

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 9. Segundo Semestre 2019

ISSN 2444-2607. Págs. 161-175



Vicenta Tasa Fuster¹
Universidad de Valencia. España

La política pública contra la corrupción. El caso de la Comunidad Valenciana.



RECIBIDO: 8 de mayo de 2019
ACEPTADO: 10 de julio de 2019

RESUMEN: El futuro de las democracias pasa por mejorar su calidad, dejar atrás el neoliberalismo, hacer descansar el peso del sistema político en la ciudadanía y no en las élites, y garantizar un gobierno honrado, transparente, que rinda cuentas y persiga la corrupción y el fraude de manera activa. La multiplicación de casos de corrupción en España durante los años de la Gran Recesión ha contribuido a agrandar la crisis institucional española. La respuesta a este estado de cosa debe venir, esencialmente, de la política, en el sentido más noble y positivo del término. El objeto de este trabajo es realizar un análisis básico y descriptivo de la orientación de las políticas públicas contra la corrupción y el fraude del Gobierno Valenciano en los últimos años.

PALABRAS CLAVE: Corrupción, calidad democrática, transparencia, política, Gobierno valenciano.

CONTENIDOS: 1.- Introducción: la corrupción como problema político. 2.- La acción del Gobierno valenciano contra la corrupción y el fraude. 3.- Medidas hacia el entorno. 4.- Medidas de transparencia. 5.- Medidas contra la partitocracia. 6.- Algunas conclusiones.

¹ Vicenta Tasa Fuster es Doctora en Derecho Constitucional por la Universitat de València, y premio Extraordinario de Doctorado. Profesora del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Participa como directora y colaboradora en numerosos cursos y seminarios. Además, ha intervenido en diferentes congresos y formado parte de equipos adjudicatarios de proyectos de investigación en materia de políticas públicas, transparencia y gobierno abierto. También es profesora colaboradora del INAP y autora de diversas publicaciones sobre la materia.

NOTA: Este trabajo se ha realizado en el marco de los proyectos de investigación Sostenibilidad y competitividad urbanas en un contexto global. El área metropolitana de Valencia (CSO2013-46863-C3-1-R) y Estructura social, encuestas y elecciones (CSO2013-43054-R) financiados por la convocatoria 2013-Proyectos I+D+I-Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los retos de la Sociedad del Ministerio de Economía y Competitividad.

The public policy against corruption. The case of the Valencian Community.

ABSTRACT: The future of democracies needs to improve their quality of democracies, to leave neoliberalism behind, put the weight of the political system on citizens and not on elites. And needs to ensure an honest, transparent, accountable government and to pursue corruption and fraud actively. The high number of cases of corruption in Spain during the years of the Great Recession has helped to make bigger Spanish institutional crisis. The answer to this reality must come, essentially, from politics, in the most positive and noble sense of this term. The purpose of this paper is to perform a basic and descriptive analysis of the orientation of public policies against corruption and fraud of the Valencian Government in recent years.

KEYWORDS: Corruption, democratic quality, transparency, politics, Valencian Government.

La política pública contra la corrupción El caso de la Comunidad Valenciana

1. INTRODUCCIÓN: LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA POLÍTICO.

Como destaca Manuel Villoria (2018), nos encontramos en un reflujo autoritario intenso y la respuesta no pasa por mejorar las técnicas de gobernación, sino por más y mejor democracia. En el mismo sentido, Sánchez-Cuenca (2010) defendía la necesidad de dismantelar los nuevos competentes neoliberales que han desnaturalizado las democracias y vaciado su componente de participación igualitaria en los procesos políticos.

Aún más, la razón neoliberal estaría incrementando las desigualdades sociales y políticas, y en la dimensión representativa estaría debilitando la existencia de una correspondencia mínima entre las decisiones y los intereses de las elites políticas y la voluntad y los deseos de la población, lo que nos estaría acercando cada vez más a una democracia irrepresentativa (Máiz 2018: 175-177). Profundizar en la democratización de las sociedades democráticas: poner a la ciudadanía y su voluntad crítica en el centro del sistema político es esencial. Hay que pasar del igualitarismo formal de la base de la competición política pluralista, a un igualitarismo substantivo en la competición electoral y los procesos de toma de decisiones.

La democracia irrepresentativa supone que en la cúspide de nuestras sociedades dominan los intereses de una plutocracia más o menos reducida y que estos intereses se sobreponen a los colectivos. La batería de propuestas e iniciativas en todos los ámbitos de la acción política para evitar la degradación de las democracias ha de ser múltiple. En este sentido, ocupa una posición prioritaria la lucha contra la corrupción y el fraude, de manera activa, como mecanismo para fortalecer la política honesta y democrática.

Recientemente, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International (2018)² situaba a España como uno de los países de Europa occidental con peor nivel de percepción (58 puntos sobre 100), superando únicamente a Italia (52 puntos) en este ámbito geográfico. Cabe advertir, además, que en el análisis global que realiza Transparency International agrupando a los distintos países según las categorías de democracias plenas (*full democracies*), democracias imperfectas (*flawed democracies*), regímenes híbridos (*hybrid regimes*) y regímenes autocráticos (*autocratic regimes*) del Índice de Democracia de 2018 de *The Economist Intelligence Unit*³; los índices españoles de percepción de la corrupción están más cerca de la media de los países considerados como democracias imperfectas (49 puntos) que de la media de los países que serían democracias plena (75 puntos). Entre las 20 democracias plenas del mundo, de acuerdo con la metodología formalista y

² Transparency International. Corruption Perception Index 2018: www.transparency.org/cpi2018

³ The Economist Intelligence Unit. Democracy Index 2018: www.eiu.com/topic/democracy-index

discutible (Sánchez-Cuenca 2010) de *The Economist*, España únicamente tendría mejores índices de percepción de la corrupción que Costa Rica (56 puntos), Malta (54 puntos), y Mauricio (51 puntos).

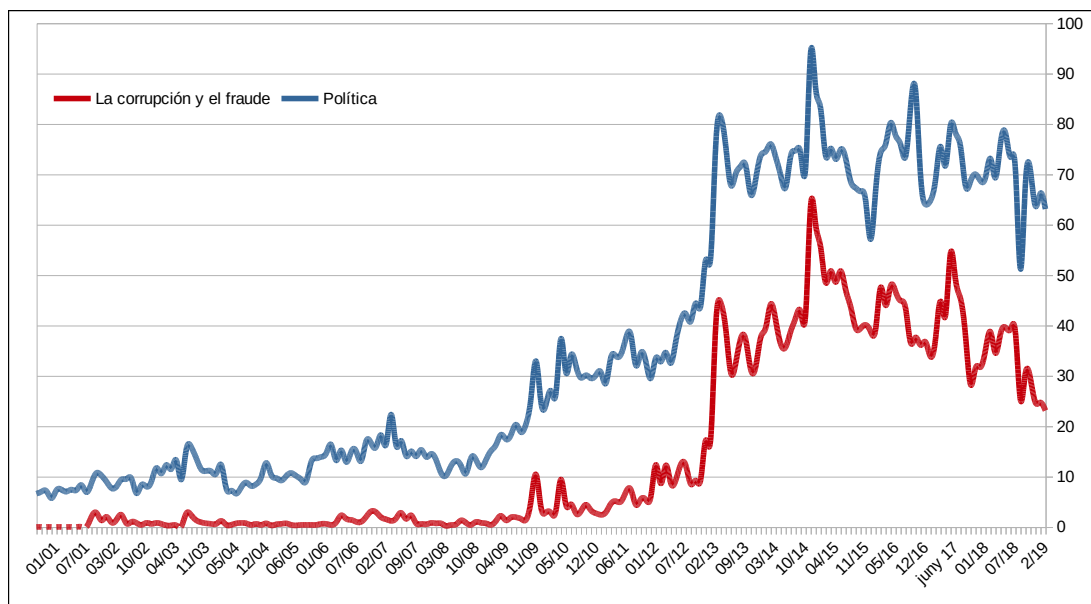
Uno año antes, en diciembre de 2017, con motivo del *Día Internacional contra la Corrupción* (fijado el 9 de diciembre por Naciones Unidas), la sección española de Transparency International, Transparencia Internacional España⁴, hacía un llamamiento a los partidos políticos y grupos parlamentarios para que consideraran la corrupción como una cuestión de Estado y tomaran medidas de manera conjunta y con carácter prioritario para combatir lo que consideraban, con razón, un problema político y una preocupación ciudadana de primera magnitud.

Hay que subrayar, en este sentido, que si analizamos las series mensuales de datos del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) sobre las preocupaciones de los españoles y las españolas, observamos que, de manera general, la percepción acumulada como problema importante del país de las cuestiones políticas (partidos, gobierno, políticos, inestabilidad política, corrupción, etc.) es baja durante la primera parte de la primera década del presente siglo, crece con el inicio de la percepción social de la crisis económica de la Gran Recesión y se dispara durante la legislatura 2011-2015, de la mano principalmente del rechazo ciudadano a la corrupción, iniciando un discreto descenso a partir de la primavera de 2015, pero manteniéndose en niveles altísimos (Gráfico 1). La corrupción es un problema grave para los españoles y las españolas, y si no se aborda rigurosamente contribuirá a debilitar, aún más, un sistema político que entró en crisis en 2010 y no tiene visos de ser capaz, a corto plazo, de renovarse de forma endógena y reformista.

⁴ Transparencia Internacional España 2017. Veinte medidas para prevenir y combatir la corrupción. Llamamiento de Transparencia Internacional España en el Día Internacional contra la Corrupción. transparencia.org.es/llamamiento-de-ti-espana-en-el-dia-internacional-contra-la-corrupcion-2/

La política pública contra la corrupción El caso de la Comunidad Valenciana

Gráfico 1. Evolución de la preocupación por la política y la corrupción en España (2001-2019)



Fuente: elaboración propia sobre los barómetros mensuales del CIS

Frente a la corrupción, Transparencia Internacional España proponía un conjunto de 20 iniciativas urgentes, además de pedir que los principales partidos políticos llegaran a un pacto integral y efectivo contra la corrupción.

Aunque las propuestas de Transparencia Internacional España, se dirigen esencialmente a las instituciones centrales del estado y los partidos de ámbito estatal o presentes en el parlamento estatal, sin considerar la dimensión autonómica del estado, nosotros tomaremos como hilo conductor analítico de nuestro trabajo de manera exclusiva las medias específicas que, en el ámbito de sus competencias, pueden ser objeto de iniciativas por parte de las instituciones de autogobierno de una comunidad autónoma, habida cuenta de que limitamos nuestro estudio a un ámbito estatal autonómico concreto, la Comunidad Valenciana.

En consecuencia, dividiremos las 20 medidas en dos categorías. Por un lado, las medidas que únicamente pueden tomarse en el ámbito estatal central. Por otro, aquellas en las que las comunidades autónomas tienen un campo de actuación que puede ser, ocasionalmente, importante.

Las de ámbito exclusivamente estatal central se refieren, sobre todo, a la Fiscalía y sumaban siete propuestas (medidas 14-20) que señalaban la necesidad de: elaborar un *Código Ético* de la Fiscalía; aumentar la autonomía de la Fiscalía respecto al Gobierno de España, acabando con la *dependencia financiera* de la Fiscalía del Poder ejecutivo y clarificando la relación entre el Fiscal general y el Gobierno; afrontar

seriamente la *escasez de recursos humanos y lentitud* en la Justicia; garantizar la transparencia en los *nombramientos* de la Fiscalía; reformar jurídicamente la *carrera Fiscal*; dar transparencia en los *planes de actuación* de los fiscales; y hacer posible la autonomía en la *dotación de nuevas plazas* de fiscales.

Corresponde exclusivamente a las instituciones estatales centrales establecer una prohibición legal de conceder indultos por corrupción para que los eventuales corruptos sepan que no van a tener ninguna posibilidad futura de una condonación legal de sus delitos a través de la figura del indulto. Y también tiene una dimensión estatal central la primera parte de la medida 5 que solicitaba mejorar diversas disposiciones legales en el ámbito sancionador, incluyéndose a tal efecto la figura del delito por *enriquecimiento ilícito*.

En el resto de las medidas propuestas por Transparencia Internacional España hay, en mayor o menor medida, una dimensión estatal autonómica y las citaremos, primero de manera general y posteriormente poniéndolas en relación con las políticas concretas del Gobierno valenciano o Consell de la Generalitat en la última legislatura.

La corrupción como problema colectivo permite múltiples aproximaciones analíticas. Hay estudios que centran su análisis en la corrupción como realidad socialmente construida (Berti 2018), otros en la configuración de la percepción colectiva sobre la corrupción (Palau y Davesa 2013), o sobre las lógicas que refuerzan o frenan este fenómeno en cada comunidad política (Mungiu-Pippidi 2015), e igualmente son habituales los que tratan de determinar los impactos en los resultados electorales y las valoraciones sociales de la política (Barreiro y Sánchez-Cuenca 2000, o Costas, Solé y Sorribas 2016). En los últimos años y en paralelo a los escándalos informativos por casos de corrupción, se han publicado en España excelentes trabajos colectivos como los dirigidos por Lapuente (2016) y por Rodríguez y Rodríguez (2017), y también ha habido trabajos que han comparado la lucha contra el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva histórica larga (Muñoz, Anduiza y Gallego 2016) o inmediata Villoria y Jiménez 2012a y 2012b, y también llevando a cabo análisis comparativos entre diferentes administraciones e instituciones (Fernández 2011, Villoria y Jiménez 2014a, Muñoz 2016).

Nuestra aproximación, sin embargo, será esencialmente descriptiva y centrada en conocer la orientación de las políticas públicas del Gobierno valenciano contra la corrupción y el fraude. Enmarcamos nuestro análisis enmarca dentro de la tradición de investigaciones orientados a desentrañar las actitudes de los actores y de las instituciones frente a la corrupción en cada momento histórico (Bowler y Karp 2004, Jiménez y Villoria 2008, Solé y Sorribas 2014, Villoria 2015a, o Obydenkova y Arpino 2018).

La política pública contra la corrupción El caso de la Comunidad Valenciana

2. LA ACCIÓN DEL GOBIERNO VALENCIANO CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE.

Las políticas públicas contra la corrupción no han tenido un desarrollo mínimamente sistemático y amplio en el conjunto de España y, de manera singular, en la Comunidad Valenciana. Los casos de corrupción o las campañas políticas acusando a una formación u otra de ser corrupta no han desembocado nunca en unas políticas públicas enérgicas y sistemáticas para combatirla y tratar de erradicarla.

Antes de la legislatura 2003-2007 y, sobre todo, 2007-2011, son pocos relativamente los casos de corrupción que se incorporan a la agenda mediática y afecten a la Comunidad Valenciana. Los que se refieren al Gobierno valenciano fueron aún más puntuales y se pueden limitar al cese fulminante de un consejero por sospechas de corrupción en 1989 y de otro después de que se abriera juicio por apropiación indebida en 1998. En ningún caso, sin embargo, se ponen en marcha políticas públicas concretas contra la corrupción.

Sin embargo, la multiplicación de casos y denuncias de corrupción en la legislatura 2007-2011 llevaron al Gobierno valenciano a establecer en 2012 (legislatura 2011-2015) una política de tolerancia y connivencia nula con los casos de corrupción, y de exigencia de dimisión inmediata respecto a los cargos políticos del Gobierno que pudieran verse involucrados en algún asunto que pudiera parecer de corrupción, lo fuera o no; a la vez que se declaraba la máxima voluntad de colaboración con la Fiscalía y la Justicia en todos los casos de corrupción abiertos que podían afectar a los responsables del Consell de la Generalitat de las dos legislaturas anteriores.

Se puede hablar, en consecuencia, que en estos momentos la lucha contra corrupción se incorpora a la agenda de trabajo del Gobierno; pero todavía no se establece una política pública valenciana contra la corrupción con objetivos, recursos e instrumentos legales y administrativos medianamente elaborados. Habrá que esperar a la legislatura 2015-2019 para poder hablar de la primera política pública por la transparencia y contra el fraude y la corrupción suficientemente elaborada y ambiciosa.

Para ver la magnitud de esta política, sus avances y limitaciones regresaremos a las once medidas y media que proponía en 2017 Transparencia Internacional España y a las que todavía no hemos hecho referencia. Las agruparemos en tres categorías: las proposiciones hacia el entorno de tipo ético y educativo, las propuestas de transparencia en las relaciones del gobierno y la administración con la sociedad, y las iniciativas que podríamos denominar contra la partitocracia para mejorar la legitimidad social de la administración, las instituciones públicas y el buen gobierno.

3. MEDIDAS HACIA EL ENTORNO.

Entre las medidas dirigidas a modificar el entorno, la ética de los actores políticos, la tipología de la cultura política y, en definitiva, la mirada social sobre las prácticas corruptas y fraudulentas, Transparencia Internacional España propone en la medida 12 aplicar decisiones en materia de educación. Se entiende que es la solución más efectiva a medio y largo plazo para prevenir la corrupción y cambiar la relación de la sociedad con los corruptos.

Las medidas educativas deberían llevarse a cabo en el conjunto de la ciudadanía y, de manera especial, en todos los niveles educativos, sean estos obligatorios o no, y consistirían en la introducción de conceptos y materias relacionados con la ética, los valores, la transparencia, la integridad y la prevención de la corrupción.

En este sentido, cabría señalar que el Gobierno valenciano a través de la Consejería de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación realizado seminarios, encuentros, debates especializados tratando de sensibilizar a la sociedad en dicha materia; si bien muchas de estas iniciativas iban dirigidas esencialmente al ámbito universitario. Igualmente, ha habido iniciativas puntuales y genéricas de la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte para sensibilizar en la materia en las aulas de enseñanza obligatoria.

Finalmente, la Agencia Valenciana de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, adscrita a las Cortes valencianas, también impulsa medidas de estudio y prevención en el ámbito educativo, si bien dirigidas principalmente hacia las universidades. Y, además, podríamos añadir que la propia existencia de un departamento del Gobierno valenciano dedicado a impulsar políticas públicas de transparencia y una agencia contra el fraude y la corrupción contribuyen por su mera existencia a sensibilizar, aunque sea minimamente, a la sociedad sobre este problema colectivo y la voluntad de combatirlo.

No se conoce, sin embargo, la existencia de planes generales de sensibilización social y educativa, con mecanismos de evaluación de resultados e idoneidad de las iniciativas.

4. MEDIDAS DE TRANSPARENCIA.

El núcleo principal de las medidas del Gobierno valenciano se ha producido en el espacio de las políticas de la transparencia y, en buena medida, cumpliendo, en su ámbito competencia correspondiente, las cinco medidas y media que proponía Transparencia Internacional España se orientaban en tres direcciones:

En el ámbito de la regulación legal, proponía la aprobación del *Reglamento de la Ley de Transparencia* (medida 6), la elaboración de una *Ley de protección a los denunciantes*, la *regulación de los lobbies* (medida 7) y el desarrollo de un régimen

La política pública contra la corrupción El caso de la Comunidad Valenciana

específico de infracciones y sanciones en la Ley de Transparencia (segunda parte de la medida 5).

En lo referente a funcionamiento administrativo ordinario, se solicitaba el cumplimiento por las instituciones públicas de la normativa legal sobre publicidad de sus contratos y licitaciones en la *Plataforma de Contratación del Sector Público* (medida 10).

Y, en lo que respecta a las empresas públicas, se proponía el cumplimiento de unas pautas de transparencia, integridad y rendición de cuentas a los ciudadanos por parte de las empresas de titularidad pública (medida 13).

Al respecto, cabe señalar que el Gobierno valenciano de la legislatura 2011-2015 aprobó la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, que entró en vigor el 9 de abril, justo unas semanas antes de las elecciones y de finalizar la legislatura. Esta ley fue modificada por el nuevo gobierno de la legislatura 2015-2019 con la intención de hacerla más efectiva y desarrollar el sistema valenciano de transparencia y establecer un régimen sancionador más preciso, mediante la Ley 2/2016, de 4 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana.

La Ley de transparencia de 2016 será inmediatamente desarrollada mediante el Decreto 56/2016, del Consell, de 6 de mayo, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno; posteriormente modificado por el Decreto 65/2018, de 18 de mayo, del Consell, por el que se desarrolla la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de incompatibilidades y conflictos de intereses de personas con cargos públicos no electos.

Por lo que se refiere a la protección de denunciantes que demandaba Transparencia Internacional España, cabe subrayar que la Agencia Valenciana de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, constituida por la Ley 11/2016, de 28 de noviembre de la Generalitat permite otorgar, por parte de la Agencia, el estatus de denunciante protegido (art. 14).

Del mismo modo, de acuerdo con las veinte reclamaciones de Transparencia Internacional, el Gobierno valenciano ha regulado los grupos de interés, mediante la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunidad Valenciana.

Hay que destacar también que tanto la legislación valenciana de transparencia como la de buen gobierno y lucha contra el fraude y la corrupción regulan mecanismos de sanción por el incumplimiento de las obligaciones legales.

En consecuencia, podríamos afirmar que, en el Gobierno Valenciano, en el ámbito de sus competencias ha estado a la altura de las demandas de regulación jurídica de transparencia que planteaba Transparencia Internacional en 2017. Y lo mismo habría

que decir, aunque más matizado, ya que son procesos en marcha y más diversos, en lo que se refiere a las demandas de más transparencia en los procedimientos administrativos de publicidad de la contratación y de transparencia en las empresas públicas.

En este sentido, la Generalitat ha mejorado los índices de cumplimiento de la normativa referida a la publicidad de sus contratos públicos y de publicación de los contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y ha avanzado, con más dificultades, en la consolidación de pautas de transparencia, integridad y rendición de cuentas a los ciudadanos en todas sus empresas públicas de la Generalitat Valenciana. A lo que hay que añadir la importante reducción de la discrecionalidad en la contratación pública, según las comparecencias públicas de miembros del Gobierno en el parlamento valenciano.

Las políticas públicas de transparencia han sido en muchos aspectos nucleares en el Gobierno valenciano de la legislatura 2015-2019. De hecho, además, de las medidas que se ajustan a las medidas de Transparencia Internacional España, hay que destacar la creación del Consejo de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno aprobada por el Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell.

Y, como complemento del buen gobierno y la transparencia hay que citar también la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de Incompatibilidades y conflictos de interés de personas con cargos públicos no electos, cuyo reglamento se aprobó en mayo de 2018.

O la creación de mecanismos informativos como el Portal de Transparencia GVAOberta a través de internet, la accesibilidad de la información de las cuentas bancarias de la Generalitat, que incluye los saldos y movimientos contables del sector público instrumental, o que también sean públicas las actas de las reuniones plenarios del Consell o los estudios demoscópicos realizados por el Consell.

En colaboración con la Universidad Politécnica de Valencia se está trabajando en la creación de sistema de alertas tempranas para la prevención de la corrupción y se prevé que en la próxima legislatura, en colaboración con la Universidad de Valencia se investigue en las formas para detectar delitos financieros y blanqueo de capitales con la finalidad de ayudar a jueces de instrucción y fiscales en materia de asesoramiento y formación en cuestiones económicas, contables, financieras y estadísticas.

Podemos considerar, por lo tanto, que las políticas de transparencia del Gobierno valenciano han ido más allá de las propuestas que realizaba Transparencia Internacional España e indican que la voluntad política de la Generalitat, incipiente y muy restringida en la legislatura 2011-2015, ha recibido un impulso decidido en la legislatura 2015-2019.

La política pública contra la corrupción El caso de la Comunidad Valenciana

5. MEDIDAS CONTRA LA PARTITOCRACIA.

Las últimas cinco medidas que proponía Transparencia Internacional en 2017 y estamos analizando hacen referencia a la necesidad de reducir el poder directo o indirecto de la partitocracia, en tres ámbitos diferentes:

En el espacio concreto de la organización político-institucional, se proponía la *despolitización* de los órganos constitucionales o, en el ámbito autonómico, órganos estatutarios (propuesta 1), y una reducción significativa del número de *aforados* (ningún país en Europa tiene tantos aforados como España), así como las características del aforamiento, limitándolo exclusivamente a las actividades y actuaciones relacionadas con el correspondiente cargo público (propuesta 2).

En el ámbito estrictamente administrativo, se instaba a estrechar los márgenes del clientelismo político mediante una drástica reducción de los *cargos de libre designación* de la administración y de las empresas públicas, pasando a basarse esencialmente su designación en los principios de publicidad, mérito y capacidad (propuesta 4).

Finalmente, en la dimensión político-partidista, Transparencia Internacional proponía que *las formaciones políticas fueran transparentes*, ya que se entendía como necesario que aumente la transparencia (tanto externa como interna) de los partidos y de las entidades perimétricas de los mismos (fundaciones, etc.), siguiendo de esta forma las recomendaciones del GRECO o Grupo de países del Consejo de Europa contra la Corrupción (propuesta 9).

Lo cierto es que en el ámbito partitocrático tanto las posibles iniciativas gubernamentales de carácter organizativo e institucional, como las iniciativas de partidos o grupos parlamentarios han sido bastante escasas y limitadas.

Es cierto que se aprobó la Ley 8/2016, de 28 de octubre, de la Generalitat, de Incompatibilidades y Conflictos de Intereses de Personas con Cargos Públicos no Electos; desarrollada mediante el Decreto 65/2018, de 18 de mayo, del Consell. Y que se aprobó también el Decreto 95/2016, de 29 de julio, del Consell, de regulación, limitación y transparencia del régimen del personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat.

Sin embargo, es más cierto que las instituciones estatutarias funcionan como lo hacían anteriormente y no ha habido ninguna iniciativa legislativa para modificar la forma de elección: independiente en el caso de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, y en función de las mayorías parlamentarias y la voluntad de los partidos el resto (Consell Valencià de Cultura, Sindicatura de Greuges, Sindicatura de Comptes y Consell Jurídic Consultiu). Y del mismo modo, a pesar de que ha habido algún debate público y propuesta partidista, no se ha alterado el régimen de aforamiento de los diputados y diputadas del parlamento autonómico. Y más aún el número de altos cargos y asesores, directivos de empresas públicas por designación política y

de funcionarios públicos de libre designación se mantiene como en el gobierno de la legislatura anterior, sin que haya habido ninguna iniciativa para la regulación de la función directiva y la partidocratización de la dirección de la gestión concreta, en contra de lo que sería razonable (Ramió, 2012).

Por su parte, si bien las Cortes valencianas han obligado al registro de bienes y recursos de los diputados y las diputadas, los partidos valencianos, tanto de ámbito estatal como de dimensión valenciana no han desarrollado sistemas de transparencia en materia económica, aunque si pueda haber experiencias concretas de participación política, especialmente mediante primarias, medianamente transparentes a los medios de comunicación convencionales y las redes sociales.

6. ALGUNAS CONCLUSIONES.

Nuestro trabajo tenía como objetivo describir, de manera somera y sin llevar a cabo un análisis comparativo con otros espacios políticos, la orientación de las políticas públicas contra el fraude y la corrupción del Gobierno valenciano durante los últimos años. Hemos tomado como guía de aproximación las propuestas regeneradoras realizadas por Transparencia Internacional España en diciembre de 2017 y, dejando al margen aquellas que eran radical y exclusivamente competencia de las instituciones políticas centrales del Estado, hemos considerado el resto como una orientación para determinar los espacios y las características de las políticas públicas (y la regulación legal) en la materia.

En este sentido, hemos comprobado que la práctica totalidad de las medidas propuestas por Transparencia Internacional y que podían influir en el Gobierno y las instituciones políticas valencianas podían agruparse en tres categorías: genéricas hacia el entorno, de transparencia y contra la partidocracia.

Respecto a las genéricas hacia el entorno, hemos observado iniciativas dispersas y puntuales, que, sin entrar en su calidad e impacto, se orientan en parte hacia el ámbito universitario, sin que se observe una estrategia elaborada y sistemática de sensibilización sobre la corrupción y el fraude, que sea positiva y no "antipolítica" y permita utilizar de manera más adecuada la experiencia de conocimiento acumulada y el conjunto de los recursos humanos y materiales.

Hemos comprobado igualmente que las políticas públicas de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y el fraude han tenido un desarrollo e implementación notablemente elevado, ambicioso y positivo en un gran número de casos. Si bien la información sobre contratación pública y ejecución de las previsiones contractuales todavía están desarrollándose.

Se observa, igualmente, que domina una concepción de la transparencia que pone el acento en el control y en una cierta desconfianza de los gestores públicos. Nada que objetar a este hecho, pues entendemos, como Madison (1788), que "si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernaran a

La política pública contra la corrupción El caso de la Comunidad Valenciana

los hombres, ningún control al Estado, externo o interno sería necesario". La idea de control del poder es básica en las democracias (Maravall 2003; Jiménez Asencio 2014). Sin embargo, la transparencia como control debería ser reforzada por la idea de transparencia como rendición de cuentas (Villoria 2015b) de manera honesta y general por parte del Gobierno valenciano en forma de facilitar el acceso a la información de la gestión, uso de las tecnologías digitales con datos detallados, históricamente homogéneos y comprensibles, y de sistemas de evaluación del rendimiento de las políticas públicas.

Finalmente, decir que en el ámbito de la influencia partidocrática en las instituciones estatutarias, en la administración y la dirección de la gestión, los aforamientos o la rendición de cuentas de los partidos políticos los avances respecto a las recomendaciones de Transparencia Internacional España han sido nulos.

El Gobierno valenciano dio pasos tímidos para contar con políticas públicas de transparencia y lucha contra el fraude y la corrupción en la legislatura 2011-2015, ha dado un impulso sensiblemente mayor, ambicioso y sistemático en la legislatura que ahora acaba (2015-2019); pero habrá que esperar a medio plazo para poder valorar la efectividad de las políticas, su éxito y los cambios que consolidan en la sociedad valenciana y en el modo de gobernar sus instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Barreiro, B., y Sánchez-Cuenca, I. 2000. "Las consecuencias electorales de la corrupción", *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, nº 4.
- Berti, C. 2018. "Rotten apples or rotten system? Media framing of political corruption in New Zealand and Italy", *Journalism Studies*, vol. 20, nº 11.
- Bowler, S., y Karp, J. A. 2004. "Politicians, scandals, and trust in government", *Political Behavior*, vol. 26, nº 3.
- Costas, E.; Solé, A., y Sorribas, P. 2012. "Corruption scandals, voter information, and accountability", *European Journal of Political Economy*, vol. 28, nº 4.
- Fernández, J. A. 2011. *El control de las Administraciones Públicas y la lucha contra la corrupción. Especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*. Madrid: Civitas, Thompson Reuters.
- Jiménez, F. 2014. "La corrupción en un país sin corrupción sistémica. (Un análisis de los casos Bárcenas, Palau y ERE)", en Estefanía, J. (ed.), *Informe sobre la democracia en España 2014*, Madrid: Fundación Alternativas.
- Jiménez, F., y Villoria, M. 2008. "Percepción social de la corrupción en España". *Anuario de la Facultad de Derecho de Universidad Autónoma de Madrid*, nº 12.
- Jiménez Asensio, R. 2014. "Los frenos del poder (una introducción al principio de separación de poderes y al control de las instituciones en los sistemas constitucionales)", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. Especial 99-100.
- Lapiente, Víctor (coor.) 2016. *La corrupción en España. Un paseo por el lado oscuro de la democracia y el gobierno*, Alianza Editorial, Madrid. Madrid: Alianza.
- Madison, J. 1788. "The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments", *The Federalist Papers*, núm. 51, <https://www.congress.gov/resources/display/content/The+Federalist+Papers#The+FederalistPapers-51>
- Máiz, R. 2018. "Crisis de la democracia y desigualdad", en Noemi Bergantiños y Pedro Ibarra (coord.), *Respuestas y propuestas de regeneración frente a la crisis de la democracia*. Madrid: Tecnos.
- Maravall, J.M. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.

La política pública contra la corrupción El caso de la Comunidad Valenciana

- Mungiu-Pippidi, A. 2015. *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muñoz, J. 2016. *La España corrupta. Breve historia de la corrupción (de la restauración a nuestros días, 1875-2016)*. Granada: Comares.
- Muñoz, J.; Anduiza, E., y Gallego, A. 2016. "Why do voters forgive corrupt mayors? Implicit exchange, credibility of information and clean alternatives", *Local Government Studies*, vol. 42, nº 4.
- Obydenkova, A. V., y Arpino, B. 2018. "Corruption and trust in the European Union and national institutions: changes over the great recession across European states", *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, nº 3.
- Palau, A. M., y Davesa, F. 2013. "The Impact of Media Coverage of Corruption on Spanish Public Opinion", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 144.
- Ramió, C. 2012. *La extraña pareja. La procelosa relación entre políticos y funcionarios*. Madrid: Catarata.
- Rodríguez, N., y Rodríguez, F. (coord.) 2017. *Corrupción y Desarrollo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Solé, A., y Sorribas, P. 2014. *Does corruption erode trust in government? Evidence from a recent surge of local scandals in Spain*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, Work Paper nº 14/26.
- Sánchez-Cuenca, J. 2010. *Más democracia, menos liberalismo*. Madrid: Katz.
- Villoria, M., y Jiménez, F. 2012a: "La corrupción en España (2004-2010): Datos, percepción y efectos", *Reis*, nº138.
- Villoria, M., y Jiménez, F. 2012b. "¿Cuánta corrupción hay en España? Los problemas metodológicos de la medición de corrupción (2004-2011)", *Revista de estudios políticos*, nº 156.
- Villoria, M. 2015a. "La corrupción en España: rasgos y causas esenciales", *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, nº 15.
- Villoria, M. 2015b. "La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones", *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, nº 7.
- Villoria, M. 2018. "La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia", en Lorenzo Cotino y Andrés Boix, *El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho*, ILETAMA, *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, núm. 27.

