



**PROPUESTAS DE URGENCIA**

# **SOBRE LA CORRUPCIÓN URBANÍSTICA**

**UNA PEQUEÑA MINORÍA QUE CAUSA  
UN GRAN DAÑO**

Vivimos tiempos de cambio. Nuevos retos se agolpan en las agendas públicas haciendo que el inapelable camino hacia la sostenibilidad no se pueda dilatar en el tiempo.

Desde Ecología y Desarrollo, fieles a nuestra idea de “ayudar a la inmensa minoría que quiere actuar a favor de la sostenibilidad”, no queremos permanecer ajenos a estos debates. Por eso, desde nuestra posición, y en la medida de nuestras posibilidades, aún a riesgo de equivocarnos, queremos contribuir a analizar los nuevos desafíos que se nos presentan difundiendo informaciones, opiniones y propuestas que, con ese carácter de “urgencia” que se plantea en el título de este documento, puedan dar pistas de cómo afrontar los nuevos retos.

No pretendemos presentar elaborados informes de análisis de fondo de los problemas, sino difundir algunas de las ideas que, desde distintas ONG, empresas o administraciones públicas, se están planteando en relación con la sostenibilidad, y aportar propuestas nuestras, siempre con el ánimo de ser útiles y prácticos. Esperamos que estas reflexiones y propuestas de urgencia sirvan para ayudarnos a todos a descubrir los puntos de encuentro necesarios para recorrer juntos el camino de la sostenibilidad.

Fundación Ecología y Desarrollo, 2009

Se permite difundir, citar y copiar literalmente los materiales propios, de forma íntegra o parcial, por cualquier medio y para cualquier propósito no comercial, siempre que no sean modificados y se cite autor y procedencia.

## Índice

<b>Aproximación a la idea de corrupción .....</b>	<b>2</b>
¿Qué es la corrupción y por qué se produce?.....	3
¿Por qué es importante?.....	3
Efectos de la corrupción urbanística .....	4
La realidad evidencia que no disponemos de herramientas eficientes para prevenir la corrupción.....	5
¿Cómo se puede prevenir la corrupción? .....	5
<b>I. El compromiso de la Administración: incorporar códigos de buen gobierno, garantizar el acceso a la información y establecer agencias de vigilancia independientes.....</b>	<b>6</b>
I.1.- Incorporar códigos de buen gobierno a las diferentes administraciones públicas.....	6
I.2.- Garantizar el acceso a la información pública .....	7
I.3.- Establecer agencias de vigilancia independientes.....	7
<b>II. Mecanismos desde la sociedad civil: los canales éticos y la educación en valores.....</b>	<b>8</b>
II.1. Canales éticos: una vía para la ciudadanía. ....	8
II.2.- Tolerancia cero hacia la corrupción: un problema de educación en valores .....	8
<b>III. Conclusiones.....</b>	<b>9</b>

## Una pequeña minoría que causa un gran daño: propuestas de urgencia sobre la corrupción urbanística

*“El Sol es el mejor desinfectante”  
(Louis Brandes, jurista norteamericano)*

---

### Aproximación a la idea de corrupción

La búsqueda de la ética en un mundo como el nuestro en que la diversidad y pluralidad cultural son premisas indiscutibles, se aloja en el Derecho. Ante la ausencia de otras referencias comunes, el Derecho nos sirve como punto de encuentro de una ética de mínimos en la que poder reconocernos y desenvolvernos. El compromiso con nuestros semejantes y las generaciones futuras se plasma en un catálogo de obligaciones y derechos que nos permite convivir en una sociedad democrática.

En ese sentido el Derecho nos proporciona una seguridad jurídica y una predictibilidad de las conductas, ajustadas a un marco de honradez y probidad necesarias para garantizar unas relaciones sociales justas.

Asimismo y por regla general los ciudadanos de los países de tradición democrática exigen al personal de las administraciones públicas – responsables políticos y funcionarios– no sólo el cumplimiento de estas obligaciones previstas en las leyes, sino una conducta profesional que se guíe también por una serie de valores y principios éticos aunque no estén plasmados explícitamente en la legislación. Estas garantías adicionales van más allá del mero cumplimiento de la legislación y configuran un pacto social de los poderes públicos con los ciudadanos en torno a unos principios éticos y valores ampliamente

compartidos por la sociedad española. Lamentablemente y en reiteradas ocasiones este pacto y la confianza pública asociada al mismo ha sido resquebrajada por altos cargos públicos que abusan de sus puestos y poderes públicos para el beneficio personal.

En los últimos tiempos han visto la luz numerosos casos en los que la actuación de los responsables públicos se aleja de los principios de comportamiento honesto, responsable y transparente que se establecen en la legislación vigente. A pesar de los nuevos medios que está poniendo el actual Gobierno para combatir la corrupción, estos casos, desde la notoria Operación Malaya hasta los más recientes casos de Santa Coloma o de la Muela en Aragón, pasando por el caso Gürtel, han puesto de manifiesto los **insuficientes e ineficientes recursos de los que dispone la administración pública española para prevenir y responder a la aparición de malas prácticas**, especialmente las que tienen lugar en el ámbito local y con origen en el desarrollo urbanístico desmesurado vivido en España en los últimos años.

Desde Ecología y Desarrollo tenemos un compromiso por promover un desarrollo sostenible que sea económicamente viable y socialmente justo. El lastre de la corrupción merma estas posibilidades y por eso queremos contribuir a generar un análisis y debate sobre las causas, impactos y posibles soluciones a este problema.

Anteriormente, ya abordamos el tema de la corrupción empresarial en un informe co-editado con Fundación Carolina<sup>1</sup> que identificaba algunas buenas prácticas de las empresas en la lucha contra la corrupción. En vista de los recientes acontecimientos, nos parece oportuno hacer un análisis similar respecto a las administraciones públicas. El presente documento es el inicio de este proceso y por lo tanto no pretende ser un análisis exhaustivo ni definitivo de las causas y

---

<sup>1</sup> Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina (2007): *Negocios Limpios, Desarrollo Global: El rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción*.

consecuencias de la corrupción ya que son muchas y muy complejas. Nuestra intención es ayudar a avanzar en la comprensión de este fenómeno así como promover un debate sobre el tema mediante la alegación de unas recomendaciones en forma de propuestas y estrategias para luchar contra la corrupción en las administraciones públicas españolas.

### ¿Qué es la corrupción y por qué se produce?

Empecemos con lo más básico. El Banco Mundial define la corrupción como “el abuso del poder público para beneficio privado”, si bien Transparency International España no se queda sólo en la esfera pública del poder, sino que entiende la corrupción como “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”.

Las causas que originan la corrupción han sido exhaustivamente estudiadas desde hace mucho tiempo. Sin embargo, el interés en el tema ha ido en aumento en los últimos años ante la creciente evidencia empírica de la relación entre la corrupción e impactos negativos a nivel económico, social, democrático y ambiental.

Por ejemplo, en el informe *Negocios Limpios, Desarrollo Global: El rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción* elaborado por Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina, se señala que existen varias teorías que explican la existencia de la corrupción.

Algunas de estas líneas de pensamiento se centran en la debilidad del Estado y de las instituciones como factor explicativo de la corrupción, siendo ésta el resultado de problemas asociados a la complejidad del marco normativo, la ineficacia de los sistemas ejecutivo, legislativo y judicial, la baja calidad de los procesos administrativos y de los controles institucionales, entre otros.

Otras tendencias postulan que la corrupción está asociada a factores históricos, estructurales, económicos, sociales y/o

culturales que determinan escenarios endémicos.

### ¿Por qué es importante?

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han señalado la corrupción como unos de los principales obstáculos al desarrollo económico y democrático a nivel global. Aunque las pérdidas económicas relacionadas con la corrupción son complicadas de calcular con exactitud, un estudio de la Universidad de Exeter en el Reino Unido estima que **las pérdidas relacionadas con la corrupción en España, suponen un alto porcentaje del PIB,**<sup>2</sup> y el panorama es mucho más devastador en países en vías de desarrollo.

Además de ejercer una influencia negativa sobre el desarrollo social y económico, la corrupción también se ha vinculado con efectos perjudiciales en materia de sostenibilidad ambiental. Aunque es difícil de demostrar una relación causal entre el fenómeno de la corrupción y la mala gestión ambiental a nivel de países, principalmente por la dificultad de medir la incidencia de la corrupción con suficiente precisión, varios estudios recientes han empezado a analizar la posible relación entre ambos fenómenos. Por ejemplo, Stephen Morse de la Universidad de Reading ha concluido que existe una **clara relación entre la corrupción y la sostenibilidad en la cual países con índices más elevados de corrupción exhiben menores niveles de sostenibilidad ambiental.**<sup>3</sup> Generalmente, estos efectos negativos de la corrupción sobre el medioambiente suelen ser o indirectos, al estar relacionados generalmente con una gestión pública débil o deficiente, o más directos, fruto de la pobre vigilancia y aplicación de las leyes y regulaciones ambientales existentes.

<sup>2</sup> Dreher, A., Christos Kotsogiannis y Steve McCorrison (2004): *Corruption around the World: Evidence from a structural model.*

<sup>3</sup> Morse, S. (2006): *Is corruption bad for environmental sustainability? A cross-national analysis.*

## Efectos de la corrupción urbanística

En España esta relación se ha puesto de manifiesto de una forma pronunciada en la corrupción que se ha producido en el ámbito del desarrollo urbanístico, particularmente en las zonas del litoral, en donde hemos sido testigos de importantes y graves daños al medio natural en las últimas décadas. Igualmente importante, esta tendencia ha ayudado a impulsar un modelo de desarrollo económico basado en el ladrillo que es insostenible a medio y largo plazo.

Los excesos urbanísticos, origen de buena parte de los casos de corrupción en los últimos años, han sido amplia y rigurosamente documentados en un reciente informe aprobado por el Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario (el denominado informe Auken)<sup>4</sup>.

Asimismo, según indica el *Informe Global 2008 sobre la corrupción en España*<sup>5</sup> emitido por Transparency International España, “la corrupción urbanística produce muy diversos efectos en tres niveles, en el nivel social, en el económico y en el político y todos ellos afectan a la calidad de la democracia”.

Desde el punto de vista social, el citado informe alude al deterioro ambiental y al sobreprecio de la vivienda como dos de los efectos de la corrupción urbanística, lo que constituye, a su juicio, “la ruptura del pacto intergeneracional”.

Por otro lado, el fenómeno de la corrupción, según el informe de Transparency International España, se propaga en un

<sup>4</sup> Auken, M. (2009): *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas*.

<sup>5</sup> Transparency International España (2008): *Informe Global 2008 sobre la corrupción en España*.  
<http://www.transparencia.org.es/>.

contexto de desarrollismo, altamente especulativo, con escasa planificación y sin apenas participación, generándose un modelo de ciudad difusa y depredadora de recursos que poco tiene que ver con los criterios de la ciudad compacta defendidos en la Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano de la UE. Anomia, desconfianza y destrucción del capital social son las consecuencias derivadas de estas prácticas.

Desde el punto de vista económico, los problemas de financiación de nuestros Ayuntamientos, están en la base de estas prácticas desarrollistas que si bien no pueden ser acusadas de producir la corrupción urbanística, sí que parece que generan un buen caldo de cultivo para su aparición.

## La realidad evidencia que no disponemos de herramientas eficientes para prevenir la corrupción

La frecuencia e intensidad de los casos de corrupción aparecidos en la administración local española -sólo conocidos y corregidos años después de manifestar sus primeros síntomas- ponen de manifiesto que las políticas, procedimientos y herramientas con los que cuenta la administración española para prevenir y, en su caso, corregir las malas prácticas, son menos exigentes que los que están en vigor en la gran mayoría de las economías avanzadas. La opinión pública constata esta realidad. Según el Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción 2009 de Transparency International España, el 44% de los encuestados en España opinan que las medidas del gobierno para combatir la corrupción no son efectivas.<sup>6</sup>

Con frecuencia, son ciudadanos particulares quienes acaban dando la voz de alarma. Esto nos puede llevar a dos reflexiones: en primer lugar, a felicitarnos porque en casos como el de La Muela, la justicia española ha actuado

<sup>6</sup> Transparency International España (2009): *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción*, (p. 33).  
[http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe\\_detallado\\_sobre\\_el\\_Bar%C3%B3metro\\_Global\\_2009.pdf](http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf).

con la diligencia debida. Pero esto no puede ocultar la necesidad de incrementar los mecanismos de prevención de la corrupción.

Generalmente, al ser preguntados por los casos de corrupción, los políticos españoles suelen escudarse en su eufemismo favorito: la pequeña minoría. Se trata de un eufemismo peligroso, que trivializa el problema y permite eludir las responsabilidades de su solución. Efectivamente, son una minoría quienes cometen delitos mientras ejercen cargos públicos. Pero también lo son en Canadá, Holanda, el Reino Unido, Estados Unidos, Francia o Japón. La diferencia con España es que estos países se han dotado de políticas públicas, procedimientos y mecanismos, de una u otra naturaleza, que permiten prevenir la aparición de malas prácticas o que disminuyen considerablemente el plazo que transcurre desde la aparición de los desmanes hasta que son erradicados.

### ¿Cómo se puede prevenir la corrupción?

En el citado informe *Negocios limpios, desarrollo global: el rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción*, se aluden a tres factores fundamentales en la aparición de la corrupción: las fallas del Estado, las fallas del Mercado y las fallas de las empresas.

En el caso de las fallas del Estado, la prevención de la corrupción pasa, en buena medida, por fortalecer la capacidad del Estado y de sus instituciones para legislar, administrar y sancionar la corrupción.

Atendiendo a las fallas del Mercado, se hace mayor énfasis en la necesidad de que “consumidores e inversores, públicos o privados, premien a las empresas que dispongan de sistemas de integridad corporativa eficientes, aumentando la demanda de sus productos y acciones, y sancionen a las empresas corruptas, restringiendo la demanda sobre sus productos y acciones”. En este sentido, existen indicios positivos de la creciente voluntad de los ciudadanos a nivel mundial de premiar a las

empresas que luchan contra la corrupción. Por ejemplo, según el último Barómetro Global de la Corrupción de Transparency International España, la mitad de los encuestados en 69 países estarían dispuestos a pagar un sobreprecio para comprar a empresas “sin corrupción”<sup>7</sup>.

Finalmente, si queremos prevenir las fallas de las empresas, es decir, las fallas en los sistemas de toma de decisión y gestión en las propias empresas, deberemos mejorar los sistemas de integridad corporativa para prevenir o detectar la corrupción en caso de que se produzca.

Centrado estrictamente en aspectos urbanísticos, la Fundación Alternativas, en su informe *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*<sup>8</sup>, hace énfasis en diez recomendaciones:

- “Replanteamiento de la tutela municipal que deben ejercer las CCAA y Estado, de forma que se refuercen los controles sobre la actuación municipal.
- Modificación del modelo territorial y urbanístico. Sólo así estaremos en condiciones de reconducir la expansión indiscriminada del urbanismo y el creciente uso de patrones urbanos de baja densidad, máximo consumo de recursos, emisiones y movilidad, etc., difícilmente viables en el futuro.
- Reorientación de la política de ordenación del territorio, que debe ser la herramienta usual para determinar los usos del suelo, superando al planteamiento urbanístico, de forma que no se pueda llevar a cabo una actuación urbanística relevante sin que tenga reflejo en un instrumento del ordenación del territorio.
- Establecimiento del principio de que la protección de un suelo debe suponer la

<sup>7</sup> Transparency International España (2009): *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción*. Berlín.

<sup>8</sup> Iglesias, F. (dir) (2007): *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Fundación Alternativas: Madrid. <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>.

imposibilidad de su reclasificación como suelo urbanizable.

- *Prohibición de las modificaciones del planeamiento que desvirtúan el modelo urbanístico diseñado.*
- *Prohibición de la venta de aprovechamientos urbanísticos.*
- *Ejecución efectiva de demoliciones de construcciones ilegales, así como imposición de sanciones disuasorias.*
- *Creación de una agencia estatal de disciplina urbanística.*
- *Aprobación de un cambio normativo para que la apertura de un procedimiento de disciplina urbanística en el Registro de la Propiedad sea obligatoria y no dependa de la decisión de la Administración competente.*
- *Reforma de la legislación de régimen local para devolver a los secretarios de Ayuntamiento sus funciones de fiscalización de la legalidad de las actuaciones municipales” .*

Con el ánimo de contribuir al necesario debate social sobre la búsqueda de mecanismos de prevención de la corrupción, desde Ecología y Desarrollo, queremos hacernos eco de las distintas propuestas planteadas por diversos sectores sociales, así como plantear la necesidad de avanzar, al menos, en las siguientes líneas, estructuradas en dos direcciones: **qué políticas públicas puede poner en marcha la administración pública, y qué se puede hacer desde el conjunto de la sociedad para prevenir la corrupción.**

## I. El compromiso de la Administración: incorporar

## códigos de buen gobierno, garantizar el acceso a la información y establecer agencias de vigilancia independientes

### I.1.- Incorporar códigos de buen gobierno a las diferentes administraciones públicas

Los responsables políticos y funcionarios públicos deben tener claro el modo corrector de actuar. Por eso, las administraciones públicas deben adoptar, como ya se ha hecho para los altos cargos de la Administración General del Estado y los miembros del Gobierno de España, **códigos de buen gobierno** en el que se recojan los valores y principios éticos a los que se deben ajustar los funcionarios públicos y los altos cargos de las administraciones locales y autonómicas. Aunque los principios pueden encontrarse, entre otros, en el Estatuto Básico del Funcionario Público, que recoge el Código ético de los empleados públicos, la Administración debería hacer un esfuerzo para definir, difundir y salvaguardar su cumplimiento bajo el principio básico de la vocación de servicio público.

Estos códigos de buen gobierno deberían extenderse al conjunto de las administraciones públicas españolas, con el fin de establecer los valores y los comportamientos esperados de los responsables públicos así como los procedimientos y mecanismos para gestionar posibles conflictos de interés e informar sobre violaciones y vulneraciones sobre los preceptos incluidos en el código.

Entre otras medidas, se debería incorporar la **obligatoriedad de hacer pública la declaración de renta y patrimonio de los ciudadanos que hayan sido elegidos para cargos públicos a todos los niveles de gobierno.**

Cumpliendo con una promesa electoral, el actual gobierno de José Luís Rodríguez Zapatero implementó esta medida en parte

obligando a los Ministros y Secretarios de Estado a presentar una declaración patrimonial en el Registro de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales. Además, estos altos cargos tienen la obligación de aportar declaraciones de bienes al inicio y al cese de su actividad, y anualmente una copia de la última declaración tributaria correspondiente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y al Impuesto sobre el Patrimonio. Una medida similar ha sido implementada por el presidente de EEUU, Barack Obama, para asegurar el mayor grado de transparencia de su equipo de gobierno y así evitar posibles conflictos de interés.

La extensión de estas medidas a nivel autonómico y municipal es de vital importancia dado que en términos globales, el ámbito donde la corrupción es más elevada en España es el del nivel local de gobierno y en especial con la vinculada al ámbito urbanístico.

## **I.2.- Garantizar el acceso a la información pública**

Una ciudadanía informada y activa en la esfera política es otro eje importante en la lucha contra la corrupción pública. Un ilustrado jurista norteamericano, Louis Brandes, dijo que 'la luz del sol es el mejor desinfectante', en referencia a la transparencia y honestidad en las administraciones públicas. El acceso a la información es un derecho fundamental reconocido por numerosas constituciones y leyes nacionales en todo el mundo.

Pese a que fue una promesa electoral del actual Presidente del gobierno de España durante los últimos comicios, cabe destacar que España es uno de los pocos países de la UE que carece de una **ley de acceso a la información pública** que garantice la transparencia del gobierno y de todas las administraciones públicas. A nivel internacional, la primera ley sobre acceso a la información se adoptó en Suecia, al aprobarse la Ley de Prensa en 1766, posteriormente se promulgaron leyes en Estados Unidos en 1966, en Francia en 1978, en Australia en

1982 y en el Reino Unido en 2000. El derecho de acceso supone que cualquier persona puede solicitar información a cualquier organismo o entidad pública sin tener que justificar los motivos por los que se solicita la información o el uso que se le va a dar a la misma.

Tal como manifiesta la Coalición pro acceso<sup>9</sup>, "...el Gobierno todavía no ha cumplido con el compromiso recogido en su programa electoral de elaborar una ley de acceso a la información. La Coalición Pro Acceso **se ha dirigido al Gobierno** en varias ocasiones por este motivo y sin embargo, todavía **no ha recibido una respuesta** al respecto."

Y añaden: "De los 27 países que conforman la Unión Europea solamente cinco no tienen una ley que proteja este derecho: Luxemburgo, Chipre, Malta, Grecia y España. Asimismo de los 47 países miembros del Consejo de Europa España es uno de los pocos países (9) que no tienen una ley de acceso a la información (junto con Rusia, Grecia, San Marino, Mónaco, Andorra, Chipre, Malta, Luxemburgo)."

## **I.3.- Establecer agencias de vigilancia independientes**

Otras iniciativas internacionales van un paso más lejos e incluyen el establecimiento de una agencia independiente para investigar malas prácticas y posibles conflictos de interés en las administraciones públicas. Ejemplos destacados los encontramos en Canadá, Office of the Ethics Counsellor (Oficina del Consejero ético), o en Estados Unidos, la US Office of Government Ethics (Oficina de Ética Gubernamental).

El actual Gobierno ha dado un paso importante en este sentido mediante la creación de la Oficina de Conflictos de Intereses que depende del Ministerio de Administraciones Públicas. Sin embargo y a efectos prácticos esta iniciativa carece de independencia funcional del Gobierno y su

---

<sup>9</sup> <http://proacceso.wordpress.com/>

misión es demasiado limitada para combatir la corrupción en todas sus dimensiones.

---

## II. Mecanismos desde la sociedad civil: los canales éticos y la educación en valores

### II.1. Canales éticos: una vía para la ciudadanía

En el ámbito público encontramos numerosos ejemplos de canales éticos en las economías avanzadas. Por ejemplo, el Gobierno de Canadá ha establecido un canal ético para que los empleados públicos puedan denunciar confidencialmente, y sin miedo a represalias, posibles casos de infracciones de normas éticas y legales. La misma filosofía subyace en la *Public Interest Disclosure Act* británica, ratificada en 1998 como consecuencia de diversos accidentes que, como se determinó posteriormente, pudieron haberse evitado si alguien hubiera dado la voz de alarma.

Un enfoque similar es el adoptado en la *Ambtenarenwet*<sup>10</sup>, legislación holandesa sobre este asunto cuya última reforma data de 2004. De acuerdo a esta norma, los ministerios y ayuntamientos deben establecer **comités de integridad** ante los que se puede denunciar, de modo confidencial, conductas inapropiadas. El Ministerio de Defensa holandés, por ejemplo, dispone de un sistema de este tipo para la denuncia anónima y confidencial de irregularidades<sup>11</sup>. De la misma manera, la ley que regula la libertad de información en Suecia otorga a los funcionarios el derecho a criticar, de manera anónima, la gestión de los entes gubernamentales.

---

<sup>10</sup> Public Servants Act.

<sup>11</sup> En casos más extremos, como Corea del Sur o Taiwan, los ciudadanos o funcionarios públicos que notifiquen malas prácticas y que permitan destapar casos de corrupción reciben recompensas por ello.

Los canales éticos no sólo son útiles para **detectar** de una manera rápida las malas prácticas. También ejercen un destacado papel **disuasorio** y permiten convertir a los funcionarios públicos honestos así como los ciudadanos de a pie en aliados en el cumplimiento normativo y la integridad. Sobre la efectividad de estos mecanismos cabe resaltar que distintos estudios realizados al efecto<sup>12</sup> ponen de manifiesto que la percepción de prevalencia de mala conducta es sustancialmente menor entre aquellas organizaciones que disponen de canales éticos.

La puesta en marcha de canales éticos supone la habilitación de sistemas, canales o mecanismos de comunicación, a través de Internet o del teléfono, para que empleados públicos, ciudadanos, proveedores, clientes, etc., puedan denunciar, garantizando su confidencialidad, las irregularidades en el cumplimiento de los códigos de conducta o de buen gobierno de las administraciones públicas, así como aquellas leyes o normativas que fueran de aplicación a los empleados públicos.

Los resultados del último *Barómetro Global de la Corrupción* de Transparency International España ponen de manifiesto la necesidad de aumentar sustancialmente los esfuerzos por asegurar que el público en general tenga fácil acceso a estos mecanismos formales de denuncia. En este sentido es significativo que a nivel mundial aproximadamente seis de cada diez encuestados afirman que las medidas impulsadas por los gobiernos para luchar contra la corrupción no son efectivas.<sup>13</sup>

### II.2.- Tolerancia cero hacia la corrupción: un problema de educación en valores

Dotarnos de políticas, procedimientos y mecanismos para prevenir y, en su caso, corregir las malas prácticas éticas y legales en

---

<sup>12</sup> KPMG's 2005-2006 Integrity Survey. <http://www.us.kpmg.com/news/index.asp?cid=2051>

<sup>13</sup> Transparency International España: *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción*, (p. 36). [http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%2009/Informe\\_detallado\\_sobre\\_el\\_Bar%C3%B3metro\\_Global\\_2009.pdf](http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%2009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf)

las administraciones públicas es una condición necesaria pero insuficiente para garantizar que no se repitan casos de corrupción pública.

No podremos explicar ni entender las causas profundas de la corrupción sin tener en cuenta las fallas en los sistemas de valores. Prevenir la corrupción requiere una intervención enfocada en la educación en valores, la sensibilización y la creación de referentes ejemplares. En esta labor, todos tenemos un papel esencial. La Administración Pública debería ejercer su rol ejemplarizante aplicando estándares de calidad e integridad en su gestión, de la misma manera que los ciudadanos deberíamos enviar mensajes inequívocos de rechazo a este tipo de prácticas tanto en el sector público como en el privado.

Desde la sociedad civil, existen organizaciones que vienen trabajando, desde la independencia, en la denuncia de casos de corrupción, su análisis y la difusión de buenas prácticas. A nivel internacional, **Transparency International España** (TI) es un excelente ejemplo del poder transformador de la información y el análisis en la lucha contra la [corrupción política](#) y corporativa.

La coalición pro-acceso, por otro lado, está reuniendo a numerosas entidades sociales y particulares, de distintos ámbitos, para solicitar una Ley de Acceso a la Información Pública, como se ha reflejado en este documento.

---

### III. Conclusiones

Durante los últimos años hemos sido testigos de numerosos avances en la lucha contra la corrupción en España en el ámbito público y empresarial. Desde el Gobierno se han lanzado varias iniciativas que avanzan por el camino de hacer su gestión más transparente y responsable a las demandas éticas de la sociedad española. A pesar de estos esfuerzos, durante los últimos años los casos de corrupción y en especial los relacionados con el desarrollo urbanístico se han disparado.

A la luz de las prácticas internacionales y el insuficiente desarrollo en la administración pública española de políticas y procedimientos para prevenir y responder a la aparición de casos de corrupción así como asegurar la integridad de todos los cargos electos y empleados públicos, proponemos:

1. **Definir un código de conducta para los representantes y empleados públicos** de las administraciones locales, inspirado en la normativa ya existente a nivel estatal desde 2005.
2. **Instaurar un sistema de control tributario e inspecciones fiscales** periódicas a los altos cargos de todas las Administraciones Públicas, como ya se hace con algunos profesionales liberales.
3. **Adoptar una ley de acceso a la información pública** que garantice la transparencia del gobierno, de todas las administraciones públicas y de todas las empresas o entes en las que participen.
4. **Habilitar, bajo los requisitos establecidos por la Agencia Española de Protección de Datos, canales éticos en todas las administraciones locales** que permitan la comunicación confidencial, y sin temor a represalias, de malas prácticas, violaciones de las normas

éticas, posibles conflictos de interés así como de transgresiones de la normativa legal que rige las actividades de servidores públicos.

5. **Habilitar una oficina independiente**, necesariamente vinculada a la Fiscalía Anticorrupción y a la Oficina del Defensor del Pueblo, para la gestión, tratamiento y resolución de las comunicaciones recibidas a través del canal ético de las administraciones locales.
  
  6. **Apoyar y fortalecer iniciativas independientes de la sociedad civil** enfocadas hacia el buen gobierno para ayudar a fomentar la participación ciudadana más directa en estos asuntos. En este sentido es prioritario poner a disposición los datos de financiación pública en formato API, una herramienta Web 2.0 para gestionar y manipular datos.
- 

Nuestro más sincero agradecimiento a:

**Charles Castro**, Sociólogo y Analista de Responsabilidad Social de Ecología y Desarrollo, a **Pedro Brufao**, Catedrático E.U. interino de Derecho Administrativo de la Universidad de Extremadura e investigador asociado de Ecología y Desarrollo, a **Ramón Pueyo**, Economista y miembro del Consejo de Ecología y Desarrollo y a **M<sup>a</sup> José González Ordovás**, Vicedecana y Profesora titular de Derecho en la Universidad de Zaragoza y miembro del Consejo de Ecología y Desarrollo por su imprescindible ayuda en la elaboración de este documento.

## Bibliografía

- Auken, M. (2009): *Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas* (2008/2248(INI)). Parlamento Europeo. Documento de Sesión A6-0082/2009.
- Secretariat - Office of the Co-ordinator of OSCE Economic and Environmental Activities: *Best Practices in Combating Corruption* (2004): Viena. <http://www.osce.org/eea/>.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2007): *Best Practices to Fight Corruption Canada: Selected Programs*.  
<http://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Canada%20Best%20Practices%20to%20Fight%20Corruption.pdf>
- Camerer, M. (2006): "Measuring Public Integrity", *Journal of Democracy*, vol. 17, no. 1: 152-165.
- Dreher, A., Christos Kotsogiannis y Steve McCorriston (2004): *Corruption around the World: Evidence from a structural model*. Departamento de Economía, Facultad de Empresariales y Economía, Universidad de Exeter:
- Ecología y Desarrollo y Fundación Carolina (2007): *Negocios Limpios, Desarrollo Global: El rol de las empresas en la lucha internacional contra la corrupción*. Zaragoza.  
[http://www.ecodes.org/pages/publicaciones/publicacion\\_detalle.asp?Id=82](http://www.ecodes.org/pages/publicaciones/publicacion_detalle.asp?Id=82).
- Iglesias, F. (dir) (2007): *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*. Fundación Alternativas: Madrid. <http://www.falternativas.org/la-fundacion/documentos/libros-e-informes/informe-urbanismo-y-democracia-alternativas-para-evitar-la-corrupcion-vol-i>.
- Global Integrity Report (2008): *Spain. Global Integrity*.  
<http://www.report.globalintegrity.org>. <http://report.globalintegrity.org/reportPDFS/2007/Spain.pdf>
- June, Raymond, Afroza Chowdhury, Nathaniel Heller y Jonathan Werve (2008): *A Users' Guide to Measuring Corruption*, United Nations Development Programme: Oslo.
- Morse, S. (2006): *Is corruption bad for environmental sustainability? A cross-national analysis*. *Ecology and Society* 11(1): 22. <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art22>.
- OECD (2001): *Best Practices for Budget Transparency*. Organisation for Economic Co-operation and Development. PUMA/SBO(2000)6/FINAL.
- Transparency International España (2008): *Informe Global 2008 sobre la corrupción en España*. Berlín. <http://www.transparencia.org.es/>.
- Transparency Internacional España (2009): *Informe sobre el Barómetro Global de la Corrupción*. Berlín.  
[http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe\\_detallado\\_sobre\\_el\\_Bar%C3%B3metro\\_Global\\_2009.pdf](http://www.transparencia.org.es/BAR%C3%93METRO%20GLOBAL%202009/Informe_detallado_sobre_el_Bar%C3%B3metro_Global_2009.pdf).