

POSICIONES

Círculo Cívico de Opinión
18 de febrero de 2013

CORRUPCIÓN POLÍTICA

RELEVANTE, GENERAL Y RECURRENTE

La coincidencia en poco tiempo de un conjunto de escándalos de corrupción ha vuelto a poner esta lacra en el centro del debate público de nuestro país. En un contexto, además, de profunda desmoralización y desazón social provocada por las consecuencias de la crisis económica, que impacta duramente sobre las condiciones de vida de grandes sectores de la sociedad española, la corrupción política está produciendo efectos perversos sobre la legitimidad de los políticos y, por ende, de las instituciones públicas. Se extiende cada vez más la sensación de que los políticos (la llamada "clase política") solo atienden a sus propios intereses, a cualquier precio y en connivencia con otras "élites extractivas" para proteger los respectivos privilegios. Esa percepción casi universal sobre la corrupción de la vida social y política, en el marco de la crisis económica y de la enorme bolsa de desempleo, está siendo devastadora para la democracia, provocando un claro proceso de desafección política que se proyecta hacia todo el sistema político.

El ciudadano medio, y así se refleja también en las encuestas, asiste atónito, alarmado y escandalizado a este reguero de casos de corrupción política cuya relevancia, generalidad y frecuencia no está dispuesto a admitir (aunque sin percatarse de su permisividad hacia formas menores de corrupción en el acontecer social diario). Crece el divorcio entre políticos y ciudadanos y existe una amenaza cierta de caer en el más puro nihilismo político. La conocida máxima del "no nos representan" ha dejado de ser un eslogan de grupos minoritarios de "indignados" para ser compartido por sectores cada vez más amplios de la población española.

Es cierto que el fenómeno no es nuevo, pues viene haciéndose presente con reiterada frecuencia desde hace años, y que esta patología no es tampoco exclusiva de España. Pero nada de ello sirve de paliativo: las prácticas corruptas no dejan de aflorar, sin que hasta ahora

se hayan adoptado medidas eficaces para su erradicación, y los datos comparados indican que aquí estamos lejos de los niveles de los países a los que nos gustaría parecernos y, todavía más importante, que la tendencia de los últimos años es muy negativa. Según la encuesta más reciente de Transparencia Internacional, España ocuparía la posición 30 (los primeros son los menos corruptos), por detrás de países vecinos como Francia (posición 22), aunque estemos por delante de Portugal (posición 33) y de Italia (posición 72). Sin embargo, el deterioro de nuestra posición ha sido muy notable ya que, tras haber ocupado el puesto 32 en 1996 y haber mejorado después hasta situarse entre el 20 y el 23, España ha caído hasta la posición actual, la más baja desde que se realiza esta medición.

LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA

La corrupción ha sido objeto de numerosas investigaciones en ciencia social, que —dicho esquemáticamente— concluyen algo muy sencillo: la probabilidad de comportamientos corruptos depende del grado de intervención política o funcional en la vida económica, es decir, de la medida en que políticos y/o funcionarios pueden tomar decisiones con márgenes amplios de discrecionalidad que afectan a intereses económicos, proporcionando así oportunidades de enriquecimiento.

En consecuencia, la corrupción crecerá:

1. cuanto mayor sean la intervención pública de la economía (y menor la autonomía del mercado frente a la política);
2. cuanto más numerosos son los centros donde se toman decisiones con alcance económico, es decir, más descentralizado y desconcentrada esté la gestión del gasto público;
3. cuanto mayor sea el margen de discrecionalidad de esas decisiones;
4. cuanto menor sea su transparencia;
5. cuanto menor sea el control *a priori* o *a posteriori* a que deban someterse;
6. cuanto mayor sea el control político de los medios de comunicación (que es control económico, y esto remite al punto 1 anterior), que tenderán a ocultar los casos existentes desvelando sólo los de los enemigos;
7. cuanto menor sea la sanción en caso de descubrimiento y, finalmente,
8. cuanto menor sea la probabilidad de que esa sanción sea efectiva y/o haya un indulto final.

Pues bien, en ese listado España puntúa alto en casi todo; considérese, en efecto:

- la creciente invasión por parte del sector público de todos los ámbitos de la vida económica, social y cultural, que ha conducido a una agobiante dependencia de licencias, autorizaciones, subvenciones y concesiones;
 - la dispersión del gasto público en nuevas administraciones territoriales de distinto rango que no ha venido acompañada del correspondiente aumento de los órganos de control, sino todo lo contrario, con un aumento de la discrecionalidad en sus decisiones;
-

-
- las innumerables entidades, fundaciones o empresas creadas expresamente para eludir la legislación de contratos públicos y disponer de mayores márgenes de discrecionalidad y opacidad, y el desplazamiento de los funcionarios de carrera por personas de confianza de los partidos políticos, dispuestos a obviar la legalidad en beneficio de ellos;
 - la falta de transparencia en las cuentas de los partidos políticos;
 - las corruptelas en las actuaciones de los reguladores y en la utilización de la cláusula de "oferta económicamente más ventajosa";
 - los medios de comunicación en serios apuros económicos que han sido capturados por los partidos políticos a los que sirven o por los intereses económicos que les sustentan;
 - un sistema judicial que llega tarde si no muy tarde y condicionado por un Consejo General del Poder Judicial politizado;
 - un sistema político que desincentiva el buen funcionamiento de las instituciones y favorece la impunidad, y unos gobiernos proclives a concederse indultos mutuos en un juego escandaloso de "toma y daca", del que hay ejemplos sonrojantes para el país y los gobernantes.

Se debe tener en cuenta, además, que la corrupción se extiende como un virus y se retroalimenta positivamente al menos de dos modos. En primer lugar, el corruptor necesita de alguien corruptible, que se transforma a su vez en posible futuro corruptor. En segundo lugar, el corrupto se protege de la vigilancia de superiores o inferiores incorporándolos al botín, lo que ellos harán de nuevo en el futuro. Por ello la tolerancia tiene que ser cero pues cualquier foco, por pequeño que sea, se extenderá horizontal y verticalmente como una infección social.

LO QUE PROPONEMOS

La corrupción debe ser atacada en todas sus formas y de todos los modos posibles: tolerancia cero, asentada sobre una nueva conciencia de ética pública. Pues, no nos engañemos, la corrupción propiamente política brota con especial fuerza allí donde existe una cultura cívica deficiente y comprensiva con otras conductas corruptas menos visibles o llamativas. Por eso el combate contra la corrupción es una tarea de todos, y a toda la ciudadanía le concierne. A quienes tienen la responsabilidad del liderazgo en uno u otro nivel, hay que exigirles ejemplaridad pública; pero todos y cada uno hemos de adoptar una posición activa de rechazo de cualquier práctica corrupta: no hay fuerza más efectiva de control social que la reprobación informal colectiva. Ante la corrupción, el silencio es complicidad.

En todo caso, dado el estado de alarma social en que se encuentra la sociedad española y dada la transcendencia que está alcanzando la corrupción política, el **Círculo Cívico de Opinión** considera imprescindible impulsar un gran *Programa de Regeneración Democrática*, incluyendo, si ha lugar, reformas constitucionales, y al que debe invitarse a participar a toda la sociedad civil española. Para elaborarlo los principales partidos deberían constituir una Comisión integrada por hombres y mujeres con conocimiento y experiencia en la vida políti-

ca y social, pero sin ejercer actualmente responsabilidades políticas, y cuya composición refleje la pluralidad de la sociedad española, una comisión más apartidista que bipartidista. Comisión que, a su vez, debería pedir la colaboración de cuantas instituciones o grupos deseen ofrecer ideas o sugerencias.

Con este propósito, y suscribiendo las conclusiones del Informe elaborado por Santiago Muñoz Machado, el **Círculo Cívico de Opinión** propone, en concreto, otorgar prioridad a los siguientes aspectos:

- a. En cuanto al *sistema de partidos*, hay que garantizar la democracia interna de los partidos políticos y la transparencia de sus actuaciones, con auditorías anuales de cuentas y suspensión de los cargos imputados por administración desleal en procesos judiciales. Y habría que modificar la actual ley electoral para sustituir el sistema de listas cerradas y bloqueadas por otro que permita negar el voto a candidatos que no merezcan la confianza de los ciudadanos ante su falta de ejemplaridad.
 - b. En cuanto a las *administraciones públicas*, hay que eliminar la duplicación de estructuras y funciones públicas que pesan como una losa sobre la vida de los ciudadanos y que suponen un innecesario gasto público. Hay que suprimir cuanto antes los organismos y empresas públicas que han llevado a un Estado sobredimensionado, inmoderadamente intervencionista y ventajista, que propicia la colusión de intereses y la corrupción. Hay que devolver a los cuerpos de funcionarios, de acuerdo con el principio de capacidad y mérito, las funciones que les han usurpado las personas de confianza de los partidos políticos. Y hay que recuperar los mecanismos de fiscalización que ya existían entre nosotros, sin excepciones, añadiendo las normas que ha ido implantando el derecho comunitario para asegurar la igualdad, la libre competencia y la objetividad de las decisiones de gasto.
 - c. En relación con los *procedimientos de gestión*, hay que eliminar, en lo posible, las autorizaciones previas, y retrasar los gastos de tramitación hasta el momento en que las actividades derivadas de estas autorizaciones produzcan beneficios. Es imprescindible reducir a cero la discrecionalidad de los órganos que otorgan licencias o autorizaciones administrativas, o que adjudican contratos o concesiones administrativas, exigiéndoles en todo caso motivación. Y es necesario, aún a costa de reducir la autonomía de determinados órganos, elevar la capacidad de decisión sobre ciertas materias, como las relativas al suelo, a instancias superiores.
 - d. Y en relación con la *represión*, hay que acabar con lo que los ciudadanos perciben como una clara impunidad de la corrupción política, que se manifiesta en cuatro aspectos principales, sobre los que habría que tomar medidas urgentes: la lentitud con que se instruyen los procedimientos, por distintas razones; la no reparación económica de los perjuicios causados al erario público o a terceros; la no adopción de decisiones inmediatas en el seno de los partidos políticos respecto a quienes son imputados en procedimientos judiciales, llegando a incluirlos no pocas veces en listas electorales (¡100 fueron presentados a las elecciones municipales y autonómicas en 2011!); y el recurso a tribunales especiales o, en su caso, a un indulto último.
-

INFORME

CORRUPCIÓN

Santiago Muñoz Machado

I. LAS RAÍCES

Las dos variantes más notables de la corrupción política en España son la de carácter organizado y la singular o individual. Esta es la más difícil de erradicar porque allí donde haya un político o administrador sin escrúpulos, carente de las virtudes cívicas más elementales, dispuesto a infringir la legalidad a cambio de dinero o favores, podrán darse casos de corrupción. Aunque bastantes cosas, como en su momento diré, pueden hacerse para prevenirlos y reprimirlos.

La corrupción organizada es más grave porque puede llegar a afectar a todo el sistema político y administrativo, y extenderse por todo el territorio del Estado. Se produce en virtud de la conjunción de los intereses de personas o grupos que aspiran a obtener de las Administraciones públicas contratos, concesiones, permisos, licencias o ayudas de cualquier clase, por una parte, y, por otra, las élites de los partidos, principalmente quienes se ocupan de la gestión de los asuntos financieros de los mismos, sea a escala estatal o regional. Esta clase de corrupción puede estar organizada en favor de la economía del partido, de alguno de sus dirigentes, o de una y otros a la vez.

El modo de articular estas relaciones suele ser muy simple: los corruptores aportan cantidades importantes a cambio de apoyo para conseguir la adjudicación de los contratos, licencias o ayudas que pretenden. La presión necesaria para conseguirlo no tienen que ejercerla directamente las empresas ante los órganos administrativos competentes para su otorgamiento; la gestión queda en manos del partido o sus dirigentes corrompidos. Esta circunvalación permite, además, que no sea necesaria la presencia directa de las personas o empresas interesadas cerca de los órganos administrativos, lo que contribuye a eliminar sospechas de parcialidad.

Para que este tipo de conductas prospere y quede impune, se necesita cumplir dos requisitos adicionales: primero que no se aplique la legalidad en materia de contratos y ayudas, que es bastante severa en España y que no permite seguir vericuetos para escaparse de la observancia de los principios de igualdad, competencia y objetividad. El segundo, que los administradores públicos sean lo suficientemente leales al partido como para que no pongan inconvenientes a sus preferencias y sacrifiquen la legalidad en su beneficio.

La legislación de contratos administrativos tradicional, que dejaba bastante espacio a la corrupción, quedó afectada por sucesivas directivas comunitarias europeas que imponían exigencias más severas a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos.

Sin embargo, el legislador estatal tardó mucho más tiempo del razonable en la incorporación al ordenamiento español de dichas regulaciones. Durante años no se aplicaron, sin más, porque no se modificó la legislación correspondiente haciendo caso omiso de los imperativos europeos. Más tarde, cuando ya fue inevitable la adaptación, los gobiernos propiciaron la creación de innumerables entidades, sociedades o fundaciones (tanto en el ámbito estatal y autonómico como en el local) que sirvieron de trincheras para eludir la nueva legislación de contratos. Se aducía que estaban sometidas a un régimen particular de Derecho privado y que aquélla no les era de aplicación. La situación tuvo que corregirla el Tribunal de Justicia comunitario en varias sentencias que condenaban al reino de España por el incumplimiento de las directivas.

Concluida esta fase, caracterizada por las políticas de "huida", se montaron otros parapetos: en uno de ellos se lucha por evitar la eficacia de algunas medidas impuestas por las directivas comunitarias para garantizar la neutralidad y objetividad de las decisiones concernientes a la adjudicación de contratos. Han impuesto aquéllas la creación de órganos especializados, que intervienen, a petición de cualquier licitador, resolviendo los recursos que se plantean a la menor sospecha de que la adjudicación incurre en irregularidades. Las decisiones de estos órganos tienen carácter ejecutivo y, si anulan la ejecución, impiden la formalización de los contratos. Sin embargo, frente a estas

cautelas ya se han abierto dos clases de corruptelas: la primera consiste en la formalización de los contratos sin esperar a que aquellos órganos garantizadores de su regularidad resuelvan (así en Cataluña recientemente, con ocasión de un contrato de mil millones de euros concerniente a la privatización de Aguas del Ter y del Llobregat). La segunda es más simple porque se limita a no crear dichos órganos o establecer un régimen de funcionamiento de los mismos que resulta muy difícil de entender (así en Andalucía, donde la regulación de los órganos de resolución de recursos atribuye a las entidades locales la competencia para crearlos, pero ni impone que lo hagan efectivamente, ni dice qué ocurre cuando no se establecen).

Otra manipulación al uso de la legislación de contratos del sector público (compendiada actualmente por el Real decreto legislativo 3/2011), tiene rasgos más tradicionales y conocidos: la regulación actual impone que el contrato se adjudique a la "oferta económicamente más ventajosa". El concepto permite considerar algunos elementos que no son estrictamente económicos, pero es, en todo caso, la oferta económica la que manda. Algunos licitadores, cuando tienen buena relación con los organismos de contratación, formulan ofertas incumplibles, que les llevarían a la ruina o perjudicarían el correcto funcionamiento de los servicios públicos. Lo hacen porque, una vez conseguida la adjudicación y vencidos los licitadores concurrentes, saben que la Administración competente revisará los términos económicos del contrato en el marco de un expediente en el que se entenderá ya, en exclusiva y en privado, con el adjudicatario triunfador.

La mecánica que acabo de referir no es nada especulativa: algunos asuntos

públicos de fraude sistémico, en los que han estado implicados los partidos políticos, son la fuente de tales conclusiones, que resultan también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia comunitario y del Tribunal Supremo, donde aparecen reiteradamente situaciones semejantes a las descritas.

Además del apartamiento de la legalidad, para que la corrupción organizada funcione, hace falta establecer una relación sólida entre los mandos centralizados políticos, o las élites que se ocupan de las finanzas, de los partidos y los órganos administrativos competentes para decidir. No basta para conseguirlo con la colocación, en todas las Administraciones públicas, de políticos leales dispuestos a secundar las directrices del partido, sino que también es preciso desplazar a la vieja burocracia ya que en casi todas las Administraciones públicas existen funcionarios especializados en las tareas de control de la legalidad y de la regularidad en la aplicación de los recursos, que son un obstáculo para el funcionamiento de la mecánica de la corrupción. A esta necesidad responde el desplazamiento de los funcionarios de los cuerpos que ejercen dichas funciones de control. Esta finalidad puede conseguirse de tres maneras principales: primera, no hacer el menor caso a las objeciones que suscitan los funcionarios encargados de la fiscalización del gasto; segunda, sustituirlos por otros más dóciles y dispuestos a obviar la legalidad; y tercera, crear organismos a los que trasladar las funciones administrativas tradicionales, sin que les sean de aplicación las normas y requisitos procedimentales establecidos con carácter general.

De lo anterior se deduce que la corrupción política organizada es, antes que una corrupción económica, una corrupción institucional que implica el menosprecio

del Estado, su organización y sus leyes, y la imposición del arbitrio de las élites políticas; la sustitución del orden objetivo por el del *bon plaisir*.

La indicada corrupción institucional, para nuestra desgracia, no siempre es fruto de maquiavélicos planes de actuación sino también del atolondramiento, la improvisación o la falta de dominio de las artes que todo administrador público necesita para cumplir sus obligaciones. Consolidar una función pública tradicional con conocimiento del oficio, de probidad segura y con vocación de servicio al Estado ha sido una conquista alcanzada después de muchos años, que exigió vencer al prebendalismo característico del siglo XIX o a la enajenación de oficios del Antiguo Régimen. Es increíble, por la desfachatez y la irresponsabilidad que supone, que haya sido en gran parte desmontado, sea de modo intencionado o por la indicada falta de pericia, sin ninguna previsión acerca de dónde conducía la irregular alternativa elegida.

De lo que se sigue, en fin, que la corrupción política no puede arreglarse sin grandes reformas consistentes, en sustancia, en dar marcha atrás a muchos de los inventos administrativos de los últimos años, restablecer garantías olvidadas y reinstaurar la legalidad. Es decir que resultará imprescindible atacar el mal mediante algunas reformas legislativas pero, sobre todo, será necesario procurar una aplicación rigurosa de la legislación vigente. La exigencia alcanza naturalmente a todas las deficiencias que presenta la aplicación judicial de las normas punitivas o de cualesquiera otras existentes para la protección de los intereses generales.

Es capital, por tanto, identificar qué leyes nuevas necesitamos, si es que algu-

na resulta precisa, y, más importante aún, averiguar las razones por las que muchas leyes vigentes no se aplican o se ejecutan a destiempo.

II. LOS REMEDIOS

La corrupción, cuando se estabiliza y es continua, produce el inevitable efecto de corroer las instituciones y desmoronarlas; y también de generar un irresistible desafección de los ciudadanos hacia la clase política. El final de esta situación, si no se ponen remedios, puede ser la decadencia completa del modelo de democracia.

Estamos, creo yo, tocando con los dedos dicho límite. Cuando se ven venir peligros tan graves, los propios líderes políticos suelen anunciar, como primera reacción, pactos y leyes nuevas. Pero son repuestas improvisadas para salir del paso porque los pactos, si llegan a celebrarse, suelen valer para poco, y leyes, a mi juicio, tenemos de todas las clases. El problema consiste en su aplicación.

Considerando cuáles son los elementos que contribuyen al sostenimiento de la corrupción, los remedios se tienen que aplicar sobre cada uno de ellos separadamente. Por tanto, es preciso tomar medidas nuevas o ejecutar las previsiones legales existentes en relación con los partidos, las administraciones públicas, los procedimientos de actuación de los agentes administrativos y las garantías judiciales que aseguran la correcta aplicación de la legislación establecida:

1. Por lo que se refiere a los partidos políticos, la primera medida debe ser autorregenerativa. Han incurrido en el vicio de ocupar totalmente las instituciones públicas y de influir, más allá de lo admisible, en las organizaciones sociales.

Tienen que retroceder. Es fundamental su papel en la democracia representativa, pero no pueden aprovechar esta posición central para asegurarse una influencia efectiva en todas las instituciones y procurar controlarlas. Los partidos, además, deben profundizar su democratización interna y su transparencia, especialmente por lo que concierne a la financiación. La fiscalización de sus cuentas debe llevarse a cabo no sólo por el Tribunal de cuentas, sino mediante auditorías realizadas por empresas especializadas de la máxima solvencia. No se comprende cómo las empresas mercantiles que cotizan en bolsa están sometidas a regulaciones muy intensas y se admite, en cambio, una total libertad de movimientos a organizaciones políticas que dominan casi todas las instituciones del Estado. Igualmente es necesario regular la responsabilidad de los administradores de los partidos por el mal funcionamiento o las desviaciones de la legalidad que se producen en la gestión ordinaria.

El control de los partidos sobre los elegidos en listas cerradas puede evitarse ampliando los tipos de elecciones en los que es más pertinente utilizar las listas abiertas o la elección directa. La jerarquización que se produce entre los líderes de los partidos y los cargos públicos locales puede reducirse o eliminarse con dichas fórmulas. A mayor autonomía profesional e independencia política en relación con las organizaciones partidarias, estatales o regionales, es más difícil la organización del clientelismo.

2. Por lo que se refiere a las administraciones públicas, las medidas anticorrupción han de orientarse a la recuperación de la racionalidad organizativa destruida en los últimos decenios. Sobran infinidad de organismos administrativos, que han de suprimirse sin más. Hay que reducir la ele-

fantasía administrativa a que ha conducido el ejercicio desmesurado e irrazonable del poder de autoorganización reconocido, sin excepción, a todas nuestras administraciones territoriales (Estado, comunidades autónomas y entidades locales). Deben eliminarse los regímenes jurídicos particulares, reconocidos a muchos de esos establecimientos, que les permiten actuar sin atenerse a la legislación administrativa general. No debe haber excepciones en cuanto al cumplimiento de la normativa de contratos, concesiones y subvenciones públicas. En definitiva, es mejor no inventar leyes sino recuperar los mecanismos de fiscalización que ya existían entre nosotros, añadiendo las normas que ha ido implantando la Unión Europea para asegurar la igualdad, libre concurrencia y objetividad de las decisiones de los órganos que tienen poder de gasto.

Entre las restricciones a aplicar drásticamente están las concernientes al vasto universo de las empresas públicas. Además de liquidarlas masivamente, debería prohibirse la presencia de estas entidades mercantiles en mercados en los que existe competencia suficiente de carácter privado. Los intereses públicos pueden preservarse siempre mediante regulaciones adecuadas, incluyendo la imposición a las empresas privadas de misiones de servicio público cuando ello sea necesario. Entre las empresas públicas más injustificables están algunas televisiones autonómicas y locales que son fuente de un derroche inasumible, corrupto en sí mismo, y que están secuestradas por intereses partidarios.

Las reformas administrativas deben dirigirse a recuperar las formas de recluta de servidores públicos consolidadas en la legislación de funcionarios que estuvo vigente durante la Transición, con las mejoras que sean aconsejables pero sin

ningún desfallecimiento en relación con los principios de mérito y capacidad que impone el artículo 23 de la Constitución. Debe restituirse a los funcionarios el ejercicio de las funciones públicas más caracterizadas, especialmente las concernientes a la observancia de la legalidad y el control del gasto público.

3. En cuanto a los procedimientos de actuación, es necesario respetar la tendencia, abierta por imposición del Derecho comunitario europeo, de eliminar en lo posible las autorizaciones previas (el retraso en su otorgamiento o la manipulación de la legalidad al concederlas es una de las fuentes mayores de la corrupción), y complementariamente establecer que el silencio de la Administración ante las solicitudes de los ciudadanos tiene carácter positivo de modo ordinario. No se puede permitir la tergiversación de estos principios mediante la invocación por las administraciones públicas competentes, como ya ha empezado a ocurrir masivamente entre nosotros, "razones imperiosas de interés general". Hay que prestar especial atención al problema de la privatización de los procedimientos de otorgamiento de licencias y autorizaciones, que se ha puesto de moda y puede ser una nueva fuente de corrupción.

Es imprescindible reducir a cero la discrecionalidad de los órganos que otorgan licencias o autorizaciones administrativas. Esta restricción de la libertad decisoria es casi siempre posible. Cuando, excepcionalmente, deba quedar un margen de discrecionalidad o libertad de apreciación en manos de las autoridades administrativas, debe exigirse escrupulosamente la necesidad de que motiven o fundamenten sus decisiones, e igualmente mantenerse una vigilancia estricta sobre la aplicación desigual o privilegiada de la legislación vigente. Los convenios administrati-

vos entre la administración y las empresas o ciudadanos suelen dar lugar a adaptaciones de la legalidad ulteriores en las que frecuentemente prima más el interés privado que el público. Así lo enseña la experiencia de la corrupción urbanística. Cuando se trate, en fin, de decisiones con fuerte impacto en la transformación del suelo para su aprovechamiento urbanístico, además de fortalecer la participación de los ciudadanos en los procedimientos correspondientes, debe atribuirse la aprobación final del planeamiento a administraciones públicas superiores, o prever una decisiva participación de éstas en los procedimientos de elaboración de los planes.

4. En fin, la represión de la corrupción debe mejorarse. Es relativamente eficaz la jurisdicción contencioso-administrativa para resolver los litigios que se ocasionan por la adjudicación irregular de contratos, subvenciones, autorizaciones o licencias. Sin embargo, los ciudadanos tienen la impresión de que no funciona en absoluto la represión de carácter penal. En algunos períodos (no actualmente, por ventura), la reacción de la fiscalía ha llegado tarde y, en todo caso, cuando se inician los procedimientos la lentitud en su tramitación resulta descorazonadora.

Existen en nuestro Código Penal muchos tipos aplicables a la corrupción. Es suficiente la legislación con que contamos. El problema es el insatisfactorio funcionamiento de la justicia penal. Los asuntos se bloquean en la fase de instrucción, mientras los medios de comunicación crean expectativas desorbitadas sobre condenas penales que nunca llegan. La lentitud de la instrucción se debe a dos causas principales: algunas veces porque caen en manos de jueces que ponen su vanidad y protagonismo por delante de las leyes, y aprovechan la oportunidad que ofrecen los grandes casos para con-

vertirse en el centro de las noticias. Una vez asumida la responsabilidad de la instrucción, no parecen querer soltarla nunca porque de tener el asunto entre las manos depende también la progresión social del juez. Otras veces, las más, los instructores mantienen abiertas las diligencias y sumarios durante años porque nunca están satisfechos del todo de las pruebas que han acumulado, o porque se ven condicionados por los recursos que interponen los imputados. Pero esta retención de las actuaciones produce enorme frustración, mientras los medios de comunicación van celebrando juicios de papel anticipados y reparten condenas que nunca llegan a producirse. Es de todo punto innecesario, sin embargo, que los instructores retengan las diligencias o sumarios una vez que cuentan con indicios suficientes como para que se abra el juicio oral, que es el único lugar donde, por cierto, la garantía de defensa es total y se pueden practicar cuantas pruebas consideren necesarias los acusadores y los procesados.

Los jueces indolentes y los autocomplacientes deben ser sancionados; pero todos ellos, especialmente cuando se enfrenta con grandes casos, deben contar con los medios necesarios. No proporcionárselos también forma parte de las prácticas corruptas.

SOCIOS FUNDADORES

Luis Abril

Secretario General Técnico de Presidencia. Telefónica

Miguel Aguiló

Ingeniero de Caminos

Fernando Becker

Catedrático de Economía Aplicada

Antonio-Miguel Bernal

Historiador

Victoria Camps

Catedrática de Filosofía Moral y Política

Luis Caramés

Catedrático de Hacienda Pública

Adela Cortina

Catedrática de Ética y Filosofía Política

Antonio Cortina

Director Adjunto del Servicio de Estudios Banco Santander

Álvaro Delgado-Gal

Escritor

Luis Fernández-Galiano

Arquitecto

Juan Pablo Fusi

Historiador

José Luis García Delgado

Catedrático de Economía Aplicada

José Gasset

Director de Relaciones Internacionales Iberdrola

Jaume Giró

Director General Adjunto CaixaBank

Josefina Gómez Mendoza

Catedrática de Geografía

Fernando González Urbaneja

Periodista

Rodolfo Gutiérrez

Catedrático de Sociología

Emilio Lamo de Espinosa

Catedrático de Sociología

Cayetano López

Catedrático de Física Teórica

Alfonso Maldonado

Catedrático de Ingeniería Geológica

Francisco Mangado

Arquitecto

Manuel Martín Rodríguez

Catedrático de Economía Política

Antonio Merino

Director de Estudios y Análisis del Entorno Repsol YPF

Santiago Muñoz Machado

Catedrático de Derecho Administrativo

Luis Oro

Catedrático de Química Inorgánica

Gregorio Panadero

Director de Comunicación y Marca BBVA

Josep Piqué

Presidente del Círculo de Economía

Javier Rupérez

Embajador de España

José Manuel Sánchez Ron

Catedrático de Historia de la Ciencia

José María Serrano Sanz

Catedrático de Economía Aplicada

José Ignacio Torreblanca

Profesor de Ciencia Política

Fernando Vallespín

Catedrático de Ciencia Política

José Ignacio Wert*

Sociólogo

**Sin participación activa mientras desempeña sus actuales responsabilidades como Ministro de Educación, Cultura y Deporte.*

RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta "fatiga civil". España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de "regeneración" y que incluso se hable de la necesidad de una "segunda transición": para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como —lo que es más importante— con su inteligencia y conocimiento.

CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN

www.circulocivicodeopinion.es
