

David García-García

Guillermo Santander-Campos (eds.)

# El laberinto de la corrupción

Claves para no perderse

Prólogo de Joaquim Bosch



siglo veintiuno  
editores

CIENCIAS SOCIALES

## El laberinto de la corrupción

Claves para no perderse

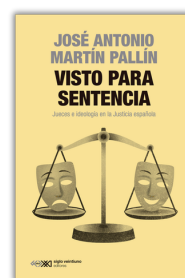
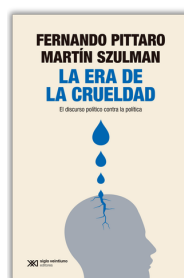
**David García y Guillermo Santander (eds.)**

La corrupción es uno de los problemas que más preocupa en España. Genera desconfianza en las instituciones, en los representantes públicos y en la democracia. Su carácter intrincado, confuso y multifacético, que trasciende a las prácticas ilegales, hace complejo entenderla y despierta dudas de distinta naturaleza.

¿Qué podemos entender por corrupción? ¿Cómo se mide y cuánto nos cuesta? ¿Qué sucede con la financiación de los partidos políticos? ¿Es corrupción que incumplan sus compromisos electorales? ¿Qué es el *lawfare*? ¿Cómo controlar las «puertas giratorias»? ¿Cómo se relacionan pobreza y corrupción? ¿Es corrupción negar la violencia machista? ¿Y degradar la sanidad pública o el acceso a la vivienda? ¿Qué papel juega la banca y las empresas hidroeléctricas? ¿Qué riesgos trae consigo la transición energética? ¿Cuáles son los delitos de corrupción en el código penal español?

**En *El laberinto de la corrupción*, un grupo de expertos de la academia, la judicatura, la administración pública y la sociedad civil responde a más de cincuenta preguntas para comprender este fenómeno y fomentar el debate en la ciudadanía.**

### Libros relacionados:



**Fecha de salida:** 09/03/26  
**Colección:** Ciencias sociales  
**Págs.:** 424  
**Tamaño:** 14 x 21 cm  
**ISBN:** 978-84-323-2181-8  
**Precio:** 22,90 €

**«Una guía excelente que aporta una luz imprescindible para comprender las dinámicas de las prácticas corruptas».**

**Del prólogo de Joaquim Bosch**

### David García-García

Es doctor en Derecho (Premio Extraordinario), investigador del Programa Interuniversitario en Cultura de la Legalidad y profesor en el Departamento de Derecho Internacional, Eclesiástico y Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid. Visiting Scholar en la Universidad de Notre Dame y Visiting Researcher en la Universidad de Cambridge, forma parte del equipo docente del E-learning Programme on Good Governance and Anti-corruption de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

### Guillermo Santander-Campos

Es doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y desde 2019 es profesor del Departamento de Historia, Teorías y Geografía Política de esta universidad. Es profesor invitado en diversos cursos de posgrado impartidos por entidades como la Universidad Carlos III de Madrid, el Instituto Universitario Ortega-Marañón y la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Ha trabajado como consultor experto para instituciones como la Secretaría General Iberoamericana y ha recibido diversos premios por su actividad investigadora.



# Ciencias Sociales

**David García-García**  
**Guillermo Santander-Campos (eds.)**

# **El laberinto de la corrupción**

**Claves para no perderse**

Prólogo de Joaquim Bosch



**siglo veintiuno**  
editores

**españa**  
siglo xxi editores  
www.sigloxxieditores.com  
travesía bellver, 2, 28039, madrid

**argentina**  
siglo xxi editores  
www.sigloxxieditores.com.ar  
guatemala 4824, c1425bup, buenos aires

**méxico**  
siglo xxi editores  
www.sigloxxieditores.com.mx  
cerro del agua 248, coyoacán, 04310, ciudad de méxico

---

Red Estatal en Cultura de la Legalidad y Lucha contra la  
Corrupción [3]. Ayuda RED2022-134265-T financiada por el  
Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades y la Agencia  
Estatal de Investigación (MICIU/AEI/10.13039/501100011033).



Programa Interuniversitario en Cultura de la Legalidad. 4Trust-cm  
(ref. PHS-2024/PH-HUM-65). Ayuda concedida por la Comunidad  
de Madrid en la convocatoria para Programas de actividades de I+D  
en Procesos Humanos y Sociales 2024.



**Comunidad  
de Madrid**

© 2026, David García-García, Guillermo Santander-Campos

© 2026, Siglo XXI de España Editores, S.A.  
Travesía Bellver, 2 - 28039 Madrid  
Tel (34) 676 22 28 70  
editorial@sigloxxieditores.com  
www.sigloxxieditores.com

Diseño de cubierta e interior: Sebastián Sánchez Yáñez

1ª edición en España: febrero de 2026

ISBN: 978-84-323-2181-8  
Depósito legal: M-26183-2025

Impreso en España. *Printed in Spain.*

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>13</b>
<i>Joaquim Bosch</i>	
<b>Introducción</b>	<b>19</b>
<i>David García-García y Guillermo Santander-Campos</i>	
<b>Capítulo 1. La corrupción: algunas cuestiones básicas</b>	<b>25</b>
1. ¿Qué es la corrupción?	27
<i>Javier Franzé</i>	
2. ¿Qué significa «estar corrompido»?	
Una cuestión relacional	33
<i>Carmelo Moreno</i>	
3. ¿Qué es la responsabilidad política?	38
<i>Javier Franzé</i>	
4. ¿Cuánto nos cuesta la corrupción?	45
<i>Isabel Wences</i>	
5. ¿Acaso la corrupción tiene víctimas?	50
Una mirada histórica	
<i>David García-García</i>	
6. ¿Se puede medir la corrupción?	57
<i>Manuel Villoria</i>	

**Capítulo 2. Corrupción y poderes institucionales** **63**

1. ¿Por qué la financiación de los partidos políticos ha sido y sigue siendo un foco permanente de corrupción? 65  
*Juan María Bilbao*
2. ¿La financiación privada de las campañas electorales y de los partidos políticos distorsiona el sistema democrático? 71  
*Carlos Alonso*
3. ¿Es corrupción incumplir un compromiso electoral? 79  
*Guillermo Santander-Campos*
4. ¿La inacción política puede ser corrupción? 85  
*Guillermo Santander-Campos*
5. *Lawfare*: ¿lucha contra la corrupción o destrucción del adversario? 91  
*Javier Franzé*
6. ¿Cómo prevenir la corrupción respecto de los parlamentarios? El código de conducta de las Cortes Generales 98  
*Yolanda Gómez*
7. ¿Hay corrupción en el acceso a la función judicial? 106  
*Natalia Vellilla*
8. ¿Cuándo hay corrupción en la burocracia? 112  
*Carmelo Moreno*
9. Entre la incomprensión y la corrupción: ¿qué nos jugamos cuando no entendemos a la Administración? 118  
*Germán J. Arenas*
10. ¿Indultamos la corrupción en España? ¿Y corrompemos el indulto? 125  
*Carlos Alonso*

**Capítulo 3. Corruptos y corruptores** **131**

1. ¿Son corruptos los políticos por el mero hecho de buscar su interés particular? 133  
*Pedro Abellán-Artacho*

2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de puertas giratorias en conflictos de intereses?	140
<i>Joaquín Meseguer</i>	
3. ¿Por qué y cómo regular los grupos de interés?	146
<i>Manuela Sánchez</i>	
4. Regalos, propinas, donaciones... ¿Es corrupción?	152
<i>Carmelo Moreno</i>	
5. ¿Quién responde cuando la empresa consigue contratos mediante sobornos?	158
<i>Irene Navarro</i>	
6. ¿Son más corruptas las metáforas o el lenguaje literal?	163
<i>Carmelo Moreno</i>	
7. ¿Padecemos corrupción hidroeléctrica?	169
<i>Antonio Aretxabala</i>	
8. ¿Cuándo cruza la línea la banca?	178
<i>Ignacio Álvarez</i>	
<b>Capítulo 4. Corrupción y necesidades básicas</b>	<b>185</b>
1. ¿La pobreza genera la corrupción o la corrupción genera la pobreza?	187
<i>Rodrigo Merayo</i>	
2. ¿Es corrupción erosionar la sanidad pública?	193
<i>Guillermo Santander-Campos</i>	
3. ¿Hay corrupción en la enseñanza universitaria?	199
<i>Pedro Abellán-Artacho</i>	
4. ¿De qué y quién hablamos cuando hablamos de corrupción en vivienda?	207
<i>Nicolás E. Vatter</i>	
5. Si comer es vital, ¿no sería corrupción privatizar el alimento?	212
<i>Katty Cascante</i>	
6. Corrupción en el sector del agua, ¿salen las cuentas?	218
<i>Julia Martínez, Nuria Hernández-Mora y Joan Corominas</i>	

<b>Capítulo 5. Corrupción y desarrollo sostenible</b>	<b>225</b>
1. ¿Se tiene en cuenta la perspectiva de género en las estrategias de promoción de la integridad pública y de lucha contra la corrupción?	227
<i>Pilar Moreno</i>	
2. ¿Es corrupción negar la violencia machista?	233
<i>Anabel Garrido-Ortolá</i>	
3. ¿La corrupción agrava el cambio climático?	239
<i>Digno Montalván</i>	
4. ¿Puede la lucha contra el cambio climático generar corrupción?	246
<i>Digno Montalván</i>	
5. ¿Hay corrupción en la transición energética?	250
<i>Isabel Wences</i>	
6. ¿Se puede concebir la utilización del discurso securitizador como una forma de corrupción?	255
<i>María Dolores Ordóñez</i>	
<b>Capítulo 6. Corrupción y vida cotidiana</b>	<b>261</b>
1. ¿Por qué hace gracia la corrupción?	263
<i>Carmelo Moreno</i>	
2. ¿Cómo se vinculan corrupción y desconfianza y cómo revertirlas?	268
<i>Cecilia Güemes</i>	
3. ¿Puede la meritocracia encubrir privilegios y favorecer la corrupción?	273
<i>Carmelo Moreno</i>	
4. ¿Cuál es la relación entre verdad, medios de comunicación y corrupción?	278
<i>Guillermo Santander-Campos</i>	
5. ¿La instrumentalización de los medios de comunicación es una forma de corrupción?	284
<i>Rubén García</i>	

6. ¿A quién le toca curar estas heridas? Corrupción,  
vivienda turística y venir a pasarlo bien 290  
*Nicolás E. Vatter*
7. ¿Qué formas adopta la corrupción en el deporte? 295  
*Carmen Pérez*

## **Capítulo 7. Lucha contra la corrupción (I):**

### **prevenir y combatir 301**

1. ¿Qué rol desempeñan los derechos en el combate  
contra la corrupción? 303  
*David García-García*
2. ¿Cómo ahuyentar el fantasma de la corrupción  
en los contratos públicos? 309  
*José María Gimeno*
3. ¿Por qué es importante proteger a las personas  
alertadoras? 315  
*Júlia Miralles*
4. ¿Cómo se puede seguir siendo una funcionaria íntegra a  
pesar del maltrato de la Administración a los alertadores? 321  
*Lourdes Conesa*
5. ¿Qué es la transparencia en el ámbito de la corrupción? 328  
*Silvina Bacigalupo*
6. ¿Cómo puede contribuir la inteligencia artificial a prevenir  
la corrupción? 335  
*Agustí Cerrillo*
7. ¿Qué papel juegan las organizaciones internacionales en  
la lucha contra la corrupción? 341  
*Ruth Martín*
8. ¿Qué es GRECO y cómo contribuye a la lucha contra  
la corrupción? 347  
*Fernando Jiménez*
9. ¿Qué pueden hacer, y qué hacen, las organizaciones de la  
sociedad civil para combatir la corrupción? 354  
*Safira Cantos*

<b>Capítulo 8. Lucha contra la corrupción (II):</b>	
<b>investigar y sancionar</b>	<b>359</b>
1. ¿Cómo procesar penalmente la corrupción con garantías y resultados?	361
<i>Nicolás Rodríguez-García</i>	
2. ¿Cuáles son los delitos de corrupción en el Código Penal español?	368
<i>Noel Villalba</i>	
3. ¿Por qué no hay sentencias condenatorias en el ámbito de la corrupción internacional?	376
<i>Pilar Otero</i>	
4. ¿Es conveniente la incriminación de la corrupción entre particulares?	381
<i>Pilar Otero</i>	
5. ¿Por qué son necesarias las agencias anticorrupción y qué papel cumplen?	387
<i>Joan Llinares</i>	
<b>Coda. ¿Y en la universidad hay corrupción?</b>	<b>393</b>
<i>José M<sup>a</sup> Sauca</i>	
<b>Epílogo.</b>	<b>409</b>
<i>Carmelo Moreno</i>	
<b>Bibliografía</b>	<b>413</b>

## **Prólogo**

**Joaquim Bosch**

Magistrado

La corrupción es uno de los más graves problemas de nuestro país. Nos lo indican reconocidas entidades como Transparencia Internacional o el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa. Lo detecta la ciudadanía con claridad, como se puede observar en sus respuestas en los más diversos estudios de opinión. Se constata ante la multitud de causas judiciales que afectan a todos los escalones de la Administración pública, a los más diversos territorios y a gran parte de nuestras fuerzas políticas.

Sin duda, como se puede comprobar en un libro tan completo como este, pueden presentarse prácticas corruptas en los más diversos espacios y no únicamente en las instituciones. Además, las indecencias en los organismos públicos pueden ser multiformes y afectar a todo tipo de cargos. No obstante, resulta llamativo que en España las conductas fraudulentas se perpetran muy singularmente entre las bambalinas del juego político.

No sucede lo mismo en otras partes del mundo. Por ejemplo, en algunos países centroamericanos, la corrupción impregna casi toda la esfera política, pero también está bastante extendida en el ámbito militar, policial, judicial o funcional; es casi misión imposible realizar cualquier trámite sin abonar la correspondiente contraprestación fraudulenta. Afortunadamente, esos últimos comportamientos ya no están demasiado instalados en nuestro país. Sin embargo, los datos de las últimas décadas y la realidad presente prueban una arraigada vitalidad en España de la corrupción política, con vínculos innegables con la financiación de los partidos, según reflejan los hechos probados de numerosas sentencias. Estas dinámicas han enriquecido con frecuencia a empresarios, cargos públicos e intermediarios.

Se trata de una anomalía que arrastramos desde hace muchos años. O más bien desde hace siglos. Buena parte de los países europeos crecieron institucionalmente a finales del siglo XIX, con una progresiva profesionalización de la Administración pública, para dotarla de instrumentos con los que lograron fortalecer su imparcialidad; en cambio, en España nos quedamos estancados con las corruptelas clientelares de la Restauración. Después, el franquismo impuso una corrupción absolutamente generalizada, con un sistema institucional que carecía de controles sobre las élites políticas y económicas, como suele ocurrir en las dictaduras.

La transición tuvo que resolver muchísimas cuestiones, a través de consensos sobre las reglas de las nuevas instituciones democráticas. Pero el contexto del periodo transicional, plagado de complejidades de todo tipo, dificultó una atención específica a las inercias corruptas

heredadas. Además, se optó por una arquitectura institucional que iba a ser gestionada por partidos con enormes atribuciones, que apostaron por un engranaje interno muy jerarquizado, desde el liderazgo de cúpulas con un todopoderoso margen de maniobra, sin apenas mecanismos de vigilancia interna y externa. Y cualquier poder sin límites tiene tendencia al abuso.

Las reformas legales fueron tardías e insuficientes en ámbitos tan decisivos como la contratación pública, la regulación urbanística, la financiación irregular de los partidos o la protección de los denunciantes de corrupción, entre muchos otros. Incluso actualmente resulta difícil percibir la existencia de una política anticorrupción. De hecho, la posibilidad de un pacto de Estado sobre la materia sigue pareciendo una ingenuidad o una utopía.

Los efectos negativos de estas carencias institucionales afectan seriamente a la calidad democrática de nuestro país. Además, la corrupción política es antisocial por naturaleza. Implica una pérdida de decenas de miles de euros anuales, imprescindibles para sufragar servicios públicos, dotaciones comunitarias y prestaciones sociales destinadas a personas que las necesitan. Esa porción significativa de los presupuestos públicos acaba en los bolsillos de políticos y empresarios sin escrúpulos, habitualmente integrantes de sectores sociales acomodados que no necesitan ejecutar estos actos de rapiña.

Sin embargo, el coste más punzante es el invisible: la pérdida de confianza en las instituciones. Un sistema democrático se basa en mecanismos de representación que parten de la presunción de que los representantes están en los cargos públicos para servir a la sociedad. Si la ciudadanía percibe que sus representantes institucionales

intentan servirse de la sociedad porque únicamente buscan enriquecerse a toda costa, se genera una alarmante quiebra de ese fundamental hilo de conexión. Se produce un distanciamiento, una decepción colectiva, un comprensible desencanto. Y ese incremento de la desconfianza resulta especialmente peligroso en tiempos en los que hay proclamas crecientes que cuestionan los principios democráticos, como ocurre en la actualidad.

En todo caso, conviene subrayar que la corrupción de un país no se debe a causas naturales, sino a debilidades institucionales. No hay razones genéticas, culturales o climatológicas que expliquen los niveles de corrupción existentes en España, a pesar de la popularidad de algunas de estas teorías. La prueba más clara es que gran parte de los Estados que hoy pueden presumir de escasa corrupción tuvieron serias dificultades en el pasado con las indecencias institucionales, como han demostrado los historiadores especializados. Dinamarca, Suecia o Alemania tuvieron prácticas corruptas muy asentadas, pero supieron desarrollarse institucionalmente e incrementar su calidad democrática. En el mismo sentido, hay países africanos o latinoamericanos (como Botsuana, Costa Rica o Uruguay) que sufrían hace pocos lustros un considerable deterioro de las instituciones, similar al de su entorno regional, pero que han logrado progresar sensiblemente gracias a las reformas emprendidas.

A pesar de la marcada visibilidad de la respuesta judicial en la lucha contra las prácticas corruptas, la realidad es que la represión penal siempre es tardía. Surge cuando el daño a la sociedad ya se ha ocasionado. Además, la corrupción que llega a los juzgados es meramente la punta del iceberg, como sucede con gran parte de las infracciones

penales. Como regla general, las democracias más avanzadas han logrado reducir la corrupción con un ingente esfuerzo en materia de prevención. No se han volcado en castigar con severidad las conductas fraudulentas, sino en evitar que estas se materialicen.

Entre las medidas preventivas más eficaces, todavía poco desarrolladas en nuestro país, debemos mencionar la importancia de aminorar drásticamente la elevada discrecionalidad en la contratación pública, que facilita las maniobras deshonestas a favor de las tramas corruptas. Además, resulta esencial acentuar en España los controles internos en los organismos públicos para reforzar a los técnicos independientes en detrimento de las decenas de miles de asesores o cargos de confianza de partido; este vestigio de nuestro clientelismo tradicional, extremadamente implantado, posibilita a las formaciones políticas colonizar parcelas muy relevantes en la Administración local, provincial, autonómica o estatal, al igual que en las empresas públicas o en las entidades mixtas. Hay que relacionar esta última insuficiencia institucional con la todavía débil protección de los denunciantes de corrupción. Por otro lado, resultaría muy conveniente la vertebración más efectiva de mecanismos de transparencia. Y también la construcción de infraestructuras éticas, porque el miedo a la sanción penal no resulta suficiente: hay que estimular las conductas virtuosas, que implican el afán interiorizado de obrar correctamente, aunque nadie esté mirando.

En todo caso, aunque la actuación punitiva debería desempeñar un papel complementario, no puede desdeñarse su función disuasoria, que solo se puede cumplir si disponemos de suficientes medios personales y materiales en nuestro sistema judicial, lo cual dista actualmente

bastante de la realidad. Las exasperantes demoras estructurales y las eternas obsolescencias legislativas comportan como consecuencia una comprensible percepción de impunidad que indigna con razón a gran parte de la ciudadanía. Todo ello solo puede solventarse con una asignación proporcionada de recursos y con la promulgación de reformas normativas.

Además, no habría corruptos si no hubiera corruptores. La legislación actual sobre tramas empresariales corruptas es insuficiente, inidónea y poco útil. Y, en una zona cercana, urge una regulación bastante más restrictiva sobre las amistades peligrosas que representan las puertas giratorias.

Resulta interesante constatar que la exigua voluntad política para afrontar estas deficiencias se ha visto acompañada, de manera gradual en los últimos años, por un aumento de las investigaciones para entender las patologías institucionales. Estos problemas están empezando a diagnosticarse con rigor. El presente libro es un relevante ejemplo de ello, al haber conseguido reunir a la mayoría de las voces más sobresalientes que en España han publicado aportaciones destacadas en la materia. Además, estos meritorios análisis abordan dicha temática desde los ángulos más diversos, con preguntas que permiten explorar posibles soluciones.

La vanguardia de la humanidad siempre ha sido el pensamiento y no la acción. En este libro podemos leer reflexiones muy profundas sobre un problema endémico en nuestro país que todavía se mantiene enquistado de manera inquietante. Es una guía excelente que aporta una luz imprescindible para comprender las dinámicas de las prácticas corruptas. Ojalá algún día también llegue la acción.

## **Introducción**

**David García-García  
y Guillermo Santander-Campos**

La corrupción es uno de los problemas que, de manera recurrente, aparece entre las principales preocupaciones de la ciudadanía. La erosión que genera en la confianza depositada en las instituciones, en la credibilidad de los representantes públicos y en el propio funcionamiento del sistema democrático, hace que resulte un tema de especial interés. Esta es una de las razones de que sean múltiples las publicaciones existentes en torno al problema de la corrupción y de que pudiera parecer difícil aportar algo nuevo.

Con el objetivo de propiciar y contribuir a un debate fructífero, el libro colectivo que aquí presentamos persigue un doble propósito. En primer lugar, se ha optado por un enfoque amplio, diverso y profundo del concepto de corrupción, de modo que no solo se presta atención a aquellas prácticas tradicionalmente penalizadas por la ley (como la financiación ilegal de partidos políticos o los

sobornos), sino que también se reflexiona sobre aquellos comportamientos que, sin resultar necesariamente ilegales, pueden considerarse corruptos en el sentido más político de la expresión, es decir, en la medida en que son prácticas que generan un daño a lo común con fines particulares. Como podrá comprobar el lector, este enfoque ha permitido conectar la corrupción con cuestiones tan esenciales como la sanidad, la vivienda, la alimentación, la educación o el agua; con el papel de actores clave, como las empresas hidroeléctricas, los medios de comunicación o la banca, o con las implicaciones y retos que presentan temas tan actuales como la transición energética, la inteligencia artificial, el *lawfare* o la meritocracia, por señalar algunos ejemplos que se abordan en el libro.

En segundo lugar, partiendo de la convicción de que es un problema cuyo tratamiento y erradicación interpe-la directamente al conjunto de la ciudadanía, que debe implicarse de forma activa y responsable, hemos tratado de abordar los diferentes temas de una manera cercana y comprensible —con una clara vocación divulgativa—, sin renunciar en ningún caso al conocimiento y rigor que requieren las cuestiones abordadas. Para lograrlo, el libro ha reunido a un amplio número de expertos y expertas de ámbitos profesionales y sectoriales distintos, como la academia, la judicatura, la Administración pública en sus diferentes niveles o la sociedad civil. De forma añadida, en los casos en que resultaba oportuno, las reflexiones se han vinculado a películas, series o libros que pueden resultar de interés para ilustrar los temas tratados.

Más allá de los propósitos señalados, hay que advertir que no es casual que el libro lleve en su título la palabra *preguntas* —en lugar de *respuestas*, como quizás podría

resultar más tentador—, dado que lo que se pretende no es en ningún caso extraer conclusiones cerradas sino, al contrario, abrir debates y estimular una actitud reflexiva y crítica entre la ciudadanía en torno al problema de la corrupción, entendida en aquel sentido amplio que se señalaba antes. Y, por supuesto, sin pretender agotar los temas que serían susceptibles de reflexión en torno a la corrupción. A lo largo de este proyecto hemos identificado otras tantas cuestiones que resultan de interés, pero que, a nuestro pesar, y por diversas razones, no se han incorporado a este volumen.

Con ese fin, el cuerpo del libro se ha estructurado en ocho capítulos y una coda. El primer capítulo constituye una primera aproximación a la corrupción, en la que se abordan algunas cuestiones introductorias, como el propio concepto de corrupción, su posible medición o su impacto en términos económicos. El segundo capítulo trata cuestiones relativas a su infiltración en los poderes institucionales, como los partidos políticos, el poder judicial, el Parlamento o la Administración. El tercer capítulo se centra en analizar la relación entre corruptos y corruptores, atendiendo al papel que desempeñan algunos agentes privados, los conflictos de interés o las puertas giratorias. El cuarto capítulo aborda la conexión de la corrupción con el acceso a determinadas necesidades básicas, como la salud, la vivienda, la alimentación o el agua. En el quinto capítulo se analiza la corrupción en relación con el desarrollo sostenible, entendido en un sentido amplio, en línea con el marco de Naciones Unidas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, atendiendo a fenómenos como la transición energética, la lucha contra el cambio climático o la igualdad de género. El sexto capítulo se centra en los

aspectos de la corrupción más ligados a la vida cotidiana, como el humor, la confianza, la meritocracia o los medios de comunicación. Para finalizar, los capítulos siete y ocho se enfocan en cuestiones ligadas a la lucha contra la corrupción: en el primero de ellos se examinan los temas que tienen que ver con la prevención y el combate, y se destacan algunas herramientas, como la transparencia y la protección de alertadores; en el segundo se tratan las tareas relativas a investigar y sancionar la corrupción, y se analizan la criminalización de la corrupción y otros mecanismos institucionales para hacerle frente. Finalmente, al ser esta una obra impulsada desde la universidad y en la que participan numerosos docentes e investigadores universitarios, hemos creído conveniente incorporar, a modo de coda, un análisis específico sobre la corrupción en el ámbito universitario.

Un proyecto de esta envergadura es, sin duda, el resultado de un trabajo colectivo. Por ello, como editores del libro, queremos agradecer las inestimables aportaciones realizadas por un amplio número de personas que, de manera completamente desinteresada, se sumaron a este proyecto. En primer lugar, queremos agradecer a Isabel Wences no solo sus específicas aportaciones al libro en forma de preguntas, sino también, y de forma especial, su constante apoyo, generosidad e implicación a lo largo de todas las fases que hemos ido atravesando, desde los orígenes del proyecto hasta que el libro ha visto finalmente la luz. En segundo lugar, el libro tampoco hubiera sido posible —quizás ni siquiera concebido— sin la participación en el equipo de trabajo de otras cinco personas que, además de asumir directamente la redacción de diversas preguntas, participaron en las múltiples reuniones que

mantuvimos a lo largo de los últimos dos años. Estas reuniones fueron fundamentales no solo para reflexionar colectivamente en torno al concepto de corrupción, dar forma al libro y definir las posibles preguntas a incorporar, sino que también sirvieron para debatir las contribuciones que íbamos recibiendo. Todo ello supuso para nosotros un impagable aprendizaje y estímulo que queremos agradecer a Javier Franzé, Pedro Abellán, Digno Montalván, Rodrigo Merayo y Carmelo Moreno, a quien, además, hemos de agradecer su contribución adicional en forma de epílogo, lo que ha permitido cerrar este libro con una llamada a la acción cívica responsable y a la construcción de instituciones que nos protejan frente a los embates de la corrupción.

En tercer lugar, agradecemos a todas las personas que aceptaron nuestra invitación para escribir alguna de las preguntas que componen este libro y cuyos nombres aparecen más adelante junto a cada una de las contribuciones. Su esfuerzo ha hecho posible que el volumen haya adquirido ese carácter especializado y riguroso, pero cercano y manejable, que se mencionaba. Y, por supuesto, el hecho de que, ya una vez cerrado el libro, Joaquim Bosch aceptase dedicar parte de su tiempo a escribir el prólogo que antecede a estas páginas supuso una alegría que también queremos agradecerle muy sinceramente.

Para finalizar, queremos agradecer a la Editorial Siglo XXI que haya confiado en esta idea y por todo su apoyo en las tareas de revisión y edición del texto, así como a las entidades públicas que han financiado los proyectos de investigación bajo los que se ha desarrollado: el Ministerio de Ciencia e Innovación y la Agencia Estatal de Investigación, a través de la Red Estatal en Cultura

de la Legalidad y Lucha contra la Corrupción [3] (ref. RED2022-134265-T); y la Dirección General de Investigación e Innovación Tecnológica de la Comunidad de Madrid, mediante el Programa Interuniversitario en Cultura de la Legalidad. 4Trust-cm (ref. PHS-2024/PH-HUM-65).

**Capítulo 1**  
La corrupción:  
algunas cuestiones básicas



## 1. ¿Qué es la corrupción?

**Javier Franzé Mudanó**

Profesor de la Universidad Complutense de Madrid

La definición más habitual de corrupción señala que es la apropiación privada de lo público. Esta aproximación inicial conlleva tres problemas. Primero, la noción de lo *público*, que —sobre todo al estar contrapuesta a lo privado— deja lo estatal como responsable único de lo común de la comunidad. Segundo, *apropiación* invita a pensar que lo sustraído es exclusivamente algo material o, más concretamente, monetario. La combinación de estos dos primeros problemas genera el tercero: la representación de la corrupción solo como la acción por la cual un dirigente político o un agente estatal se apropia de un porcentaje de dinero de un privado en beneficio personal o de grupo (partido, red, etc.). Es la *mordida* o la *coima*, ese pago-peaje que el privado se vería *forzado* a entregar al Estado para poder acometer sus actividades productivas.

Intentaremos ahora enmendar esos tres problemas para ver si emerge así un concepto de corrupción más completo y complejo.

El auge de los valores promercado en las últimas décadas ha tendido a corroer aún más la siempre difícil tarea del Estado de encarnar el poder político de la comunidad. Por el contrario, lo estatal tiende a ser mostrado y visto como una entidad separada, con intereses de *casta* y, así, contrapuesta a la sociedad. En el mejor de los casos, esta imagen significa una vuelta a la división decimonónica entre Estado y sociedad civil, ya obsoleta a comienzos del siglo xx por el entrecruzamiento de ambas esferas a raíz del desarrollo capitalista y de las primeras formas del Estado social. Por eso nos parece más riguroso y productivo decir que corrupción es la apropiación privada de *lo común*, pues de ese modo el Estado queda incluido en lo comunitario sin agotarlo. En efecto, para nosotros lo dañado por la corrupción es lo común de la comunidad.

Situar lo común de la comunidad en primer plano en lugar de lo público-estatal cambia la perspectiva y permite ver a todos los protagonistas de la corrupción. Si antes eran únicamente los representantes del Estado (agentes o dirigentes políticos) quienes ponían en marcha o promovían la corrupción aprovechando su supuesta posición de ventaja estratégica —el control de la puerta de entrada a la actividad económica—, ahora emerge también el *privado* (sería mejor decir el ciudadano) que recurre al soborno bien para entrar por esa misma puerta por turnos —previo acuerdo con otros particulares para cartelizar la oferta—, bien para saltarse la fila o bien para ingresar por la puerta de atrás. Al disolver la oposición Estado-sociedad civil, el primero ya no es el responsable exclusivo de cuidar lo común —y por tanto el único capaz de dañarlo por acción u omisión—, sino que esa posibilidad queda abierta potencialmente a cualquier miembro de la comunidad.

Esto quiebra otra noción de sentido común, derivada igualmente de esa mirada dominante sobre la corrupción: que el privado puede incluso malgastar su dinero sin perjudicar a nadie, precisamente porque es *su* propiedad. Así, el privado aparece como *víctima* de la corrupción generada por el Estado o como alguien que incluso cuando busca sobornar solo está causándose daño a sí mismo, al perder parte de su capital. La contracara de la exclusiva obligación del Estado de cuidar lo común es la naturalización del apetito egoísta del privado, cuyo efecto se circunscribiría a la esfera privada sin afectar a la comunidad.

Otra carencia de la idea dominante de corrupción es —como dijimos— que reduce doblemente los bienes apropiables o dañables a algo material y, dentro de eso, a dinero o a favores, regalos o información que al fin se traducirán en metálico. Para nosotros, en cambio, lo que se estaría dañando, eso que se pierde porque alguien se lo apropia, no es solo dinero ni es todo material, sino una forma de vida en común, un lazo o contrato social. Este es común precisamente porque no se rige por la lógica de la propiedad privada: no es de nadie en exclusiva; más aún, es a la vez de todos y de cada uno. Este modo de vida, sobre todo en democracia, es acordado y también por eso es común, lo cual no quita que esté siempre en disputa. Las instituciones formales e informales, sin las cuales no puede haber vida colectiva, lo encarnan.

De este modo, para nosotros corrupción sería la apropiación particularista de lo común, que no se reduce a lo material y que no se basa en el eje privado-público, sociedad civil-Estado, sino en todas las relaciones entre miembros, instituciones y poderes de la comunidad que hacen al cuidado de lo común.

La corrupción supone un circuito y no una vía unidireccional. En él participan diversos actores que ocupan roles complementarios y cuyo objetivo es intercambiar distintos tipos de bienes. Puede ir del Estado al mercado para obtener dinero a través de una mordida, pero también del mercado al Estado por medio del soborno para eludir la regulación legal (de accidentes laborales, por ejemplo). Asimismo, el Estado y los privados pueden apropiarse de bienes comunes no monetarios, como cuando el Estado filtra información privilegiada para beneficiar a los participantes de un concurso público sobre otros, o cuando el mercado discrimina por edad, género, nacionalidad, religión o color de piel en la contratación laboral. En todos los casos, donde hay un corruptor hay un corrupto, a pesar de que habitualmente se ilumine —como parte del foco que se pone en el Estado— solo al corruptor y se presente al corrupto como una víctima de la presunta fuerza irresistible del corruptor.

Pero también hay corrupción entre privados bajo la forma del nepotismo, la extorsión, la letra pequeña y la malversación de fondos, entre otras. Un caso interesante aquí es la evasión y la ingeniería fiscales. Formalmente serían una apropiación privada de lo público, pero también sería factible pensarlas como una corrupción entre privados (ahora sí: ciudadanos), pues lo que no se da al Estado se sustrae en definitiva a la comunidad. Es la comunidad *a través del Estado* la que recauda para sus gastos comunes. Al identificarse al Estado con la corrupción, no solo se vela la corrupción del mercado al Estado, sino sobre todo la que tiene lugar *dentro* del mercado. En efecto, pareciera que como lo público es el Estado, el mercado quedaría como un compartimento estanco que, pese a

afectar en todo caso a los ciudadanos, no afectaría a la vida comunitaria. El contrasentido se revela así en toda su dimensión.

Una concepción simbólica y cualitativa de lo común parece muy amplia y más imprecisa, difusa e inconcreta que aquella que identifica lo público con el Estado, entendido como una esfera jurídicamente delimitada, y la corrupción con el intercambio de bienes materiales. Aun siendo en parte así, pues todo concepto conlleva beneficios y límites, en cualquier caso para nosotros es preferible en términos de conocimiento no solo porque ilumina actores y prácticas antes opacados, sino también porque la presunta inmaterialidad de este concepto de lo común se vuelve bien concreta cuando el daño causado por la apropiación particularista de lo común corroe los vínculos comunitarios. Así sucedió en la crisis del 2001 en Argentina a consecuencia de una década de políticas neoliberales; también en España como resultado del manejo partidista por parte del Gobierno y de ciertos medios de comunicación de la información sobre la autoría de los atentados de Atocha de 2004. Otro tanto cabe decir del modo en que el Ejecutivo español, y en especial su presidente, manejaron el caso del terrorismo de Estado de los GAL a principios de la década de 1990. Pero un ejemplo especialmente significativo para nuestro modo de entender la corrupción es la crisis mundial de las *subprime* de 2008. Esta representa lo habitualmente velado por el concepto dominante de corrupción: la corrosión de los lazos sociales por el afán de apropiación de la riqueza existente en la comunidad por parte de unos agentes económicos privados socialmente irresponsables, solo movidos por su interés egoísta. El daño producido a lo

común por el menoscabo de derechos básicos como la vivienda, pero sobre todo por la ruptura de los lazos de confianza intracomunitarios, muestra de forma elocuente cómo la corrupción puede provenir de cualquier lugar de la sociedad y, en especial, cómo el mercado, una vez ha colonizado el Estado, puede estropear lo común de la comunidad. Hay corruptos y corruptores, pero lo que se corrompe no es solo ni principalmente el *alma* personal, ni el funcionamiento del mercado, sino la vida colectiva. Por eso nuestra definición cualitativa y simbólica, en definitiva, es capaz de iluminar que la corrupción se juega en la tensión entre dos valores, de los cuales la comunidad debe elegir cuál prioriza y legitima: el apetito egoísta individual privado o lo común de la comunidad.