

Diagnóstico, áreas de riesgo y posibles soluciones para atajar las prácticas corruptas

Radiografía de la corrupción

SILVIA HINOJOSA - Barcelona

LA VANGUARDIA, 8.11.09

Maltratados por la crisis económica y los índices del paro, los ciudadanos han acogido con una mezcla de rabia y desazón las últimas operaciones judiciales contra la corrupción, en las que se han visto implicados políticos, ya sean altos cargos en ejercicio o antiguos servidores públicos. Ese es el doble efecto pernicioso de la corrupción política: causa daños al sistema cuando se produce, pero también cuando se descubre; a diferencia de las operaciones policiales antiterroristas o contra el crimen organizado, los golpes contra la corrupción no alivian ni satisfacen al ciudadano, no le hacen sentirse más seguro, sino que le indignan. Como si la opinión pública, en su particular mundo de las ideas, por decirlo a la manera de Platón, conservara el original de lo que debe ser la "buena política" y se sintiera defraudada. ¿Hay ahora más corrupción que hace unos años, están aflorando más casos, o es que el ciudadano está más sensibilizado? ¿Qué hacer con la corrupción, es posible ponerle freno? ¿Cómo nos está afectando? La Vanguardia ha consultado con voces autorizadas del ámbito económico, urbanístico, académico y jurídico para hacer un diagnóstico de la situación, identificar áreas de riesgo y aportar soluciones.

1 EL MARCO LEGAL

La legislación es exigente con las contrataciones públicas, para impedir o al menos limitar las prácticas corruptas, pero los delincuentes

aprovechan la mínima fisura para el abuso de ley. Para unos expertos, la legislación actual es suficiente para evitar los episodios de corrupción, en la esfera pública o privada, y lo que hay que hacer es exprimir las normas y hacer que los controles funcionen. Otros piensan que el marco legal administrativo y penal ha quedado obsoleto y hay que adecuarlo. A veces, la voluntad de defraudar sabe disfrazarse de legalidad, apunta Joan Colom, al frente del organismo fiscalizador de las cuentas de los entes públicos de Catalunya.

Posibles soluciones. El modus operandi de los delincuentes ha variado respecto a hace unos años y habría que actualizarlo. La Oficina Antifraude apuesta por revisar algunos tipos penales, relativos por ejemplo a la prevaricación, y si es necesario endurecer el marco penal. La regulación es suficiente, incluso diría que sobran normas. Más que reforzarla, habría que aplicarla atendiendo al espíritu de la ley e incrementar el control de su cumplimiento. (D. Garrofé)

2 LA ÉTICA

Todavía hay quien piensa que la ética política se agota en impedir la delincuencia de los políticos, reflexiona Daniel Innerarity. "La cuestión de la moralidad de la política no puede reducirse - añade- al comportamiento personal, como si bastara con que fueran decentes para que tuviéramos una buena política. Lo primero es necesario, pero no suficiente". Gonzalo Bernardos señala que ya no quedan políticos vocacionales que sean referentes, como lo fueron González, Aznar o Pujol, ahora son profesionales de la política. "Viven en un mundo virtual", señala, y la realidad de la gente de la calle no se ve reflejada en su actividad política.

Posibles soluciones. La política española es un reflejo de la sociedad,

es muy injusto responsabilizar sólo a los partidos de la falta de ética. La opinión pública debe ser exigente con este asunto, que los políticos vean que la gente premia los comportamientos éticos. (D. Garrofé). No podemos confiar en las buenas disposiciones de los gobernantes, sino establecer suficientes instrumentos de control, procedimientos que exijan transparencia y una vigilancia más activa del poder judicial y de la opinión pública, para facilitar el buen gobierno. (D. Innerarity)

3 FALTA TRANSPARENCIA

La opacidad es un terreno abonado para la corrupción, para el fraude de ley. Cualquier servidor público debería estar dispuesto a que se investigara su actuación, lo contrario es ponerse en situación de sospecha, ¿qué se quiere ocultar?, se pregunta Lourdes Parramon, desde la Oficina Antifrau. La Sindicatura de Comptes ha visto cómo en los últimos ejercicios ha descendido el número de entes locales que rinden cuentas, a pesar de que están obligados. La financiación de los partidos es también poco transparente. "Y hay mucha hipocresía - apunta David Garrofé (Cecot)-, está mal visto que los partidos acepten dinero de particulares, queremos que sean asépticos y, por lo visto, que vivan del aire".

Posibles soluciones. Hay que reformar lo que no funciona. Hagamos transparente la financiación de los partidos, la financiación de los ayuntamientos y los procesos de recalificación de suelos, por señalar tres áreas de riesgo. Pongamos sobre el papel la función de intermediación de los lobbies, como han hecho en Estados Unidos, hagámoslo transparente. (G. Bernardos). El marco legal no es el adecuado en el caso de la financiación de los partidos y los ayuntamientos, pero sí que se pueden aplicar los controles. (L.

Parramon). Para evitar la opacidad sería necesario reforzar los mecanismos de control interno de las administraciones (interventores, secretarios, personal técnico que trabaja en este campo, etcétera), tener presentes los posibles reparos del control interno y, sobre todo, evitar las injerencias y presiones de tipo político. También es indispensable cumplir la ley, especialmente la de contratos del sector público y la propia legislación urbanística. Y los órganos de control externo, como la Sindicatura de Comptes, deberíamos prestar una mayor atención a estas áreas de riesgo. (J. Colom)

4 AMISTADES PELIGROSAS

Con los amigos se hacen negocios legales y se gana dinero, incluso trabajando con entes públicos, pero en los casos de corrupción suele aparecer un amigo que ofrece la posibilidad de un gran negocio, muchas veces a costa de bienes públicos, a cambio de un reparto del botín. Y siempre hay alguien fácil de tentar. Esto no tiene nada que ver con el intermediario o con el que cobra comisiones por ayudar a cerrar negocios legales. No todos son delincuentes, advierten desde la Oficina Antifrau, pero una pieza clave del engranaje corrupto la promueve un intermediario que tiene una red de contactos y le pone un valor económico.

Posibles soluciones. El sector público es el primero que tiene que actuar de modo estricto, con ética. ¿Cómo tendrá la Administración autoridad para impedir determinadas demandas de los particulares si no es exigente consigo misma? (J. A. Solans)

5 ¿QUIÉN DECIDE SOBRE EL SUELO?

Los ayuntamientos, la administración más cercana al ciudadano, conocen el territorio y las necesidades del municipio. La ley del suelo les da la potestad de modificar el plan general para atender las necesidades urbanísticas si los cambios no afectan a más del 20% del suelo urbano consolidado. Pero de este instrumento, que es útil, se ha abusado. Los ayuntamientos recalifican suelo agrícola para poderlo urbanizar; es legítimo que quieran atraer a más residentes, más turismo, crear riqueza, y se puede hacer legalmente. El problema es cuando en este proceso se beneficia a alguien con información privilegiada o se utilizan empresas pantalla para hacer opaca una operación.

Posibles soluciones. Hay que recuperar a medio plazo una política del suelo que sea clara, coherente y con reglas estables, que no admita modificaciones constantes. Estas tampoco deberían promoverse por particulares; el plan general y sus revisiones deberían ser sólo de iniciativa pública de los municipios o de la Generalitat. Las comunidades autónomas deberían cerrar el proceso cuando hay suficiente oferta de solares en un territorio. (J. A. Solans). La Oficina Antifrau tiene una unidad de análisis que está alerta para detectar posibles casos de corrupción, por ejemplo en operaciones en las que participan empresas con distintos nombres pero de una misma persona, y puede pedir que se pare el proceso. (D. Martínez Madero). Los ayuntamientos tendrían que ser muy prudentes a la hora de hacer uso de esa potestad de modificar el plan general. No hablo de poner trabas al crecimiento de los municipios, pero la comunidad autónoma debería reforzar el control. Muchos municipios querrán tener el hospital de referencia de la comarca, pero lógicamente no será posible, hay que poner límites. (D. Garrofé)

6 LA TENTACIÓN DEL DINERO FÁCIL

Los ayuntamientos necesitan dinero - con el sistema de financiación pendiente de reforma-y en los últimos años el urbanismo se convirtió en una vía de ingresos considerable, perfectamente legales. No hay nada delictivo en recalificar un suelo agrícola - con un valor de 3 euros el m²- en uno urbanizable - a 1.000 euros el m²-, si se cumple la ley. "Los ayuntamientos han obtenido muchos recursos, sobre todo en la etapa de la burbuja inmobiliaria, con operaciones relacionadas con este ámbito y además los ciudadanos valoran que se hagan obras", señala Gonzalo Bernardos. Más urbanización supone más ingresos: por impuesto de plusvalías, por licencias de obras, por el IBI (este, además, recurrente) y por otras tasas. Pero la tentación del dinero fácil está ahí, en adjudicar contratos a dedo, sin atender a los requisitos de transparencia y concurrencia, en negociar con información privilegiada, en cambiar el valor de un terreno en beneficio propio. Detrás de estos procesos puede haber también especulación, pero hay quien apunta que eso es otra historia, intentar ganar dinero es parte de la economía, como invertir en bolsa.

Posibles soluciones. Las políticas del suelo necesitan del constante arbitraje de la administración pública y de una política activa de urbanización para facilitar que los solares calificados no se atesoren y se retengan para provocar rentas especulativas. (J. A. Solans). Se podría reformar la ley para gravar el incremento de valor de un terreno, sería un impuesto similar al de sucesiones. Y otra solución sería que la planificación correspondiera a la comunidad autónoma o al Estado, porque los ayuntamientos tienen intereses directos. (G. Bernardos). Una

de las misiones de la Oficina Antifrau consiste precisamente en agitar las conciencias, no como un pepito grillo, sino pidiendo medidas cautelares si es necesario. (D. Martínez Madero)

7 FALLAN LOS CONTROLES

El propio sistema se dota de mecanismos de control, que deben actuar cuando se produce una irregularidad. "Hay control, lo que no significa que se puedan erradicar todas las irregularidades, que tampoco son siempre equivalentes a fraude o corrupción", advierte Joan Colom. Pero estos mecanismos de control fallan, añade el síndic, "entre otras razones, porque la legislación a veces no es suficientemente clara, por falta de medios o por una insuficiente conciencia de la importancia del control en un sistema democrático, un factor que considero fundamental". "Si confías en un alcalde o un concejal de urbanismo, porque lo conoces, miras con buenos ojos lo que hace - apunta Gonzalo Bernardos-, pero también puede ocurrir que quien tiene que controlar no sea capaz de seguir todo el mecanismo fraudulento, que a veces es pura ingeniería inmobiliaria". En un plano más teórico, los partidos se han dotado de códigos éticos para promover la buena praxis política entre sus cargos, pero a veces estos códigos no pasan de ser meras declaraciones de buenas intenciones. Algo similar ocurre con las comisiones de investigación que se abren en las cámaras legislativas para investigar irregularidades, cuya efectividad está siempre sujeta a la aritmética parlamentaria, que puede decidir un cierre en falso.

Posibles soluciones. En materia de financiación de partidos políticos, la Sindicatura de Comptes señala en sus informes observaciones relacionadas con la superación del límite del gasto electoral permitido por la ley, pago de gastos electorales fuera del plazo legal, incidencias en el

tratamiento contable de las diferentes operaciones, aportaciones superiores al límite legal establecido, entre otras cuestiones. (J. Colom). Con los instrumentos de control actuales se producen fisuras. La respuesta a la corrupción tiene que ser compleja y en red, tal como actúan los corruptos; los distintos actores implicados en el control tienen que trabajar de forma coordinada para ser más efectivos. En el caso de los ayuntamientos, disponen de mecanismos de control propios, como los interventores, y hay que activar esos controles, aunque también vigile la comunidad autónoma. (L. Parramon)

8 INMADUREZ DEMOCRÁTICA

¿A qué atribuir la actual pérdida de credibilidad de los políticos? La corrupción es determinante, pero Daniel Innerarity, en su libro *La transformación de la política*, destaca "la vetustez de los usos políticos en unos escenarios determinados por tareas históricas nuevas". El problema, añade, no es la falta de virtudes sino "el saber escaso, la pobre iniciativa e imaginación, la indecisión y la rutina, la falta de conciencia de las nuevas responsabilidades" que llevan aparejadas los cambios sociales y políticos.

Posibles soluciones. Socialmente, la corrupción no está tan mal vista en las sociedades latinas como en las anglosajonas. El concepto de colectividad, del bien público, está más valorado en las segundas, frente al beneficio individual. Hay que favorecer un estado de opinión crítico con estas prácticas corruptas, junto a un mayor control por parte de quien tiene esa potestad. No se trata de legislar más, sino de ejercer un mayor control, en distintos ámbitos. (D. Garrofé). El ciudadano necesita tener información de lo que ocurre en el sector público. Es necesaria una ley de acceso a la información, como tienen otros países, para que la

opinión pública sea proactiva, se implique más en la censura de la corrupción. (L. Parramon)

9 INCOMPATIBILIDADES

El sector público y el sector privado están conectados por una puerta giratoria que permite el paso de un lado a otro. Ex ministros y otros antiguos altos cargos de responsabilidad en un gobierno dejan su trabajo en la administración y pasan a la empresa privada, con toda la información atesorada durante el ejercicio del cargo público. La ley actual es poco restrictiva, opinan algunos, y permite usar la puerta giratoria de forma inmediata. Otros piensan que está bien así, y que poner demasiadas restricciones a que profesionales de prestigio recuperen su actividad privada una vez que dejen su cargo público puede tener un efecto perverso: que esta gente valiosa no encuentre incentivos para entrar en la Administración.

Posibles soluciones. La regulación sobre incompatibilidades es suficiente. Volvemos a analizar el concepto de la ética del político, que sea o no capaz de utilizar información privilegiada que ha obtenido en el ejercicio de un cargo público y utilizarla desde el sector privado. Y, en todo caso, si se comete una irregularidad, ahí están los tribunales para denunciarlo. (D. Garrofé). Desde la Oficina Antifrau se defiende que tiene que existir un control de incompatibilidades. La persona que ha desempeñado un cargo público y ha tenido acceso a información delicada sobre determinados proyectos no puede utilizarla en su trabajo posterior de manera que suponga un privilegio.

Expertos consultados:

David Martínez Madero, director de la Oficina Antifrau; Lourdes Parramon, jurista, habla en calidad de portavoz de este organismo.

David Garrofé, secretario general de la patronal Cecot.

Gonzalo Bernardos, profesor de Economía de la Universitat de Barcelona.

Joan Colom, síndico mayor de la Sindicatura de Comptes.

Daniel Innerarity, doctor en Filosofía, profesor de la Universidad de Zaragoza.

Joan Antoni Solans, arquitecto y urbanista.