

⁹ Para un análisis en detalle de los efectos de la corrupción que se origina en las transacciones internacionales, véase: Jorge F. Malem Seña, *Globalización, comercio internacional y corrupción*. Barcelona: Gedisa, 2000.

¹⁰ Cf., Paolo Mauro, “Corruption and Growth”. *Quarterly Journal of Economics* (agosto de 1995), p. 683.

¹¹ Cf., Susan Rose-Ackerman, “Democracy and <Grand Corruption>”. *International Social Science Journal*, vol. 48 (1996), p. 367-368.

que se realizó en San Petesburgo con el objeto de calcular el coste de la corrupción –no se distingue aquí entre la política y la de otro tipo. Se tomó como centro de análisis el mercado alimenticio, ámbito dominado por diferentes mafias que fijaban los precios de los bienes y de los servicios involucrados. Cuando la policía y los oficiales de la KGB protegieron a los comerciantes de la acción de esas mafias, el precio de los productos disminuyó entre el 15% y el 20%¹². Es cierto que dos hechos correlativos no muestran una relación de causalidad y que la caída de los precios que se ha señalado haya podido deberse a otras causas diferentes a las del control de la corrupción. Sin embargo, los ejemplos pueden multiplicarse y las evidencias y los análisis, siempre concordantes, indican el fuerte impacto que tienen las prácticas corruptas sobre el coste y el precio de los bienes y servicios involucrados.

Por otra parte, los efectos políticos más notorios de la corrupción podrían resumirse en los siguientes: la corrupción socava la estructura social, el principio de la mayoría y las bases mismas de la democracia; la corrupción tiene un impacto gravísimo en el proceso democrático; cuando las empresas contratan con el Estado, o con sectores afines a sus gobernantes, a cambio de un intercambio corrupto, las decisiones políticas dejan de tomarse atendiendo al interés general; la corrupción se convierte, así, en una polea de transmisión que lleva los deseos de quien paga a las instancias estatales, pervirtiéndose así el fundamento del mecanismo democrático de toma de decisión. El principio de la mayoría, como rector de la toma de decisiones democráticas, que es a su vez la piedra basal de la idea misma de democracia, se destruye. De nada sirve el número de votos con que se cuenta si después se decide atendiendo a intereses espurios.

Además, la calidad de la democracia se ve debilitada porque la corrupción afecta también al principio de publicidad que le es propio, definiéndolo aquí como el uso de la razón pública. Esto es, para justificar acciones se han de invocar razones cuya validez depende de sus propios méritos; razones que serían encontradas persuasivas, bajo ciertas condiciones, por todos. Los actos de corrupción, que suelen hacerse en secreto o, al menos, en un marco de discreción, hacen que las razones reales por las cuales se toman decisiones se mantengan ocultas, lejos de la posibilidad de ser argumentadas o discutidas, minando de ese modo uno de los pilares de la democracia.

Por otra parte, la corrupción no sólo viola el principio de que los ciudadanos tienen que determinar la vida del Estado, sino que pone en crisis el principio también fundamental del pluralismo político, ya que los agentes corruptos imponen análogas contrapartidas a todos los políticos¹³ y, por lo tanto, definen sus acciones reales, aunque no las publicitadas. Respecto de las cuestiones objeto del intercambio corrupto, no existe así verdadera competitividad política y las alternativas reales se destruyen.

Y no cabe duda de que la autonomía, tanto en el ámbito de las decisiones individuales como respecto de la idea del autogobierno colectivo, es un bien esencial que se ve menoscabado por acuerdos de este tipo. De nada sirve hacer un ejercicio de la propia autonomía si después, sistemáticamente, se ve conculcada *a posteriori*. “Una persona, un voto”, como medida para la determinación de políticas concretas, no deja de ser aquí una mera declaración de principios. Por todo ello, corrupción y democracia, desde un punto de vista conceptual, son claramente incompatibles.

Finalmente, la corrupción de los gobiernos democráticos ha sido utilizada siempre como una excusa para los diferentes golpes de Estado ocurridos en los países subdesarrollados. Este fue el caso, por ejemplo, de la Junta Militar que el 24 de marzo de 1976 tomó el poder en Argentina iniciando el período más trágico que se recuerda en la historia de aquel país. En su documento programático, el cuerpo militar se proponía el saneamiento moral de la República mediante, entre otras medidas, la lucha contra la corrupción, el privilegio y la especulación. Para combatir la corrupción se creó la CONADREPA (Consejo Nacional de Responsabilidad Patrimonial), que debía investigar el patrimonio de los funcionarios, constatar si el enriquecimiento de éstos era lícito y velar porque en el futuro los actos de corrupción dejaran de existir.

¹² Cf., Mark J. Murphy. “International Bribery: An Example of an Unfair Trade Practice?”. *Brooklyn Journal on International Law*, vol XXI, nº 2 (1995), p. 391.

¹³ Cf., Vito M. Caferra. *Il sistema della corruzione. Le ragioni I soggetti I luoghi*. Bari: Laterza 1992, p. 140-141.

Que la lucha contra la corrupción sólo constituyó una excusa aducida por las estructuras militares para dar los golpes de Estado quedó rápidamente de manifiesto por el hecho de la amplia corrupción que persistió en ambos casos bajo los respectivos regímenes de los generales. En la Argentina, la CONADREPA pronto perdió sus objetivos –si es que verdaderamente los tuvo alguna vez– y se transformó en un organismo decorativo en la vida nacional¹⁴. En esa época de gobiernos militares (1976-1983), la corrupción a través de las licitaciones públicas –nacionales e internacionales–, de las compras irregulares de armas, de la especulación con divisas, del abuso de autoridad en la importación y exportación de bienes, era bien conocida¹⁵. Y el gobierno democrático que le sobrevino no supo, o no quiso, entender en estos asuntos.

Naturalmente, los efectos económicos y políticos de la corrupción, con ser los de mayor trascendencia, no son los únicos: también hay que advertir que la corrupción puede producir efectos jurídicos y sociales. Algunos de estos efectos son los siguientes.

Con un primer acto de soborno o de extorsión se inicia, por lo general, una serie en cascada de otros actos irregulares. Por ejemplo, con el objeto de ocultar un pago corrupto, la empresa o los particulares que lo hacen suelen disfrazar o falsificar los asientos contables, suelen tener “fondos sucios” a tal fin no autorizados por las leyes, o quizás se vean obligados a sacar ese dinero del país ilegalmente. Quien recibe el dinero, por su parte, tiene necesidad de “blanquearlo” o “lavarlo”, en no pocos casos fuera del país, con la complicidad de varios agentes bancarios o de otro tipo, etcétera. Y sin que esta cadena de ilegalidades sea necesaria en todos los supuestos, es común que un acto de corrupción inicie un proceso similar al de una bola de nieve que arrastra cada vez más infracciones y más compromisos corruptos. Todo ello va creando un ambiente de ilegalidades que irá progresivamente en aumento y que requiere para su éxito de una gran dosis de impunidad. El derecho, sobre todo en el ámbito penal, deja de cumplir su función de prevención general y el Estado de derecho es sustituido por la regla del “todo vale”.

Que la corrupción tienda a su propia expansión y vaya usualmente acompañada por otros actos ilícitos de diversa naturaleza muestra no únicamente la capacidad destructiva que posee desde el punto de vista económico, señala también su potencial distorsionador de las políticas públicas y de las instituciones democráticas.

Otro de los efectos colaterales y, aunque contingente, absolutamente dramático de la corrupción asociada a las grandes obras de ingeniería civil y militar, consiste en la pérdida de vidas humanas. Como se ha señalado repetidamente¹⁶, el impacto del pago económico de las exigencias corruptas puede repartirse de diversas maneras. Uno de los ítems que habitualmente sufre un recorte presupuestario con el fin de “ahorrar” para constituir un “fondo sucio” con el cual satisfacer tales pagos es el de la cantidad y calidad de los materiales utilizados en la obra. La baja calidad de los productos utilizados, la reducción de los límites de seguridad exigidos o la merma de las cantidades de los elementos constructivos necesarios suelen provocar graves “accidentes” con un alto coste en términos de vidas humanas.

La corrupción puede afectar también a los jueces y a su ejercicio de la potestad jurisdiccional. La corrupción de los jueces tiene por objeto conseguir sentencias favorables o bien garantizar situaciones de impunidad. Las empresas que operan más allá de sus propios países de origen suelen sobornar a miembros del poder judicial donde operan para que convaliden actos en su favor que realizaron los demás poderes del Estado o bien para que no tomen medidas contra privatizaciones irregulares de las cuales son beneficiarias, por ejemplo.

Dadas todas estas consecuencias negativas de los actos de corrupción para los países y sus ciudadanos que la padecen, no es de extrañar que se hayan ensayado diversas medidas legales para luchar en su contra. A ellas me referiré a continuación.

¹⁴ Un caso claro de que la CONADREPA fue un organismo de persecución política fue la interdicción que dicho organismo dictó sobre los bienes del ex-presidente argentino Héctor J. Cámpora, dado la “sospecha de que pudiera haberlos adquirido por medios no legales”. El 30 de enero de 1981 la CONADREPA reestableció la libre administración y disposición de los bienes del interdicto y el levantamiento de las medidas precautorias trabadas. “Lo declararon inocente, cuarenta días después de muerto”. Cf., por todo, Miguel Bonasso, *El presidente que no fue*. 6ª ed. Buenos Aires: Planeta, abril 1997, p. 639.

¹⁵ Cf., Arnold Spita, “El Proceso de Reorganización Nacional de 1976 a 1981: los objetivos básicos y su realización práctica”, en Peter Waldmann y Ernesto Garzón Valdés (comps.). *El poder militar en la Argentina*. Frankfurt: Verlag Klaus Dieter Vervuert, 1982, especialmente p. 88 y ss.

¹⁶ Cf., por ejemplo, el análisis propuesto por G. Moody-Stuart, *La gran corrupción*, op. cit., p. 13 y ss.

4. Medidas contra la corrupción

Hay quienes sostienen que la corrupción, aun la que tiene su origen en el comercio internacional, es un problema básicamente nacional, que afecta a ciertos Estados y que, por lo tanto, a cada uno de ellos corresponde el mayor esfuerzo en su combate. Cada Estado debería vigilar mejor a sus empresarios y funcionarios, debería modernizar sus controles y adecuar su sistema punitivo. Si cada Estado nacional cumpliera bien su función, agregan, la corrupción se reduciría considerablemente.

Sin embargo, la constatación de que la corrupción producida por las transacciones económicas transnacionales debe combatirse a nivel internacional, con herramientas que superen las limitadas a los Estados nacionales, hizo que diversas organizaciones internacionales firmaran, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, acuerdos, convenios, convenciones y diversos tipos de materiales jurídicos con el fin de aunar criterios para tratar de poner freno al desarrollo de la corrupción.

Desde organizaciones con vigencia universal como Naciones Unidas a organizaciones regionales como la Organización de Estados Americanos o la Unión Europea, pasando por organizaciones no gubernamentales como la Cámara de Comercio Internacional o Transparencia Internacional, son todas coincidentes en el diagnóstico, en los efectos y en cierto tipo de medidas que se deberían adoptar para combatir la corrupción originada en el comercio transnacional.

Sin ninguna pretensión de exhaustividad¹⁷, se podría decir que las principales medidas propuestas en foros internacionales, todas coincidentes, para luchar contra la corrupción transfronteriza, pueden resumirse en las siguientes:

1. Se debe penalizar como delito el ofrecimiento, la promesa o la entrega de un pago a funcionarios públicos extranjeros y a los agentes privados con el fin de promover, conseguir, realizar o garantizar un acuerdo mercantil. Y como su correlato, también debe sancionarse la solicitud, la exigencia o la aceptación de pago con ese mismo objetivo.
2. Se debe aceptar, además, que cualquier jurisdicción que corresponda a los Estados partes que firman los respectivos convenios es competente para juzgar los delitos de corrupción. Y se sostiene que los acuerdos a los que se llegan puedan ser utilizados directamente como textos jurídicos para castigar a los corruptos.
3. Se debe derogar las normas nacionales existentes en algunos países que permiten la desgravación impositiva de los pagos de sobornos a funcionarios públicos extranjeros. Y se debería prohibir la promulgación de nuevas normas que permitan tales desgravaciones.
4. Los Estados partes de los diversos convenios se deben comprometer a mejorar las exigencias respecto de los sistemas contables y de control de las actividades mercantiles transfronterizas. Se debería mejorar la capacitación y especialización de los órganos de control, cuerpos policiales, fiscales, jueces, auditores, etcétera.
5. Se deben tomar las medidas necesarias para que el secreto bancario no sea un obstáculo para la investigación de los delitos de corrupción. En esa misma línea, se pone el acento en la persecución del lavado de dinero y en la condena de los llamados "paraísos fiscales".
6. Otra de las medidas necesarias para combatir la corrupción vinculada al comercio internacional es el intercambio de información entre los Estados firmantes de los diversos acuerdos sobre el modo de operar de sus principales agentes comerciales y sobre los casos de corrupción descubiertos e investigados.
7. Asimismo, se propugna una mayor publicidad en todas las transacciones mercantiles a través, por ejemplo, de la transparencia de los sistemas de licitación o de contratación públicas.

¹⁷ Para un estudio de los principales textos internacionales, del contexto en el cual aparecieron, de su vigencia y de sus consecuencias, véase: Jorge F. Malem Seña, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, op. cit., especialmente p. 88 y ss.

8. En algunos documentos jurídicos se propugna que los acuerdos logrados por medio de actos de corrupción puedan ser anulados, y los involucrados ser declarados civilmente –y no solo penalmente– responsables.

Naturalmente, la armonización legislativa propugnada en los distintos foros internacionales es una medida necesaria para la lucha contra la corrupción transnacional. Tal vez ello explique los esfuerzos de la OCDE para que sus miembros cumplan con estas pautas y presionen a que otros lo hagan. Pero aunque estas medidas sean necesarias es obvio que no resultan suficientes. Diversas son las razones que explican la poca eficacia de estas medidas, sobre todo cuando tienen que ser tomadas por los países a los cuales pertenecen las empresas que sobornan a los funcionarios públicos extranjeros. Tan solo señalaré a continuación algunos de los obstáculos con los que tropieza cualquier intento por acabar con la corrupción transnacional.

En primer lugar, las empresas que operan fuera de las fronteras de sus países de origen sostienen que si no sobornan a los funcionarios públicos de terceros países hacia donde dirigen sus inversiones lo hacen sus competidores, ganando con ello las cuotas de mercado en juego. No conviene olvidar que la corrupción es un método que permite eliminar del mercado a los competidores. En ese sentido, las empresas se situarían en una especie de “dilema de prisioneros”. El caso es el siguiente: si los empresarios del país A no corrompen lo hacen los del país B; ambos empresarios preferirían un mundo sin corrupción, pero al ignorar cómo reaccionará el otro, si son racionales y ante el temor de perder el negocio en ciernes, tenderán a corromper. Se produce así un contexto de corrupción generalizada, en el cual ganará no quien tiene mejor precio, mayor calidad y prestaciones superiores, sino quien es más hábil para corromper.

En este contexto, los empresarios tienen muchos incentivos para corromper. Saben que los países de destino de sus productos o tecnologías no los castigarán porque sus funcionarios o políticos son los sobornados y saben también que en sus propios países tampoco los perseguirán porque sus autoridades carecen de interés legítimo para hacerlo. En efecto, los Estados exportadores carecen de incentivos para controlar y punir a sus empresas cuando corrompan a funcionarios extranjeros si con ello obtienen ventajas en el mercado internacional. Si se exporta, se desarrolla la economía, se fomenta el empleo, se recaudan más impuestos, etcétera. A veces, promocionar la exportación es incompatible con el rigor en los controles de las empresas, sobre todo si se piensa que hay determinados países donde es prácticamente imposible comerciar sin participar en actividades o negociaciones irregulares. Y como los Estados también desconocen cómo se comportarán sus vecinos, ignoran si prohibirán a sus respectivas empresas cometer actos corruptos. Por ese motivo, ante la posibilidad de que sus empresas queden expulsadas del mercado porque sus competidores han corrompido, se abstendrán de penalizar efectivamente esas prácticas. Se produce así un nuevo dilema de prisioneros, pero esta vez a nivel de Estados.

La propia definición de dilema supone que no hay solución, y las distintas tentativas para diluir o evitar este tipo de situaciones se han mostrado ciertamente ineficaces¹⁸. La corrupción se muestra aquí como una apuesta estratégica para no resultar perdedor en el juego del mercado económico.

5. Consideraciones finales

En resumen, la corrupción es también un mecanismo para hacerse con el mercado en el comercio internacional. En un mundo dominado por prácticas venales, se convierte en una herramienta útil, tal vez la única eficaz para alcanzar con éxito los objetivos económicos deseados. Y resulta obvio que mantener una posición contraria a las prácticas corruptas puede implicar la no realización de negocios o la pérdida de beneficios, algunos de ellos muy importantes desde el punto de vista económico. Pero ello no debe extrañar, la moral funciona como una restricción al autointerés y quienes reclaman para sí la pretensión de moralidad han de estar dispuestos a asumir los costes de tal restricción. A veces, en el mundo económico o de los negocios, ser moral implica no ser un ganador.

¹⁸ Para ver las soluciones propuestas a situaciones dilemáticas como el “dilema de prisioneros”, véase: Jorge F. Malem Seña, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, op. cit. capítulo V.

Por todo ello, un empresario que desee mantener una actitud éticamente irreprochable debe abstenerse de practicar el soborno en el tráfico internacional como un medio para ganar una porción del mercado en un determinado país. No debe realizar inversión alguna si no es con integridad. Si su empresa ya está establecida en un territorio donde el soborno es una práctica habitual ha de resignarse a no hacer ciertos tipos de negocios que implican corrupción, aunque ello signifique la ausencia de beneficios. Y si la situación se torna insoportable en el sentido de que ningún acuerdo mercantil es posible sin el pago de una alícuota corrupta, siempre queda como último recurso emigrar hacia países o zonas menos contaminadas por esas prácticas irregulares. No existe justificación posible para los sobornos que se pagan en los negocios internacionales de grandes proporciones.

Las extorsiones pueden recibir un tratamiento diferente al de los sobornos en algunos casos. Las extorsiones, al asemejarse a una amenaza de un asaltante, han de ser creíbles, tanto en lo que respecta a los bienes amenazados como al cumplimiento de la amenaza. Si la demanda extorsiva se solicita para dar comienzo a una relación o práctica comercial, el empresario debe rechazar su pago y abstenerse de hacer negocios con el extorsionador. Que las grandes empresas que operan en el comercio internacional paguen los reclamos extorsivos con el objeto de conseguir mercados nunca estará moralmente justificado.

Si las extorsiones se realizan a empresarios con bienes e infraestructuras arraigadas en un determinado ámbito geográfico, y se llevan a cabo con el fin de permitirles la continuación de su actividad económica, éstos deben rechazar pagarlas.

Por otra parte, en la mayoría de estos casos, de sobornos y extorsiones, existe la posibilidad de que los empresarios luchen o se manifiesten contra la corrupción. No ha de olvidarse que las empresas que operan en el comercio internacional son económicamente muy poderosas, están jurídicamente bien asesoradas, cuentan con el apoyo de los gobiernos de los países desarrollados y suelen mantener contactos estables con los medios de comunicación, tanto de sus países de origen como los de acogida. Algunos escándalos de corrupción, como el llamado Swiftgate en la República Argentina, estallaron precisamente cuando las grandes empresas estadounidenses utilizaron todos estos recursos para denunciar actos de corrupción. Por ese motivo, las empresas transnacionales no sólo son responsables por los actos de corrupción que cometen, a veces también lo son por omisión, cuando no dan publicidad a los actos de corrupción practicados por sus competidores, no los denuncian a las autoridades jurisdiccionales o no reclaman la presión diplomática para acabar con tales actos, sabedoras que en alguna oportunidad probablemente no muy lejana ellas también pueden ser las beneficiarias de tal práctica competitiva.¹⁹

Si se quiere ser una empresa cuyo comportamiento sea éticamente aceptable se ha de estar dispuesto no sólo a renunciar a la obtención de beneficios si ése es el precio que hay que pagar por no comprometerse en actividades corruptas, sino que se ha de estar dispuesto también a luchar contra la corrupción en la medida en que los medios con que se cuenta así lo permitan. Ser decente en determinados contextos, no cabe duda, es a veces una tarea ardua y difícil, pero es la única tarea que merece la pena ser realizada.

¹⁹ Conviene no confundir la apelación que las empresas que operan transnacionalmente puedan hacer a los gobiernos y diplomáticos de los países desarrollados para que contribuyan a la lucha contra la corrupción, con las demandas que esas mismas compañías suelen formular para que esos funcionarios realicen presiones irregulares en favor de sus productos. La licitud de una forma de acción y la ilicitud de la otra es manifiesta.

¿ES SUFICIENTE LA ACTUAL LEGISLACIÓN PENAL ESPAÑOLA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

Mercedes García Arán

Catedrática de Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Barcelona

Muchas gracias a todos ustedes por estar aquí. Como ha dicho Àngel Garcia Fontanet, yo debo intentar dar respuesta a la pregunta que aparece en el título de mi intervención y que, como se acaba de recordar, es: ¿Es suficiente la legislación penal española contra la corrupción?

Empezaré por decirles que responder a ello requiere una precisión previa, consistente en preguntarse: suficiente, ¿para qué? Porque ante este interrogante caben dos hipótesis. Primera, si es suficiente para sancionar los actos concretos de corrupción que presenta la casuística que todos conocemos (de algunos se ha hablado aquí, otros salen en la prensa, etc.). A esta hipótesis yo les adelanto ya mi respuesta, que luego intentaré desarrollar, y es que, en general, para eso sí. Pero la segunda hipótesis consiste en preguntarse si es suficiente para eliminar totalmente la corrupción o al menos para disminuirla a límites inevitables. Y a esta pregunta también les adelanto mi respuesta: yo creo que no. Pero, en cualquier caso, para desarrollar estas dos hipótesis hay que precisar previamente de qué hablamos cuando hablamos de corrupción. A estas alturas, supongo que estarán ustedes perplejos, porque les hemos convocado a una jornada sobre la corrupción y todos empezamos por decir lo que entendemos por corrupción, con lo cual deben pensar que les hemos convocado a hablar de algo que no sabemos muy bien lo que es. Pero creo que sigue siendo necesario precisarlo, porque la corrupción, como también se ha dicho, no es un concepto estrictamente jurídico. A veces, se tiende a llamarle corrupción a todo, cuando para abordar un fenómeno lo primero que debe establecerse es exactamente cuáles son sus características específicas.

El concepto que voy a dar de corrupción coincide en gran parte con algunos de los que se han dado aquí; pero creo que le añade algún dato, y por eso no renuncio a exponerlo. De entrada, la corrupción que preocupa o de la que hablamos es la que se desarrolla en el ámbito de lo público (eso que llamamos el ámbito de lo público). Y en este ámbito existe un cierto acuerdo sobre lo que debe entenderse por corrupción. En primer lugar, estamos hablando de comportamientos desviados por parte de agentes que intervienen en el ámbito de lo público como un sector de la actuación del Estado, pero en su acepción más amplia. Y quiero decir con esto que aquí se incluye no sólo la Administración –en sentido estricto–, sino también las instituciones políticas y, sobre todo, sus canales de comunicación con los particulares; es decir, esos canales por los que fluyen los intereses particulares hacia el ámbito de lo público, precisamente porque este flujo de intereses forma parte, también, de la actuación pública. Y a partir de aquí, si lo característico de la actuación pública es –en un sentido muy general– precisamente la persecución o la salvaguarda del interés general, esos comportamientos desviados a los que llamamos corrupción serán, en principio, el desvío del interés general para favorecer intereses particulares.

Cuando se dice que la corrupción supone una desviación del interés general para favorecer los intereses particulares, puede pensarse –y alguna vez se ha dicho– que los particulares no tienen derecho a esperar que la Administración actúe en beneficio de ellos. Es decir, ¿no hay un lugar para los intereses particulares en las decisiones públicas? Yo creo que esto no sería cierto. No es verdad porque hay cauces para que los particulares obtengan decisiones públicas que les beneficien o que les favorezcan. Piensen en asociaciones, corporaciones, grupos de promotores urbanísticos que pueden pretender que la Administración del Estado actúe de manera que les beneficie y que tienen plena legitimidad para la defensa de sus intereses particulares. Pero, y este es un segundo nivel de concreción, existen cauces legales para que esos intereses privados se canalicen hacia la Administración y, sobre todo, cauces que tienen que ser transparentes: debe saberse cómo los intereses privados aspiran a incidir en las decisiones públicas. Y, en segundo lugar, dentro de dichos cauces no puede pretenderse que la Administración pierda lo que la caracteriza, que, según la Constitución, es la objetividad en la defensa del interés general.

De todo lo anterior se desprenden dos notas características de la corrupción. Primera, la presencia de un

agente público o un encargado de una actividad pública que rompe su relación con la Administración, que es la depositaria del interés general, y pone su actividad al servicio del interés privado. Y, segunda nota, se desvirtúa el interés general o el interés público rompiendo las normas que canalizan ese flujo de intereses privados hacia la decisión pública. Con todo lo cual, el proceso de toma de decisiones se clandestiniza, pierde transparencia y la decisión que finalmente se adopta (la decisión administrativa, pública, estatal que finalmente se adopta) se toma no sólo de manera torcida, de manera desviada, sino, además, absolutamente al margen de las reglas del juego que deben ser transparentes y conocidas.

Con estas dos notas regresemos a la primera pregunta. ¿Es suficiente la legislación penal que tenemos para sancionar todos o la mayoría de los actos de corrupción? Antes he adelantado la respuesta afirmativa: para sancionarlos –en general– es suficiente. Y voy a hacer un brevísimo repaso intentando no detenerme en cuestiones técnicas, sino simplemente ofrecer un panorama general de lo que incluye el Código Penal para perseguir la corrupción. Sólo en la parte del Código Penal destinada a los “Delitos contra la Administración pública” (porque hay otras en las que ya no voy a poder entrar), primero: pueden cometer esos delitos los particulares y, además, los funcionarios. Y aquí debe recordarse que el funcionario para el Código Penal no es lo mismo que para el Derecho administrativo o el sentido común. En sentido penal, es funcionario todo aquel que participa del ejercicio de funciones públicas. Por lo tanto, son funcionarios, en sentido penal, los alcaldes, los diputados y otros sujetos que participan del ejercicio de funciones públicas, sin ser funcionarios en sentido estricto.

Con esta premisa, se sancionan comportamientos que suponen una actuación parcial del funcionario. Y así es delito la prevaricación –lamentablemente cada vez más conocida–, consistente en resolver asuntos administrativos arbitrariamente. Es delito abusar de una posición de dominio para conseguir una decisión parcial (lo que se conoce como tráfico de influencias). Es delito abusar de información privilegiada en beneficio propio o de un tercero. Comete delito el funcionario que actúa parcialmente por precio (basta con que acepte la oferta, no es necesario que llegue a cobrarla), en lo que se conoce como soborno, aunque en el Código Penal se denomina *cohecho*.

En tercer lugar, se sancionan comportamientos que suponen un mero riesgo de actuación parcial; es decir, no es necesario que el funcionario llegue a decidir torcidamente. Nuevamente, el soborno, en otra de sus modalidades, sin llegar a actuar desviadamente. Es delito el fraude, en el que se llega a un acuerdo con los interesados en un concurso público para defraudar a la Administración. Son delito las negociaciones prohibidas a los funcionarios, que básicamente se centran en la incompatibilidad entre el cargo y los negocios privados.

Cuarta consideración: no siempre es necesario para que haya responsabilidad penal que se haya llegado a producir un beneficio económico. No es necesario en la prevaricación, no es necesario en el abuso de información privilegiada, ni siquiera es necesario en el soborno. Basta con el ofrecimiento, la promesa o la solicitud por parte del funcionario. Y, finalmente, se sanciona en otro grupo de delitos el perjuicio económico a la Administración, y aquí se incluyen las múltiples modalidades de malversación de caudales públicos, que consisten básicamente en desviar el dinero público hacia manos privadas.

De este breve repaso se desprende que hay muchas cosas que mejorar. Falta resolver el tema de las personas jurídicas, sociedades, etc., mencionado en las recomendaciones del Consejo de Europa, que instan a evitar que sirvan de pantalla para disimular delitos de corrupción. Y esta es una asignatura pendiente del Derecho español. Pero, sobre todo, lo que falta es algo a lo que se refería Jorge Malem, como la internacionalización de los mecanismos de persecución de la corrupción, porque con la globalización económica, la corrupción se globaliza también. Y ahí sí que estamos realmente todavía muy en mantillas. Pero, en general, en cuanto a la definición de delitos, la verdad es que el Código Penal responde a la imaginación más fértil de los potenciales corruptos.

Vamos a la segunda pregunta. ¿Es suficiente todo esto para acabar o disminuir la corrupción? Al respecto, antes he adelantado que, a mi juicio, radicalmente no. ¿Por qué? Primero, porque –y esto es una obviedad– el Derecho Penal por sí solo no puede cambiar la realidad. El Derecho Penal puede incidir en alguna de sus manifestaciones pero no la puede cambiar, o al menos no la puede cambiar él solo. En segundo lugar, porque –y esto también es una obviedad– la responsabilidad penal es individual. Ello significa que el Código Penal sanciona individuos concretos por hechos concretos que han cometido. Y, realmente, cuando

la corrupción se convierte en una situación estructural, sistemática, difusa, que está repartida en todo el sistema, las conductas individuales –las conductas de cada uno– se inscriben en una compleja red de complicidades, silencios, chantajes mutuos, y mayor o menor aceptación social. Entonces, esa red que rodea los comportamientos individuales, cada una de esas actitudes (los silencios, la aceptación...), todo este tipo de comportamientos, no son delitos en sí mismos, pero contribuyen a fomentar el fenómeno. Son también algo que favorece las condiciones objetivas de la corrupción y, desde luego, en este tipo de situaciones, cuando se castiga a quien realmente ha cometido un delito, hay que asumir que estamos tratando la punta del iceberg y que estamos consiguiendo muy escasa repercusión estructural. Y, en tercer lugar, decía que no es suficiente esta legislación penal para acabar con la corrupción –y ésta sería posiblemente la consideración más importante– porque las leyes penales (todas las leyes penales, pero especialmente éstas) son absolutamente inútiles si no se cambian o si no se dispone de otras leyes, que normalmente no son penales, que normalmente no definen delitos y penas, pero que son las leyes que inciden en todas las condiciones objetivas que generan o que favorecen la corrupción. Y estas otras leyes que deben acompañar a las penales son las que deben conseguir la transparencia de la actuación pública. Es decir, son las leyes que tienen que incidir en cómo se toman las decisiones por parte de la Administración, por qué vías llegan a la Administración o se canalizan los intereses de los particulares y, además, son las leyes que deben incidir en evitar que esos intereses particulares terminen siendo los predominantes. Es decir, son las que deben permitir que el interés general sea salvaguardado con objetividad. Pues bien, aquí está hoy el mayor problema. La falta de transparencia es lo que impide que la ley penal por sí sola acabe con el fenómeno de la corrupción, porque hoy por hoy existen muchas, cada vez más, zonas de discrecionalidad administrativa (es decir, zonas en las que la Administración puede decidir dentro de márgenes de discrecionalidad, más o menos reglada, pero realmente, con considerable libertad). Y los ámbitos de discrecionalidad administrativa se están incrementando considerablemente.

En segundo lugar, porque cada vez más se tiende a sustituir los controles previos (los controles previos a la actuación de la Administración) por auditorías *a posteriori*; es decir, cuando el mal ya está hecho. Se trata de una intervención “después” en lugar de la intervención “antes”, que, en cambio, suele ser la más eficaz. Y, hoy también, por citar sólo uno de los aspectos de la actuación de la Administración, existe una tendencia a incrementar la contratación directa con la Administración en detrimento del sistema de concursos, de contratación por concurso público. En este ámbito es en el que hay todavía mucho por hacer y es en el que incide especialmente esa lista de principios del Consejo de Europa que ustedes conocen y en los que no me detendré.

En resumen, como una conclusión forzosamente muy general, para no excederme en el tiempo: ¿la ley penal es útil frente a la corrupción? Debe haber leyes penales, evidentemente. Con estos comportamientos se afecta a intereses muy importantes que al final terminan por poner en peligro incluso la misma democracia. La ley penal es necesaria, pero hay que tener muy claro que es sólo un instrumento más. La ley penal es necesaria pero es complementaria de otras, o las otras son complementarias de la ley penal. Yo diría que más bien la ley penal complementa otras leyes, pero que la ley penal es el último recurso: es aquello a lo que se llega cuando todo lo demás falla o cuando todo lo demás no es suficiente. Es complementaria de instrumentos administrativos que son instrumentos de prevención de los delitos; es decir, que aspiran a eliminar las condiciones que favorecen la corrupción. Son instrumentos, por ejemplo, como los controles previos en las normas sobre contratación pública, en las normas de incompatibilidades de cargos públicos, en las normas sobre publicidad de la actuación administrativa y, en definitiva, en todas aquellas que favorecen la repetida transparencia en la toma de decisiones por parte de la Administración.

Y por todo ello quiero advertir de dos riesgos en esta materia, dos riesgos de política legislativa. Primero, el de las reformas penales puramente propagandísticas que terminan siendo puramente simbólicas. Y el segundo, el de las reformas legales que pueden ser necesarias pero que no se acompañan con los instrumentos para que eso realmente sea eficaz. Y les voy a dar un ejemplo de cada cosa. Del primero, de esas reformas penales propagandísticas y simbólicas, la historia penal española reciente está llena. Les voy a dar sólo uno porque es de los más conocidos. Recordarán ustedes el famoso caso Juan Guerra, que fue uno de los más sonados de los últimos años. Y dio comienzo a toda la ristra de casos de corrupción. Ante el caso Juan Guerra, el Parlamento se negó a constituir comisiones de investigación, pero ese mismo Parlamento modificó el Código Penal para introducir un nuevo delito, el llamado delito de *tráfico de influencias*, que era absolutamente innecesario para perseguir el caso Juan Guerra, como luego se demostró,

porque fue condenado y confirmado por el Supremo por inducción a la prevaricación. Pero fue realmente uno de esos supuestos de reforma penal que tranquiliza la conciencia, sin incidir en la base del problema.

Y de lo segundo, de esas normas penales sin los suficientes instrumentos para hacerlas eficaces, les daré otro ejemplo, que es la financiación irregular de los partidos políticos. La financiación de partidos políticos daría para otro debate, por lo tanto, sólo voy a señalar un par de cuestiones. Estoy en relativo desacuerdo con la Fiscalía, porque la Fiscalía sí ha propuesto que se tipifique en el Código Penal la financiación irregular. Yo no estoy radicalmente en contra, pero sí querría hacer un par de matizaciones. Primero, no es del todo cierto que la financiación irregular de los partidos políticos no sea delito. Muchas de las prácticas de financiación irregular de los partidos políticos son delito de malversación, si lo que se está haciendo es desviar fondos públicos hacia el partido político de que se trate. Es delito si se entregan fondos, se da dinero a la Administración a cambio de que haga algo –dinero que se sabe que va a ir a parar al partido político (cohecho o, popularmente, soborno). Siempre suele haber delitos de falsedad documental, porque siempre hay que falsificar algún papel para disimular la entrega de fondos. Y normalmente los fondos son opacos, con lo cual hay delitos fiscales. Es decir, muchas de las cosas que están en la financiación irregular de los partidos son delito. Luego, no es verdad que no sea delito en el Código Penal español. Pero también es verdad que utilizar el Código Penal, en muchos de estos casos, es muy difícil, por los muchos problemas de prueba: porque se puede dar dinero a la sede central del partido en Madrid para que recalifiquen un terreno en La Coruña, y eso, demostrar la conexión, es difícil. Es verdad que hay problemas de prueba, pero precisamente por eso hay que intentar otros instrumentos previos de investigación y de descubrimiento de los hechos.

Y con esto voy a acabar. De lo que se trata es de hacer eficaz el control administrativo previo, a la intervención del Derecho penal. Volviendo a los partidos políticos, podría introducirse un nuevo delito en el Código Penal que recogiera lo no regulado (un nuevo delito de financiación de los partidos políticos). Pero, en estos momentos, quien se encarga de fiscalizar las cuentas de los partidos políticos es el Tribunal de Cuentas. El Tribunal de Cuentas emite sus dictámenes con los documentos contables que le aportan los partidos; pero el Tribunal de Cuentas no tiene facultades inspectoras ni auditoras, si no me equivoco. Es decir, recibe la contabilidad que le dan los partidos, la analiza y decide si allí hay irregularidades o no –que ya es tener una confianza en los ciudadanos desmesurada, porque la documentación la aporta el posible infractor. Bien, en tanto en cuanto no existan sistemas de auditoría pública, sistemas de inspección directa sobre las cuentas de los partidos políticos, en mi opinión, no servirá absolutamente de nada la creación de una nueva figura delictiva en el Código Penal recogiendo este tema.

En este país se acaba de aprobar una ley de partidos políticos, que era el momento de discutir cosas como éstas. Como ustedes saben, ha servido para discutir una cosa que no tiene absolutamente nada que ver, con lo cual además comprobamos –dicho sea entre paréntesis– que el terrorismo sirve para contaminar absolutamente cualquier discusión sobre problemas importantes.

Y con esto acabo. En materia de corrupción, en general, reformar el Código Penal, cambiar el Código Penal, es lo más fácil –sólo hay que tener mayoría absoluta– y también lo más rentable políticamente, porque se lanza el mensaje de que estamos persiguiendo penalmente lo que nos preocupa. Lo más fácil y lo más rentable políticamente. Pero si no se hace bien termina siendo también lo más inútil. Muchas gracias.

LA ACCIÓN INSTITUCIONAL Y JUDICIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción

Carlos Castresana Fernández
Fiscal anticorrupción

Quiero ser también relativamente breve para permitir un debate posterior, porque buena parte de los asuntos ya se han tratado. No haré más que reiterar algunas de las cuestiones ya tratadas aquí y, en todo caso, aportar el punto de vista de la práctica.

Es decir, comparezco más en calidad de “testigo” que en calidad de “perito”, para contar lo que veo habitualmente o cómo percibo que se desarrolla la corrupción. No ya en particular en la España actual –ya que me da la impresión de que aunque la percepción sea baja, existe–, sino en el conjunto de Europa occidental, pues no somos una excepción en ningún aspecto y, desde luego, tampoco en el de la corrupción. Escándalos de corrupción en distintas épocas ha habido en todos los países de nuestro entorno, y en el nuestro también.

No me detengo ni un minuto en explicar que la corrupción es uno de los males que aqueja a los sistemas democráticos, a los Estados de Derecho; naturalmente, también a los Estados que no se articulan democráticamente, con la diferencia, sin embargo, de que la corrupción causa mucho más perjuicio a la estructura social en los países democráticos, porque mina absolutamente la participación de los ciudadanos; porque destruye los procedimientos de elaboración de las decisiones a través de los procesos electorales; porque, en definitiva, convierte la igualdad ante la Ley en una quimera: recogida en las Constituciones, pero sin consecuencias en la práctica.

La corrupción es uno de los principales problemas en las sociedades democráticas –insisto– y en las otras también. Tampoco me detendré ni un solo minuto a definir la corrupción. Todos tenemos una idea general y creo que, a los efectos de manejarnos en las cosas que voy a decir, la podemos definir sencillamente como “desviación de poder mediante precio”.

Existe una serie de institutos jurídicos, instituciones y disposiciones legales que no se aplican, y no se aplican porque quien debería aplicarlas, bien para hacer o bien para no hacer, no cumple con su deber. Y no cumple con su deber porque hay una compensación económica para él o para quien él representa, para su partido político, o en ese ámbito.

Creo que España, efectivamente, no es una excepción; que en todo el contexto de Europa occidental o en el mundo más desarrollado –digamos así– al que España se ha ido incorporando aceleradamente a partir de la transición democrática del año 1975, se pueden distinguir perfectamente dos modelos de corrupción. Uno, el modelo clásico, el modelo tradicional; otro, el modelo actual, el que podríamos decir que es hijo de la globalización. Esto no significa que un determinado país, en un determinado momento, se ubique en un modelo o en otro, que no haya figuras intermedias o que no se pueda participar de los dos. Normalmente ambos coexisten, pero, naturalmente, los países más desarrollados tienen una corrupción más moderna, no necesariamente mejor ni peor, que los países menos desarrollados.

En esos sistemas tradicionales, en esos sistemas menos desarrollados, la Administración pública, el funcionario, es igual de pobre que el conjunto de la sociedad en la que vive, y sucumbe con cierta frecuencia a la tentación de “meter la mano en la caja” y llevarse directamente el dinero público. Esto es lo que conocemos como “malversación de caudales públicos”.

Existe un índice (que publica anualmente Transparencia Internacional), el Índice de Percepción de la

Corrupción, donde están clasificados unos 90 de los aproximadamente 190 Estados constituidos como tales, miembros de Naciones Unidas. Yo creo que esa evaluación, ese índice de corrupción que publica Transparencia Internacional, define perfectamente cuál es el estado de la cuestión en esta corrupción tradicional a la que yo me estoy refiriendo. En ese sentido, los países que obtienen la calificación de “sobresaliente” son los países del “primer mundo”; los países que están en el “pelotón” son los países más o menos en vías de desarrollo; y los países que están en la cola, los que suspenden y los que sacan incluso prácticamente “0”, son los países más subdesarrollados.

Esta radiografía de la situación de la corrupción nos permite situar –por decirlo en líneas muy generales– los países nórdicos en el “pelotón de cabeza”; a continuación, casi en bloque, la Unión Europea; por el medio, esos países que son corruptos y corruptores al mismo tiempo (por ejemplo, Estados Unidos); después América Latina; después Europa del Este; y después África y Asia. Y eso, insisto, sobre una evaluación de aproximadamente la mitad de los países del mundo. Hay muchos que ni siquiera están en la lista porque no se han dado las condiciones para hacer esa evaluación.

Este índice, que nos muestra la corrupción tradicional, nos permite también conocer el punto de partida sobre los comportamientos de la corrupción moderna. Si observamos esa clasificación –los que obtienen las mejores notas hasta los que tienen las peores– y la doblamos por la mitad, nos vamos a encontrar con que los extremos se tocan. Porque esa es la realidad de las transacciones internacionales en el comercio mundial, o de eso que se ha dado en llamar *globalización*. Los países más pobres son países corruptos, porque son los países que reciben la corrupción del Primer mundo, porque ellos no están en condiciones de corromper a nadie, sino solamente –insisto– de recibir, y lo más que pueden entregar son materias primas.

Los países que están en los primeros lugares de la lista, de fronteras adentro, son países transparentes, son países cuya Administración pública funciona de manera ejemplar, pero que, sin embargo, en el ámbito de sus relaciones internacionales y, sobre todo, en el ámbito de sus exportaciones o de los contratos que obtienen en los países en vías de desarrollo o los países subdesarrollados, son países corruptores; son países cuyas empresas obtienen los recursos, las materias primas, los contratos, las concesiones administrativas, etc., de los países en vías de desarrollo o de los países subdesarrollados, mediante el “engrase” de la máquina del pago de comisiones ilegales.

En cierta ocasión interrogaba a un imputado sobre una operación de esta naturaleza –es decir, país del Primer mundo que se adjudica contratos en país del Segundo mundo, previo pago a través de paraísos fiscales de muy jugosas comisiones. Naturalmente, yo preguntaba a esta persona sobre si ese comportamiento era acorde con el ordenamiento jurídico. Su respuesta fue que “*naturalmente, no lo era*”, pero que estos eran gastos “*necesarios*”, que no eran en absoluto gastos que perjudicaran a la empresa porque en los dos años todo el dinero que se había desviado en sobornos a través de paraísos fiscales había sido recuperado sobradamente, y que, por lo tanto, la visión que yo le ofrecía era, literalmente, una visión “*miope*”.

En ese contexto, naturalmente, la corrupción moderna no solamente es transnacional, sino que de fronteras adentro ha cambiado por completo su perfil. En la España de los años noventa y de ahora ya tenemos esta modalidad nueva de corrupción. La corrupción de los años ochenta, de la que todos ustedes tendrán en mente ejemplos que han dado lugar a sentencias condenatorias, era la de personas que accedían a un cargo público e –insisto– metían la mano en el bolsillo o reclamaban financiación para ellos o para sus partidos de las empresas públicas que contrataban con la Administración; es decir, delitos de “cohecho” y de “malversación de caudales públicos”.

La corrupción moderna, la de los noventa, la de los años dos mil, la que empieza en el siglo XXI, es sobre todo una corrupción de personas que ya no llegan pobres al cargo público y necesitan enriquecerse en el desempeño del mismo, sino que, o bien por razones de origen familiar o por razones de su anterior ejecutoria profesional en el mundo de la empresa, llegan ya con un cierto patrimonio y ese patrimonio no se incrementa a través de esos procedimientos de extorsión, sino que se incrementa sobre todo a través del tráfico de influencias y del abuso de información privilegiada.

Así, se caracteriza, además de por el desempeño de un cargo público, por favorecer los propios intereses económicos o los de otros, o bien para –y es una actividad a la orden del día en la España de hoy– invertir

en bolsa no “a ciegas” como cualquier inversor, sino sobre la base de determinada información que se obtiene por la vía del cargo público, por la vía de las influencias del cargo que se ocupa. Tiene, naturalmente, su repercusión, también, en la financiación de los partidos políticos.

Tiene repercusión en otro dato absolutamente presente en nuestra realidad, que es el constante transvase de personas desde los cargos públicos a los cargos privados –y a veces, naturalmente, saltando por encima de las leyes de incompatibilidades, procurando hacer compatibles, aunque no abiertamente, ambas funciones-; es decir, personas que se ocupan al mismo tiempo de los intereses públicos y de los intereses privados. Y, naturalmente, sus personales intereses privados, como bien dice Ángel García Fontanet, suelen siempre pasar por delante del interés público que tienen el deber de tutelar.

Hay, evidentemente, y es la realidad –no ya de los últimos años sino de las últimas semanas–, una creciente y muy preocupante presencia de la corrupción privada, de esa misma modalidad de conducta, pero en el ámbito de las empresas privadas, de las grandes corporaciones multinacionales (podemos hablar de Enron, podemos hablar de otras, etc.), pero se trata de conductas que no solamente afectan de manera evidente a los intereses de los accionistas o a los intereses de las otras empresas que puedan competir en el sector, sino que afectan la “seguridad mercantil” (concepto muy antiguo, pero hoy en día de mucha actualidad).

Esa es la realidad de la corrupción moderna. Es una realidad que tiene perfiles bien distintos de los que tenía hace diez o veinte años y que responde, además, a otra realidad social, que es la enorme aceleración de la presencia de los medios de comunicación, de los medios electrónicos, de las posibilidades de transacciones económicas, electrónicas, bancarias, anónimas, de un continente a otro en cuestión de minutos, etc., y que, naturalmente, en ese contexto, ocupa también un papel decisivo el blanqueo del dinero procedente de la corrupción, porque nadie delinque si no es para obtener un botín en la convicción de que ese botín va a poder después ser recolocado en el mercado y disfrutado. Nadie se corrompe para guardar el dinero veinte años en el colchón, sino que se corrompe para poderlo disfrutar, a ser posible al día siguiente, si no es el mismo día.

En ese contexto, estamos hablando de países –y España, evidentemente, no es la excepción– en los que la financiación de partidos, y como consecuencia también del enorme desarrollo tecnológico de los medios de comunicación, de la aparición de televisiones privadas, etc., determina un incremento espectacular en las necesidades presupuestarias de los partidos políticos –y ésta no es una realidad exclusiva de España, sino que es una realidad de todo el mundo desarrollado.

Los partidos, en los años cincuenta y sesenta, tenían unos presupuestos magros, no necesitaban hacer su propaganda con medios muy costosos ni muy sofisticados. Pero desde los años noventa, donde la televisión, la radio, etc. llega a todas partes, se necesitan incrementar enormemente los gastos electorales y los partidos tienen que acudir, entonces, adonde está el dinero: el dinero está en el mercado y el dinero está también en la Administración pública y, sobre todo, el dinero, ése que los partidos pueden desviar hacia sus presupuestos –por una vía o por otra–, se encuentra allí donde confluyen lo público y lo privado. Y así como en los años noventa, e incluso en los años ochenta, hemos asistido al procedimiento –y no es un invento español, sino que es un invento fundamentalmente francés– de encargar informes inexistentes a cambio de los cuales la empresa retribuye a una sociedad inactiva e, inmediatamente, obtiene un acuerdo del Consejo de Ministros que adjudica un contrato, que recalifica un terreno, etc., en el momento actual da la sensación de que se vuelve a acudir a lo que he mencionado antes –es decir, a la información privilegiada, al tráfico de influencias–, y el partido en cuestión ya no necesita extorsionar a las empresas que quieran contratar con la Administración, sino que simplemente coloca su dinero en la bolsa allá donde se le indica por parte de esas empresas que lo debe colocar, y juega con esta ventaja, obteniendo evidentes beneficios.

En ese contexto, desempeñan un papel fundamental los *paraísos fiscales*. Paraíso fiscal es, por definición, un país de baja tributación. Esto en modo alguno perjudica a un sistema de economía de mercado a nivel global, a nivel mundial, pues yo no sé si necesita o no que existan esos países de baja tributación; pero, en todo caso, son una realidad incuestionable.

Sin embargo, los paraísos fiscales, en el sentido que nos interesa, en el sentido de la corrupción, son

mucho más que países de baja tributación. Son países que establecen una barrera o una cortina que impide absolutamente las investigaciones penales y que, precisamente por esa razón, son los destinatarios de todos los pagos, de todos los cobros, de las transacciones y de las huchas, en definitiva, de la corrupción, que allí quedan depositadas. Son países que ofrecen un secreto bancario absoluto. Son países que aceptan constituir sociedades de pantalla, de acciones al portador, de las que ni siquiera las autoridades de esos Estados son capaces de determinar el accionista final, el titular final. Son países que, en definitiva, constituyen praderas verdes donde uno puede mandar su vaca a pastar –es decir, las fundaciones, los *trust*, los fideicomisos– con la garantía de que allí será cuidada, allí engordará y además nadie le preguntará ni por qué está ahí ni a quién pertenece.

La solución a todas estas cuestiones, naturalmente, es una solución que concierne a toda la sociedad. A mi modo de ver, la percepción de la corrupción por parte de la sociedad está en proporción directamente a la situación económica o al grado de satisfacción que los ciudadanos encuentran en su Administración pública.

Creo, y estoy de acuerdo aquí con García Fontanet, que los conceptos morales no nos sirven. Sencillamente no son útiles a los efectos de evaluar el problema y de encontrar las soluciones, porque el problema no es moral. El ciudadano, cuando va a depositar su voto en la urna cada cuatro años –y, por supuesto, con mayor claridad que en ningún otro nivel, en el nivel de la Administración local, porque es el que tiene más inmediato–, no vota en la mayor parte de los casos por intereses de partido, ni siquiera por intereses ideológicos y mucho menos morales, sino en función de lo que obtiene. Es decir, ¿a quién vota para alcalde? Pues a quien le asfalta las calles, a quien le pone jardines, a quien hace los centros de salud, a quien mantiene una policía local, a quien mantiene buenos servicios públicos. No importa cómo, porque al elector ese otro aspecto no le interesa.

La situación de la Italia de los años noventa yo creo que describe perfectamente cuál es la reacción de la sociedad o de la opinión pública frente al fenómeno de la corrupción. El fenómeno de la corrupción es prácticamente permanente, no tiene grandes oscilaciones. Es una presencia constante, forma parte del sistema y, además, tampoco necesitamos dramatizar, porque parece que el enfermo con ese tumor vive y vive relativamente bien. Entonces, naturalmente, ¿cuándo se queja el enfermo? Pues cuando el tumor le duele o cuando no le permite hacer una vida normal. En la Italia de los primeros noventa, en una situación de crisis económica grave, donde ya se anunciaba que la incapacidad y la corrupción de los políticos iba a impedir que Italia se incorporase al grupo de cabeza de la Unión Europea, había un descontento social importante, y en ese contexto floreció lo que se dio a conocer como "*mani pulite*". No solamente porque a través de unos casos absolutamente esporádicos se empezó a tirar del hilo y, al final, a la vuelta de muy poquito tiempo, dos terceras partes de la clase política –me refiero a diputados, senadores, miembros del gobierno, etc.– habían sido procesados por casos de corrupción, sino porque –supongo que todos ustedes recordarán perfectamente– había manifestaciones y, además, no particularmente teledirigidas, sino hasta cierto punto espontáneas, de ciudadanos que estaban frente a los palacios de justicia pidiendo el encarcelamiento de todos los corruptos. De la misma manera que ese fenómeno se produjo de forma espontánea, porque en situación de crisis los ciudadanos querían que rodaran cabezas, querían que alguien pagase el desempleo, querían que alguien pagase la falta o la pérdida de su poder adquisitivo, cuando la situación es la contraria, el ciudadano no tiene particulares preocupaciones morales sobre la integridad de sus políticos; si la situación va bien, si la sociedad está debidamente organizada, en ese momento ya no existe cuestionamiento.

La realidad en Italia era verdaderamente espectacular. "*Mani pulite*" surge casi por casualidad, en el año 91. Al final del proceso llega a haber 6.059 personas imputadas. De ellos, 438 eran diputados y senadores; 873 empresarios; 1.373 funcionarios de partidos políticos y 978 funcionarios públicos sin vinculación con un determinado partido político. Esa situación desemboca en la desaparición –como ustedes saben del Partido Socialista Italiano; en la desaparición de la Democracia Cristiana; de lo que se da en llamar la Segunda República (es decir, una crisis verdaderamente de Estado); en la descomposición del sistema en una situación muy parecida a la que se puede encontrar Argentina en estos días.

Y, sin embargo, en ese momento es donde surge un mensaje desde el sector privado, uno de los sectores directamente afectados, que es el sector de la empresa, que cala inmediatamente en la sociedad y que viene a decir algo así como "los jueces destruyen empleo". La aplicación estricta del ordenamiento jurídico

penal impide que la riqueza siga creándose, impide que Italia desarrolle su potencial económico. “Por lo tanto, si seguimos por este camino vamos hacia una crisis económica irreversible, ustedes lo que tienen que hacer es votar a esta nueva clase política emergente, que no son políticos profesionales, que son empresarios que en esta situación de emergencia se lanzan a la arena política, y ellos salvarán la situación”.

Efectivamente, eso es lo que ha terminado ocurriendo. Es decir, el péndulo ha ido exactamente al otro extremo. Hoy en día, los políticos, los que han podido reciclarse, vuelven a estar sentados en la Cámara de Diputados. En las últimas elecciones (de todos esos procesos que no llegaron a culminarse, porque hubo medidas –digamos– de amnistía o medidas de gracia que impidieron que buena parte de los procesos iniciados llegaran a su final natural), pues de los últimos elegidos, 24 tienen antecedentes penales por delitos de corrupción; es decir, eran, ya electos, corruptos, condenados en sentencia firme.

En una de las regiones donde es público y notorio que existe una presencia permanente del crimen organizado, que es en Sicilia, el partido que hoy gobierna, de 61 escaños que estaban en juego, obtuvo los 61, y muy poco tiempo después pudimos escuchar cómo el ministro de Fomento y Obras Públicas del Gobierno italiano dijo públicamente: *“Italia debe acostumbrarse a convivir con la Mafia.”*

Esta es la realidad. Esta es una realidad que afecta también a España, naturalmente no en esa presencia del crimen organizado que existe en Italia, pero sí en otra presencia desde el punto de vista, desde luego, del reciclaje de los beneficios, desde el punto de vista del blanqueo en toda la costa –por no decir otros puntos–, pues está absolutamente presente, también, el crimen organizado.

Esto se traduce fundamentalmente en un Estado, como es el español, en el que la economía sumergida equivale al 25% del producto interior bruto. Somos el segundo país de Europa, el segundo país de la Unión Europea, después de Italia, en economía sumergida. Y parece que ninguna institución pública es capaz de atajar ese fenómeno, tal como si una vez que salimos a la calle apreciamos que todos los coches circulan con tres ruedas y nadie se siente sorprendido. Bien, ese 25% del producto interior bruto, que quiere decir uno de cada 4 euros que Hacienda no ve, se traduce también entre un 7% y un 9% de empleo igualmente sumergido, que es un índice mucho más alto, porque esta es la media, en determinados sectores que también todos sabemos, que son la agricultura, que son la hostelería, que son determinados sectores de servicios o de la industria, del calzado, del textil, etc.

Y en esa sociedad, naturalmente, mientras la situación económica vaya bien, la percepción de la corrupción, a pesar de ser omnipresente, seguirá siendo baja. Naturalmente, el trabajo que todos debemos hacer es reaccionar frente a ese fenómeno, y no solamente desde las instituciones, sino por supuesto también desde la sociedad civil. Yo creo que la sociedad debe reaccionar. Y termino en cinco minutos retomando el mensaje que les ha sido ya expuesto en relación con la situación de España evaluada por el Grupo de Estados del Consejo de Europa en dos aspectos que me parecen fundamentales.

Decía el GRECO, el Grupo de Países contra la Corrupción, entre otras de sus recomendaciones, que España debería firmar y ratificar dos convenciones. Una, relativa a los aspectos penales de la corrupción; otra relativa a los aspectos civiles. La de los aspectos civiles no ha entrado todavía en vigor, va más atrasada en su tramitación, también es más moderna en la fecha de su aprobación, pero desde luego sí debe anticiparse que España no la ha firmado y mucho menos ratificado.

La otra sí. En lo que respecta a esta otra estamos en una situación todavía de mayor emergencia, porque la Convención Penal contra la Corrupción del Consejo de Europa, que es de 1999, ha sido firmada ya por prácticamente toda Europa, y el problema es que tiene ya las ratificaciones suficientes para que este 1 de julio –es decir, hace hoy quince días– haya entrado en vigor. ¿Cuáles son los países que no la han firmado? De todo el Consejo de Europa, que son aproximadamente cuarenta países, e incluso algunos países que sin pertenecer al Consejo son adheridos, prácticamente –y sin prácticamente– toda la Unión Europea ha firmado, menos España. ¿Quién falta por firmar? Pues faltan Armenia, Azerbaiyán, Liechtenstein, San Marino y España. Esa es la realidad.

¿Y qué dicen esas dos convenciones que España parece no tener intención de firmar y menos aún de ratificar? Bien, la Convención Civil establece una serie de medidas que suponen trasladar al ámbito de la corrupción la doctrina general de los contratos y las obligaciones que está en el Código Civil. Es decir, que

por culpa contractual o por culpa extracontractual, quien causa un perjuicio a otro lo tiene que indemnizar. Y lo que dice esa Convención Civil es que los Estados tienen que arbitrar los mecanismos para que quien, sin haber estado directamente involucrado en un caso de corrupción, resulte perjudicado por una determinada conducta de corrupción, tenga derecho a una reparación civil. Es decir, que si un ayuntamiento o un ministerio quiere adjudicar un contrato de suministro o una obra pública y concurren tres empresas, y una de ellas se adjudica el contrato y se lo adjudica mediante un soborno, las otras dos perjudicadas tendrán derecho a reclamar directamente contra quien hizo el soborno –tanto desde el lado público como del lado privado– y además con la responsabilidad civil subsidiaria del Estado.

¿En qué consistirá la indemnización? Pues en el “lucro cesante” y en el “daño emergente”. Todo el dinero que se habían gastado para elaborar el proyecto, para ir al concurso, tendrán derecho a recuperarlo y también tendrán derecho a recuperar el lucro cesante, es decir, lo que podrían haber ganado si se les hubiera adjudicado en condiciones de justicia e igualdad, y en cambio perdieron porque se adjudicó al que sobornó a quien adjudicaba.

Con otra consecuencia igualmente revolucionaria pero que no debería ser así, porque en realidad está en el Código Civil, que es la nulidad de la adjudicación, la nulidad de cualquier contrato obtenido mediante corrupción. Estas normas que, en realidad, se pueden asumir perfectamente son las que forman parte del núcleo de la Convención Civil que España no ha firmado, y que es el núcleo de la Convención Penal que España tampoco ha firmado desde el 27 de enero de 1999, que es cuando se aprobó, hasta el día de hoy, y que –insisto– desde hace quince días está en vigor en prácticamente toda la Unión Europea.

La primera parte no requiere ninguna modificación de orden legislativo en España, porque es, en definitiva, tipificar el cohecho y el tráfico de influencias. Ya están tipificados. Sí requiere, sin embargo, ampliación del ámbito, sobre todo personal, de los sujetos activos y pasivos de los cohechos, en el sentido de ampliar la figura del cohecho a la corrupción de funcionarios, no ya españoles –que ya está–, no ya funcionarios extranjeros sobornados desde aquí –que también está–, sino también funcionarios de las asambleas parlamentarias internacionales y de los organismos internacionales. Es decir, si se soborna a un diputado europeo, si se soborna a un funcionario de Naciones Unidas o si se soborna a un funcionario de la Unión Europea.

Es necesario tipificar también, según esta Convención, el blanqueo del dinero procedente de la corrupción. El blanqueo del dinero procedente de la corrupción puede ser perseguido en España sólo en los casos más graves cuando el delito origen tenga una pena superior a la de tres años, porque el blanqueo no es delito en nuestro país si el delito de referencia, el delito originario, tiene una pena que no se corresponde con la de los delitos graves.

Es necesario también –según esta Convención que España no ha firmado y, por lo tanto, hasta el día de hoy no le obliga– tipificar las falsedades instrumentales de la corrupción, que en buena parte de los casos ya eran constitutivas de delito, pero que, como consecuencia de una despenalización que yo entiendo desastrosa, en 1995 determinadas falsedades cometidas por particulares quedaron impunes.

Es fundamental también otro de los aspectos que recoge esa Convención y que tendríamos que modificar, que aumenta la responsabilidad, alternativamente civil o penal, de las personas jurídicas, pero –y ahí está “la madre del cordero” porque eso ya no es una recomendación, sino que en el momento en que se firme y, desde luego, cuando se ratifique la Convención resultará obligatorio– el artículo 20 de la misma exige la institución de autoridades especializadas para combatir la corrupción –cosa que España ya tiene–, pero exige también que se les dote de plena garantía de independencia, de libertad, de cualquier clase de presión por parte del poder político, y además –y esto sí que es “la carta a los Reyes Magos”– de recursos financieros autónomos.

En esas condiciones, la consecuencia inmediata de que España quede al margen al no firmar y ratificar esta Convención, es que la siguiente parte de la Convención establece toda una serie de mecanismos de cooperación judicial internacional, entre otros, por ejemplo –y respecto de paraísos fiscales que sí han firmado, como Luxemburgo–, la desaparición del secreto bancario a efectos de estas investigaciones, que, simplemente, nos hacen –una vez más– perder el tren.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS

La Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales es una entidad nacida del impulso de un conjunto de autoridades locales de Cataluña. Tiene una vocación abierta y plural, e integra en su patronato personas procedentes de ámbitos e instituciones diversas.

La Fundació opera como un espacio de discusión, elaboración y difusión de ideas en los ámbitos del gobierno y la gestión de los municipios y las comunidades autónomas.

Los trabajos y actividades de la Fundació integran perspectivas diversas, desde el derecho, la ciencia política, la gestión pública y la economía pública, y recogen aportaciones del mundo académico catalán, español e internacional, así como de cargos políticos y profesionales de la administración pública.

La Fundació ha establecido convenios y acuerdos con diferentes instituciones públicas, universidades y centros de investigación, con los que desarrolla proyectos en común.

PATRONATO

Ajuntament de Barcelona

Ajuntament de Girona

Ajuntament de Lleida

Ajuntament de Tarragona

Diputació de Barcelona

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona

Ministerio de Administraciones Públicas

Josep M. Ainaud de Lasarte

Enric Argullol i Murgades

Josep M. Bricall Masip

Francesc Caminal i Badia

Jaume Galofré i Crespi

Pere Grases González

Joan B. Isart i López

Ernest Maragall i Mira

Pasqual Maragall i Mira

Manuel Mas i Estela

José M^a Mena Álvarez

Josep Montilla Aguilera

Ramon Mullerat i Balmaña

David Pérez Maynar

Carles Pi-Sunyer i Arguimbau

Carolina Pi-Sunyer i Cuberta

Núria Pi-Sunyer i Cuberta

Oriol Pi-Sunyer i Cuberta

Antoni Serra i Ramoneda

Jordi Solé Tura

Guillem Vidal i Andreu

Eulàlia Vintró i Castells

Presidente: *Àngel Garcia i Fontanet*

Vicepresidente: *Antoni Castells i Oliveres*

Secretario: *Josep M. Socías i Humbert*

Directora: *Meritxell Batet i Lamaña*

ACTIVIDADES

Seminarios de trabajo

Reuniones intensivas de discusión e intercambio entre expertos.

Presentaciones técnicas

De experiencias de gestión y de investigaciones académicas.

Jornadas, Conferencias y Mesas Redondas

Sesiones abiertas de divulgación y debate.

Premio Carles Pi i Sunyer

Anualmente se convocará sobre temas que se consideren de actualidad dentro del marco de los estudios autonómicos y locales.

SERVICIOS

Banco de Buenas Prácticas

Identifica, sistematiza y difunde experiencias innovadoras de gobierno y gestión en los municipios y las comunidades autónomas.

Observatorio del Gobierno Local

Elaboración de una Encuesta a los Municipios de Cataluña para cubrir el déficit de información existente sobre la realidad municipal.

Fondo Documental

La Fundación recoge documentación sobre gobierno local, autonomías y federalismo. Este fondo documental es consultable a través de nuestra página web.

loc@l

Lista de correo electrónico sobre gobierno local, federalismo y autonomías. Para suscribirse y para difundir mensajes en la lista hay que enviar un correo a local@pisunyer.org

Arxiu Carles Pi i Sunyer

Archivo particular de Carles Pi i Sunyer sobre Guerra Civil y el exilio: correspondencia y documentos de la época.

PUBLICACIONES

Informes Pi i Sunyer

Estudios en profundidad que analizan el estado de la cuestión en materias como el gobierno local, comunidades autónomas o justicia, y realizan propuestas en función de estos análisis.

Estudis

Trabajos de investigación de carácter monográfico impulsados por la Fundación.

Documents Pi i Sunyer

Compilaciones de textos, ponencias y artículos de interés para gobiernos locales y autonómicos. Darán a conocer también tesis, tesinas y trabajos de investigación académica sobre la materia.

Punts de Vista

Textos breves que presentan visiones críticas y propuestas sustantivas dirigidas a renovar la política y la gestión en los gobiernos territoriales.

Notes de Treball

Documentos de síntesis de los Seminarios de trabajo realizados en la Fundación.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

Recogen originales del Archivo Pi i Sunyer en ediciones críticas, así como investigaciones sobre la Guerra Civil, el exilio y el primer franquismo.

Documents d'Història

Serie Segunda República

Serie Exilio

Serie Franquisme

Informes Pi i Sunyer

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en España

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las democracias avanzadas

Francisco Longo (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996

Manuel Ballbé, Joaquim Ferret (dirs.)

Informe Pi i Sunyer sobre la Justícia a Catalunya

Jaume Galofré (dir.)

Informe Pi i Sunyer sobre prevenció i seguretat a Catalunya

Documents

1. Regiones y ciudades ante la Unión Europea
2. La Llei Municipal de Catalunya de 1934
3. El acceso de los Entes Locales al Tribunal Constitucional y la protección de la Autonomía Local
4. Nuevas orientaciones en Política y Gestión Urbana
5. Federalismo y subsidiariedad en Italia
6. Estratègies per al desenvolupament econòmic i social en l'àmbit local
7. Optimizar la organización municipal
8. Mediació i resolució alternativa de conflictes als municipis
9. El nuevo ordenamiento de las autonomías locales en Italia: entre continuidad y reforma
10. Urban 21. Informe mundial y Declaración de Berlín sobre el futuro urbano
11. Técnicas de gestión de calidad en la Administración Pública: CAF
12. La Gestión Pública Intergubernamental en la Unión Europea
13. Conferencia de Riga sobre la democracia local en los albores del siglo XXI
14. Los altos cargos: entre la política y la administración
15. Evaluación sobre la corrupción en España
16. Las actuaciones municipales en Cataluña en el ámbito de la inmigración
17. La política báltica de la Unión Europea. El caso de Kaliningrado
18. La Reforma de la Organización Territorial de la Administración del Estado Portugués
19. La participación de los ciudadanos en la vida pública local
20. La reforma constitucional del sistema regional italià

Punts de Vista

1. Fortalecer la conciencia de comunidad: ¿qué rol para los gobiernos locales? *Frank Benest*
2. Notas sobre el principio de subsidiariedad y el gobierno local. *Luciano Parejo*
3. El futur dels ajuntaments: vuit visions. *Varios autores*
4. Vint anys d'ajuntaments democràtics: opinions a la premsa. *Varios autores*
5. El dictamen sobre la secesión de Quebec: un comentario. *Carmen Chacón y Agustín Ruiz Robledo*
6. Marketing de servicios municipales. *Toni Puig*
7. La Carta municipal de Barcelona en la reforma del Régimen Local. *Tomàs Font*
8. L'accés dels estrangers no comunitaris a la funció pública local: un canvi cap a la igualtat. *Francesc Consuegra*
9. Cargos locales y derecho fundamental a la participación política. *Enrique Belda Pérez-Pedreo*
10. La Llei Orgànica d'Universitats: quina aportació al futur de la universitat? *Eva Pons*
11. El conflicte de l'Orient Mitjà: població, territori i poder polític. *Pere Vilanova*
12. Estabilitat pressupostària, autonomia i finançament de la inversió pública. *Antoni Castells*
13. El nacimiento de la Corte Penal Internacional. *Antoni Pigrau Solé*
14. Reflexiones a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Víctor Ferreres*

Estudis

1. La Provincia en el Estado de las Autonomías. *Varios autores*
2. Gestió pública del turisme. Manual per a les administracions locals de les zones interiors. *Joan Cals* (dir.)
3. El Consell Tributari Municipal de Barcelona. *Varios autores*
4. Gobierno local y modelo gerencial. Reflexiones y propuestas para fortalecer la función directiva en los municipios. *Varios autores*
5. Los retos de la Justicia en el siglo XXI. Reflexiones sobre la situación actual y las perspectivas de futuro del Poder Judicial. *Varios autores*
6. El "model europeu" de cohesió econòmica i social. *Varios autores*
7. Jornades sobre el model d'organització territorial de Catalunya
8. Inmigración y política urbana en la Región Metropolitana de Barcelona. *Eduard Rodríguez Villaescusa*

Notes de Treball

1. Las Administraciones Locales ante el futuro Estatuto de la Función Pública
2. Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
3. Las Administraciones Locales ante la modificación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
4. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas
5. L'aplicació de la Llei de la intervenció integral de l'administració ambiental
6. Contratación pública local: propuestas de reforma
7. La Mediació Comunitària als Estats Units
8. Gobernabilidad Local y Participación Ciudadana
9. Grans Ciutats: La Carta Municipal de Barcelona
10. Municipi i Urbanisme. Tertúlies locals núm. 2

Papers de recerca

1. La cooperación transestatal entre autoridades regionales y locales. *Neus Gómez*
2. La descentralización en Barcelona y Birmingham. *Moisès Amorós*
3. La devolution en el Reino Unido: Gales, Escocia e Irlanda del Norte. *Neus Oliveras*
4. Gobierno local y desarrollo en Suecia: el caso del condado de Västerbotten. *Pedro Luis Pérez Guerrero*
5. Reflexiones sobre la moción de censura al alcalde: evolución, comportamientos y regulación actual. *J. L. Martínez-Alonso Camps y Jaume Magre Ferran*

Fuera de Colección

Anuario de Hacienda Local. 1998

Indicadors de gestió per a les entitats públiques

Documents AECA: Principis de comptabilitat de gestió, núm. 16.

Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad

Editado y distribuido por Ediciones Díaz de Santos, tel. 91 431 24 82

Las balanzas fiscales de las Comunidades Autónomas (1991-1996)

Varios autores

Convivència, Seguretat i Justícia a Barcelona

Joan Clos, alcalde de Barcelona

Poder local y guetos urbanos

Juli Ponce Solé

Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.

Quaderns de l'Arxiu Pi i Sunyer

1. La situació a Catalunya i Espanya anys 1945-1946/Informe de les gestions fetes a Barcelona l'any 1947
2. Viure el primer exili: cartes britàniques de Pere Bosch i Gimpera, 1939-1940
3. Des dels camps. Cartes de refugiats i internats al Migdia francès l'any 1939
4. La cultura catalana a l'exili. Cartes d'escriptors, intel·lectuals i científics, 1939-1940
Maria Campillo y Francesc Vilanova (eds.)

Documents d'Història

Sèrie història 1. Franco a Barcelona

Memòries d'en Carles Pi i Sunyer

1939. Memòries del primer exili

DISTRIBUCIÓN Y VENTA

- Las publicaciones del Arxiu se encuentran en las principales librerías de España; entre otras, en Barcelona:
 - En la Llibreria de la Diputació (C/ Londres, 55. Barcelona, tel. 93 402 25 00)
 - En la Llibreria Marcial Pons (C/ Provença, 249. Barcelona, tel. 93 487 39 99)
- Distribuidora Marcial Pons, tel. 91 304 33 03.