

## **CORRUPCIÓN POLÍTICA: CONSIDERACIONES POLÍTICO-CRIMINALES**

Juan M. Terradillos Basoco  
Catedrático de Derecho Penal  
Universidad de Cádiz (España)

### **RESUMEN**

La corrupción política, a diferencia de otras formas de criminalidad, se caracteriza por la ingente lesividad de sus consecuencias, que afectan negativamente a grandes sectores de población y hacen inviable que el Estado desarrolle políticas sociales. Además, las autoridades y funcionarios corruptos utilizan su poder (*occupational crime*) para obtener grandes beneficios económicos y garantizar su impunidad. Frente a este preocupante fenómeno, procede implementar estrategias de control y transparencia, pero también una política criminal dirigida a la adecuada revisión de los tipos penales, de las sanciones aplicables y de los procedimientos de enjuiciamiento de estos delitos.

### **ABSTRACT**

The political corruption, unlike other forms of criminality, is characterized by the enormous harmfulness of its consequences, which negatively affect large sectors of population and make unfeasible the development of social policies by the State. In addition, corrupt authorities and public servants use their power (*occupational crime*) to obtain large economic profits and ensure their impunity. Opposite to this worrying phenomenon, it should be required to implement strategies of control and transparency, but also a criminal policy aimed to reach the adequate revision of criminal offenses, applicable penalties and prosecution procedures.

### **PALABRAS CLAVE**

Administración pública, cohecho, corrupción, funcionario público, política criminal.

### **KEYWORDS**

Bribery, civil servant, corruption, criminal policy, government administration.

### **ÍNDICE**

I. PLANTEAMIENTO. II. CORRUPCIÓN POLÍTICA: ALCANCE. III. JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA/POLITIZACIÓN DE LA JUSTICIA. IV. OPCIONES POLÍTICO-CRIMINALES. IV. 1. Políticas públicas de prevención. IV.2. Políticas criminales *stricto sensu*. IV.2.1. Tipificación. IV.2.2. Punición. IV.2.3. Proceso penal. V. EPÍLOGO. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

## I. PLANTEAMIENTO.

La tan frecuente utilización, en el lenguaje coloquial y en el técnico, del término “corrupción” viene a poner de relieve tanto la realidad/visibilidad creciente del fenómeno como los amplios y maleables límites del concepto<sup>1</sup>.

En el plano sociológico, sin embargo, hablar de corrupción es hablar, sobre todo, de corrupción política. De esa corrupción acotada por su marco, sus sujetos y sus objetivos: respectivamente, actuación en el seno de las administraciones públicas y utilización espuria de sus instrumentos específicos; protagonismo de autoridades, funcionarios y empleados públicos, titulares de competencias y poderes que ejercen en exclusiva; y supeditación de los objetivos públicos, normativamente definidos, a intereses de otra naturaleza.

Lo público está, pues, omnipresente, aunque las formas más comunes de corrupción tengan una estructura sinalagmática, con contenido económico, en la que el comportamiento *contra legem* del funcionario resulta beneficioso para el particular corruptor; y la dádiva, con la que este incentiva o recompensa aquel comportamiento, resulta beneficiosa para el corrupto<sup>2</sup>.

Es esta relación la que da sentido, en política criminal, a la tipificación autónoma de la corrupción entre particulares y, en Criminología, al estudio de la corrupción como una modalidad más de la delincuencia económica organizada<sup>3</sup>.

La operación “Lava Jato”, gestada en sectores empresariales brasileños, ejemplifica bien la intromisión corruptora de la economía delincencial en la alta política: en Brasil, donde ya ha sido condenado a más de quince años de prisión el expresidente de la Cámara de Diputados -Eduardo Cunha-, los sobornos de Odebrecht amenazan, entre otros, al presidente Temer, al ministro de exteriores, J. Serra, y al gobernador de São Paulo, G. Alckmin. Pero también se han abierto investigaciones en Colombia, por la presunta financiación ilegal de la campaña electoral del presidente Santos; en Perú a los expresidentes A. Toledo y O. Hullama, o al viceministro de comunicaciones con A. García, J. Cuba; en Argentina a los expresidentes N. y C. Kirchner, o a G. Arribas, jefe del espionaje argentino con el presidente Macri; en México, al expresidente de Pemex, E. Lozoya; en Venezuela o Ecuador, a altos funcionarios del Gobierno. En República Dominicana y Panamá, la firma Odebrecht ha comprometido

---

<sup>1</sup> DE LA MATA BARRANCO, N. J., *La respuesta a la corrupción pública. Tratamiento penal de la conducta de los particulares que contribuyen a ella*, Comares, Granada, 2004, pp. 3-5.

<sup>2</sup> VERGOTTINI, G., “Una road contro la corruzione”, en *Percorsi Costituzionali*, CEDAM, Padova, 2012 (1/2), p. 1. Accesible en <http://magna-carta.it/content/road-map-contro-corruzione> . Consulta, 25.04.2017.

<sup>3</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Mercado y Administración pública (Criminalidad económica y corrupción política”, en MEDINA CUENCA, A., (coord.), *El Derecho penal en tiempos de cambios. Libro Homenaje al profesor Luis Fernando Niño*, Unijuris, La Habana, 2016, pp. 153-154.

pagos millonarios a los respectivos gobiernos a fin de compensar a los Estados por los sobornos realizados<sup>4</sup>.

El ejemplo brasileño aporta información también sobre la inanidad de las opciones político-criminales, representadas en este caso por la Ley nº 12.846/2013, que se limitan a asegurar la eficacia simbólica de la criminalización legal, despreocupándose de la eficacia funcional, que exige poner atención a los instrumentos aplicativos y, entre ellos, a una administración eficiente<sup>5</sup>.

a)

La capacidad lesiva de la delincuencia socioeconómica queda adverada en este y en otros conocidos ejemplos: además del efecto resaca o espiral (quien delinque primero presiona a hacerlo a sus competidores) y la reacción en cadena que provoca (cada víctima repercute los perjuicios en otros agentes económicos), es germen de corrupción en las administraciones públicas<sup>6</sup>.

El efecto final es, pues, el mismo de la corrupción política *tout court*: la perversión de la función pública, que se manifiesta, ante todo, como desviación, por parte de autoridades y funcionarios, del interés público legalmente determinado<sup>7</sup>. Esta desviación, en ocasiones, despliega sus efectos exclusivamente *ad intra*. Es el caso del parlamentario tráfuga que, para obtener un impulso sensible en su carrera, abandona el partido político por el que fue elegido para pasar a otro que tiene un programa distinto, burlando a sus electores al violar el principio *idem sentire* esencial en la construcción de la participación y representación ciudadanas en el sistema parlamentario. Los efectos de esta modalidad de corrupción política “pura”, son de naturaleza estrictamente política y es en ese plano, y no en el penal, en el que se debe exigir la correspondiente responsabilidad.

Junto a estos casos de corrupción política que hemos denominado “pura”, se producen otros en que la desviación se traduce en términos de lucro: enriquecimiento económico del propio gestor, como ocurre en los delitos de exacciones ilegales o de malversación/peculado, o, en el envés de la moneda, obtención de beneficios por parte

---

<sup>4</sup> Ver [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703\\_321746.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/08/actualidad/1486547703_321746.html); [http://elpais.com/tag/operacion\\_lava\\_jato/a](http://elpais.com/tag/operacion_lava_jato/a); <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/03/25/determina-pemex-investigar-gestion-de-emilio-lozoya>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>5</sup> SAAD-DINIZ, E., y GABRIEL RODRÍGUEZ, V., “Persecução penal da nova corrupção no marco brasileiro: a partir das transformações do delito de suborno até o novo olhar sobre a corrupção empresarial”, en *REB. Revista de Estudos Brasileños*, 2016 (4), Salamanca, p. 155. Accesible en <https://reb.universia.net/article/view/1836/persecucion-penal-corrupcion-marco-brasileno-transformaciones-delito-cohecho-mirada-corrupcion-empresarial>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ MOURULLO, G., “Algunas consideraciones político-criminales sobre los delitos societarios”, en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1984 (III), Madrid, pp. 681-682.

<sup>7</sup> DEMETRIO CRESPO, E., “Consideraciones sobre la corrupción y los delitos contra la Administración Pública”, en FERRÉ OLIVE, J.C., (edit.), *Fraude y corrupción en la Administración Pública. Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, vol. 3, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002, p. 176.

de otros sujetos ajenos a la función pública, caso de los delitos de cohecho o de tráfico de influencias.

En un marco general en el que las administraciones coprotagonizan con las corporaciones mercantiles las grandes operaciones económicas, algunas consecuencias de la corrupción política se superponen a las propias de la criminalidad económica<sup>8</sup>. Pero otras, que constituyen manifestación de su lesividad específica, se manifiestan en forma de ineficiencia administrativa, aberrante asignación de recursos, postergación de los intereses públicos y de los objetivos sociales, progresiva perversión de las instituciones públicas y de sus funcionarios -impulsados a delinquir cuando comparan sus escasos emolumentos con el enriquecimiento fulgurante de sus colegas menos estrictos-, y garantía de impunidad que el omnipotente aparato administrativo brinda a los *intraanei*, con el consiguiente menoscabo de la impotente justicia penal.

**b)**

Para la opinión pública -lo que debería constituir un importante punto de referencia en los sistemas democráticos- no pasa inadvertido el deterioro que en el sistema público provocan los embates de la corrupción política, que con un costo anual equivalente al 2% del Producto Interior Bruto global, ha sido identificada como “uno de los más importantes problemas a los que hoy se enfrenta el mundo”<sup>9</sup>.

En España, según el Centro de Investigaciones Sociológicas, a marzo de 2017, el primer motivo de preocupación de la ciudadanía es el desempleo (72.3%); el segundo, la corrupción (44.8%), por delante de los problemas de índole económica (22%). Cuando la pregunta no versa sobre la preocupación sino sobre el grado de afectación personal al encuestado, cambia sustancialmente el orden de la valoración: se sienten prioritariamente afectados por el desempleo el 39.9%, por los problemas de índole económica el 24.3% y por la corrupción solo el 15%<sup>10</sup>.

Preocupa, por tanto, la corrupción como fenómeno de trascendencia colectiva, aunque cada encuestado no haya tenido, como potencial víctima directa, un contacto personal con ella. La deducción viene reforzada por otro dato más expresivo: casi el 95% de los españoles no ha recibido nunca solicitud de contraprestación, por parte de un

---

<sup>8</sup> NIETO MARTÍN, A., “De la Ética Pública al *Public Compliance*: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, en NIETO MARTÍN, A., y MAROTO CALATAYUD, M., (dir.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2014, pp. 37-39.

<sup>9</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. FISCAL AFFAIRS DEPT., *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, International Monetary Fund., 2016, pp. 2 y 5. Accesible en <http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888> . Consulta: 25.04.2017.

<sup>10</sup> CIS, *Barómetro de Marzo 2017, Estudio nº 3170* .Accesible en [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2017/Documentacion\\_3170.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2017/Documentacion_3170.html) . Consulta, 25.04.2017.

funcionario público, para acelerar o determinar la resolución de un asunto pendiente<sup>11</sup>. Y, según el Barómetro Global de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional para 2016, solo un 3% de los ciudadanos confiesa haber pagado un soborno en la utilización de un servicio público<sup>12</sup>. Lo que obliga a deducir que cuando una población -que no acumula experiencias de deshonestidad de bagatela imputables a servidores públicos con competencias y funciones subalternas- se muestra altamente preocupada por la corrupción política, ha de ser porque centra sus temores en la conducta de quienes, en el organigrama institucional, ocupan la cúspide y pueden, en consecuencia, tomar decisiones de la mayor trascendencia económica, social y política.

Desde este punto de vista, la doctrina diferencia entre corrupción administrativa y corrupción política o Gran Corrupción: la que contradice la esencia del Estado Social de Derecho por tener como primer efecto el recorte de los programas públicos de inversión en obra civil, sanidad y educación<sup>13</sup>.

Socialmente, pues, preocupa la Gran Corrupción, identificada con *“actos cometidos en los niveles más altos del gobierno que involucran la distorsión de políticas o de funciones centrales del Estado, y que permiten a los líderes beneficiarse a expensas del bien común”*<sup>14</sup>. Es en ese plano donde se registra la imagen más agresiva de la corrupción: *“En demasiados países -advierte J. UGAZ, presidente de Transparencia Internacional- las personas se ven privadas de sus necesidades más básicas y se acuestan con hambre cada noche debido a la corrupción, mientras los poderosos y corruptos gozan impunemente de una vida de lujos”*<sup>15</sup>.

La opinión pública española no es, empero, la única consciente de la relevancia cuantitativa y cualitativa de la corrupción. Los baremos de percepción de la corrupción que anualmente publica Transparencia Internacional dan fe de cómo se visibiliza el fenómeno. Dinamarca, Nueva Zelanda, Finlandia, Suecia y Suiza ocupan los primeros lugares en el ranking de países (percibidos como) menos corruptos, con puntuaciones que van de 90 a 86 puntos, en el índice correspondiente a 2016. Uruguay (71 puntos, puesto 21º), Chile (66 puntos, puesto 24º) y Costa Rica (58 puntos, puesto 41º) encabezan la lista de países latinoamericanos. España comparte plaza y puntuación con

---

<sup>11</sup> AYUSO, J., “Los españoles quieren partidos más transparentes”, *El País*, 28.12.2014. Accesible en [http://politica.elpais.com/politica/2014/12/28/actualidad/1419790381\\_584427.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/12/28/actualidad/1419790381_584427.html). Consulta: 25.04.2017.

<sup>12</sup> Ver <http://transparencia.org.es/barometro-global-corrupcion-2016/>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>13</sup> TANZI, V., y DAVOODI, H., *Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Working Paper*, International Monetary Fund, 1997, p. 4. Accesible en <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2353.0>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>14</sup> HAVA GARCÍA, E., “Gran Corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional”, en *Nuevo Foro Penal*, 2016 (87), Medellín, p. 64. Accesible en <http://publicaciones.eafit.edu.co/indez.php/nuevo-foro-penal/article/view/4356>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>15</sup> Ver

[http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2016\\_urge\\_abordar\\_circulo\\_vicioso\\_de](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2016_urge_abordar_circulo_vicioso_de). Consulta: 25.04.2017.

Costa Rica<sup>16</sup>, como consecuencia de una tendencia regresiva en la que ha pasado del puesto 28º y 65 puntos en 2008, al puesto 41º y 58 puntos en 2016.

El índice publicado, para 2016, por *World Justice Project*, aporta una imagen semejante: Dinamarca, Noruega, Finlandia, Suecia y Holanda ocupan los cinco primeros lugares, mientras que los Estados latinoamericanos más avanzados son Uruguay, que con un *score* de 0.72 ocupa el puesto 20º; Costa Rica, con 0.68, el 25º; Chile, con la misma puntuación, el 26º, y España, con 0.7, el 24º<sup>17</sup>.

## II. CORRUPCIÓN POLÍTICA: ALCANCE.

La política criminal ha de tomar como referencia inicial el conjunto de conductas que la ciudadanía percibe como modalidades de corrupción política. Es necesaria, sin embargo, una mayor precisión, por cuanto la nítida identificación de objetivos es *conditio sine qua non* de eficiencia: las estrategias de intervención preventiva no pueden estar científicamente fundadas -ni estarían democráticamente legitimadas- si no media acuerdo sobre lo que se pretende eliminar de la vida pública.

### a)

Poca ayuda presta, en esta tarea, el CP (Código Penal) español, que tradicionalmente ha reservado el término corrupción para designar determinados delitos contra la indemnidad sexual de menores o incapaces. Solo a partir de la reforma operada en el Código por la Ley Orgánica 5/2010<sup>18</sup>, se hizo lugar con *nomen iuris* propio, entre los delitos del Capítulo XI –los relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores- a la corrupción entre particulares (art. 286 bis). La Ley Orgánica 1/2015 ha cambiado la rúbrica de la sección que cobija estos delitos, que ahora es “Delitos de corrupción en los negocios”, además de cambiar también, y en profundidad, su contenido, que acoge el pago de sobornos, a sujetos privados o a agentes públicos extranjeros, para obtener ventajas competitivas. Se trata de un palmario respaldo normativo a la conceptualización de la corrupción como fenómeno en el que se yuxtaponen los ataques a intereses y principios tanto públicos como privados. Ciertamente el Preámbulo (I y XIX) de la Ley Orgánica 1/2015 se refiere a las reformas introducidas “en los llamados delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública”, cifradas, sobre todo, en el incremento de las penas de inhabilitación y en la tipificación, *ex novo*, del delito de financiación ilegal de partidos políticos. Pero el articulado del Código sigue recurriendo a las tradicionales terminologías y elude aceptar, *expressis verbis*, una categoría o una tipología de delitos de corrupción pública.

---

<sup>16</sup> Ver [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla\\_sintetica\\_ipc-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/01/tabla_sintetica_ipc-2016.pdf). Consulta: 25.04.2017.

<sup>17</sup> Ver <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-law-index/wjp-rule-law-index-2016>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>18</sup> Impulsada, a su vez, por el “Convenio penal sobre la corrupción”, del Consejo de Europa de 27.01.1999 y por el “Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 3 del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea”, de 26.05.1997.

Los ordenamientos latinoamericanos aportan ejemplos representativos de las tres posibles opciones: mientras el CP de la Nación Argentina, a semejanza del español, reserva en exclusiva el término para delitos de contenido sexual contra menores; en Costa Rica, el CP denomina corrupción tanto a esas conductas (artículos 167-168) como a ciertos delitos contra la salud pública y a delitos específicos de corrupción política de funcionarios, incluidos los jueces (artículos 348 a 351); y el CP uruguayo se decanta por remitir a una ley especial, la “Ley de prevención y lucha contra la corrupción”, la tarea de redefinir los delitos de corrupción pública.

De la indefinición o insuficiente definición legal de la corrupción, particularmente detectable en el ordenamiento español-, se resienten los trabajos criminológicos -que carecen de un asidero normativo definido- y las propuestas político-criminales, que, a río revuelto, acuden, en cada ocasión, al concepto que más conviene a los parciales intereses coyunturales de sus promotores. Ahí radica el interés de la cuestión: las medidas anticorrupción serán tan diferentes como diferente sea el conjunto de delitos que cada opción política pretenda cobijar bajo la etiqueta de corrupción. Y de ahí la necesidad de consensuar contenidos.

**b)**

El lenguaje común sí permite avanzar hacia el consenso conceptual. Aunque el Diccionario de la Real Academia no supera el escollo de la anfibología, propone como acepciones de corrupción, entre otras, las dos siguientes: *“En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores”*, y *“Acción y efecto de corromper o corromperse”*. Y corromper es tanto como *“Alterar y trastocar la forma de algo. Echar a perder, depravar, dañar o pudrir algo. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir a alguien. Hacer que algo se deteriore”*.

Así pues, solo en una de las acepciones se identifica la corrupción con el soborno. En todas las demás, lo relevante no son los medios empleados, sino su consecuencia: vicio, abuso, utilización desviada, deterioro, daño. Lo que, si bien se mira, remite a la noción etimológica: la *corruptio* es, ante todo, alteración de una sustancia por descomposición. O, aplicado a las relaciones sociales, deterioro que se provoca en las cosas no materiales, de modo que no pueden ser utilizadas con la finalidad para la que fueron creadas.

**c)**

El lenguaje político *-rectius*, el lenguaje de los políticos- camina en dirección contraria, y prefiere hacer coincidir los contornos de la corrupción con los de la apropiación de fondos públicos y del soborno. El acento se pone en el medio: el dinero -o sus equivalentes- que el funcionario venal acepta o sustrae. Y pasa a un segundo plano el resultado, esto es la desviación del funcionamiento de la Administración.

Así, el *Convenio penal sobre la corrupción* (Convenio 173 del Consejo de Europa), de cuyo cumplimiento se encarga el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), abarca, en sus artículos 2 a 14 un amplio abanico de conductas: corrupción activa y pasiva de agentes públicos nacionales o extranjeros, corrupción de miembros de asambleas públicas nacionales, extranjeras o internacionales, corrupción activa y pasiva

en el sector privado, corrupción de funcionarios internacionales, corrupción de jueces y de agentes de tribunales internacionales, tráfico de influencias, blanqueo del producto de delitos de corrupción y, finalmente, delitos contables instrumentales a la corrupción. Todas ellas incorporan *“el hecho de proponer, ofrecer u otorgar, directa o indirectamente, cualquier ventaja indebida a uno de sus agentes públicos, para sí mismo o para algún otro”*

A esta línea responde, bien que implícitamente, el CP español, que, eludiendo el término “corrupción”, ubica los delitos que deberían integrar su acepción amplia, en el Título XIX del Libro II, “Delitos contra la Administración Pública”, pero estableciendo una implícita diferenciación entre los que suponen enriquecimiento de la autoridad y funcionario público y los que no: las penas de prisión se reservan, en términos generales, a los casos de lucro; y el art. 127 bis prevé el decomiso por sospecha (existen indicios fundados pero no prueba acreditativa del origen ilícito de los bienes) para una lista tasada de delitos entre los que figuran el cohecho y la malversación, pero no otros delitos del Título XIX.

Por su parte, el debate político en torno a la corrupción, que no es debate en abstracto sino muy directamente vinculado a sonoros *affaires* que han puesto en solfa la calidad del sistema democrático español, registra continuadas manifestaciones del siguiente tenor: *“en veintisiete años habré metido la pata, pero nunca la mano”* (Zerolo Aguilar, exalcalde de Santa Cruz de Tenerife y Diputado canario)<sup>19</sup>; *“habré metido la mano, pero nunca la pata. Perdón, lo he dicho al revés”* (Cotino, exdirector general de la Policía, expresidente de las Cortes Valencianas)<sup>20</sup>; *“No es lo mismo meter la pata, que meter la mano en la caja”* (Villegas, vicesecretario general de Ciudadanos; Martínez-Maillo vicesecretario general de organización del PP)<sup>21</sup>.

Las referencias podrían multiplicarse. Pero no constituyen una digresión terminológica o semiológica: la cuestión es político-criminal, porque lo que se plantea es el alcance de las estrategias públicas anti-corrupción. Que será muy distinto si solo se dirigen a combatir el enriquecimiento ilícito del funcionario (cohecho, tráfico de influencias, malversación) o si, por el contrario, incorporan la lucha contra los delitos que, aunque no generen -o no se hayan probado- beneficios ilegales para el funcionario, despliegan la lesividad específica de la corrupción política: dañosidad para con los derechos e intereses de mayorías significativas, damnificadas por la asignación perversa de los recursos a la satisfacción de intereses particulares<sup>22</sup>.

#### d)

En términos reales, lo que se discute es si la política criminal debe abarcar toda la panoplia delictiva de la corrupción pública, o debe limitarse a la persecución simbólica

---

<sup>19</sup> Ver <http://web.eldia.es/2006-12-17/actualidad/actualidad2prn.htm>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>20</sup> Ver [www.huffingtonpost.es/2014/12/03/cotino-meter-mano\\_n\\_6260002.html](http://www.huffingtonpost.es/2014/12/03/cotino-meter-mano_n_6260002.html). Consulta: 25.04.2017.

<sup>21</sup> Ver <https://mundo.sputniknews.com/politica/201608231063000283-espana-pp-ciudadanos/>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>22</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Mercado y Administración pública (Criminalidad económica y corrupción política”, cit., p. 153.

de unos pocos delitos -los de enriquecimiento que son los más útiles para estimular e instrumentalizar la repulsa popular-, constituyéndose en cómplice, por inhibición, de los demás.

La primera opción se asienta en un concepto amplio de corrupción política, como conjunto de las malas prácticas -graves- de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos<sup>23</sup>, y responde, en el plano criminológico, a la denominada ecuación de KLITGAARD: C=M+D-A, siendo C corrupción; M, monopolio en la toma de decisiones; D, discrecionalidad y A, rendición de cuentas<sup>24</sup>.

Esta acepción amplia, asentada en criterios de lesividad objetiva de los hechos más que en el interés -poder, sexo, dinero- del agente, es la única que, en cuanto inclusiva, puede resultar útil político-criminalmente. Es la que maneja el Fondo monetario Internacional, que parte de la definición tradicional de corrupción como “abuso de la función pública en beneficio privado” para incluir expresamente comportamientos que no reportan ganancias económicas al funcionario corrupto<sup>25</sup>. Y es también la acepción utilizada en España por el Consejo General del Poder Judicial, cuyo “Repositorio de datos sobre procesos por corrupción”, va referido a: ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio histórico, prevaricación de funcionarios públicos, infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos, cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función y corrupción en las transacciones comerciales internacionales<sup>26</sup>.

Es destacable que se integran en este concepto -inclusivo- de corrupción, los delitos de omisión del deber de perseguir delitos, que, con una forma u otra, están presentes en todos nuestros ordenamientos: en el CP español, por ejemplo, en el art. 408. Suponen una ostensible modalidad de perversión de la función pública, idónea para producir uno de los efectos más dañosos de la corrupción política: garantía de impunidad de autoridades y funcionarios delincuentes, ofrecida por las autoridades y funcionarios encargados de su investigación y persecución. Por aludir solo a un ejemplo reciente, se puede traer a colación el “caso Duarte”, el exgobernador del mexicano Estado de Veracruz, acusado de haber vaciado las arcas públicas en la cuantía de 16.000 millones de pesos (837 millones de dólares), que en octubre de 2016, para eludir la

---

<sup>23</sup> FERRÉ OLIVÉ, J.C., “Corrupción y delitos contra la Administración Pública”, en FERRÉ OLIVÉ, J.C., (edit.), *Fraude y Corrupción en la Administración Pública. Delitos financieros, Fraude y Corrupción en Europa*, vol. III, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002, p. 14.

<sup>24</sup> DEL MORAL GARCÍA, A., “Justicia penal y corrupción”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, 2016 (104), p. 46.

<sup>25</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. FISCAL AFFAIRS DEPT., *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, cit., pp. 3-4.

<sup>26</sup> Ver <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/> . Consulta: 25.04.2017.

acción de la justicia, abandonó México en el helicóptero gubernamental que su sucesor político puso a su disposición<sup>27</sup>.

La corrupción, así entendida, integra todos los delitos idóneos para afectar al bien jurídico “funcionamiento de la Administración Pública”. No corresponde aquí precisar al detalle los perfiles de ese bien jurídico. Basta con tomar como referencia lo consagrado constitucionalmente: “1. *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.* 2. *Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley.* 3. *La ley regulará... las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones*” (Constitución Española, art. 103).

La perversión de esos principios y la postergación de esos objetivos constituye la esencia de la corrupción pública. Las estrategias político-criminales contra la corrupción han de atender a sus contenidos esenciales. De otro modo, limitadas a aspectos tangenciales o constreñidas por etiquetas formales, no deberían llevar esa denominación.

### III. JUDICIALIZACIÓN DE LA POLÍTICA/POLITIZACIÓN DE LA JUSTICIA.

La tipificación de los delitos de corrupción es, en todos los ordenamientos de nuestro entorno cultural, añeja. Y va de suyo que la ley penal criminaliza ciertas conductas para evitar su comisión y para castigarla, si así lo avalan necesidades preventivas, cuando haya fracasado en ese objetivo. Sin embargo, es cada vez más socorrido tanto en los medios como en la literatura especializada, denunciar que la lucha contra la corrupción política resulta gravemente obstaculizada por el fenómeno bifronte de “judicialización de la política/politización de la justicia”.

#### a)

Judicialización de la política es, desde la influyente monografía de A. STONE-SWEET, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe*, tanto como influencia de las cortes constitucionales en las demás instancias -parlamentarias, judiciales y ejecutivas- del Estado. Con el inevitable resultado de consolidar la tendencia a transformar las cuestiones políticas en cuestiones legales<sup>28</sup>. Pero, en el contexto del debate sobre las opciones político-criminales a implementar frente a la corrupción política se alude a la judicialización para criticar el disfuncional exceso intervencionista de la justicia, que actúa con criterios propios del sistema jurídico, en la actividad de las administraciones públicas, que ha de ser valorada con criterios políticos. En este sentido, ha observado CAPELLA, el hecho de que “*conflictos entre los distintos equipos de profesionales especializados en la intermediación política —también llamados*

---

<sup>27</sup> Ver [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/17/mexico/1492448009\\_595435.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/17/mexico/1492448009_595435.html) . Consulta: 25.04.2017.

<sup>28</sup> FERREJOHN, J. , “Judicializing Politics, Politicizing Law”, en *Law and Contemporary Problems*, 2002 (65), Durham, p. 42. Accesible en <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol65/iss3/3> . Consulta: 25.04.2017.

*partidos—, sean directa o indirectamente sometidos a la decisión judicial, arruina inevitablemente la neutralidad institucional de los jueces, cuyas decisiones pasan a ser bazas favorables o contrarias en la disputa política”<sup>29</sup>.*

Los riesgos de instrumentalización de la justicia penal para dar respuesta o una determinada respuesta a conflictos políticos son evidentes, y han de ser evitados. Pero evitar la judicialización de la política no es equivalente a desjudicializar la respuesta a la corrupción política. No parece que puedan encontrarse argumentos que avalen la pretensión de un adelgazamiento de la respuesta penal frente a los delitos de corrupción -como el registrado, con lamentables resultados, en Italia en el primer decenio del siglo XXI<sup>30</sup>-, aunque esta obviedad no debe eclipsar la necesidad de que la intervención penal venga acompañada de otros instrumentos extrapenales de control, y de que la labor judicial quede reducida al enjuiciamiento de delitos, no a la intromisión de los jueces en las tareas parlamentarias o de gobierno

No parece, por otra parte, que la persecución penal de los delitos de corrupción sea un ámbito caracterizado por la desmedida ambición intervencionista en política de los jueces. En España, en 2016, estaban encausadas por delitos de corrupción, en el sentido amplio propuesto *supra*, 659 personas. De las 104 sentencias dictadas en la materia, fueron condenatorias un 76%. La población reclusa por delitos de corrupción -según la tabla de equivalencias del *European Criminal Records Information System*- queda reflejada en estas cifras que incluyen penados y preventivos, y que van referidas al sistema penitenciario español con exclusión de Cataluña, que tiene transferidas las competencias en esta materia: abuso sexual de funcionario en ejercicio de sus funciones, 1; aprovechamiento de secreto o información privilegiada por particular, 1; cohecho, 25; fraude, 2; infidelidad en la custodia de documentos, 1; malversación, 44; prevaricación, 2; prevaricación de autoridades, 3; prevaricación urbanística, 2; total, 81<sup>31</sup>.

Añádase otro dato: el delito de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, que trae su origen de una norma europea, la *Decisión Marco 2003/568/JAI, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado*, fue incorporado al CP español por la Ley Orgánica 5/2010. La primera sentencia condenatoria por este delito ha sido dictada por la Audiencia nacional, en febrero de 2017.

---

<sup>29</sup> CAPELLA, J-R., “Contra la judicialización de la política”, en *Mientras tanto.e*, 2006 (42), Barcelona. Accesible en <http://www.mientrastanto.org/boletin-42/notas/contra-la-judicializacion-de-la-politica> . Consulta: 25.04.2017.

<sup>30</sup> VIGANÒ, F., “I delitti di corruzione nell’ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte, e su quel che resta da fare”, en PUENTE ABA, L.M., (edit.), *Economía y Derecho Penal en Europa: una comparación entre las experiencias italiana y española. Actas del Congreso hispano-italiano de Derecho Penal Económico*”, Universidad da Coruña, A Coruña, 2015, p. 93.

<sup>31</sup> Ver <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/> . Consulta: 25.04.2017.

Las cifras, sobre todo si contrastadas con la valoración social de la corrupción política, no parecen reflejar que el sistema penal español evidencie una especial vocación de intervención punitivista en el sector.

**b)**

La politización de la justicia no es la cara de la moneda que se contrapone a la judicialización de la política: se trata de fenómenos condenados, como las líneas paralelas, a no confluir nunca, porque se mueven en planos distintos. Politización de la justicia es intromisión ilícita -delictiva incluso- del poder político en las decisiones judiciales. Lo que es indeseable en todo caso, al contrario de la intervención jurisdiccional frente a los delitos de corrupción política, que es irrenunciable.

También en este plano –si se permite, solo a efectos dialécticos, el recurso a la expresión machista- la mujer del César ha de parecer honesta además de serlo. Lo que es de aplicación al siguiente dato: la prensa española da cuenta del nombramiento, el 22.03.2017, del magistrado González Rivas como Presidente del Tribunal Constitucional; la noticia viene acompañada de un comentario: los siete magistrados conservadores votaron a favor, los cuatro de tendencia progresista se abstuvieron. En las mismas fechas, el Fiscal General del Estado procedió a una renovación parcial de la cúpula fiscal: se nombró Fiscal Jefe Anticorrupción al único de los siete candidatos que no tenía experiencia en esa Fiscalía y se sustituyó a los Fiscales Jefes de la Audiencia Nacional, y de los Tribunales Superior de Justicia de Murcia y del País Vasco, los tres, miembros de la Unión Progresista de Fiscales.

Con independencia de las múltiples lecturas que estas noticias y sus comentarios pueden suscitar, lo obvio es que queda corroborada la percepción ciudadana de que la selección de los integrantes del órgano al que corresponde “*el gobierno del Poder Judicial*” (Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 104.2) no es inmune a la influencia política partidaria, que puede condicionar gravemente la vigencia de los principios de mérito y capacidad (Constitución Española, art. 103). Se volverá, *infra* IV.1.b), sobre estas cuestiones al analizar la independencia judicial.

#### **IV. OPCIONES POLÍTICO-CRIMINALES.**

La lucha contra la corrupción política, para ser eficaz, debe eludir planteamientos parciales y ha de buscar la neutralización de todos los elementos que confluyen en ella. En concreto, ha de incorporar estrategias político-criminales de amplio espectro dirigidas a blindar la independencia y lealtad institucional de los servidores públicos, para evitar que resulten corrompidos; pero también estrategias de política económica que yugulen, en origen, las posibilidades de interferencias ilícitas, mediante contraprestación, en el funcionamiento de las administraciones públicas<sup>32</sup>. Dado que este estudio pretende centrarse en la corrupción política en sí misma, más que como

---

<sup>32</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Corrupción, globalización y Derecho Penal Económico”, en DEMETRIO CRESPO, E., y GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, N. (dir.), *Halcones y palomas. Corrupción y delincuencia económica*, Castillo de Luna. Ediciones Jurídicas, Madrid, 2015, p. 25.

manifestación sectorial de criminalidad económica organizada, interesa el análisis del primer grupo de estrategias.

#### IV. 1. Políticas públicas de prevención.

A pesar de sus limitaciones, resulta imprescindible que las leyes penales, sustantivas y procesales, aporten, con realismo, instrumentos dinámicos para hacer frente a las nuevas formas de la omnipresente corrupción. Pero, quizá como en ningún otro sector de la criminalidad, dada la capacidad de autoprotección de los sujetos implicados, la eficacia ha de buscarse extramuros del sistema penal. El núcleo de la lucha contra la corrupción pública se traslada de la política criminal *stricto sensu* al control político, por parte de la ciudadanía -primera interesada en eliminarla<sup>33</sup>-, y al administrativo, mediante instrumentos de seguimiento e inspección de la gestión pública que la hagan más transparente<sup>34</sup>. No en vano el *Informe de la lucha contra la corrupción en la Unión Europea*, elaborado por el GRECO para 2014, advirtió que, aunque en España se habían adoptado ciertas medidas anticorrupción adecuadas, era preciso, para ser plenamente efectivos, complementarlas “*con un planteamiento coherente ... que vaya más allá de medidas puramente legislativas para abordar la corrupción de forma global*”<sup>35</sup>.

En el ya referenciado (ver supra n. 12) baremo de 2016 sobre la corrupción, Transparencia Internacional realiza, dirigiéndose expresamente a la Unión Europea, dos recomendaciones básicas: a) promulgar leyes de transparencia para regular el *lobbying*, organizar el registro público de quien ejerce estas prácticas, y garantizar y publicar información de fácil acceso social sobre las actividades de los *lobbies*; b) reducir la influencia del Gobierno sobre el poder judicial y sobre los fiscales, con el fin de asegurar la transparencia, e implementar un sistema objetivo de designación, traslado y destitución de jueces y fiscales<sup>36</sup>.

##### a)

España ha respondido a la primera recomendación en forma cicatera, desconociendo también la valoración que de la transparencia hace el Fondo Monetario Internacional: “*es un pre-requisito general para el correcto funcionamiento del mercado, pero también un componente nuclear de la política anticorrupción efectiva*”; de ahí la importancia de la transparencia en todos los niveles de las administraciones públicas,

---

<sup>33</sup> MEJÍAS RODRÍGUEZ, C.A., *Delitos asociados a la contratación económica*, Ediciones ONBC, La Habana, 2013, p. 7.

<sup>34</sup> MUÑOZ CONDE, F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 20ª edic., Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 873.

<sup>35</sup> GRECO-GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA, *Informe de la lucha contra la corrupción de la Unión Europea. 2014*, ed. Comisión Europea, Bruselas, p. 1. Accesible en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_chapter\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf). Consulta: 25.04.2017.

<sup>36</sup> Ver [http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/nota\\_prensa\\_barometro-2016.pdf](http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/11/nota_prensa_barometro-2016.pdf). Consulta: 25.04.2017.

pero especialmente en el poder legislativo, cuya vocación de tutela de los intereses públicos no puede ceder ante los intereses privados de los *lobbies*<sup>37</sup>.

En marzo de 2017, el Congreso de los Diputados aprobó una proposición de ley del partido en el Gobierno, que prevé, siguiendo las indicaciones del GRECO, la creación de un Registro Público “*de carácter obligatorio*”, en el que deberán inscribirse los grupos de interés, con constancia de las reuniones que cada uno de ellos celebre con los diputados y sus asesores y de la documentación intercambiada. Se trata, pues, de un mero registro, que no incluye las reuniones de los *lobbies* con los miembros del Gobierno, ni la “huella legislativa” o trazabilidad de las leyes, imprescindible para identificar los orígenes materiales de cada disposición, y que tampoco incorpora información económica sobre el *lobby*.

Estas tímidas medidas, que más que iniciativa anti-corrupción parecen respuesta formal dirigida a acallar las recomendaciones del GRECO y de Transparencia Internacional, no pueden ser eficaces para controlar la actividad de los *lobbies*, cuya importancia queda reflejada en el asunto Luxleaks: en los años de la crisis económica, 376 grandes empresas (Pepsi, IKEA, Burberry, Skype, Disney, Amazon, etc.) tributaron en Luxemburgo el uno por ciento de las ganancias declaradas. Muchísimo menos que si hubieran pagado sus tributos sobre los beneficios en los países donde se generaron esos beneficios. Cuatro grandes firmas de auditoría (KPMG, PwC, Deloitte y Ernst & Young) diseñaron y avalaron la operación. El señor Juncker, hoy presidente de la Comisión Europea, y con anterioridad ministro de finanzas y primer ministro de Luxemburgo (1995-2013) declaró a *Financial Times* en 2004: “*He hecho lobby personalmente para que estas empresas escogieran Luxemburgo como su base para operar en Europa y no me siento culpable ni creo que tenga que justificarlo*”<sup>38</sup>.

## b)

La segunda recomendación de Transparencia Internacional, la referida a la independencia de jueces y fiscales, coincide en lo esencial con el *Informe de la lucha contra la corrupción de la Unión Europea*, (GRECO), que revisa el cumplimiento de las once recomendaciones hechas a España en enero de 2014, dirigidas a reforzar la independencia de poder judicial y fiscalía, y a fomentar la transparencia de la actividad parlamentaria.

La valoración no arroja resultados halagüeños. El GRECO critica que la respuesta española es “*decepcionante*” y “*globalmente insatisfactoria*”, “*por no atender sus recomendaciones para fortalecer la independencia judicial*”, por la falta de interés por modificar el sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial y por el bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones sobre la independencia de los fiscales. En consecuencia, el GRECO recomienda evitar la intervención de las

---

<sup>37</sup> INTERNATIONAL MONETARY FUND. FISCAL AFFAIRS DEPT., *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, cit., pp. 4 y 17.

<sup>38</sup> Ver [http://www.elconfidencial.com/empresas/2014-12-14/guia-rapida-para-no-perderse-en-los-papeles-de-luxleaks\\_590143/](http://www.elconfidencial.com/empresas/2014-12-14/guia-rapida-para-no-perderse-en-los-papeles-de-luxleaks_590143/). Consulta, 25.04.2017.

autoridades políticas en cualquiera de las etapas del proceso de designación de los magistrados del Consejo, así como asegurar la transparencia de los *lobbies* que interfieren en la actividad parlamentaria<sup>39</sup>.

La percepción que de la independencia judicial en España tienen los organismos internacionales, viene corroborada por la percepción que, desde dentro del sistema, tienen los propios jueces.

Aunque jueces y magistrados, cuando se consideren “*inquietados o perturbados en su independencia*”, pueden acudir al Consejo General del Poder Judicial y al Ministerio Fiscal para que se siga el procedimiento adecuado o se promuevan las acciones pertinentes en su defensa<sup>40</sup>, la Red Europea de Consejos de Justicia, en sus informes de 2014 y 2015, refleja datos preocupantes: un 25% de jueces españoles afirman que, en los dos años investigados, algunos asuntos han sido asignados sin seguir las reglas de reparto, con el fin de influir en el resultado, y otro 25% no están seguros: ni afirman ni niegan; el 75% creen, y el 10% no están seguros, que algunos jueces han sido nombrados por razones distintas a su capacidad y experiencia (menos de un 15% están en total desacuerdo); cuando se trata de afirmar que la promoción de jueces responde a criterios espurios, 85% creen que así ha sido, y el 10% no están seguros (menos de un 5% están en total desacuerdo); solo el 38% están de acuerdo con la afirmación de que su independencia ha sido respetada por el Gobierno; y solo el 50% suscribe que ha sido respetada por el Consejo General del Poder Judicial; finalmente, el 50% cree que su independencia resulta afectada por la limitación de recursos a disposición del tribunal; un 25% no están seguros sobre este extremo<sup>41</sup>.

Si la lucha anti-corrupción requiere una magistratura independiente, sobre todo independiente de las autoridades políticas a las que, en su caso, debe juzgar, la independencia del Ministerio Fiscal es otro requisito *sine qua non* para afrontar el combate contra la corrupción política, que es combate contra sujetos detentadores de amplios poderes a cuya influencia perniciosa quizá le resulte difícil sustraerse al propio Ministerio Público.

Por más que en algún sector se siga reivindicando que la actividad de la Fiscalía “*no tiene por qué quedar absolutamente desconectada del resultado de las elecciones*”<sup>42</sup>, la dependencia respecto al poder ejecutivo del Fiscal General -y a través de él, de la

---

<sup>39</sup> GRECO-GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA, *Informe de la lucha contra la corrupción de la Unión Europea. 2014*, cit.

<sup>40</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial, art. 14.

<sup>41</sup> <http://www.poderjudicial.es/cgpj/fr/Themes/Relations-internationales/Relations-internationales-institutionnelles/Europe/Reseau-europeen-des-conseils-de-la-justice/Rapports-REJ/Resumen-de-los-informes-2014-2015-de-la-Red-Europea-de-Consejos-de-Justicia--1--Independencia-y-rendicion-de-cuentas-del-Poder-Judicial-y-de-la-Fiscalia--2--Estandares-judiciales-minimos-V--procedimientos-disciplinarios-y-responsabilidad-de-los-jueces---Español---Ingles-> Consulta: 25.04.2017.

<sup>42</sup> GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. “Halcones y palomas: la persecución penal de la corrupción y de la delincuencia económica”, en DEMETRIO CRESPO, E., y GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (dir.), *Halcones y palomas: corrupción y delincuencia económica*, Castillo de Luna. Ediciones Jurídicas, Madrid, 2015, p. 520.

policía judicial-, plantea serias dudas de compatibilidad con el modelo de división de poderes y, sobre todo, con el respeto al principio de legalidad que ha de presidir la actuación de los acusadores públicos, y más en materia de corrupción. Cuando el *status* constitucional del Ministerio Público se escora hacia la dependencia orgánica o funcional respecto al poder ejecutivo, “*toda investigación tendrá como pecado original esta dependencia*”, y topará tanto con la resistencia de los poderes investigados, de los que, a la postre, el Fiscal depende<sup>43</sup>.

La independencia, y vinculación al principio de legalidad, no puede pretenderse solamente de la cúspide<sup>44</sup>. Es imprescindible, igualmente, blindar la independencia de los acusadores públicos subordinados, frente a la eventual presión sobre criterios a seguir en un asunto concreto, ya proceda de instancias externas, ya proceda de la propia jerarquía del Ministerio Público<sup>45</sup>. Y todo ello, naturalmente acompañado de la implantación de los mecanismos legales necesarios para la efectiva exigencia de responsabilidad criminal a los miembros del Ministerio Fiscal, mecanismos que no pueden construirse con los mismos mimbres que conforman la prevaricación de los jueces o de los abogados. Esta exigencia se configura como “*irrenunciable*” en los ordenamientos que atribuyen al Fiscal la función de instructor en los procesos penales.

### c)

El catálogo de políticas públicas de prevención de la corrupción ha de incorporar medidas tendentes a acabar con el fenómeno coloquialmente conocido como “puertas giratorias”. Consiste en el tránsito a empresas privadas de altos servidores públicos que, en su condición de tales, tuvieron relación institucional con aquéllas. En ocasiones el acceso a la función pública vino precedido de actividad privada en los mismos sectores a los que, tras el paso por la Administración pública, se regresa.

El fenómeno no se circunscribe a un ámbito, político o económico, determinado: los comisarios de la Unión Europea -la cúspide ejecutiva- una vez abandonada esta, se dispersan por consejos de administración de importantes corporaciones cuyas actividades han estado, inevitablemente, relacionadas con las decisiones de la Comisión. Véanse algunos ejemplos: J. Barroso, ex-presidente de la Comisión, de la que sigue percibiendo una pensión mensual de 18.000 €, se ha integrado en el staff de Goldman Sachs; N. Kroes, ex-comisaria de Agenda Digital y de Competencia ha sido contratada por Bank of América, Merrill Lynch y, antes por Uber, a la que defendió desde el cargo acusando a Bruselas de “*defender a un cártel de taxistas*”; K. De Gucht, que lideró el inicio de negociaciones Unión Europea-USA sobre el TTIP (Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión), es miembro de consejos de administración de

---

<sup>43</sup> BUSTOS GISBERT, R., “Corrupción política y Derecho”, en BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., y LIBERATORE BECHARA, A.E., (coord.), *Estudios sobre la corrupción. Una reflexión hispano-brasileña*, Centro de Estudios Brasileños-Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013, p. 69.

<sup>44</sup> FERRANDIS CIPRIÁN, D., y TERUEL GARCÍA, I., “Corrupción y administración de justicia: una propuesta de reforma”, en JAREÑO LEAL, A. (dir.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 75-77.

<sup>45</sup> GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. “Halcones y palomas: la persecución penal de la corrupción y de la delincuencia económica”, cit., p. 521.

Merit Capital, de CVC Capital Partners y de Belgacom; J. Almunia, ex-comisario de la Competencia es colaborador de Ariston –a través de la Fundación Aristedi Merloni – y de Entel (multinationales energéticas italianas)<sup>46</sup>.

En España, hoy, cuarenta y seis altos cargos políticos se sientan en los consejos de administración de las grandes empresas que integran el Ibex 35, el índice selectivo de la Bolsa española. Trece proceden del Partido Popular, once del Partido Socialista, otros once son de origen extranjero. En efecto, como manifestación de la globalización, ocho compañías del Ibex 35 sientan al menos a un ex-político extranjero en su consejo. Ibedrola, por ejemplo, cuenta como consejera con Georgina Kessel, expresidenta de la Comisión Reguladora de Energía de México y ex-secretaria de Estado de Energía en ese país. Con una retribución que en 2016 superó los 500.000 euros es la extranjera mejor pagada del Ibex<sup>47</sup>.

Naturalmente, no se puede pretender que quienes han tenido responsabilidades políticas, pasen, al cesar en ellas, al ostracismo. Pero sí es necesario implementar medios para neutralizar la tentación de confundir intereses públicos y privados cuando la misma persona está alternativamente a ambos lados de la barrera.

Para evitarlo, en España, la *Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*, según aclara en su Preámbulo, diseña un marco jurídico “con vistas a garantizar que el ejercicio del cargo se realice con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas”. En aras de ese objetivo, la ley define lo que entiende por conflicto de intereses y articular un sistema de alerta temprana, de control y de sanción, en el que tiene un papel protagonista la Oficina de Conflictos de Intereses. En concreto, los altos cargos, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios *-lato sensu-* en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado. En ese plazo, quienes hubieran ocupado un puesto de alto cargo deberán declarar las actividades que pretendan realizar a la Oficina de Conflictos, que se pronunciará sobre su compatibilidad (art. 15).

El GRECO había advertido en 2014, en vigencia de la *Ley 5/2006*, predecesora de la actual, que las idas y venidas entre lo público y lo privado, “ilustran la necesidad de mejorar los mecanismos de verificación de bienes e intereses”<sup>48</sup>. Pero no parece que la nueva legalidad haya servido para garantizar la pretendida “ausencia de conflictos”. De hecho, la Oficina de conflictos de intereses ha concedido el 98% (377, frente a 7 rechazadas) de las solicitudes presentadas por ex-ministros, ex-secretarios de Estado,

---

<sup>46</sup> Ver [http://www.eldiario.es/economia/Barroso-Goldman-Sachs-escandalo-giratorias\\_0\\_538596250.html](http://www.eldiario.es/economia/Barroso-Goldman-Sachs-escandalo-giratorias_0_538596250.html) . Consulta: 25.04.2017.

<sup>47</sup> VÉLEZ, A.M., “La puerta giratoria se globaliza: el 24% de los expolíticos en consejos del Ibex son extranjeros”, en *Eldiario.es* 15.04.2017. Accesible en [http://www.eldiario.es/economia/giratoria-consejeros-extranjeros-expoliticos-ibex\\_0\\_630637459.html](http://www.eldiario.es/economia/giratoria-consejeros-extranjeros-expoliticos-ibex_0_630637459.html) . Consulta: 25.04.2017.

<sup>48</sup> GRECO, *Informe de la lucha contra la corrupción de la Unión Europea. 2014*, cit., p. 12.

ex-consejeros de organismo reguladores o ex-altos cargos militares para pasar a la actividad privada en los últimos diez años<sup>49</sup>.

#### **IV.2. Políticas criminales *stricto sensu*.**

La puesta en marcha de los medios que puede desplegar la política criminal *stricto sensu* dirigida a neutralizar la corrupción política ha de centrarse en el núcleo que identifica a este tipo de delincuencia: las autoridades o funcionarios que, instalados en el sistema, lo corrompan desde dentro.

España puede ser, en esta materia, un objeto idóneo para el estudio: la corrupción ha alcanzado niveles alarmantes y el devenir político ha deparado un peculiar *iter* con elecciones generales en 2015 y 2016 -y, entre ellas, un gobierno en funciones sin precedentes en la corta historia democrática española- más el derrumbe del bipartidismo y la consiguiente irrupción de nuevas y heterogéneas corrientes en el arco parlamentario. En ese marco dinámico, en febrero de 2016 se suscribe un pacto anticorrupción entre el Partido Socialista Obrero Español y Ciudadanos; otro entre el Partido Popular y Ciudadanos en agosto del mismo año, y en febrero de 2017, Ciudadanos presenta en el Congreso de los Diputados una proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes.

En esos documentos, y en otros que han tenido menos eco mediático, se proponen medidas anticorrupción que, en parte, coinciden en la reivindicación de objetivos relevantes: inhabilitación/suspensión de políticos formalmente acusados de delitos de corrupción con enriquecimiento, desde que se dicte auto firme de apertura del juicio oral o, según el partido proponente, desde el auto de imputación; prohibición de indultos a condenados por corrupción política; protección de los denunciantes de estos delitos; criminalización del enriquecimiento ilícito; eliminación de plazos máximos -considerados un “obstáculo” a la investigación- para concluir la instrucción penal; garantía de independencia para secretarios/interventores en la Administración local; revisión, en línea de ampliación de los tipos, del delito de financiación ilegal de partidos políticos; tipificación de las falsedades en las cuentas anuales de los partidos políticos; eliminación de aforamientos, etc.

A continuación se examinan, sin pretensiones de exhaustividad, algunas de estas propuestas.

##### **IV.2.1. Tipificación.**

La regla general en Derecho comparado es la tipificación de prácticamente todos los delitos que responden al denominador común de corrupción política<sup>50</sup>. Todos ellos

---

<sup>49</sup> MATEO, J.J. y SEVILLANO, E.G., “Partidos y expertos piden reformar la regulación de las incompatibilidades”, en *El País*, 18.04.2017. Accesible en [http://politica.elpais.com/politica/2017/04/11/actualidad/1491918937\\_808225.html](http://politica.elpais.com/politica/2017/04/11/actualidad/1491918937_808225.html) . Consulta: 25.04.2017.

<sup>50</sup> REÁTEGUI SÁNCHEZ, J. “Los delitos de corrupción de funcionario y criminalidad organizada”, en *Revista de Derecho Penal. Delitos contra la Administración Pública-II*, 2004 (2), Buenos Aires, pp.317.

están contruidos en torno a la figura de la autoridad o funcionario que, en el ejercicio de su cargo, actúa favoreciendo intereses privados, propios y/o ajenos, en detrimento de los públicos, cuya tutela y promoción tiene asignados<sup>51</sup>.

Mas la tipificación penal de una conducta no comporta, por sí sola, el éxito en su erradicación y es común atribuir al Derecho penal sustantivo, con toda razón en este caso, eficacia escasa en la lucha contra la criminalidad. Las limitaciones se sitúan ya en el planteamiento inicial: si se buscan respuestas jurídico-penales efectivas, que no sean únicamente expresión simbólica, se impone un cambio de paradigma. Quien quiera, en el siglo XXI, ganar esta batalla “*tendrá que utilizar algo más que lanzas y piedras, y valerse de un arsenal más sofisticado*”, desarrollando particulares criterios de imputación y especiales conceptos, idóneos para integrar un Derecho penal de la función pública<sup>52</sup>, asentado en dos pilares básicos: tutela de esta, concebida como servicio a los ciudadanos, y responsabilidad penal específica de los servidores públicos, considerando tal a todo sujeto con capacidad para tomar o condicionar decisiones que repercutan materialmente en los intereses confiados a la Administración<sup>53</sup>.

**a)**

Es en este contexto argumental en el que se debe situar el debate sobre la criminalización del denominado enriquecimiento ilícito, que, en la acepción más aceptada, consiste en el incremento patrimonial no justificado del funcionario, autoridad o empleado público (CP de El Salvador, art. 333).

Se trata de una figura delictiva que goza de amplia acogida en los ordenamientos latinoamericanos (CP de la Nación Argentina, art. 268 (2); CP Federal de los Estados Unidos Mexicanos, art. 224; Venezuela, Ley Contra la Corrupción, artículos 43 y 73, etc.). No existe, por el contrario, en el CP español, y en el de Costa Rica implica, separándose de la mayoría de ordenamientos latinoamericanos, aceptación de dádiva o promesa de dádiva o utilización con finalidad lucrativa de información privilegiada (art. 353).

Pero, en general, los preceptos incriminadores del enriquecimiento ilícito terminan castigando no el incremento patrimonial en sí, sino la ausencia de su justificación, con la consiguiente inversión de la carga de la prueba. Así, el debate sobre su constitucionalidad sigue abierto<sup>54</sup>, aunque la doctrina mayoritaria se inclina por

---

<sup>51</sup> ACALE SÁNCHEZ, M., “Delitos contra la Administración Pública (II)”, en TERRADILLOS BASOCO, J.M. (coord.), *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial. Delitos contra la colectividad, las administraciones públicas y los valores constitucionales*, Tomo IV, Editorial Jurídica Continental, San José (Costa Rica), 2017, p. 247.

<sup>52</sup> MEINI, I., *Delitos contra la Administración Pública*, USAID, Ciudad de Guatemala, 2008, p. 7.

<sup>53</sup> VALEIJE, I., “Reflexiones sobre los conceptos penales de funcionario público, función pública y “personas que desempeñan una función pública”, en *Cuadernos de Política Criminal*, 1997 (62), Madrid, p. 498.

<sup>54</sup> MORENO CARRASCO, F., y RUEDA GARCÍA, L., *Código Penal de El Salvador Comentado.2.*, Consejo Nacional de la Judicatura. San Salvador, s/d, marginal 1093.

negarla, “*porque contrarían principios elementales de respeto a los imputados*”<sup>55</sup>, hasta constituir una auténtica “*barbaridad jurídica*”<sup>56</sup>.

No ya en el plano de la constitucionalidad sino en el del pragmatismo político-criminal, se argumenta la conveniencia de “*introducir un tipo penal, que si bien presenta evidentes carencias desde un punto de vista garantista, se conformaría, en el estado de cuasi emergencia en el que nos encontramos, como el más eficaz e incisivo de todos los instrumentos jurídico-penales de lucha contra la corrupción*”<sup>57</sup>. La apelación a razones de emergencia comporta asumir la consecuencia, no solo el riesgo, de admisión de instituciones antigarantistas que, superada la coyuntura, se consolidan *ad aeternum*. Lo que puede resultar miope, o, incluso, suicida<sup>58</sup>.

Además de estas objeciones, hay que anotar que buena parte de los efectos que se esperan de la tipificación autónoma del enriquecimiento presuntamente ilícito, pueden ser alcanzados mediante una aplicación eficaz del decomiso de los frutos del delito. Este, para ser eficiente, no necesita romper los principios constitucionales del proceso penal, adoptando la forma de decomiso por indicios (CP español, art. 127 *quinquies*), que recae sobre los bienes generadores de un enriquecimiento (presuntamente) ilícito. Lo que se requiere es que los agentes -policiales y fiscales- de control cuenten con medios y con voluntad política de perseguir los beneficios (probados) del delito allí donde se encuentren, actuando por encima de fronteras y penetrando en el pozo oscuro de los paraísos fiscales. Mientras estos, engrasados por la banca convencional y “libre de toda sospecha”, sigan blindando la opacidad de clientes y operaciones, la persecución penal del enriquecimiento ilícito no solo será ineficaz, sino también negativa, en la medida en que enerva garantías penales imprescindibles en los sistemas democráticos.

## **b)**

Es condición de eficacia de las estrategias anticorrupción que, lejos de limitarse al aparato administrativo, se extiendan a todos los agentes que, *de facto*, tienen facultades de decisión en la materia. Y dada la centralidad de los partidos políticos entre

---

<sup>55</sup> MEDINA SALAS, M.A., “Consideraciones sobre la inconstitucionalidad del delito de enriquecimiento ilícito”, en *Capítulo Criminológico*, 2009 (1), Maracaibo (Venezuela), p. 151.

<sup>56</sup> CHIARA DÍAZ, C., “Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados”, en *Código Penal Comentado*, Revista Pensamiento Penal, 2013, Buenos Aires, p. 16. Accesible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/cpcomentado/37774-art-268-enriquecimiento-ilicito-funcionarios-y-empleados> . Consulta: 25.04.2017.

<sup>57</sup> FERNÁNDEZ TERUELO, J.G., “El fenómeno de la corrupción e España: respuesta penal y propuestas de reforma”, en PUENTE ABA, L.M., (edit.), *Economía y Derecho Penal en Europa: una comparación entre las experiencias italiana y española. Actas del Congreso hispano-italiano de Derecho Penal Económico*, Universidade da Coruña, A Coruña, 2015, p. 74.

<sup>58</sup> VIGANÒ, F., “I delitti di corruzione nell’ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte, e su quel che resta da fare”, cit., p. 109.

las instituciones de los sistemas democráticos<sup>59</sup>, su protagonismo no puede quedar marginado.

El CP español, en respuesta a la recomendación efectuada por Transparencia Internacional España en 2014 sobre medidas a tomar contra la corrupción política, - entre las cuales solo una era de naturaleza penal: criminalización de la financiación ilegal de los partidos políticos-, fue reformado por la Ley Orgánica 1/2015, que introdujo este delito<sup>60</sup>. Antes, la Ley Orgánica 7/2012 había modificado el art. 31 bis CP, abriendo la posibilidad de exigencia de responsabilidad criminal, como si fueran una persona jurídica más, a los partidos políticos. La malhadada decisión pretende, en línea con el más puro populismo punitivista, aplicar a partidos políticos y sindicatos una respuesta penal nacida para hacer frente a la delincuencia organizada de las grandes corporaciones mercantiles, lo que garantiza su inidoneidad preventiva<sup>61</sup>.

Los actuales artículos 304 bis y 304 ter del CP español incorporan las nuevas tipificaciones, con el fin de *“dar respuesta penal a la necesidad de definir un tipo penal específico para estos actos delictivos”*. La doctrina ha podido señalar, sin embargo, aspectos notoriamente mejorables: la tipificación se limita a ciertas modalidades de donaciones ilegales de carácter privado, dejando al margen comportamientos vinculados a la financiación ilegal, como el falseamiento de cuentas, la doble contabilidad o la ocultación de activos; el tipo básico solo prevé pena de multa sin que ninguna de las modalidades típicas esté castigada con inhabilitación especial; la definición de los comportamientos prohibidos se realiza mediante remisiones *in totum* a la *Ley Orgánica de Financiación de Partidos Políticos*, con las dificultades aplicativas que tal técnica comporta; y no se criminalizan modalidades de financiación ilegal que, valorativamente, son equiparables en gravedad, si no superiores, a las criminalizadas: es el caso de las condonaciones de créditos, las operaciones asimiladas, las donaciones inferiores a 50.000 euros efectuadas por personas físicas que, en ejercicio de una actividad económica o profesional, tengan un contrato vigente con el sector público, las donaciones ilegales de bienes inmuebles, o la financiación ilegal a través de fundaciones instrumentales a los partidos<sup>62</sup>.

#### IV.2.2. Punición.

##### a)

---

<sup>59</sup> MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Marcial Pons, Madrid, 2015, 112.

<sup>60</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Corrupción, globalización y Derecho Penal Económico”, cit., pp. 34-35.

<sup>61</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F.J. (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 174.

<sup>62</sup> HAVA GARCÍA, E., “Financiación ilegal de partidos políticos”, en TERRADILLOS BASOCO, J.M. (coord.), *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial. Delitos contra la colectividad, las administraciones públicas y los valores constitucionales*, Tomo IV, Editorial Jurídica Continental, San José (Costa Rica), 2017, pp. 19-20.

En el ámbito de las sanciones penales, parece necesario, en principio, que no se cierre el recurso a las penas privativas de libertad<sup>63</sup>, y que las legalmente previstas sean susceptibles de cumplimiento efectivo. No es necesario que se ejecuten siempre intramuros, pero sí que exista una posibilidad creíble de que así ocurra, lo que resultará relevante para el delincuente “de cálculo”.

Seguir la línea punitiva del CP español, generalizada por otra parte en Derecho comparado, de reservar para los delitos de corrupción sin enriquecimiento - señaladamente, prevaricación- penas de inhabilitación especial, prescindiendo de la prisión, es tanto como renunciar anticipadamente a cualquier efecto preventivo general, puesto que la amenaza penal queda reducida a nada cuando se limita a privar del ulterior acceso a cargos públicos a los que, en la práctica, el funcionario corrupto ya no podrá acceder. También se renuncia a la prevención especial: las penas de inhabilitación especial, tal como se vienen aplicando con el mínimo alcance posible, no evitan la re-colocación del condenado en los circuitos públicos, tal como prueba el omnipresente mecanismo de las “puertas giratorias” (el inhabilitado para un puesto en la Administración pública accede a otro, o asume funciones en la empresa privada que le mantienen en estrecho contacto con los ámbitos públicos en los que había delinquido).

La aconsejable ampliación de las posibilidades de aplicación de la pena privativa de libertad no es incompatible con las penas de inhabilitación del funcionario corrupto, siempre que sean de larga duración, aunque solo sea porque es necesario apartarlo del entorno que favoreció la comisión del delito<sup>64</sup>. También debe aplicarse la inhabilitación especial -junto a otras penas como prohibición de contratar con el sector público o de obtener ayudas o incentivos públicos- al particular, que, por consideraciones profilácticas elementales, debe ser separado del ejercicio de la actividad económica que hizo posible su contacto delictivo con la Administración pública<sup>65</sup>.

## b)

Desde BECCARIA, al menos, sabemos que solo puede tener efectos preventivos la pena cierta. Y desde MONTESQUIEU, la división de poderes es considerada uno de los elementos definidores del Estado democrático. Certeza de la pena y autonomía del poder judicial quedan en entredicho cuando el ejecutivo utiliza el derecho de gracia con largueza o arbitrariedad, de modo que pende sobre el poder judicial la eventualidad de que sus condenas, apoyadas en el principio de legalidad y jurídicamente argumentadas, queden en nada si así lo decide, en atención a criterios diferentes, otro poder del Estado. Simultáneamente, para un buen grupo de delincuentes la pena deja de ser una amenaza seria, que queda neutralizada por la probabilidad de beneficiarse de un indulto.

---

<sup>63</sup> JAREÑO LEAL, A., “La corrupción en la contratación pública”, en *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo*, 2013 (42), p. 18. Accesible en <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/45549/14-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>64</sup> VERGOTTINI, G., “Una road contro la corruzione”, cit.

<sup>65</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Mercado y Administración pública (Criminalidad económica y corrupción política”, cit., pp. 155-156.

Los indultos, en efecto, pueden venir avalados en casos excepcionales por razones válidas, pero pueden igualmente constituir un perverso expediente de características arbitrarias, demasiado sensible a la *“capacidad de presión e influencia política de quienes ejercen el poder político o económico o de los encargados de ejecutar sus instrucciones”*<sup>66</sup>. Se impone, pues, eliminar la posibilidad de que se concedan por la autoridad política a quienes delinquieron en el ejercicio de sus poderes públicos, que, paradójicamente, constituyen un núcleo de delinquentes *“sobrerrepresentado en la concesión de indultos”*<sup>67</sup>.

La casuística española aporta un revelador, y más que lamentable, ejemplo. En el año 2006 cuatro agentes policiales (mossos d'esquadra), detienen y torturan salvajemente a un ciudadano rumano, al que liberan cuando se convencen de su inocencia. La Audiencia Provincial de Barcelona condenó a tres de ellos por delitos de torturas y lesiones agravadas. Al cuarto, por un delito contra la integridad moral. El Tribunal Supremo, confirmó la sentencia, con leves modificaciones en las penas de prisión, que, no obstante, eran, por su duración, no susceptibles de suspensión. Solicitado el indulto, el Gobierno lo concedió parcialmente, redujo las penas a dos años de prisión, lo que hubiera podido servir para lograr la suspensión de la ejecución. Solicitada esta, la Audiencia sentenciadora mantuvo a los condenados en prisión por razones de *“repulsa y alarma social”*. El ejecutivo, con informe en contra de la Fiscalía General del Estado y de la Audiencia de Barcelona, concedió un segundo indulto, sustituyendo las penas de prisión por otras de multa, con la inmediata excarcelación de los condenados. Ciento ochenta jueces suscribieron un manifiesto denunciando que, en este caso, la decisión del Gobierno menospreció el trabajo de los agentes policiales que a diario cumplen con sus funciones constitucionales, incentivó comportamientos delictivos que deberían comportar la exclusión de los cuerpos policiales, constituyó una afrenta al Poder Judicial y, por último, supuso *“una actuación contra la dignidad humana al incumplir la obligación que incumbe al Estado de perseguir cualquier acto de tortura, sobre todo cuando es realizado por agentes a su servicio”*<sup>68</sup>.

La crítica ciudadana que reivindicaba un replanteamiento global de la institución del indulto y su supresión en materia de corrupción, dio lugar a que la Ley Orgánica 1/2015, disposición adicional 3ª, modificara la anterior Ley reguladora del ejercicio de la gracia de indulto -datada en 1870- estableciendo la obligación del Gobierno de remitir semestralmente al Congreso de los Diputados un informe sobre concesión y denegación de indultos.

---

<sup>66</sup> GEPC-GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL, *Una alternativa a algunas previsiones penales utilitarias. Indulto, prescripción, dilaciones indebidas y conformidad procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, p. 11. Accesible en [http://www.gepc.es/web/sites/default/files/ficheros/libro15\\_0.pdf](http://www.gepc.es/web/sites/default/files/ficheros/libro15_0.pdf). Consulta: 25.04.2017.

<sup>67</sup> ÁLVAREZ GARCÍA, F.J., “Las prioridades de la justicia criminal”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F.J. (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. p. 45.

<sup>68</sup> Ver <http://www.publico.es/espana/gobierno-indulto-mossos-torturadores-informes.html> . Consulta: 25.04.2017.

A pesar de que la reforma legal, por sus limitaciones, no permite afrontar el problema en su complejidad, lo cierto es que en la España constitucional el número de indultos, que alcanzó su cenit en 2011 (245) y 2007 (543), ha disminuido notablemente en los últimos años: 204 en 2013, 85 en 2014, 67 en 2015 y 27 en 2016.

Otra forma de ejercicio espurio del derecho de gracia es la representada por las regularizaciones o amnistías fiscales, que materialmente constituyen un incentivo a la defraudación fiscal, al blanqueo de activos y a la corrupción política, de la que provienen buena parte de los capitales regularizados. En España, el Real Decreto-ley 12/2012, de dudosa constitucionalidad<sup>69</sup>, premió, en la línea de otras amnistías fiscales acordadas por gobiernos anteriores, a los grandes infractores (presidente de la Generalitat de Catalunya, ministro de Economía, gerente del partido político en el Gobierno, etc.), permitiéndoles regularizar los capitales evadidos y gravando la operación con un tipo impositivo (10%, convertido en la práctica en un 3%) muy inferior al general: no solo se les otorgó inmunidad penal, también disfrutaron un tratamiento fiscal de favor<sup>70</sup>.

#### IV.2.3. Proceso penal.

Si el Derecho penal sustantivo está necesitado, por doquier, de un *aggiornamento* que permita un eficaz abordaje del combate a la corrupción política, el proceso penal no lo está menos. En España, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, nacida en 1882, ha sido víctima de continuas labores de parcheado -la última, por Ley 41/2015- que han difuminado sus perfiles originarios, pero no han sido capaces de implementar un engranaje procesal apto para afrontar con agilidad las modernas formas de delincuencia. La corrupción no es una novedad en nuestra realidad política, pero presenta hoy modalidades que ni remotamente pudieron estar entre los objetivos a los que apuntó el legislador de fines del XIX.

La generalización de la corrupción pública, la utilización del poder político para valerse de todos los resortes que hagan posible la maximización de la rentabilidad económica y que garanticen la impunidad; la frecuente condición de “aforados” de algunos de los responsables; la implicación –en el lado privado- de complejas estructuras empresariales, frecuentemente transnacionales, opacas para una justicia infradotada de medios; las dificultades de seguir el *iter*, también transnacional, de los instrumentos o efectos del delito; los obstáculos, insalvables en ocasiones, a la colaboración con la justicia por parte de testigos y peritos que ocupan en el organigrama administrativo puestos subalternos con respecto a sus perseguidos jefes, son, solo a título de ejemplo, algunos de los factores que obstaculizan materialmente la culminación de los procesos, evitando el pronunciamiento de sentencias condenatorias. Lo que es de lamentar

---

<sup>69</sup> ABEL SOUTO, M., “El blanqueo de dinero: problemática actual española, con anotaciones de Derecho comparado estadounidense”, en DEMETRIO CRESPO, E., y GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (dir.), *Halcones y palomas: corrupción y delincuencia económica*, Castillo de Luna. Ediciones Jurídicas, Madrid, 2015, pp. 158-159.

<sup>70</sup> TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Cuatro décadas de política criminal en materia socioeconómica”, en DEMETRIO CRESPO, E. (dir.), *Crisis financiera y Derecho Penal Económico*, Edisofer-BdeF, Madrid, 2014, pp. 62-63.

porque dejan en nada la presunta capacidad desincentivadora de la conminación penal dirigida a un “delincuente de cálculo”, que analiza costes y beneficios, riesgos y posibilidades, y que cuenta con la alta probabilidad de evitar la condena penal, y, si es que llega a pronunciarse, de eludir la ejecución de la pena carcelaria o pecuniaria, o de burlar el decomiso de los bienes.

**a)**

Con anterioridad fue objeto de comentario la importancia que cobran en la política criminal anticorrupción la independencia y autonomía judiciales. Que pierden solidez en la medida en que los procesos en que están implicados altos cargos, autoridades y funcionarios públicos, quedan confiados, no al tribunal al que corresponderían en razón de los hechos, sino, en razón de los sujetos enjuiciados, a otros órganos superiores, más receptivos a las indicaciones del poder ejecutivo.

El aforamiento, que es el nombre que recibe esta excepción a las reglas de determinación del tribunal competente, es admitido por el Derecho comparado de manera muy restringida: no existen aforados en Alemania, Reino Unido o USA, y en otros casos tal condición se limita al presidente de la república (Italia, Portugal) o se extiende al primer ministro y su gobierno (Francia). En España, por el contrario, el aforamiento está implantado con largueza: el presidente del Tribunal Supremo, al proponer una reflexión sobre la cuestión, reconocía la existencia de unos 250.000 aforados, de los cuales 232.000 son miembros de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Entre los demás, miembros de las instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas: familia real, políticos, miembros de las Carreras Judicial y Fiscal, integrantes de órganos como el Tribunal de Cuentas y el Consejo de Estado, Defensores del Pueblo estatal y autonómicos, etc<sup>71</sup>.

**b)**

Es igualmente necesario prescindir de adherencias extraprocesales que mistifican la tramitación de las causas. Ciertamente que el enjuiciamiento de la corrupción política suele presentar dificultades derivadas de la complejidad de los asuntos, pero que resultan potenciadas también, en ocasiones, por parte de las defensas empeñadas en enfangar el proceso o por parte de jueces con vocación de “estrella”, lanzados a la conformación de macro-procesos cuyos límites son indefinibles, a pesar de que la legislación procesal y la doctrina jurisdiccional permitan el enjuiciamiento en piezas separadas que rompan la denominada conexidad de conveniencia<sup>72</sup> y permitan llegar a dictar sentencias.

Para agilizar la justicia penal, en España la *Ley 41/2015*, ha modificado la Ley de Enjuiciamiento Criminal, flexibilizando los criterios de conexidad de causas, lo que facilita su tramitación separada y, por ende, más ágil. Pero también ha acortado los plazos de la instrucción penal (seis meses, como regla general), lo que ha generado en

---

<sup>71</sup> Ver <http://www.europapress.es/nacional/noticia-lesmes-revela-espana-hay-250000-aforados-distintos-grados-policias-politicos-jueces-20170315193212.html>. Consulta: 25.04.2017.

<sup>72</sup> REBOLLO VARGAS, R., y CASAS HERVILLA, J., “Reflexiones, problemas y propuestas para la investigación de la delincuencia económica”, en *Revista General de Derecho Penal*, Madrid, 2013 (19), pp. 5-6.

el colectivo de jueces el temor de que la reforma, actuando en su afán de celeridad a ultranza como indeseada “ley de punto final”, pueda redundar en el cierre apresurado de expedientes, especialmente los relacionados con la corrupción política en cuya tramitación el poder judicial tropieza con los obstáculos interpuestos por la propia administración investigada<sup>73</sup>.

**c)**

También coadyuvan a la ineficacia de la persecución penal los plazos de prescripción de delitos y penas excesivamente cortos, que premian la artificiosa e interesada prolongación de trámites por parte de quienes se sientan en el banquillo. En un sector de la criminalidad caracterizado por la opacidad y en el que se acumulan las dificultades objetivas de investigación y persecución, –y, entre ellas, el poder de que gozan los acusados- toda medida que eleve los plazos de prescripción para responder a la razonable reivindicación de que se ajusten, entre otros criterios, a la probable dificultad de la investigación y juzgamiento de los delitos a examen, debe ser bien valorada<sup>74</sup>.

Se ha considerado incluso la posibilidad declarar imprescriptibles los delitos de corrupción política de especial gravedad o recurrencia. Así lo propone un dictamen aprobado, por votación unánime, del Congreso peruano, que plantea la reforma del art. 41 de la Constitución, precepto que duplica la duración de los plazos de la prescripción cuando se trate de delitos contra el patrimonio del Estado<sup>75</sup>.

**d)**

Finalmente, y con carácter general, es indispensable dotar a la Justicia penal de medios idóneos proporcionales a la amenaza que representa la corrupción política. Más jueces, pero también más peritos especializados, más policía judicial experimentada en la materia y más recursos para las fiscalías anticorrupción<sup>76</sup>. Es obvio que mientras los corruptos cuentan con más medios para eludir la acción de la Justicia de los que tiene el sistema público para perseguirlos, la batalla contra la corrupción puede darse por definitivamente perdida.

La potenciación de medios técnicos y humanos incorporados al proceso penal aparece también como condición necesaria para acometer la superación de una de las tradicionales limitaciones de nuestro modo de afrontar la corrupción: la irrecuperabilidad de los fondos ilegítimamente sustraídos al control público. Las responsabilidades civiles son, en efecto, objeto de más que frecuente elusión, lo que, en delitos de enriquecimiento, supone tanto como desprestigiar los derechos de los

---

<sup>73</sup> Ver [http://politica.elpais.com/politica/2015/10/15/actualidad/1444895824\\_705434.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/10/15/actualidad/1444895824_705434.html). Consulta: 25.04.2017.

<sup>74</sup> GEPC-GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL, *Una alternativa a algunas previsiones penales utilitarias. Indulto, prescripción, dilaciones indebidas y conformidad procesal*, cit., p. 13.

<sup>75</sup> Ver [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/02/america/1488479220\\_991501.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/03/02/america/1488479220_991501.html). Consulta: 25.04.2017.

<sup>76</sup> REBOLLO VARGAS, R., y CASAS HERVILLA, J., “Reflexiones, problemas y propuestas para la investigación de la delincuencia económica”, cit., p. 18.

damnificados (en el caso de la corrupción política, los derechos de todos) y renunciar a los efectos preventivos derivados de la amenaza, dirigida al eventual delincuente, de evanescencia de la rentabilidad económica del delito.

## V. EPÍLOGO

Los valores políticos propios de los sistemas democráticos son meras declaraciones retóricas, que no dan lugar a derechos subjetivos de los ciudadanos, allí donde no se cuenta con una Administración eficiente que canalice los esfuerzos colectivos hacia la consolidación y potenciación de los objetivos constitucionalmente fijados.

La corrupción política, reverso de ese modelo de Administración, no sería viable en un entorno de conciencia social colectiva identificada con los valores y principios democráticos, intolerante con presuntos servidores públicos que son en realidad palafreneros de intereses privados incompatibles con aquellos, y decidida a castigar electoralmente a los candidatos corruptos o corruptores. De ahí que las estrategias político-criminales anticorrupción se vean obligadas a desplegar una amplia gama de instrumentos, entre los que los de naturaleza penal no pueden sino ocupar su lugar de *ultima ratio* y de intervención subsidiaria.

Con ese modesto alcance, urge la revisión de los catálogos de delitos y de las posibles sanciones, así como de las técnicas policiales y los procedimientos judiciales, para adecuar la respuesta penal a las características específicas de la corrupción política, de sus modos de actuación y autoprotección, y a la condición de autoridades y funcionarios.

En la conciencia de que la corrupción política, en cuanto delito, tipificado o tipificable en las leyes penales, es un problema jurídico y político-criminal, pero en cuanto destrucción de la ética colectiva, es un problema político-sociológico que refleja la degradación de una sociedad que no cree en los valores ni respeta las reglas que oficialmente proclama. La respuesta a la corrupción, en este nivel, *“exige recuperar lo que todavía está vivo de nuestro sistema de legitimidad y servirse de ello para recobrar los valores de la democracia mediante el expediente de podar lo que está muerto”*<sup>77</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABEL SOUTO, M., “El blanqueo de dinero: problemática actual española, con anotaciones de Derecho comparado estadounidense”, en DEMETRIO CRESPO, E., y GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (dir.), *Halcones y palomas: corrupción y delincuencia económica*, Castillo de Luna. Ediciones Jurídicas, Madrid, 2015, pp. 101-177.

ACALE SÁNCHEZ, M., “Delitos contra la Administración Pública (II)”, en TERRADILLOS BASOCO, J.M. (coord.), *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial. Delitos contra la*

---

<sup>77</sup> GARCÍA LÓPEZ, E. “La corrupción ¿Un problema jurídico o un estadio sociológico-moral?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, 2014 (35), p. 74.

*colectividad, las administraciones públicas y los valores constitucionales*, Tomo IV, Editorial Jurídica Continental, San José (Costa Rica), 2017, pp. 247-297.

ÁLVAREZ GARCÍA, F.J., “Las prioridades de la justicia criminal”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F.J. (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. pp.25-47.

AYUSO, J., “Los españoles quieren partidos más transparentes”, *El País*, 28.12.2014. Accesible en [http://politica.elpais.com/politica/2014/12/28/actualidad/1419790381\\_584427.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/12/28/actualidad/1419790381_584427.html) . Consulta: 25.04.2017.

BUSTOS GISBERT, R., “Corrupción política y Derecho”, en BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., y LIBERATORE BECHARA, A.E., (coord.), *Estudios sobre la corrupción. Una reflexión hispano-brasileña*, Centro de Estudios Brasileños-Universidad de Salamanca, Salamanca, 2013, pp. 57-72.

CAPELLA, J-R., “Contra la judicialización de la política”, en *Mientras tanto.e*, 2006 (42), Barcelona. Accesible en <http://www.mientrastanto.org/boletin-42/notas/contra-la-judicializacion-de-la-politica> . Consulta: 25.04.2017.

CHIARA DÍAZ, C., “Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados”, en *Código Penal Comentado*, Revista Pensamiento Penal, 2013, Buenos Aires, pp. 1-43. Accesible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/cpcomentado/37774-art-268-enriquecimiento-ilicito-funcionarios-y-empleados> . Consulta: 25.04.2017.

CIS, *Barómetro de Marzo 2017, Estudio nº 3170* .Accesible en [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2017/Documentacion\\_3170.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2017/Documentacion_3170.html) .Consulta, 25.04.2017.

DE LA MATA BARRANCO, N. J., *La respuesta a la corrupción pública. Tratamiento penal de la conducta de los particulares que contribuyen a ella*, Comares, Granada, 2004.

DEL MORAL GARCÍA, A., “Justicia penal y corrupción”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, 2016 (104), pp. 43-75.

DEMETRIO CRESPO, E., “Consideraciones sobre la corrupción y los delitos contra la Administración Pública”, en FERRÉ OLIVE, J.C., (edit.), *Fraude y corrupción en la Administración Pública. Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, vol. 3, ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002, pp. 173-192.

FEREJOHN, J. , “Judicializing Politics, Politicizing Law”, en *Law and Contemporary Problems*, 2002 (65), Durham, pp. 41-68 Accesible en <http://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol65/iss3/3> . Consulta: 25.04.2017.

FERNÁNDEZ TERUELO, J.G., “El fenómeno de la corrupción e España: respuesta penal y propuestas de reforma”, en PUENTE ABA, L.M., (edit.), *Economía y Derecho Penal en Europa: una comparación entre las experiencias italiana y española. Actas del Congreso hispano-italiano de Derecho Penal Económico*, Universidade da Coruña, A Coruña, 2015, pp. 55-76.

FERRANDIS CIPRIÁN, D., y TERUEL GARCÍA, I., “Corrupción y administración de justicia: una propuesta de reforma”, en JAREÑO LEAL, A. (dir.), *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Iustel, Madrid, 2014, pp. 63-87.

FERRÉ OLIVÉ, J.C., “Corrupción y delitos contra la Administración Pública”, en FERRÉ OLIVÉ, J.C., (edit.), *Fraude y Corrupción en la Administración Pública. Delitos financieros, Fraude y Corrupción en Europa*, vol. III, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2002, pp. 13-25.

GARCÍA LÓPEZ, E. “La corrupción ¿Un problema jurídico o un estadio sociológico-moral?”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, Madrid, 2014 (35), pp. 68-74.

GEPC-GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL, *Una alternativa a algunas previsiones penales utilitarias. Indulto, prescripción, dilaciones indebidas y conformidad procesal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014. Accesible en [http://www.gepc.es/web/sites/default/files/ficheros/libro15\\_0.pdf](http://www.gepc.es/web/sites/default/files/ficheros/libro15_0.pdf). Consulta: 25.04.2017.

GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. “Halcones y palomas: la persecución penal de la corrupción y de la delincuencia económica”, en DEMETRIO CRESPO, E., y GONZÁLEZ-CUÉLLAR SERRANO, N. (dir.), *Halcones y palomas: corrupción y delincuencia económica*, Castillo de Luna. Ediciones Jurídicas, Madrid, 2015, pp. 507-542.

GRECO-GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA, *Informe de la lucha contra la corrupción de la Unión Europea. 2014*, ed. Comisión Europea, Bruselas. Accesible en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_spain\\_chapter\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_spain_chapter_es.pdf). Consulta: 25.04.2017

HAVA GARCÍA, E., “Financiación ilegal de partidos políticos”, en TERRADILLOS BASOCO, J.M. (coord.), *Lecciones de Derecho Penal. Parte Especial. Delitos contra la colectividad, las administraciones públicas y los valores constitucionales*, Tomo IV, Editorial Jurídica Continental, San José (Costa Rica), 2017, pp. 13-30.

HAVA GARCÍA, E., “Gran Corrupción: estrategias para evitar su impunidad internacional”, en *Nuevo Foro Penal*, 2016 (87), Medellín, pp. 60-98. Accesible en <http://publicaciones.eafit.edu.co/indez.php/nuevo-foro-penal/article/view/4356>. Consulta: 25.04.2017.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. FISCAL AFFAIRS DEPT., *Corruption: Costs and Mitigating Strategies*, International Monetary Fund., 2016, pp. 1-43. Accesible en <http://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2016/12/31/Corruption-Costs-and-Mitigating-Strategies-43888>. Consulta: 25.04.2017.

JAREÑO LEAL, A., “La corrupción en la contratación pública”, en *Pasajes. Revista de pensamiento contemporáneo*, 2013 (42), pp. 14-21. Accesible en <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/45549/14-21.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Consulta: 25.04.2017.

MAROTO CALATAYUD, M., *La financiación ilegal de partidos políticos. Un análisis político-criminal*, Marcial Pons, Madrid, 2015.

MATEO, J.J. y SEVILLANO, E.G., “Partidos y expertos piden reformar la regulación de las incompatibilidades”, en *El País*, 18.04.2017. Accesible en [http://politica.elpais.com/politica/2017/04/11/actualidad/1491918937\\_808225.html](http://politica.elpais.com/politica/2017/04/11/actualidad/1491918937_808225.html) . Consulta: 25.04.2017.

MEDINA SALAS, M.A., “Consideraciones sobre la inconstitucionalidad del delito de enriquecimiento ilícito”, en *Capítulo Criminológico*, 2009 (1), Maracaibo (Venezuela), pp. 133-152.

MEINI, I., *Delitos contra la Administración Pública*, USAID, Ciudad de Guatemala, 2008.

MEJÍAS RODRÍGUEZ, C.A., *Delitos asociados a la contratación económica*, Ediciones ONBC, La Habana, 2013.

MORENO CARRASCO, F., y RUEDA GARCÍA, L., *Código Penal de El Salvador Comentado.2.*, Consejo Nacional de la Judicatura. San Salvador, s/d.

MUÑOZ CONDE, F., *Derecho Penal. Parte Especial*, 20ª edic., Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

NIETO MARTÍN, A., “De la Ética Pública al *Public Compliance*: sobre la prevención de la corrupción en las administraciones públicas”, en NIETO MARTÍN, A., y MAROTO CALATAYUD, M., (dir.), *Public Compliance. Prevención de la corrupción en administraciones públicas y partidos políticos*, Universidad de Castilla–La Mancha, Cuenca, 2014, pp. 17-42.

REÁTEGUI SÁNCHEZ, J. “Los delitos de corrupción de funcionario y criminalidad organizada”, en *Revista de Derecho Penal. Delitos contra la Administración Pública-II*, 2004 (2), Buenos Aires, pp. 309-352.

REBOLLO VARGAS, R., y CASAS HERVILLA, J., “Reflexiones, problemas y propuestas para la investigación de la delincuencia económica”, en *Revista General de Derecho Penal*, Madrid, 2013 (19), pp. 1-31.

RODRÍGUEZ MOURULLO, G., “Algunas consideraciones político-criminales sobre los delitos societarios”, en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1984 (III), Madrid, pp. 678-691.

SAAD-DINIZ, E., y GABRIEL RODRÍGUEZ, V., “Persecução penal da nova corrupção no marco brasileiro: a partir das transformações do delito de suborno até o novo olhar sobre a corrupção empresarial”, en *REB. Revista de Estudios Brasileños*, 2016 (4), Salamanca, pp. 147-159. Accesible en <https://reb.universia.net/article/view/1836/persecucion-penal-corrupcion-marco-brasileno-transformaciones-delito-cohecho-mirada-corrupcion-empresarial>. Consulta: 25.04.2017.

TANZI, V., y DAVOODI, H., *Corruption, Public Investment, and Growth. IMF Working Paper*, International Monetary Fund, 1997, pp. 1-23. Accesible en <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=2353.0>. Consulta: 25.04.2017.

TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Corrupción, globalización y Derecho Penal Económico”, en DEMETRIO CRESPO, E., y GONZÁLEZ-CUELLAR SERRANO, N. (dir.), *Halcones y palomas. Corrupción y delincuencia económica*, Castillo de Luna. Ediciones Jurídicas, Madrid, 2015, pp. 15 a 51.

TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Cuatro décadas de política criminal en materia socioeconómica”, en DEMETRIO CRESPO, E. (dir.), *Crisis financiera y Derecho Penal Económico*, Edisofer-BdeF, Madrid, 2014, pp. 45-78.

TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Mercado y Administración pública (Criminalidad económica y corrupción política”, en MEDINA CUENCA, A., (coord.), *El Derecho penal en tiempos de cambios. Libro Homenaje al profesor Luis Fernando Niño*, Unijuris, La Habana, 2016, pp. 144-176.

TERRADILLOS BASOCO, J.M., “Responsabilidad penal de las personas jurídicas”, en ÁLVAREZ GARCÍA, F.J. (dir.), *Estudio crítico sobre el Anteproyecto de Reforma Penal de 2012*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 171-177.

VALEIJE, I., “Reflexiones sobre los conceptos penales de funcionario público, función pública y “personas que desempeñan una función pública”, en *Cuadernos de Política Criminal*, 1997 (62), Madrid, pp. 435-498.

VÉLEZ, A.M., “La puerta giratoria se globaliza: el 24% de los expolíticos en consejos del Ibex son extranjeros”, en *Eldiario.es* 15.04.2017. Accesible en [http://www.eldiario.es/economia/giratoria-consejeros-extranjeros-expoliticos-ibex\\_0\\_630637459.html](http://www.eldiario.es/economia/giratoria-consejeros-extranjeros-expoliticos-ibex_0_630637459.html) . Consulta: 25.04.2017.

VERGOTTINI, G., “Una road contro la corruzione”, en *Percorsi Costituzionali*, CEDAM, Padova, 2012 (1/2). Accesible en <http://magna-carta.it/content/road-map-controllo-corruzione>. Consulta, 25.04.2017.

VIGANÒ, F., “I delitti di corruzione nell’ordinamento italiano: qualche considerazione sulle riforme già fatte, e su quel che resta da fare”, en PUENTE ABA, L.M., (edit.), *Economía y Derecho Penal en Europa: una comparación entre las experiencias italiana y española. Actas del Congreso hispano-italiano de Derecho Penal Económico*, Universidade da Coruña, A Coruña, 2015, pp. 77-110.