

*Atlantic  
Ocean*

**MARCO DE INTEGRIDAD  
INSTITUCIONAL EN ESPAÑA  
SITUACIÓN ACTUAL Y  
RECOMENDACIONES**

*Bay  
of  
Biscay*

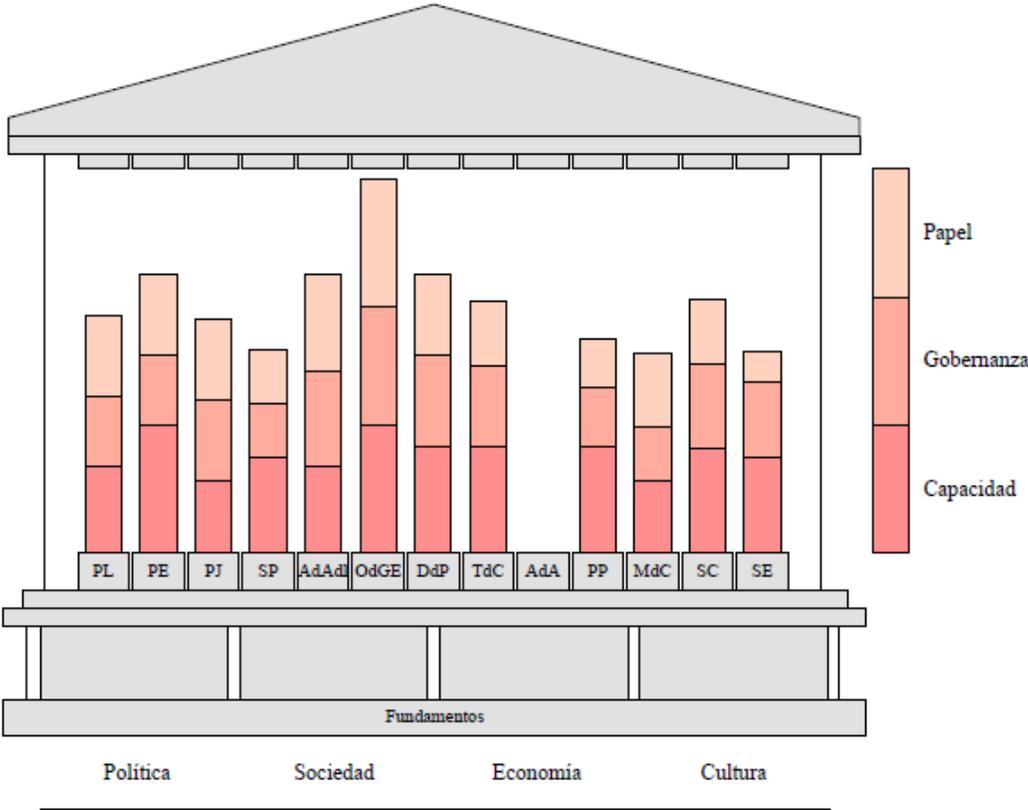
*Black Sea*

*Mediterranean Sea*

# El Marco de Integridad Institucional en España: Situación Actual y Recomendaciones

## Resumen Ejecutivo

### Sistema Nacional de Integridad



- PL. Poder Legislativo
- PE. Poder Ejecutivo
- PJ. Poder Judicial
- SP. Sector Público
- AdAdl. Agencias de Aplicación de la Ley
- OdGE. Organismo de Gestión Electoral
- TdC. Tribunal de Cuentas
- AdA. Agencia de Anti-Corrupción
- PP. Partidos Políticos
- MdC. Medios de Comunicación
- SC. Sociedad Civil
- SE. Sector Empresarial
- DdP. Defensor del Pueblo

En el marco institucional de la democracia española, en su conjunto, prima la búsqueda de gobernabilidad sobre la garantía de representatividad; ello no garantiza que los gobiernos sean eficaces en la práctica, pero sí les aporta bases institucionales extra para que puedan serlo. Este hecho influye para que el sistema electoral sea, en la práctica, mayoritario y el modelo de partidos que surge derivado de sus reglas tienda a un imperfecto bipartidismo, en el que los pequeños partidos regionalistas, propios de las regiones con mayor arraigo del nacionalismo, sólo cumplen la labor de terceras partes con capacidad para influir fuertemente, cuando uno de los dos grandes partidos gana pero no consigue la mayoría absoluta. A esto se añade un sistema de listas cerradas y bloqueadas para las elecciones que pone en manos de la maquinaria de los partidos la decisión clave de quién entra y quién no en los órganos representativos nacionales, regionales y locales. Quien controla el partido controla los órganos representativos, dado que los diputados, por ejemplo, si quieren seguir deben actuar con disciplina partidista. Además, el líder del partido es, normalmente, el cabeza de lista para las elecciones generales y, si gana, decide con gran libertad quién entra en el Gobierno como ministro, quién sale del mismo y hasta puede controlar los nombramientos de miles de puestos en la Administración, dado el sistema de libre designación y cese para puestos superiores de la maquinaria administrativa. Finalmente, en coherencia con lo anterior, el marketing electoral ha ido convirtiendo la selección del Presidente del Gobierno en una pugna entre las dos personas que controlan los dos partidos mayoritarios, con lo que el electo puede sentirse como presidente directamente votado, aunque tenga que pasar por el trámite de la moción de investidura. El sistema, así pues, queda caracterizado por: Presidencialismo, ejecutivos de un solo partido, bipartidismo imperfecto, 'spoils system' matizado<sup>1</sup> en el nivel superior de la Administración, primacía del ejecutivo sobre el legislativo, capacidad por parte de los líderes de los dos partidos mayoritarios de decidir los nombramientos de los miembros superiores del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Ombudsman, Banco Central, Organismos reguladores, Fiscalía General del Estado y de influir en el nombramiento de la cúpula judicial; todo ello, en su conjunto, hace que el país tenga gobernabilidad, pero que exprese una cierta debilidad en el sistema de representatividad y de 'check and balances'. Es cierto que, al ser España un país fuertemente descentralizado, también existe un cierto contrapeso regional. No obstante, en las regiones controladas por los dos grandes partidos (la inmensa mayoría excepto dos o tres por legislatura), la disciplina de partido también opera cuando es preciso.

Este hecho no podía dejar de tener efectos sobre la sociedad civil, las empresas y, sobre todo, los medios de comunicación. En relación a estos últimos, aunque en España existe, por ejemplo, una gran variedad de medios audiovisuales, la pluralidad no está garantizada, pues no están representadas en el sector todas las ideologías del espectro político. Existe variedad de contenidos pero sólo en dos ejes ideológicos muy concretos, que coinciden con los dos grandes partidos. Además, precisamente por la omnipresencia del bipartidismo, lo normal es encontrarse con un 'advocacy journalism', es decir, periodistas que se sitúan constantemente a un lado u otro de la línea que marcan estas dos grandes formaciones políticas. Estos partidos, a través de los gobiernos que controlan, son, además, los que otorgan las licencias o

---

<sup>1</sup> Recordemos que deben ser funcionarios previamente los nombrados a partir de Subsecretario hacia abajo, pero el nombramiento es libre y el cese también desde Subdirector General o puestos análogos hacia arriba.

concesiones de servicios audiovisuales, y la concesión no es, en esta lógica existente, apolítica. En relación a la sociedad civil, existe una fuerte dependencia de las organizaciones no lucrativas (ONL) de los fondos públicos y como la mayoría de las organizaciones obtiene o pretende obtener recursos de todas las administraciones, ello reduce su autonomía para controlar y criticar a las autoridades públicas. En suma, la democracia española está excesivamente controlada por los dos grandes partidos, lo cual reduce y desincentiva el involucramiento de los ciudadanos en el espacio público. Finalmente, en cuanto a las grandes empresas, no hay que olvidar que la regulación del sector depende de los gobiernos y que, además, una parte muy importante de su negocio procede del sector público. Todo ello hace que también traten de tener relaciones cordiales con los grandes partidos. Sobre todo los bancos son organizaciones que influyen enormemente en las finanzas de los partidos (máxime en los dos grandes), siendo esta conexión una fuente importante de preocupación en relación a la captura de políticas.

Las consecuencias de todo este modelo para el SNI no son positivas. La independencia de las instituciones se halla siempre en peligro, pues la presión de los dos grandes partidos, sobre todo del que tiene el gobierno, sobre el legislativo, el judicial (en menor medida) y sobre todos los órganos constitucionales y regulatorios es muy fuerte cuando se tocan sus intereses más preciados. La transparencia, por su parte, queda como una referencia más simbólica que real, pues dificulta la acción de gobierno, entendido éste como control y no como servicio. La rendición de cuentas dificulta los comportamientos estratégicos gubernamentales y su mejora es contraria a los intereses del partido en el gobierno que, nuevamente, ve en ello más un riesgo que una oportunidad. Finalmente, la integridad queda en el apartado de las declaraciones simbólicas y la real implantación de las normas choca con los intereses inmediatos del poder y sus redes. Ninguno de los dos grandes partidos, así pues, tiene interés en mejorar profundamente el estado de cosas; pues, aun cuando al ser oposición les interese cambiarlas, tan pronto llegan al poder olvidan sus promesas y el ahora partido de oposición tiene poca legitimidad para reclamar lo que él no ha hecho. El resultado global es un modelo que, aunque en términos legales pueda parecer adecuado, dadas las exigencias constitucionales, de la Unión Europea y del isomorfismo institucional (copiar las tendencias de los países líderes institucionalmente), en la práctica tiene una enorme cantidad de lagunas, sobre todo cuando las mayorías absolutas garantizan un control casi absoluto de los mecanismos institucionales.

Todo ello se desarrolla en un marco de cultura cívica caracterizado por la desconfianza institucional y la baja implicación cívica, las cuales se refuerzan precisamente ante la incapacidad de la sociedad civil de crecer en un entorno tan dependiente de los intereses de los dos grandes partidos y de las redes mediáticas, empresariales e institucionales que se tejen a su alrededor. Una sociedad civil que desconfía tiene muchas más dificultades para agregarse y demandar cambios, con lo que la esperanza de un fuerte apoyo efectivo de la sociedad civil al cambio institucional no es previsible, aun cuando en las encuestas lo vea favorablemente. La consecuencia de todo lo dicho es que los cambios que España necesita, desde la perspectiva del sistema nacional de integridad, chocan, además de con los intereses de los dos grandes partidos, con una creencia de fondo, apoyada institucionalmente, de que la gobernabilidad se pone en peligro con estos cambios y que el sistema necesita ante todo estabilidad, eficacia y

orden. Algo que tiene su origen en el modelo de transición española a la democracia (pactada con el antiguo régimen) y en las fallidas experiencias históricas de democracia excesivamente “politizada” (I y II Repúblicas sobre todo). La clave, así pues, está en cambiar el sistema de preferencias de los dos grandes partidos y en hacer ver que, precisamente la integridad es la mayor garantía de orden, eficacia, estabilidad y justicia. Algo nada fácil.

En cuanto a los puntos fuertes y débiles de los distintos pilares procederemos a agrupar los resultados del análisis y a resaltar lo más destacable para evitar repetir lo que se expone detalladamente más adelante:

*Poder Legislativo:*

La rendición de cuentas es el principal problema del legislativo español, dado el sistema de listas cerradas y bloqueadas que favorece la lealtad al partido antes que al distrito electoral. En todo caso, la capacidad de controlar al ejecutivo, cuando no existe mayoría absoluta, sería su punto fuerte. También es cierto que el mecanismo de control interno existente, a través de la disciplina de los grupos parlamentarios, dificulta la corrupción.

*Poder Ejecutivo:*

El poder ejecutivo tiene un problema importante de transparencia, esencialmente por la inexistencia de una Ley de Acceso a la Información y por la cultura de opacidad tradicionalmente existente. Su principal punto fuerte, coherente con la sobre-protección institucional de la gobernabilidad es la independencia. El Gobierno, sobre todo cuando tiene mayoría absoluta, gobierna con un control bastante efectivo del sistema interno. Otra cosa es el control de la realidad externa, que, como se ve con la crisis económica actual, hace al Gobierno depender enormemente de los mercados internacionales.

*Poder Judicial:*

El poder judicial tendría como punto fuerte la independencia, reconocida de forma expresa constitucionalmente y garantizada legalmente; en la práctica es también posible ejercer con plena independencia por parte de los jueces, aun cuando el órgano de control de los jueces está fuertemente politizado y los miembros de los Tribunales superiores se nombran con una relativa influencia política. Por ello, existe un cierto incentivo, para los jueces que quieran llegar a los puestos superiores de sistema, de subordinar su plena independencia a ciertos compromisos políticos. Los puntos débiles más importantes son, sobre todo, la falta de recursos y la sobrecarga de trabajo, así como la débil rendición de cuentas existente en la práctica, no tanto en la norma, donde existen regulaciones mejorables, pero suficientes. Los jueces actúan normalmente con ética, responsabilidad y rigor, pero la esporádica irresponsabilidad, corrupción e ineficiencia no son suficientemente sancionadas.

*Sector Público:*

En cuanto al sector público, la independencia es el punto fuerte, siguiendo la línea ya antes avanzada de la protección institucional de la gobernabilidad. Sobre todo, esta independencia hay que entenderla como imparcialidad; España tiene un modelo de burocracia weberiana en la Administración central desde principios de siglo XX, ello

favorece una aplicación imparcial de las normas y una implementación no excesivamente sometida al clientelismo y el patronazgo (problemas que sí existen en la Administración local). También se puede decir que la normativa de contratos es, en términos generales, adecuada aunque en su aplicación práctica se ha podido, en ocasiones, abusar de ciertas posibilidades que abre la ley, como los contratos de adjudicación directa o los “reformados” de obras. Los principales puntos débiles tienen que ver con la opacidad (igual que para el ejecutivo, no existe Ley de Acceso a la Información y eso se nota) y la debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas, sobre todo en la práctica. La ineficiencia, ineficacia, despilfarro y corruptelas no están suficientemente controladas, ni sancionadas. Es muy destacable la ausencia de preocupación por la educación de la ciudadanía frente al problema de la corrupción.

#### *Las Agencias de Aplicación del Derecho:*

Las agencias de aplicación del derecho destacan por su independencia (dentro de los naturales límites para estos órganos) imparcialidad y profesionalidad; también es aceptable su nivel de rendición de cuentas, sobre todo en lo relacionado con comportamientos corruptos y desviados éticamente. La naturaleza fuertemente jerárquica de estos órganos favorece este comportamiento, aun cuando existe siempre el peligro del *esprit de corps*. La debilidad fundamental está en los recursos con los que cuentan para desarrollar su labor y en la opacidad con la que trabajan (en este ámbito es ineludible la discreción y el secreto, pero en ocasiones es excesivo).

#### *El Órgano de Gestión Electoral:*

El órgano de gestión electoral es el pilar mejor valorado de todo el NIS. Es curioso que, de los órganos de control, es el único en el que la mayor parte de sus miembros son seleccionados por sorteo (entre jueces y entre la ciudadanía), aunque los partidos también intervienen (en este caso controlándose mutuamente). Ello deja fuera a los dos grandes partidos del control del mismo, con las ventajas que para la integridad se derivan de este hecho. Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés del órgano.

#### *El Defensor del Pueblo:*

El Defensor del Pueblo es una institución que tiene garantizada suficiente independencia y la ejerce. Es cierto que tiene que mejorar su sistema de rendición de cuentas en la práctica, pues su nivel de gestión interna es poco transparente en cuanto a la eficiencia y eficacia de sus actividades; también requeriría de un código ético y normativa interna de integridad, aun cuando en la práctica nunca ha tenido problemas de corrupción interna. Por desgracia, es una institución que no ha sido suficientemente usada en la promoción de la integridad en el sector público, aun cuando realice, en general, una labor bastante aceptable.

#### *El Tribunal de Cuentas:*

El Tribunal de Cuentas (TdC) es, no sólo el supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y su gestión económica, sino que también es un órgano de enjuiciamiento de la responsabilidad contable y controla las finanzas de los partidos y los procesos

electorales. Por ello, constitucional y legalmente es un órgano con gran independencia, pero en la práctica está influenciado por los dos grandes partidos, que no podían permitir que un órgano de esta importancia quedara fuera de su control. En general, es un órgano que tiene recursos suficientes y personal muy bien preparado, pero no es un órgano suficientemente eficaz en el control de la eficiencia y eficacia del sector público, dado que se limita a controles muy formales. También debería mejorar su normativa interna de integridad y la rendición de cuentas de su gestión interna. Su control a la financiación de los partidos es bastante formal, en gran medida porque la normativa existente, que se ha mejorado gracias a los propios informes del TdC, no le permite ir mucho más allá. Una mejora en este ámbito sería esencial para la lucha contra la corrupción.

#### *Los Partidos Políticos:*

Los partidos políticos, esencialmente los dos grandes partidos, de forma coherente con lo hasta ahora expuesto tienen como punto fuerte su independencia; de hecho, ellos mismos pueden definir los recursos públicos que para financiación se auto-asignan, lo cual genera inequidades evidentes. Sus debilidades más notables están en su falta de transparencia y rendición de cuentas en la gestión interna, su oligarquización y profesionalización y su falta de compromiso suficiente con la lucha anticorrupción (al menos los dos grandes nacionales y los tres grandes regionales –CiU, PNV, CC). Dado su papel esencial en el sistema democrático y, en especial, en España, podemos decir que la lucha contra la corrupción y a favor de la integridad se juega esencialmente en este ámbito.

#### *Los Medios de Comunicación:*

Los medios de comunicación han investigado y expuesto de forma bastante eficaz los casos de corrupción existentes en España. No obstante, en términos generales, tienen bastantes problemas de transparencia, rendición de cuentas e independencia en la práctica. El hecho de que no exista una institución independiente a nivel estatal que regule y permita exigir cuentas por las acciones de los medios de comunicación audiovisual, que cree estándares éticos o mecanismos de integridad y transparencia es clave para explicarse esta lamentable circunstancia.

#### *La Sociedad Civil:*

La sociedad civil en España es débil, por lo que su capacidad de controlar al gobierno y de influir en la políticas públicas es reducido. No obstante, normativamente tiene independencia y capacidad de obtener recursos, aunque en la práctica depende aún demasiado de los poderes públicos. Ha mejorado mucho en sus niveles de transparencia, rendición de cuentas e integridad.

#### *El Sector Empresarial:*

El sector empresarial español tiene una gran independencia en la defensa de sus intereses. Existe una gran diferencia por sectores y volumen de negocio. Está mejorando bastante en sus normas de gobernanza. Pero, con algunas excepciones, su compromiso social en la lucha contra la corrupción es aún bajo.

En su conjunto, una característica general del sistema es que, con alguna excepción, como la inexistencia de Ley de Acceso a la Información, el marco formal de normas está suficientemente desarrollado, pero la aplicación de las mismas dista de ser la adecuada. Para concluir este informe, tras analizar todo el sistema, terminaremos con una serie de recomendaciones, de las cuales seleccionaremos diez que consideramos absolutamente prioritarias.

1. En algunos de los pilares, como el poder judicial o el legislativo, se destaca como problema la falta de recursos en la práctica; ciertamente, la mejora de recursos es importante en varias de estas instituciones. No obstante, en la actual situación económica del país esta recomendación sería difícilmente aceptada. Por ello, dada la coyuntura, no se hará mención a estas recomendaciones que implican incremento del gasto público. En todo caso, creemos que los recursos del poder legislativo, judicial y de las agencias de ejecución de la ley deben ser mantenidos en su nivel actual sin recortes o ligeramente incrementados sobre la base de la reasignación de recursos públicos.
2. Se debe mejorar la independencia del legislativo y la rendición de cuentas de los legisladores con respecto a su distrito electoral, sin caer en un sistema imprevisible y caótico en el apoyo al gobierno; para ello, la introducción de algunas modificaciones en el sistema electoral (desbloqueo de las listas cerradas, medidas para mejorar la proporcionalidad, por ejemplo) podrían contribuir a estimular un funcionamiento interno más democrático de los partidos y a favorecer la rendición de cuentas de los representantes ante sus representados si se unen a otras medidas que refuercen la *accountability*.
3. Se debería crear un código ético del diputado y actualizar la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés de los legisladores.
4. Sería conveniente despolitizar los órganos superiores del poder judicial. El establecimiento de una carrera judicial con criterios claramente meritocráticos y objetivos podría ser una solución para el acceso a los puestos en los tribunales superiores.
5. Convendría actualizar la normativa de conflictos de interés de jueces, magistrados y fiscales, regulando, entre otros aspectos, los controles a la excedencia y a los empleos aceptables tras ella.
6. Son necesarias mejoras procesales para hacer más eficaz la persecución de la corrupción. Tal vez la encomienda a los fiscales de la investigación haría más viable el sistema. En todo caso, una reforma de la Ley de enjuiciamiento criminal parece imprescindible.
7. Es necesario aprobar una ley de responsabilidad judicial. En ella, se incorporarían prácticas ya existentes, como la comparecencia del presidente del CGPJ ante las Cámaras anualmente o el desarrollo de las estadísticas judiciales y se deberían regular de forma más eficaz las responsabilidades por errores y dilaciones indebidas.
8. La despolitización del CGPJ es esencial. La solución no es sencilla. Tal vez el nombramiento de sus miembros por sorteo entre magistrados calificados y entre

- abogados y juristas de reconocido prestigio, con una entrevista selectiva pública posterior en el Congreso y Senado para estos últimos, fuera una solución a plantearse.
9. Es necesaria una Ley de Acceso a la Información que garantice efectivamente la transparencia de nuestras instituciones públicas; para ello, además, debería constituirse un órgano independiente que garantizase la efectiva implantación de la misma. Para reducir costes, este órgano podría ser la Agencia de Protección de Datos, siempre que se establecieran en ella dos secciones independientes.
  10. En el marco de la Ley de Acceso debería crearse un portal de transparencia pública<sup>2</sup>.
  11. El Gobierno de España debería potenciar políticas de gobierno abierto, participativo y responsable. Para ello, la implantación plena de la Ley 11/2007, de Acceso electrónico, es muy importante.
  12. Es recomendable la aprobación de una Ley de Rendimientos del Gobierno, que obligue a todos los organismos públicos a elaborar un plan estratégico y presentarlo al Congreso, con una rendición de cuentas anual de su cumplimiento.
  13. Es preciso promover el desarrollo de la Contabilidad Analítica y el cálculo y publicación de los costes reales de las diferentes actividades y servicios de los organismos públicos,
  14. Hay que promocionar la evaluación de políticas y programas y el análisis de los Costes y Beneficios que proporciona cada una de las distintas instituciones públicas a los ciudadanos.
  15. Hay que impulsar sistemas de empoderamiento a los empleados públicos, mediante una plataforma abierta de propuestas y sugerencias por parte de aquellos para el ahorro de gastos en sus respectivas instituciones (con el posible establecimiento de premios o incentivos para las mejores iniciativas).
  16. Debe garantizarse independencia suficiente a la Oficina de Conflictos de Interés, para ello, debería otorgársele cierta capacidad presupuestaria, un nombramiento de la dirección basado en criterios meritocráticos y una protección a su dirección frente a ceses políticos.

---

<sup>2</sup> Este Portal de transparencia debería recoger:

- Plantilla del Personal perteneciente al ente público (número de empleados públicos y su distribución por categorías, etc.), así como los costes de dicho personal.
- Relación de *Inmuebles* (oficinas, locales, etc.), tanto propios como en régimen de arrendamiento, ocupados y/o adscritos a ese EP (Entes Públicos).
- Importe de las retribuciones de los Cargos políticos electos y Altos cargos públicos del EP.
- *Currículum* de cada uno de dichos Cargos políticos electos y Altos cargos públicos.
- Número de *Cargos de confianza, Asesores y Personal de libre* designación existentes en el E.P. con el detalle de sus retribuciones.
- Número de Tarjetas de crédito oficiales o institucionales existentes en el EP.
- Número de líneas y de Teléfonos móviles oficiales o institucionales existentes en el organismo.
- Número de Vehículos oficiales (propios o alquilados) adscritos, en su caso, al organismo.
- Importe total de las Dietas y Gastos de viaje incurridos por su personal.
- Número de Contratos menores (los que no pasan por concurso público) y sus importes.
- Obras e inversiones públicas más cuantiosas del ente público, así como los estudios justificativos realizados, y las ventajas sociales y económicas de cada una de ellas.
- Presupuesto anual de cada EP, y su nivel de ejecución presupuestaria intermedio y final.
- Endeudamiento del organismo (importe absoluto de la deuda, así como el endeudamiento por habitante en los entes territoriales: Estado, Comunidades Autónomas, Diputaciones, y Ayuntamientos).
- Ayudas y Subvenciones concedidas por el EP (con los destinatarios y los importes concedidos).

17. Es necesaria una Ley de protección al denunciante de corrupción, fraude, abuso o despilfarro. La oficina del Defensor del Pueblo podría crear un órgano interno dedicado a esta labor.
18. Es necesaria la creación de una Dirección Pública profesional, inspirada en los modelos de 'Senior Executive Service', que garantice la calidad de los nombramientos en los cargos de hasta Director General y la protección frente a ceses partidistas. Es imprescindible eliminar la libre designación como instrumento de nombramiento y cese en la Administración Pública.
19. El gobierno debería elaborar un plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción; ello exigiría incorporar actores estratégicos clave para su desarrollo y políticas de educación ciudadana en materia de corrupción.
20. La Fiscalía debería reforzar su independencia con respecto al gobierno, sobre todo si va a desarrollar actividades de instrucción de las causas penales. Desde luego la Fiscalía anticorrupción necesitaría de alguna manera reforzar la protección de su independencia. Los policías y guardias civiles que persiguen la corrupción, sobre todo quienes dirigen esas unidades, deberían tener un nivel especial de protección frente a ceses injustificados profesionalmente.
21. Tal vez sería deseable que se introdujera un Código ético y se mejoraran las normas de conflictos de interés de órganos como las Juntas Electorales, el Tribunal Constitucional (TC), La Defensoría del Pueblo y el Tribunal de Cuentas. También, se debería exigir a estos órganos una auditoría de cuentas y de gestión anual que se hiciera pública.
22. La politización en los nombramientos del TC, el DdP y el TdC es un grave problema para la integridad del sistema (y para la legitimidad de los propios órganos). La solución es muy difícil. Una propuesta es la evitar la reelección, aunque se extienda el mandato.
23. Es necesario crear una Agencia Anticorrupción o un órgano de Promoción de la ética que desarrolle mecanismos preventivos, coordine actividades, proporcione información/formación y proponga mejoras; como quiera que una nueva unidad es muy costosa, tal vez podría atribuirse provisionalmente a la Defensoría del Pueblo esta labor, siempre que se acompañe de los medios necesarios.
24. El Tribunal de Cuentas debería incorporar a su actividad ordinaria una auditoría anual de gestión económico-financiera y de eficacia de los órganos públicos o, al menos, de aquellos más relevantes en términos presupuestarios, así como evitar el retraso crónico en los informes.
25. Es necesaria una ley Nacional de Control Externo, que coordine la labor de los órganos de fiscalización externa y que promueva cooperación entre ellos.
26. Se deberían crear comités de ética en cada organismo público, encargados de analizar el cumplimiento de los códigos existentes, proveer consulta especializada, desarrollar una red de mejores prácticas y promover marcos de integridad organizacionales. Estos comités deberían depender funcionalmente de la Agencia Anticorrupción u órgano que asuma sus funciones.
27. Creemos necesario cambiar la normativa de financiación de partidos políticos en la línea indicada por el GRECO<sup>3</sup>. Aunque los partidos políticos son asociaciones privadas,

---

<sup>3</sup> Grupo de Estados contra la Corrupción.

reciben una gran cantidad de dinero público por lo que sería conveniente que estuvieran obligados legalmente a hacer públicas sus cuentas de manera detallada, puntual y fácilmente comprensible para los electores.

28. El control financiero de los partidos es muy débil en lo que respecta a los ingresos que proceden de fuentes privadas, e incompleto en lo que se refiere a las fuentes públicas (falta información sobre sus organizaciones locales y sobre sus fundaciones, empresas y organizaciones juveniles). Habría que solucionar la existencia de tales lagunas legales y asegurar un organismo supervisor independiente que dispusiera de la capacidad legal y los recursos materiales y humanos necesarios para efectuar un control suficientemente adecuado.
29. Es preciso reforzar la democracia interna en los partidos, exigiendo sistemas de primarias, obligaciones de consulta y otros instrumentos que eviten la oligarquización de los mismos. A tal efecto, debería establecerse un sistema de arbitraje rápido para resolver los conflictos intrapartidistas que tengan que ver con la democracia interna.
30. Los partidos se deben comprometer públicamente a no incluir en sus listas a personas procesadas por corrupción.
31. Se debe promover un gran pacto nacional entre los gobiernos, los partidos más importantes, las organizaciones sindicales y empresariales y los medios de comunicación por la integridad y la transparencia, en el que se integren medidas clave para prevenir la corrupción.
32. Es preciso constituir efectivamente el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), regulado en los artículos 44 y ss. de la Ley 7/2010, que regule y exija rendir cuentas a los medios de comunicación audiovisual, que cree estándares éticos y mecanismos de integridad y transparencia, así como un sistema sancionador coherente.
33. Es preciso despolitizar la concesión de licencias audiovisuales y promover la independencia informativa de las televisiones públicas.
34. Es necesario desarrollar un gran pacto entre Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para luchar contra la corrupción y coordinar las actividades en la materia.
35. Es necesario reforzar la implantación de políticas de responsabilidad social corporativa, reforzar el cumplimiento del Código Ético de la CNMV<sup>4</sup> y promover que las empresas se incorporen al Pacto Mundial y sean coherentes con sus compromisos.
36. Es necesario que el gobierno asegure el cumplimiento del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas y las actuaciones correspondientes en mejoras regulatorias.
37. Se debería exigir la acreditación oficial para desarrollar la actividad de lobista en edificios públicos. Hay que mejorar la transparencia a través de la obligatoria exposición pública de aspectos clave de la actividad de lobby, tales como objetivos, beneficiarios y destinatarios de la actividad, para todos aquellos lobistas acreditados.
38. Hay que incentivar una cultura de integridad proporcionando guías éticas y reglas de buena conducta en la actividad de 'lobbying' tanto para los lobistas como para los servidores públicos implicados.

---

<sup>4</sup> Comisión Nacional del Mercado de Valores.

39. El blanqueo de capitales presenta dos tipos de riesgos: los sociales, ya que favorece indirectamente la criminalidad al permitir al delincuente "legitimar" el producto del delito, y los económicos y financieros, porque puede producir distorsiones de los movimientos financieros e, indirectamente, de los reales. Dados estos riesgos, resulta de la máxima importancia no sólo la represión del delito del blanqueo de capitales, sino también su prevención a través de la imposición de una serie de obligaciones y medidas administrativas a determinados sujetos de carácter financiero y no financiero (entidades financieras y profesionales como notarios, abogados, auditores, promotores inmobiliarios, joyeros, anticuarios, etcétera) que pueden resultar más expuestos a este tipo de riesgo. Por todo ello, consideramos de la máxima importancia la implantación rigurosa de la *Ley 10/2010, sobre prevención de lavado de capitales y financiación del terrorismo*.
40. Finalmente, consideramos que los privilegios de los aforados deben ser eliminados, la posibilidad de conseguir un magistrado especial y protección extra son demasiado evidentes como para permanecer impasibles frente a esta realidad.
41. Hay que promover la implantación plena del artículo 39 de la Ley de Economía Sostenible sobre la Responsabilidad Social de las Empresas.
42. Hay que impulsar el cumplimiento por parte de las multinacionales españolas de las directrices de la OCDE<sup>5</sup> para este tipo de empresas.
43. Es necesario combatir seriamente la economía sumergida
44. Se debería propiciar la introducción en los distintos niveles educativos de materias y contenidos éticos, de valores, y contra la corrupción.

Las diez que estimamos prioritarias, considerando su importancia, sus posibilidades de implantación y sus efectos son:

1. Promover un gran pacto nacional de lucha contra la corrupción entre gobierno, partidos, ONGs, sindicatos, asociaciones empresariales y medios de comunicación, que priorice la adecuada implantación de las normas existentes, y genere aquellas medidas que refuercen las sanciones, aseguren la independencia de los órganos encargados de la lucha contra la corrupción y el control del gobierno, y coordine las actuaciones en la materia. Este pacto debería incluir un sistema de seguimiento de su cumplimiento efectivo.
2. Mejorar la normativa de financiación de partidos políticos y asegurar un organismo supervisor independiente de los mismos.
3. Modificar el sistema electoral (desbloqueo de las listas cerradas, medidas para mejorar la proporcionalidad, mejorar la información y formación de los electores en cuanto al funcionamiento del sistema).
4. Impulsar la democracia interna en los partidos.
5. Despolitizar los órganos superiores del poder judicial y el Tribunal Constitucional.
6. Aprobar un Plan estratégico de Gobierno abierto, en el que se incluya la aprobación de la Ley de Acceso a la Información que garantice efectivamente la transparencia de nuestras instituciones públicas, además de otras medidas tendentes a mejorar la

---

<sup>5</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

receptividad, la accesibilidad, la participación y la colaboración ciudadana en la gestión de los asuntos públicos.

7. Crear una Dirección Pública profesional y reducir significativamente la posibilidad de nombramientos y ceses discrecionales en la Administración Pública.
8. Aprobar una Ley nacional de Control Externo, que garantice la coordinación entre el órgano nacional y los autonómicos, modernice el contenido de los informes y promueva la eficiencia y el cumplimiento de los plazos.
9. Aprobar una Ley de Protección al denunciante de corrupción tanto en el ámbito público como en el sector empresarial.
10. Regular la actividad de lobby, de acuerdo a las guías de la OCDE

Todo ello podría ser parte del plan estratégico para la implantación de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, en cuyo marco se constituiría una Agencia Anticorrupción/ Oficina de Ética Gubernamental (situando provisionalmente sus funciones en la Defensoría del Pueblo).



With the support of:



Prevention of and Fight Against Crime.

With financial support from the Prevention of and Fight Against Crime Programme.  
European Commission - Directorate-General<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> This Project has been funded with support from Prevention of and Fight against Crime Programme European Commission – Directorate-General Home Affairs. This publication reflects the views only of the authors, and the European Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.