

Armando Fernández Steinko

El fraude de subvenciones y la malversación de caudales públicos

Nota: este trabajo forma parte del libro del autor *Dinero ilícito y blanqueo de capitales en España*, Madrid, Dykinson (en prensa)

* * *

El fraude de subvenciones consiste en la apropiación de dinero destinado a ayudas públicas o privadas falseando las condiciones requeridas para su concesión cuando estas son superiores a 80.000€ o a 50.000€ cuando proceden de los presupuestos generales de la Comunidad Europea (§ 308 CP). La malversación de caudales públicos consiste en la sustracción de dinero público por parte de un funcionario o cargo público encargado de gestionarlo, dinero que estaba destinado al funcionamiento de la administración o de algún otro organismo público (§§ 432ss CP). En ambos casos los perjudicados son la administración pública, los destinatarios de las ayudas así como naturalmente los contribuyentes que son los que generan los caudales públicos con sus impuestos. Pero no sólo. El urbanismo sostenible, el medioambiente saludable y la propia naturaleza son otros grandes perjudicados aún cuando no tengan voz para denunciarlo. Ambas conductas están en el centro de lo que genéricamente se denomina “corrupción” (por ejemplo CE 2014).

No todas estas acciones representan un desvío de patrimonio público hacia fines para los que no estaba destinado pues este desvío puede ir en perjuicio o no del contribuyente. Cuando se produce a costa del patrimonio público (por ejemplo el sobrecoste de una inversión pública) podemos hablar de una **redistribución predatoria**; cuando se desvían fondos públicos desde unos destinatarios a otros —por ejemplo desde unas empresas adjudicatarias a otras— también se produce una redistribución ilícita de dinero público aunque esta es **no predatoria** pues el contribuyente no se ve perjudicado. La condición es que la empresa beneficiada mantenga las mismas condiciones de la contrata y de la inversión realizada. Esto no impide, sin embargo, que la integridad del sistema político y administrativo se vea seriamente afectada en todos los casos, sobre todo cuando interviene el pago de dádivas. La razón de este deterioro es, en primer lugar, de tipo ético y moral: los administradores de lo público no cumplen con su obligación de gestionar los recursos de todos siguiendo los criterios de transparencia y honestidad establecidos en el estatuto de la función pública. Pero además estas prácticas degradan las instituciones porque generan estructuras —humanas, institucionales, políticas, incluso tecnológicas— susceptibles de ser instrumentalizadas para nuevos actos ilegales: permiten utilizar organizaciones legales para fines ilícitos además de alimentar el clientelismo. Cuando los destinatarios de las subvenciones no cumplen las condiciones fijadas —por ejemplo una empresa que no tiene nada de innovadora o una persona acomodada que no necesita una ayuda para salir adelante— sino los que están más próximos a los que toman las decisiones, también se produce un acto de redistribución predatoria pues dicha desviación se produce a costa de los que realmente lo necesitan. Estas combinaciones ilustran que no siempre tiene que producirse una apropiación privada de recursos públicos, que no siempre interviene la corrupción aún cuando en todos ellos se de efectivamente una redistribución —predatoria o no— del dinero entre sus destinatarios en perjuicio de los

objetivos para los que estaba previsto. Cuando los beneficiarios son empresas adjudicatarias generadoras de empleo local se puede tratar, incluso, de un dinero público que revierte, aunque por la puerta de atrás, sobre el interés general sin que ni un sólo céntimo acabe en el bolsillo de nadie. En estos casos es difícil que el derecho penal solucione un problema de fondo: la imposibilidad de abordar con políticas económicas la desigualdad económica y los problemas de financiación del sistema de bienestar.

1. Los beneficiarios del desvío de subvenciones y de la malversación de caudales públicos

Las subvenciones son imprescindibles para compensar las deficiencias del mercado en la mejora del tejido productivo, la readaptación profesional, la generación de actividad económica en zonas apartadas y poco rentables o también para crear infraestructuras colectivas. Lo son porque permiten cumplir los contratos políticos constitucionales en los que, al menos en el caso de España, también están —o deberían estar— incluidos los grupos sociales y los territorios menos favorecidos. Los delincuentes de cuello blanco desvían una parte de estos flujos hacia toda clase de destinatarios no previstos. Los tres más importantes son (a) personas físicas, casi siempre ellos mismos (b) organizaciones sin ánimo de lucro (partidos políticos, organizaciones patronales, sindicatos, clubs culturales y deportivos), (c) empresas públicas y (d) empresas privadas.

Una primera ronda de desvío masivo de subvenciones hacia empresas privadas —caso (d)— concretamente hacia empresas agrícolas, se dio en relación con las ayudas al desempleo agrario. Los empresarios agrícolas daban de alta a sus familiares como peones activos en sus explotaciones con el fin de poder cobrar el subsidio o subvención de tres meses una vez sumado un número mínimo de peonadas. En el origen de este mecanismo, que acabó reforzando la cuenta de resultados de dichas empresas y que se generalizó en los 80 y primeros 90, está el intento de romper el control de los sindicatos del campo sobre el empleo público en el medio rural, control ejercido a través de las Comisiones Locales de Empleo que eran quienes repartían el trabajo entre los jornaleros con supervisión sindical. Este sistema fue sustituido por el Plan de Empleo Rural, que individualizó las relaciones del empleo público en el campo. El nuevo sistema reforzó así el poder de los partidos políticos de los alcaldes quitándoselo a los sindicatos, alcaldes que se convirtieron en los árbitros de la concesión de subvenciones agrarias de este tipo. Esto fomentó el clientelismo y varios alcaldes fueron imputados por desvío de subvenciones injustificadas. (A-21 y Martín de Pozuelo et al. 1994: cap.16). Un ejemplo de desvío íntegro de subvenciones hacia los bolsillos privados —caso (a)—: director de un aeropuerto de AENA desvía el dinero pagado por esta empresa pública en concepto de subvención de alquiler para dicho directivo, con el fin de adquirir una casa poniéndola a nombre de una falsa arrendadora directamente emparentada con él: el dinero del alquiler era desviado para adquirir un bien inmueble del que era beneficiario último. En este caso el erario público no sufrió una pérdida pero el destino final de la subvención no fueron los gastos corrientes de dicho directivo sino la adquisición de un bien inmueble (TS 749/2008). El caso más importante del desvío de subvenciones —el de los EREs de Andalucía— (2002-2012) incluye la lista completa de todos los beneficiarios posibles: varias empresas públicas —caso (c)— vinculadas al gobierno autonómico, varias empresas privadas —preferentemente de consultoría: caso (d)—, varias organizaciones sin ánimo de lucro —preferentemente sindicatos: caso (b)— pero también varias personas físicas —caso (a)— (ATS 13/11/2014).

En no pocas ocasiones, el destino de los activos desviados o malversados no son los bolsillos

individuales sino la generación de tejido económico-productivo con el fin de paliar los efectos del desempleo y de las políticas desindustrializadoras en ayuntamientos, comarcas y comunidades autónomas. En pequeñas localidades, por ejemplo, el fraccionamiento del importe de las licitaciones o la definición de los pliegos de condiciones adaptada a un ofertante en local puede tener como objetivo que la actividad económica revierta lo más posible sobre la propia localidad y comarca y no sobre la de las grandes empresas. Son prácticas destinadas a contrarrestar la discriminación positiva —por ejemplo de tipo fiscal— (ver de la Torre 2014: caps. 11 y 12 y Braña et al. 2014) de la que gozan las grandes empresas por parte de la Unión Europea y del gobierno central frente a las PYMES, prácticas que estimulan la oligopolización en el sector y frenan aún más la competencia (ver abajo: P-8, A-21, CE 2011 y *El País* 8/9/2014). En no pocos de estos espacios municipales no interviene con tanta frecuencia el pago de dádivas destinadas a engrasar actos de malversación o de desvío de subvenciones, bien porque los contratos son más pequeños o porque los objetivos de los responsables políticos no son corruptos.

Algunas de los fraudes de subvenciones cometidos en relación con las ayudas concedidas por el subsidio de desempleo en el marco del Plan de Empleo Rural (PER) destinado a paliar los efectos de la condición jornalera no se explican con el deseo de enriquecimiento personal de los responsables. Algunos alcaldes desviaron parte de estas subvenciones hacia su propio bolsillo o hacia el del consistorio que encabezaban, pero otros no obtuvieron beneficio personal ninguno sino que beneficiaron a jornaleros necesitados que no eran capaces de acreditar el mínimo exigido de cotizaciones a la Seguridad Social pero que tampoco disponían de recursos económicos para vivir con un mínimo de dignidad (Martín de Pozuelo et al. 1994: cap. 186 y Urquiza 2005: 165).

Muy distinta es la situación en los grandes ayuntamientos y en el plano de las administraciones autonómicas y estatales. Los presupuestos son mucho más elevados, hay más actores proclives a favorecer a las grandes empresas y estas tienen capacidad financiera y más incentivos para aventurarse en el terreno pantanoso del pago de dádivas, con lo cual los beneficiarios de los desvíos son más numerosos. En las CC.AA. es frecuente el intento de fomentar el desarrollo económico-político regional o incluso “nacional” aunque, en la mayor parte de los casos, a cambio del pago de dádivas y del desvío de recursos a los partidos políticos que ocupan el ejecutivo regional. En estos casos la malversación se convierte en parte integrante —y delictiva— de una especie de política industrial autonómica que suele generar una fuerte yuxtaposición entre intereses públicos y privados, entre patria y negocios en no pocos casos conectada con la mencionada financiación ilegal de los partidos que sustentan el poder ejecutivo de las CC.AA. (para el caso extremo de Cataluña ver Santamaría 2014: cap.10). Esta multiplicación de los beneficiarios reduce o retrasa la criminalización social de estas prácticas, incluido su coste electoral.

La única empresa constructora de capital navarro Huarte y Cia y su sucursal Hispano Alemana de Construcciones SA, atravesaban una situación de suspensión de pagos en el momento en el que el ejecutivo de dicha Comunidad les adjudicara la realización de obras públicas de dimensión autonómica alegando razones “estratégicas”. Esto no impidió que el procedimiento fuera engrasado por el pago de una dádiva equivalente al 5% del valor de la obra contratada, y que acabó en los bolsillos de su presidente (TS 20/2001). Una empresa para el fomento de la industria autonómica desvía subvenciones por un importe de 12mill€ destinadas a favorecer a las empresas en la órbita del partido en el gobierno autonómico (Caso CARIC). Una institución

cultural recibe subvenciones parte de las cuales se desvían a la financiación ilegal de un partido y a los bolsillos de su administrador (caso Palau: ambos Santamaría 2014: cap. 10).

Con todo: aun cuando sean posibles varias combinaciones entre diferentes beneficiarios de los actos de redistribución delictiva, en la malversación y en el desvío de subvenciones interviene casi siempre el lucro personal, bien combinado con la financiación ilegal de un partido o una organización no lucrativa, bien con el intento de mejorar los resultados económicos de una empresa que es normalmente la que paga los cohechos, bien con proyectos más o menos honestos de desarrollo económico regional más o menos combinados con argumentos de contenido estrictamente político. Los casos económicamente más significativos (Casinos de Cataluña, Urralbulu, Malaya 1 y 2, Eventos, Noos, Palau, Innova-Ambulancias, Caric, Púnica, EREs o Mercasevilla) obedecen a este patrón en el que siempre hay alguien que consigue lucrarse personalmente aún cuando también intervengan otros destinatarios. Son casos particularmente complejos, altamente politizados por la importancia que tienen los cargos públicos en su comisión, y que incluyen la comisión de numerosos delitos anexos como la falsificación de documento público o el tráfico de influencias. La importancia de los cohechos para facilitar estas dos prácticas delictivas es evidente: no se pueden llevar a cabo sin la colaboración de los funcionarios o del personal vinculado a la gestión de estos dineros, bien porque en cualquier momento pueden denunciar los hechos, bien porque son técnica, jurídica y políticamente necesarios para llevar a cabo el propio desvío (por ejemplo, necesidad de que estampen su firma en un documento). Pero esta multiplicidad de destinatarios también convierte el llamado “fenómeno de la corrupción” en una realidad compleja que no se presta al intento de analizarlo por medio de modelos matemáticos (por ejemplo Mishra, ed., 2005; Alonso y Mulas-Granados, dirs., 2011; o León et al., 2014).

Una fuente importante de malversación es el mercado de la prestación de servicios municipales. Con la privatización de empresas públicas cada vez más servicios tienen que ser subcontratados una vez sometidos a un proceso de licitación que pretende minimizar su coste aprovechando las leyes del mercado y la competencia. Dichos servicios son, por orden de importancia, la provisión de agua, la recogida de basuras, la limpieza viaria y el tratamiento de basuras junto con otras menores como el mantenimiento del parque de vehículos. Sin embargo, la realidad del mercado difiere de su teoría pues en este sector se dan factores que reducen o incluso bloquean el pretendido efecto positivo de la competencia debido a la formación de oligopolios al tiempo que fomentan la conformación de tramas de intereses público-privados a costa casi siempre de los últimos. La combinación entre privatización y oligopolización, en un sector enteramente dependiente del dinero público, hace que en muchos casos no se produzca la esperada reducción de costes de los servicios subcontratados sino todo lo contrario: su aumento, en parte muy considerable con respecto a su prestación por parte de empresas públicas provistas de plantillas profesionales y estables (ver Reichard 2002). Muchas veces, cuando efectivamente se produce una reducción del coste de dichos servicios, esta no tiene su origen en la acción del mercado y la competencia entre empresas independientes, sino a la reducción de los salarios de las personas encargadas de prestar dichos servicios, a la degradación de sus condiciones laborales y a su desprofesionalización derivada de la reducción de la duración de los contratos laborales. El resultado final no es en muchos casos la reducción del precio a pagar por la misma prestación, sino la reducción de la calidad y cantidad de las prestaciones pagadas por los ciudadanos: no hay, en estos casos, un ahorro sino una reducción de los servicios prestados a la ciudadanía. Permaneciendo constante el dinero público pagado por todos, la diferencia entre el

servicio cotizado y servicio efectivamente prestado pasa a engrosar así la cuenta de resultados de las empresas subcontratadas. La combinación entre mercantilización y oligopolización multiplica, por tanto, las situaciones susceptibles de generar malversación y la necesidad de generar rendimientos para los accionistas, rendimientos que en este sector es difícil obtener si no es reduciendo los gastos de personal. Se anula así una parte del efecto racionalizador potencial de las privatizaciones (A-13, 18, 20, I-18).

Tras el desplome de la burbuja inmobiliaria y la caída de los ingresos de las grandes empresas de la construcción, estas últimas han encontrado en el sector de la prestación de servicios municipales una salida a su difícil situación económica. Desde entonces se han mostrado particularmente activas en ofertar servicios sometidos a licitación pública, preferentemente en municipios importantes, pero también en sus intentos de influir sobre los gobiernos centrales, locales y autonómicos para que privaticen estos servicios. Se trata de actores con una gran capacidad de influencia, lo cual explica el fuerte aumento del mercado de las licitaciones independientemente de cuál pueda ser su rentabilidad real para las arcas públicas: por razones obvias, son las grandes ganadoras de la expansión de dichos mercados.

Por otro lado, las políticas de la Unión Europea se muestran muy activas en el apoyo a las grandes empresas del sector con vocación o actividad exportadora, a costa muchas veces de las pequeñas vinculadas a los circuitos económicos comarcales y locales: también esto ha reforzado la formación de oligopolios en el sector (A-13). Algunos grandes ayuntamientos también participan en la formación de estructuras oligopólicas al reducir el número de empresas contratadas. Las razones alegadas son el intento de aprovechar las economías de escala y el hecho de que sólo las grandes empresas tienen capacidad financiera suficiente para hacer frente a los compromisos con garantías.

Hasta el año 2012 los servicios municipales externalizados por el Ayuntamiento de Madrid recaían sobre 47 empresas. A partir de esa fecha se han creado 6 grandes “contratos integrales” a los que sólo pueden concursar las grandes empresas con capacidad de depositar una fianza del 10% del contrato y que puede llegar a ascender a 3.000mill€ para un contrato de diez años (CC.OO. 2013).

Pero sea cual sea la razón alegada lo cierto es que esta política de reducción del número de contratistas refuerza una vez más la oligopolización en el sector y, en consecuencia, los posibles efectos racionalizadores de la privatización de los servicios municipales.

En no pocas localidades pequeñas y con graves problemas de desempleo, las autoridades municipales también contribuyen a desmontar los mecanismos del mercado con el fin de conseguir que los adjudicatarios no sean las grandes empresas sino aquellas otras más pequeñas ubicadas en la localidad o en su entorno comarcal (“traer trabajo al pueblo”). Se trata de una respuesta a la discriminación positiva de la que gozan las grandes empresas del sector y un elevado poder financiero y de mercado (ingenierías de obra civil, grandes empresas de prestación de servicios municipales, grandes constructoras etc.).

Los riesgos de malversación también aumentan cuando los organismos controladores, incluidas las auditorías privadas externas, incurren en conflictos de intereses, por ejemplo debido a su dependencia de los partidos que controlan los ejecutivos locales y autonómicos, o de los presupuestos gestionados por ellos. Los controladores —por ejemplo los interventores

municipales— son muy vulnerables a las presiones de los controlados, pues en España dependen salarial y laboralmente de las mismas instituciones que deben controlar (A-17,18,20,21 y P-8). La falta de recursos de muchos ayuntamientos para hacer un seguimiento continuado de los servicios realmente prestados por las empresas contratadas —por ejemplo para comprobar si todas las calles y no sólo las más visibles han sido barridas como rezan los contratos, si el adoquinado de una acera dura lo que supuestamente tiene que durar o si los materiales utilizados para la realización de una obra pública se corresponden con lo estipulado en los pliegos de condiciones— es otra puerta de entrada a la malversación, aún cuando estos casos sean mucho menos perceptibles y muchos ni siquiera puedan ser penalmente incriminables.

El mercado de las licitaciones públicas ofrece grandes posibilidades de negocio y, potencialmente, de malversación pues asciende a 64.000mill€ (capítulos II y VI: ver NM 2ç) en los tres niveles de la administración (año 2013). Sin embargo, la crisis fiscal y la presión ciudadana están obligando a abordar la gestión del dinero público siguiendo un criterio de interés general antes que de interés particular de algunos actores influyentes, y arrinconando los razonamientos ideológicos. Esto explica que no pocos ayuntamientos de diferente signo político estén remunicipalizando servicios hasta ahora subcontratados con el fin de mejorar la eficiencia en el uso del dinero público.

El ayuntamiento de León decidió retomar el servicio de recogida de basuras después de comprobar que su gestión privada generaba unos sobrecostes del 22%. Esta tendencia a la remunicipalización de la gestión directa de servicios esenciales se observa también en varios ayuntamientos de Cataluña, así como en países como Francia, Alemania, Gran Bretaña y Austria (*El Periódico de Cataluña*, 12/3/2014).

2. Los mecanismos del desvío de subvenciones

Por lo general, para cometer estos dos delitos económicos de cuello blanco es imprescindible estar familiarizado con los procedimientos administrativos, o incluso estar vinculado de alguna forma profesionalmente a ellos u ostentar un cargo público, sea este elegido —por ejemplo un concejal— o no —por ejemplo un técnico municipal o una “persona de confianza”— (ver López Rey 2005: 44). Los delincuentes hacen uso de dichos conocimientos, de las instituciones en las que trabajan, de sus redes sociales y profesionales así como de su acceso privilegiado a información que no siempre es tan pública como debiera. Sin duda se trata de actores “organizados” por cuanto que forman parte de organizaciones legales: las instituciones públicas. Por un lado las instrumentalizan para cometer actos ilícitos, pero por otro se trata de los espacios profesionales en los que realizan su trabajo legal regular, lo cual genera una mezcla continuada de actividades legales e ilegales que blindan a las últimas frente a la opinión pública y la policía.

La formación destinada a elevar las cualificaciones de desempleados, afiliados o no de las organizaciones sindicales y con necesidad de readaptarse al mercado de trabajo, han abierto muchas posibilidades para desviar subvenciones, muchas procedentes de la Unión Europea. Un procedimiento habitual consiste en subcontratar los cursos —por ejemplo a academias o a profesionales individuales—, reunir alumnos ficticios y emitir facturas falsas por servicios no prestados, facturas cuyo importe total o parcial acaba en parte en los bolsillos privados de alguien, pero que en su mayoría revierten en las arcas de las organizaciones encargadas de impartir estos cursos entre sus miembros, y no en los cursos de formación previstos. Otro

mecanismo para desviar subvenciones tiene que ver con el intento de promocionar tejido productivo más o menos innovador en forma de empresas *start ups* u otras consideradas emblemáticas o afines al poder político autonómico. Algunas de estas empresas son destinatarias legítimas de subvenciones porque incurren en riesgos económicos elevados con sus actividades, riesgos que, superados, pueden revertir luego de forma positiva sobre el conjunto del tejido empresarial y económico del país, razón esta por la que son subvencionadas. El problema es que muchas veces no es tan fácil determinar qué es un *start up* y qué es, incluso, una empresa instrumental sin actividad real ninguna. Hay otro grupo de empresas beneficiarias de los desvíos: aquellas con problemas económicos puntuales que no sólo son viables a medio plazo sino que además generan empleo en entornos con mercados de trabajo muy degradados o que los poderes públicos han decidido apoyar por razones no sólo personales sino también “estratégicas”. En estos casos las subvenciones se conceden como una suerte de política industrial pero se utilizan para desviar recursos hacia otros destinatarios públicos o privados. En no pocos casos, que no en todos, estas acciones van unidas al pago de un cohecho.

Subvenciones comunitarias destinadas a la formación de parados, y canalizadas a través de empresas propiedad de miembros del gobierno de la Generalitat de Cataluña, son desviadas para financiar el partido de su ejecutivo y para que los propietarios de dichas empresas, personalmente también vinculados al gobierno, pudieran lucrarse personalmente. La Comisión Europea suspendió la financiación de estos cursos con 58mill€ de los que sus destinatarios últimos —parados de larga duración— estaban más que necesitados (Caso Pallerols: Santamaría 2014: 486ss). El gobierno de Andalucía asigna ayudas sociolaborales y a empresas en crisis, algunas tecnológicamente punteras, al margen del procedimiento legalmente establecido y sin que aparecieran en el presupuesto de la CA. A través de un complejo entramado de empresas privadas vinculadas a miembros del ejecutivo, fundaciones y asociaciones, aproximadamente el 15% de las subvenciones acaban en los bolsillos de personas e instituciones para las que no estaban de destinadas. Una parte de los 136mill€ desviados fueron a parar a pagar sobrecomisiones, otra a empresas que no reunían las condiciones para acceder a las mismas. Los destinatarios últimos fueron varias empresas privadas, las organizaciones sindicales que organizaban dichos cursos y el patrimonio personal de un miembro del gobierno regional (ATS 20619/2014 y El País 17/2/2015).

3. ¿Cómo se malversa el patrimonio público?

Los procedimientos utilizados para malversar caudales —y patrimonio— públicos se resumen en cuatro principales y en la mayoría de los casos se apoyan en la falta de baremos objetivos, transparentes, claros y públicos en el proceso de licitación (reconstruidos a partir de A-10,14,18, 19,20,21 y P-8). El primero (1) consiste en el desmontaje de facto de la acción del mercado y de la competencia (CNMV 2015). Esto se puede hacer o bien manteniendo las formas —por ejemplo cumplimiento formal de los pliegos de condiciones, calendarios, topes presupuestarios, o fraccionando presupuestos, etc.— o bien sin ni siquiera reunir estos últimos requisitos o reuniéndolos epidérmicamente (por ejemplo recurriendo al uso deliberado de datos, plazos, condiciones y argumentos deliberadamente insuficientes o imprecisos). El segundo (2) consiste en utilizar dinero público para pagar bienes y servicios que no se han prestado nunca o sólo en parte, casi siempre con la emisión de facturas falsas, o aprovechando la falta de control de dichos servicios por parte de los ayuntamientos y CC.AA. El tercero (3) consiste en romper la protección jurídica del patrimonio público inmobiliario por medio de recalificaciones e infracciones contra la

disciplina urbanística, vendiéndolo luego por debajo de su precio de mercado. El resultado de todas estas prácticas es la disminución de los bienes y servicios prestados por las instituciones públicas por cada unidad monetaria pagada por los ciudadanos, la degradación de la integridad del sistema político e institucional y la destrucción de patrimonio inmaterial propiedad de todos los ciudadanos, a veces de toda la humanidad. Por partes:

1. La anulación de los mecanismos competitivos

Se realiza, en primer lugar, recurriendo a fraccionar las contrataciones. Consiste en reducir el valor de las licitaciones por debajo del nivel al que es obligatorio sacarlas a concurso público: 18.000€ para las compras menores de suministros y servicios y 50.000€ para las grandes obras y las adjudicaciones de los grandes servicios municipales. El objetivo es contratar dichas obras, suministros y servicios fuera del mercado, es decir, a personas y empresas seleccionadas bien por su disposición de pagar dádivas, bien por su proximidad política o personal con los gestores municipales o bien para que la actividad de la empresa seleccionada sin concurso revierta sobre la (más bien pequeña) localidad o comarca. No pocas veces estas operaciones van unidas al filtrado confidencial de datos sobre las condiciones de las licitaciones a empresas seleccionadas, a la adaptación de los pliegos de condiciones a dichas empresas o incluso a la redacción de dichas condiciones por parte de las empresas seleccionadas.

Los criterios y baremos establecidos por la mesa de contratación de una CA de Navarra eran lo suficientemente amplios para permitir una mayor discrecionalidad en la elección al margen de la competencia. En algún caso, un Consejero de la misma mandó modificar los baremos iniciales argumentando que existían criterios «políticos» para hacer una nueva valoración y un orden distinto de clasificación. En la correspondiente Orden firmada por el Consejero y en la que se hacía la adjudicación, no se daban explicaciones, ni se contenían razonamientos en relación a la elección de la empresa adjudicataria, haciéndose sólo referencia al informe previo del Ingeniero que verificaba en el informe inicialmente elaborado las correcciones precisas con el fin de encubrir de forma técnicamente razonada la elección del candidato así como las variaciones del baremo en favor de dicho candidato. De esta forma se conseguía dar un tratamiento formal correcto de la elección de un candidato al margen de la dinámica competitiva (TS 20/2001). Miembros de consistorios económicamente importantes fragmentan el coste de las obras municipales en proyectos más pequeños que no requieren de licitación pública, concediendo su ejecución directamente a empresas afines a cambio de un porcentaje entre el 6% y el 20% del valor total de la obra. Los proyectos que no se podían fraccionar eran licitados después de hacer llegar información privilegiada, de acelerar trámites administrativos en beneficio de las empresas afines para que modularan su oferta o incluso dejándole a las empresas preseleccionadas que formularan ellas mismas dicho pliego (Caso Eventos). Ejecutivo autonómico autoriza en 2010 el pago de un proyecto de teatro en ocho facturas de entre 8.000 y 12.000€ con el fin de evitar que dicho proyecto saliera a concurso (AP IB 18/2012). Consejero de salud de CA organiza un sistema de pago de cohechos a cambio de manipular los concursos: el resultado fue que el hospital acabó costando casi el doble del presupuesto inicial (Caso Innova-Ambulancias). Cargos públicos de varios ayuntamientos y gestores de empresas públicas autonómicas fragmentan el valor de las licitaciones y adaptan los pliegos de condiciones al perfil de una empresa multinacional francesa a cambio del pago de cohechos camuflado en facturas falsas por servicios especializados nunca prestados (Caso Púnica).

Otra forma de llevar adelante dicha anulación de la competencia del mercado es el establecimiento de acuerdos entre las empresas que participan en el concurso de licitación. El objetivo de estos acuerdos es impedir que se puedan contrastar dos presupuestos para evitar que se detecte el sobrecoste, así como “cederse mutuamente el puesto” en las sucesivas licitaciones para que todas las empresas saquen provecho de las mismas sin necesidad de competir en el mercado y de afinar en la formulación de sus ofertas. También en estos casos se produce una anulación de los mecanismos competitivos guardando, sin embargo, las apariencias de lo contrario, a veces incluso aderezando el procedimiento con argumentos en favor de la economía de mercado.

Otro procedimiento es definir el pliego de condiciones pensando en un candidato determinado con el fin de que este gane la adjudicación, normalmente a cambio de una dádiva o, en los ayuntamientos más pequeños pero también en las CC.AA., a cambio de comprometerse a crear un determinado número de puestos de trabajo, realizar las compras en la región etc. A veces la empresa preseleccionada sin concurso público adelanta los gastos y realiza los servicios en espera de cobrar después, con lo cual se asegura su contratación sin tener que pasar por una situación competitiva. Este procedimiento se combina en no pocos casos con la fragmentación de las contrataciones (ver arriba).

Alcalde adjudicó un solar para edificar un hotel junto a una nueva instalación recreativa. Para vender ese suelo, convocó una subasta, pero decidió que fuese restringida a cinco empresas, que competirían entre sí por ofrecer el mejor precio por la parcela. Resultó que las cinco empresas tenían nombres distintos pero un mismo dueño: un amigo íntimo del alcalde (Caso Púnica). Cargos municipales otorgaban concesiones a empresas una vez prestadas partes del servicio municipal contenido en la licitación y, por tanto, “consumada” la adjudicación (Caso Eventos). Cinco empresas multinacionales españolas sancionadas por prácticas oligopólicas, se reparten los contratos de limpieza viaria, del mantenimiento de parques y jardines, y del tratamiento de residuos de numerosas ciudades distribuidas por toda la geografía para los que tenían una concesión de 14 años y que sumaban un total de 3.200mill€. En total, el número de empresas sancionadas por estas prácticas relacionadas con la prestación de servicios municipales asciende a 39 e incluye tres asociaciones empresariales (*El Mundo*, 3/2/2015).

Un tercer procedimiento consiste en ofertar un presupuesto deliberadamente “competitivo” pero irreal con el fin de eliminar competidores reales y para ir aumentándolo una vez iniciadas las obras o firmado el contrato de prestación de (grandes) servicios municipales. Aquí se argumentan muchas veces imperativos técnicos aparentemente imprevistos —por ejemplo la aparición de estratos geológicos que obligan a realizar obras suplementarias, la incorporación de nuevos barrios en la ciudad, o la existencia de más desperdicios de los esperados—. Muchas veces se modifican al alza los presupuestos iniciales argumentando la necesidad de cumplir plazos “como sea” (TC 2012). Desde luego hay casos en los que resulta imposible acertar en los plazos o evitar que surjan imprevistos de todo tipo. Sin embargo, en muchos otros los imprevistos y los calendarios mal ajustados no son inevitables pues existen recursos para hacerles frente. Las (pocas y grandes) empresas de obra civil poseen un gran acervo de conocimientos técnicos y económicos que les permitirían ajustar sus presupuestos mucho mejor. El problema es que las empresas ofertantes no le dedican el tiempo y los recursos humanos suficientes para preparar su propuesta acercándose lo más posible a su coste real previsto. Su argumento es económico y

técnico, pero lo que se esconde detrás de estas prácticas son muchas veces las posibilidades que ofrecen estas estrategias para imputar sobrecostes no justificados. La estructura oligopolística del sector elimina el incentivo competitivo para poner estos conocimientos a disposición de una oferta realista, en definitiva del bien público, máxime cuando, una vez empezadas las obras resulta muy complicado encontrar a una nueva empresa dispuesta a acabarlas (A 10,14,20). En estos casos, el sobrecoste no se genera en el momento de presentar la oferta (puesto que esto podría dar lugar a perder la licitación frente a otro candidato), sino ya una vez firmado el contrato de concesión y transcurrido el primer o segundo año de su puesta en marcha. Con el contrato firmado en el bolsillo o la obra civil ya iniciada, la empresa seleccionada busca y encuentra razones de todo tipo para demostrar la necesidad de incrementar el presupuesto inicial —aparición de problemas falsamente imposibles de predecir, alegación de problemas de seguridad física en su ejecución etc.—. Se trata de un procedimiento muy similar al que practican algunas empresas de reformas del interior de viviendas que presentan un presupuesto muy ajustado para conseguir el contrato, presupuesto que se revela como incompleto en el momento en el que el cliente ya no tiene margen de maniobra para cambiar de oferta (“es que esto no está incluido”, “es que era imposible saber que este muro tiene un problema” etc.). La extraordinaria duración de los contratos firmados por algunos ayuntamientos para la prestación de grandes servicios municipales —basura, agua etc.—, que oscilan entre 10 y 20 años, incentiva esta forma de malversación basada en la revisión al alza del presupuesto inicial. Esto explica que las empresas contratantes estén altamente interesadas en que dichos contratos sean a largo, pero no así el interés público al que interesa mucho más los plazos cortos y periódicamente renegociables.

Hasta hace relativamente poco no existía un criterio objetivo para fijar la fecha de duración de dichos contratos (por ejemplo los plazos de amortización de los equipos adquiridos por las empresas adjudicatarias y que suelen ser de 8 años). Esta situación fomenta la malversación, lo cual ha llevado a que cada vez más ayuntamientos firmen contratos temporales más cortos y busquen razones para basar su duración en criterios objetivos (I-18). Un ejemplo es la construcción y la explotación del tranvía de Parla. A pesar de tener sólo 8,5 km de vía, la concesión por su explotación era de 40 años (*El País*, 16/12/2014).

Hay un cuarto procedimiento de malversación a caballo entre el desmontaje de la acción del mercado y la desidia administrativa. Son los gastos corrientes y las inversiones realizados mediante contratación directa y, por lo general, también fuera de concurso. Sin embargo, a diferencia de los anteriores, son realizados sin cobertura presupuestaria, con lo cual no son públicos y no pueden ser fiscalizados: es el fenómeno denominado de las “facturas en los cajones” (A-10, 17). El sobrecoste se genera en el momento en el que los bienes y servicios son pagados sin respetar los plazos de pago acordados, lo cual genera intereses de demora que tienen que pagar los contribuyentes con sus impuestos. Los proveedores, sabiendo que van a cobrar con retraso puesto que los ayuntamientos tienen fama de insolventes, imputan a sus facturas una cantidad extra en concepto de “intereses de demora”, muchas veces camuflados detrás de facturas falsas. Estos sobrecostes pueden llegar al 30% con lo cual están muy por encima de lo que costaría endeudarse con los bancos (Urruticoechea 2014).

2. Los bienes y servicios innecesarios, no prestados o prestados con sobrecostes

Este grupo de procedimientos obliga bien a falsificar facturas, bien a reducir los sistemas de

control de los bienes y servicios prestados, bien a jugar con el factor tiempo para legitimar los sobrecostes. Los sobrecostes no se generan desmontando la acción de la competencia y los mercados, sino adquiriendo bienes y servicios innecesarios o tratados artificialmente como “necesarios”.

Los servicios profesionales abren muchas posibilidades para la malversación pues su valor es particularmente difícil de objetivar y es relativamente fácil contratarlos sin tener que explicar con detalle su finalidad: informes jurídicos simples cotizados como altamente sofisticados, informes informáticos de escasa utilidad, obras de rehabilitación redundantes e innecesarias, “asesoramientos estratégicos” que no son sino mediaciones con actores económicos y cargos políticos relevantes dispuestos a pagar o recibir dádivas son los más frecuentes. Muchas veces estos mismos mecanismos permiten blanquear el dinero a través de la emisión de facturas por servicios no realizados. La construcción de edificios singulares particularmente costosos destinados a generar una determinada imagen urbana, en definitiva, a acumular capital simbólico local destinado a atraer inversiones, también genera contratos de valor difícilmente objetivable que se prestan la malversación, y algunos bienes y servicios relacionados con esta clase de proyectos complejos no se llegan a adquirir nunca después de haber sido pagados con dinero público. Los incumplimientos afectan también a los grandes contratos municipales, sobre todo cuando la descripción de los bienes y servicios contratados es imprecisa. Muchos ayuntamientos no realizan —casi siempre por falta de recursos o por falta de una ética de defensa de lo público— las comprobaciones suficientes para averiguar si efectivamente se ha prestado el servicio contratado y pagado por los ciudadanos (por ejemplo limpieza sólo superficial de ciertas calles menos visibles de la ciudad, recogida más espaciada de basura, etc.). Tampoco aquí se puede decir que los sobrecostes tengan una explicación preferentemente técnica pues la razón es muchas veces la falta de comprobación periódica de las labores contratadas, con lo cual muchas veces son las denuncias vecinales, y no los servicios de control interno, las que destapan esta clase situaciones.

Una forma de facilitar mayores ingresos a grandes empresas de obra civil fue por medio de las ampliaciones de obra, a veces para realización de elementos que habían sido objeto de la propia adjudicación, o mediante la adquisición de maquinaria adicional no justificada. Con ello, se conseguía un encarecimiento de la obra, y un nuevo cobro de cantidades. Si bien se abrían expedientes administrativos para la adjudicación de la ampliación de la obra, esta ampliación era concedida al mismo adjudicatario sin concurso (TS 20/2001). El verdadero objetivo de las obras de rehabilitación del Palau de la Música de Barcelona no era su ampliación o mantenimiento. Todo lo contrario: algunas de ellas arruinaron su excepcional acústica ideada por Domènech i Muntaner. La razón es que su objetivo era el desvío de fondos públicos para financiar el partido político en el gobierno autonómico y, de paso, beneficiar económicamente al cerebro de la operación (Santamaría 2014: 495). El ejecutivo de la Comunidad Valenciana pagó en 2005 15mill€ a un prestigioso arquitecto para diseñar unas torres y 2,7mill € por el proyecto de construcción de un centro de convenciones, ninguno de los cuales llegaron a construirse (*El País* 8/11/2008, *EP* 11/8/2014). El consistorio de Parla adjudicó la construcción de un tranvía por 93 mill€. Sin embargo, a medida que fueron pasando los años, el presupuesto se multiplicó casi por tres sin que se hubiera producido una modificación de las condiciones técnicas de partida y de los precios calculados en el proyecto inicial (Caso Tranvía de Parla).

La necesidad de adaptar los calendarios de realización de proyectos a calendarios rígidos de tipo

electoral o relacionados con compromisos internacionales también es utilizada por muchas empresas para incrementar los presupuestos. Una parte de ellos está sin duda justificada pero otra se debe a la mala calidad del proyecto presentado antes que a la imposibilidad de fijarlo con mayor realismo y precisión. Esta clase de sobrecostos afectan preferentemente a la licitación de grandes obras de infraestructuras financiadas por el Estado y las CC.AA. pero también, aunque en mucha menor medida, a las pequeñas licitadas por las CC.LL. (A-21).

La necesidad de acabar, fuera como fuera, las obras olímpicas de Barcelona dentro de plazo obligó a aumentar las indemnizaciones a los particulares afectados por una obra pública desajustando completamente los presupuestos iniciales (A-17). La M-30 madrileña tenía que estar terminada por razones políticas en 2007, incluida la construcción de colectores para desviar el agua de las lluvias torrenciales. Esta última no se realizó por razones de calendario electoral: la calle se inundó y el coste de dichos colectores, que hubo que terminar fuera de plazo, se multiplicó (I-18). El ayuntamiento de Badajoz sacó a concurso unas obras sin publicidad, alegando razones de “imperiosa urgencia” que resultaron imposibles de justificar. También en este caso el “factor tiempo” fue utilizado para malversar caudales públicos (TC 2012: 143).

3. La malversación de patrimonio público inmobiliario: los “delitos urbanísticos”

La tercera forma de malversación afecta al principal patrimonio con el que cuentan los ayuntamientos: el inmobiliario. Este incluye activos materiales —edificios y terrenos rústicos y urbanos de propiedad pública— e inmateriales —el paisaje, la salud del medioambiente o el valor de los conjuntos histórico artísticos—, estos últimos imposibles de cuantificar económicamente. El concepto de “patrimonio” es más amplio que el de “caudales”, que se ciñe a su parte monetaria, y la tipificación de los “delitos contra la ordenación del territorio” (§§ 319 y 320 CP) —también “corrupción urbanística”— son los que intentan proteger la parte inmobiliaria de dicho patrimonio de su malversación. Optamos aquí por incluir estos últimos dentro de las conductas de malversación puesto que, en rigor, se trata una forma más de desvío de patrimonio de titularidad pública. De hecho, la llamada “corrupción urbanística” es una de las formas más extendidas de corrupción en el conjunto de la Unión Europea (CE 2014: 17). Así, más del 50% de todos los municipios de la provincia de Murcia se han visto envueltos en casos de corrupción (Cases García y Fernández Steinko 2014) y en 2013 había 100 alcaldes en activo imputados o investigados por corrupción municipal, preferentemente en las comunidades del arco mediterráneo y Galicia (*Europa Press* 1/1/2013). Peláez Martos contabilizó en el año 2009 1.084 casos de corrupción urbanística repartidos entre todas las comunidades autónomas para un censo de 8.100 ayuntamientos: 13% del total. La mayoría de los casos inventariados por este autor se han dado en Andalucía (con el 45% del total), seguida por la Comunidad Valenciana y el País Vasco con el 15% cada uno (el autor no incluye datos para Cataluña o para otras comunidades autónomas más pequeñas). Aunque a veces afecta a la administración central y autonómica, su principal espacio son las CC.LL. pues son ellas las que disponen de más patrimonio inmobiliario.

Todos los ayuntamientos están obligados a inventariarlo adjudicándole un valor lo más próximo a la realidad posible en función de los catastros que se vienen haciendo cada siete u ocho años. Esta obligación no se cumple en la mayoría de los casos. Además, los habitantes de una localidad y sus administradores públicos no siempre tienen conciencia del patrimonio inmaterial del que dispone su localidad o su CA y no es infrecuente encontrar casos de auténtico

ensañamiento para liquidarlo en favor de una pretendida senda de modernización urbanística. Ambas cosas —la falta de inventario y la falta de conciencia sobre el valor del patrimonio inmobiliario— facilitan masivamente su malversación.

Los mecanismos utilizados para su malversación —en rigor: para la comisión de “delitos contra el ordenación del territorio”— consisten, en primer lugar, en medias ilícitas destinadas a desprotegerlo jurídicamente con el fin de poder mercantilizarlo, es decir, sacarlo a la venta libre, muchas veces por medio de figuras legales como la del agente urbanizador, y una comisión del Parlamento Europeo definió estas prácticas como un “expolio del patrimonio cultural y medioambiental” a cambio del “enriquecimiento de una pequeña minoría a expensas de la mayoría” (cit. en Pellicer 2014: 64). El cambio de usos, la eliminación de zonas verdes, el aumento de la edificabilidad (25% de los casos), seguidos por las infracciones contra la disciplina urbanística, principalmente a través de la concesión de licencias irregulares (otro 25% de todos los casos analizados por Peláez Martos) así como la reclasificación de suelo no urbanizable (14% de los casos) son los procedimientos más utilizados (Peláez Martos 2009: 303). El objetivo de la mayoría de ellos es vender este patrimonio por debajo de su valor en el mercado, bien para hacer caja y afrontar pagos urgentes, bien para la generación de plusvalías en favor de una empresa privada que, en muchos casos, está dispuesta a pagar una dádiva, en beneficio del empleado público o del político que estampa su firma autorizando la operación. Muchas veces se trata de tramas complejas que han venido a llamarse de “corrupción municipal” (empíricamente: Díaz Ripollés et al. 2004, 2011).

2 alcaldes sucesivos de una localidad de 20.000 habitantes, así como asesorías que trabajan con ellos y otros beneficiados, reciben cohechos de constructoras y contratistas a cambio de la recalificación de terrenos y la adaptación del Plan General a las necesidades de aquellas. Además adquirirían suelo a través de empresas interpuestas que luego iba a ser recalificado pero comprándolo por debajo de su valor (Caso Ciempozuelos). Cargos del ejecutivo de la Región de Murcia acceden a recalificar unos terrenos de un espacio natural a cambio de un cohecho. Dichos terrenos están ubicados en la mayor laguna de agua salada de Europa con cinco figuras de protección ambiental, cuatro de ellas internacionales (lugar de importancia comunitaria, zona de especial protección para las aves, humedal de importancia internacional Ramsar, zona especialmente protegida de interés para el Mediterráneo y espacio natural protegido). Esta particular protección es el origen de las plusvalías generadas por la operación, plusvalías que engrosaron la cuenta de resultados de las empresas promotoras. Pero la recalificación ha provocado también la destrucción de un patrimonio natural inmaterial (Caso Novo Carthago: *La Verdad* 27/2/2006 y *El País* 28/2/2015).

4. El valor del patrimonio defraudado y malversado

¿Cuántos recursos públicos podrían estar siendo desviados anualmente hacia bolsillos privados siguiendo mayormente estos procedimientos? Las sentencias falladas entre 2002 y 2013 tanto por desvío de subvenciones como por malversación obviamente sólo documentan una fracción pequeña de todos los casos reales. Sin embargo, los casos más importantes económicamente son difíciles de ocultar a medio plazo y los más pequeños, más numerosos y difíciles de detectar, suman cantidades menos importantes aunque mucho más dispersas entre más actores. Los directamente implicados en ambos delitos son beneficiarios y el perjudicado principal, las arcas públicas nacionales o europeas, es decir, los contribuyentes, no tienen fácil la denuncia dado el

blindaje institucional, político y mediático de los delincuentes, dada la complejidad de muchas tramas y dados los apoyos de los que gozan muchas veces los delincuentes por parte de las poblaciones locales. Las autoridades europeas y el Tribunal de Cuentas ejercen presión de forma periódica para que se realicen auditorías y se den explicaciones —por ejemplo, sobre el fenómeno de las “facturas en los cajones”— pues afectan a la deuda pública española y a las subvenciones europeas y muchos de estos casos no habrían salido a la opinión pública si no fuera por esta razón (grupo 4: A-11). Sólo cuando la sociedad y los medios de comunicación adquieren conciencia de la trascendencia de estos actos comienzan a denunciarse y transformarse en imputaciones y juicios, algo que sólo ha empezado a suceder tras el pinchazo de la burbuja inmobiliaria y la reorientación del radar criminológico de la sociedad española hacia el año 2010 (ver cap. *). Con todo: los casos salidos a la luz y las sentencias falladas permiten hacer un análisis de la estructura y de las dimensiones de estos dos grandes delitos económicos sobre datos empíricos de buena calidad.

El valor de las subvenciones defraudadas

Sólo en 2006 las fiscalías abrieron 26 diligencias por fraudes de subvenciones, 8 de ellas por subvenciones comunitarias pero sus memorias y estadísticas no incluyen datos sobre diligencias abiertas por malversación de caudales públicos, un hecho sorprendente dada la extraordinaria importancia económica que tiene este delito. La Unión Europea ha calculado que los fraudes de subvenciones comunitarias representan el 0,2% del presupuesto comunitario que ascendía 2013 a 144.000mill€: unos 300mill€ anuales. Si todos los años son transferidos a España algo menos de 13.000 mill€ a cargo del presupuesto europeo la cifra de fraude correspondiente a nuestro país ascendería matemáticamente a algo más de 25mill€ (UE 2014). Esta cifra no se aleja excesivamente de la media de los casos documentados en las sentencias y en los estudios monográficos (ver arriba). El porcentaje calculado aquí por los técnicos de la Unión Europea incluye también otras conductas como el contrabando o el fraude fiscal —concretamente fraude de IVA—, conductas que aquí no se contemplan. Pero esta inclusión se compensa con otro dato: la elevada probabilidad de que esta clase de defraudaciones esté por encima de la media comunitaria, con lo cual podría ser razonable sostener la cifra de los aproximadamente 25 mill€ de subvenciones europeas desviadas todos los años en España.

Según las sentencias falladas en España, las malversaciones son más frecuentes y generan el doble de activos ilícitos por caso que los fraudes de subvenciones, lo cual indica que las tramas de desvío de subvenciones tienden a ser más cortas y fáciles de interceptar que las malversaciones (NMç3).

El caso de subvenciones relacionado con las peonadas falsas, que benefició a empresarios agrícolas y a no pocos alcaldes andaluces y extremeños, ascendió a un total de 2,5mill€ de la época, unos 500.000€ por año (Martín de Pozuelo et al. 1994: cap. 186). El caso de los EREs de Andalucía es el más importante y dilatado de desvío de subvenciones —en este caso con fines sociolaborales y empresariales—. En espera de que sea juzgado, el valor de las cantidades desviadas asciende a 136mill€ a lo largo de 11 años, es decir a 12mill/año (*El País* 17/2/2015). Otros casos importantes son el caso Caric de finales de los años 1990 —12 mill€/1,2 mill por año— (Santamaría 2014) y, más recientemente, el caso Cursos de Formación de la Comunidad de Madrid —10 mill€: 3,3mill€ por año— 2014, o también la operación Edu Costa (5,5mill€/1mill€ por año, datos provisionales).

La suma de todos los casos documentados de desvío de subvenciones ascienden a unos de 22mill€ por año (NM Ç4). Desde luego, las diferencias económicas entre unos casos y otros son, también aquí, muy considerables. Oscilan entre los 3.000€ por un caso-tipo de fraude de subvenciones al olivar (AP CO 286/2005) hasta la malversación de casi 3 mill€ en concepto de minutas no justificadas pagadas a técnicos municipales del ayuntamiento marbellí (AP MA 660/2011). Los desvíos de subvenciones no son fáciles de detectar, de forma que supongamos que dichos 22mill€ representan una séptima parte de todo lo efectivamente desviado: nos pondríamos en unos 150mill€ desviados al año, calculado a partir de los datos microeconómicos basados en sentencias. ¿Se puede hacer un cálculo macroeconómico que sirva de contraste?

El conjunto de las “subvenciones” pagadas por los tres niveles de la administración no es del todo fácil de rastrear. Sin embargo el grueso está incorporado a los artículos “Transferencias corrientes y de capital a familias, instituciones sin ánimo de lucro y empresas” (arts. IV7,8 y VI 7,8: ver NM 2ç), artículos que, aunque no sólo sí incluyen subvenciones en su mayor parte. Su suma ascendió en 2013 a 33.000 mill€ —aproximadamente el 4% del PIB— de los cuales el 80% fue financiado por las CC.AA. Esta cantidad no incluye los 84.000mill€ en concepto de ayudas a mitigar los efectos de la crisis destinadas casi en su totalidad a ayudar al sector financiero (CNC 2012). Es improbable que el porcentaje medio de desvío de subvenciones comunitarias estimado por la Unión Europea en el 0,2% sea aplicable para España. La presencia de (importantes) conflictos de intereses dentro de los órganos fiscalizadores españoles y de algunas otras razones de índole económica y política que esbozamos en el capítulo ** permite elevar este porcentaje al 0,4% del total, sin miedo a exagerar demasiado. Esto daría una cantidad de unos 155mill€ desviados anualmente en concepto de subvenciones, mayormente pagadas por las CC.AA., una cifra próxima a la calculada arriba que, sumada al dinero desviado procedente de la Unión Europea, sumaría un total de unos 180mill€ al año desviados en concepto de subvenciones comunitarias y no comunitarias.

El valor del patrimonio público malversado

Aproximadamente una quinta parte del PIB de la Unión Europea es destinado a suministrar bienes y servicios en procesos sometidos a derecho público (“*works, goods and services*”), una cifra que en España ascendería, según estos cálculos, a unos 170.000mill€ al año (media del período 2007 a 2011: CE 2014 y http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf). Esta cifra incluye el valor de las subvenciones —unos

38.000mill€— que aquí tratamos a parte (ver arriba) pues su desvío está tipificado en otro artículo del CP y el porcentaje de dicho desvío es sustancialmente distinto al que se ve afectado por las licitaciones de bienes, servicios e inversiones.

La suma de esto último ascendió en 2013 a 64.000mill€ (capítulo II : “Gastos corrientes de bienes y servicios” + cap. VI : “inversiones reales”). Según datos de la Comisión Europea, los sobrecostos de los contratos públicos oscilan entre el 20% y el 25% del valor de las licitaciones, en algunos casos alcanzando el 50% (Strombon 1998). Si fueran correctos los cálculos de la UE que señalamos arriba, estos porcentajes se traducirían matemáticamente para España en entre 34.000 y 42.500mill€ todos los años (media: alrededor de 40.000mill€). Sólo una parte de esta cantidad es el resultado de acciones penalmente incriminables, pero ¿se puede sostener esta cifra? Desde luego no. Primero porque en ella se mezclan fraudes de subvenciones y actos de malversación. Pero sea como sea, para contestar a esta pregunta es más fiable hacer un cálculo inductivo a partir de la exploración de los tres capítulos sensibles (I, II y VI) y particularizando su análisis para los tres niveles de la administración a partir de entrevistas (ver NM ç2).

(1) A nivel estatal, la fiscalización de las licitaciones tiende a ser más difícil de esquivar y en España estas sólo representan menos del 20% del valor de todas las licitaciones, el más bajo de la Unión Europea (CE 2014, OCDE s.f.). Sin embargo, hay factores que alimentan las desviaciones de los presupuestos iniciales también y precisamente a nivel estatal, tales como las convocatorias electorales, que obligan a adaptar los calendarios técnicos y económicos a las estrategias de los partidos en el gobierno, la mayor complejidad de muchos grandes proyectos estatales que permiten enmascarar mucho mejor los sobrecostos detrás de argumentos técnicos o la necesidad de terminar las obras antes de las grandes inauguraciones sea como sea (acontecimientos deportivos, exposiciones y eventos internacionales, la propia presión de las elecciones generales, etc.: ver arriba). En una situación de extrema restricción presupuestaria, que está afectando seriamente a la cantidad y la calidad de los servicios públicos, parece problemático afirmar que los gastos de personal pagados por el Estado estén sobredimensionados. Esto no excluye la posibilidad de que muchos puestos de trabajo no estén saturados y que otros tantos hayan sido creados para favorecer a amigos, parientes o personas no competentes profesionalmente aunque políticamente afines. Sin embargo, es más que probable que estos últimos puestos se compensen con creces con la falta de personal, al menos en el año 2013 que es el que tomamos como base. Supongamos, por tanto, que —siempre aplicando porcentajes más mínimos que máximos— la malversación de gastos personal asciende al 0%, que esta afecta al 20% de las compras de bienes y servicios y al 10% de las inversiones reales financiadas por el Estado están, lo cual sumaría algo menos de 1.000 mill€ (ver NM Ç2)

(2) Las Comunidades Autónomas acaparan el grueso del presupuesto y su partida más sensible por porcentaje de desviación es la de las inversiones reales (capítulo VI: 6.600mill) aunque la partida de “gastos corrientes en bienes y servicios” (capítulo II: 28.200mill€) sea la más elevada (MHAPb 2013) A pesar de que los gastos de personal absorben una tercera parte de todas las operaciones no financieras (51.000mill€) esta partida está destinada en un 90% a pagar la sanidad y la educación, dos áreas en las que hay poco margen para la malversación, debido, otra vez, a la escasez de personal en relación a los servicios prestados. Los sistemas de fiscalización de las cuentas autonómicas dependen directamente del poder ejecutivo autonómico pero a pesar de ser teóricamente independientes, están más politizados que los estatales (A-17). En algunas Comunidades Autónomas estos conflictos de intereses se ven encubiertos con argumentos de

contenido local-patriótico/nacional más o menos acentuados: imputaciones por malversación en las que se han visto implicadas las (muy) altas esferas de las administraciones autonómicas, incluidos los presidentes de sus ejecutivos y sus familiares directos, se han dado, al menos, en nueve de ellas (Cataluña, Navarra, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Madrid y Castilla-León; para el caso catalán ver Santamaría 2014: cap. 10). Esta implicación directa de las altas esferas autonómicas en el desvío de subvenciones y la malversación explica tanto la prolongación en el tiempo de las tramas como su particular importancia económica (casos Mito y Caric en Cataluña, caso EREs en Andalucía), si bien esto no excluye la existencia de no pocos casos menos importantes económicamente (por ejemplo AP IB 12/2008). Tomando como base estas reflexiones supongamos que 0% del valor del capítulo I, pero 15% del valor de las inversiones reales y el 25% del de los bienes y servicios corrientes estén sobrefacturados, lo cual sumaría unos sobrecostes de 7.300mill€.

(3) A pesar de que el presupuesto de las Corporaciones Locales, que incluyen los cabildos, las diputaciones, las comarcas y las mancomunidades, es menor al de las CC.AA., los casos de malversación municipal, unidos muchas veces al pago de cohechos, aparecen con mucha frecuencia en los medios de comunicación. La razón es que dicho presupuesto se reparte entre más de 8.100 espacios administrativos y su gestión recae sobre un número mucho más grande y más visible de actores: desde alcaldes, concejales, secretarios hasta toda clase de “personas de confianza”, empresarios etc. Esto no quiere decir necesariamente que el valor de la malversación sea más elevado, pero sí que es más visible y que infiltra de forma más transversal el sistema político e institucional. No obstante es importante distinguir aquí entre municipios “grandes” —unos 1.000- y “pequeños” —unos 7.000.— Los grandes manejan presupuestos importantes particularmente lucrativos para los delincuentes y, por tanto, más susceptibles de ser desviados que los de los pequeños municipios donde muchas veces ni siquiera hay personal contratado a tiempo completo para hacer frente a las labores municipales, incluida la alcaldía. Esto no impide, sin embargo, que en localidades pequeñas sin recursos productivos pero ricos en patrimonio natural, se den casos muy importantes de malversación de patrimonio inmobiliario material e inmaterial. En general, Los ayuntamientos más pequeños tienen que hacer frente a muchos servicios sociales pero disponen de presupuestos mucho más inestables que las CC.AA., con lo cual tienen fuertes incentivos para ajustar sus cuentas lo más posible teniendo en cuenta su particular sensibilidad a las demandas y presiones ciudadanas y la fuerte oposición general a las subidas de impuestos municipales. En estos 7.000 municipios los presupuestos manejados son menores que en los municipios más grandes y más dinámicos económicamente. Los espacios principales de la malversación son, por tanto, los aproximadamente 1.000 municipios de más de 20.000 habitantes que concentran casi el 70% de la población y casi el 80% de todo el gasto. (MHAP vv.aa.).

Los gastos de personal de las CC.LL. son una partida particularmente sensible a la malversación puesto que en parte reflejan las prácticas de clientelismo municipal que se dan en muchas localidades, sobre todo de tamaño medio y grande. Aunque no sólo. También pueden ser el resultado de unas contrataciones realizadas en momentos de bonanza destinadas a prestar más y mejores servicios esenciales, contrataciones cuyos gastos ganan peso relativo en el momento en el que cae la recaudación municipal, en este caso debido al pinchazo de la burbuja inmobiliaria. Cuando disminuye la recaudación el porcentaje de gastos de personal sube rápidamente sin que aquí esto tenga que esconder necesariamente actos de clientelismo sino una simple desproporción entre ingresos reales y servicios a los que, constitucionalmente, tienen

derecho los ciudadanos (A-20, P-8, I-18). Esto también afecta a las infraestructuras, algunas de ellas básicas, que se crean en época de bonanza pero que luego no se pueden mantener debido a la caída de la recaudación (P-15). Con todo: a diferencia de los niveles superiores de la administración, en las CC.LL. —y aquí sobre todo los cabildos, las mancomunidades o las comarcas— los gastos de personal son susceptibles de ser inflados por razones de clientelismo político que nada tienen que ver con la mejora de los servicios a los ciudadanos.

En la Comunidad de Madrid ha habido un claro exceso en la contratación de personal en Alcalá de Henares, Parla, Alcorcón, Fuenlabrada y Alcobendas. La razón está en el intento de crear redes políticas clientelares a través de la contratación de afiliados o simpatizantes de los partidos en el gobierno municipal, una parte de los cuales —desde luego no todos— sin justificación real (I-18)

Pero el principal filón de la malversación a nivel municipal son, como hemos visto, los grandes servicios municipales de los ayuntamientos medios y grandes cuyo mercado representa unos 17.500mill€ para todos los ayuntamientos, cabildos, mancomunidades etc., seguido de las inversiones reales (4.800mill€). Supongamos que el 15% los 18.300mill€ pagados en concepto de gastos de personal no se traducen en una prestación equivalente en bienes y servicios prestados, si bien eso no quiere decir que los sueldos y salarios pagados con ese dinero —unos 2.700mill€— no se traduzcan, aunque sea en un porcentaje por debajo del 100%, en servicios efectivamente prestados por las personas contratadas por las CC.LL.: hacen menos de lo que deberían hacer pero hacen algo a cambio de su salario. Supongamos también que los gastos corrientes en bienes y servicios lo fueran en un 25% y que las inversiones reales en otro 15%. Estos porcentajes están ligeramente por debajo de los calculados por encargo de la Comisión Europea para una muestra de países —Francia, Italia, Hungría, Lituania los Países Bajos, Polonia, Rumanía y España— (CE 2014: 21) (NM 5ç). Todo ello daría unas cantidades malversadas a nivel de las CC.LL. de 7.800mill€ repartidos mayormente entre 7.000 municipios de tamaño medio y grande que representan algo más de millón de euros al año por municipio. Sumadas todas las desviaciones llegamos así a una cifra de unos 16.000mill€ de malversación anual de caudales públicos para el año 2013, probablemente una tercera parte más para los años del boom inmobiliario. Supongamos que sólo la mitad de las cantidades malversadas tengan un carácter estrictamente criminal, lo cual nos daría una cifra de alrededor de 8.000mill€ anuales.

(4) Pero aquí no se acaba la lista de patrimonio público malversado, pues los bienes inmuebles urbanos y periurbanos suman el grueso del patrimonio público. El problema es que su valor resulta particularmente difícil de calcular, aunque no del todo imposible. Por tres razones: (a) a pesar de que están obligadas a hacer un recuento de dicho patrimonio y a publicar su valor, muchas CC.LL. y CC.AA. ni siquiera han hecho frente a esta obligación legal, lo cual impide tener un conocimiento ni si quiera aproximado de dicho valor. Esta situación no sólo es un extraordinario incentivo para su malversación, sino que genera una importante laguna estadística utilizable para su estudio y no existe una base de datos central en la que, al menos, estén volcados los datos disponibles (A-15,17). A esta dificultad se suma otra segunda (b): los catastros municipales se actualizan de forma lenta con lo cual los valores declarados por aquellos ayuntamientos que al menos han hecho un recuento de su patrimonio inmobiliario tampoco equivale a su valor real de mercado. También esto ha permitido malversar su valor desviándolo hacia los bolsillos de los compradores, muchas veces en operaciones cortas o especulativas sin implicaciones productivas destinadas a aprovechar los rápidos incrementos del valor de mercado

de una buena parte de este patrimonio una vez rectificado ilícitamente; (c) la tercera razón que impide la cuantificación de la malversación de este inmenso patrimonio propio de un país con más de medio millón de kilómetros cuadrados, es que el valor de una parte sustancial del mismo resulta intrínsecamente imposible de traducir a cifras económicas puesto que su valor es más cualitativo que cuantitativo, más inmaterial que material. Se trata de un patrimonio en forma de paisajes, conjuntos urbanos con valor histórico, del valor de un urbanismo sostenible, de edificios de interés o sobre todo también de recursos naturales generado a lo largo de cientos de miles de años de historia natural y de cientos de años de historia social y cultural cuyo valor resulta imposible de cuantificar. Esto no impide que su destrucción afee, degrade y empobrezca también económicamente a los ayuntamientos, por ejemplo debido a la acumulación de problemas de tráfico por afectar a la planificación urbanística, por la pérdida del interés turístico y cultural que liquida el atractivo de la localidad para posibles visitantes o por la destrucción de recursos paisajísticos y de un medioambiente saludable para sus habitantes. Muchos ciudadanos, alcaldes y poderes ejecutivos ni siquiera tienen conciencia de su valor, conciencia que sólo adquieren cuando terceros se interesan por ellos y parecen dispuestos a pagar por disfrutar de él —por ejemplo los posibles visitantes—, aunque muchas veces sea ya demasiado tarde. Pero —repetimos— la dificultad a la hora de calcular el valor de estas pérdidas o la falta de sensibilidad de las élites locales o autonómicas no quita para que su malversación genere pérdidas y problemas, también económicos, a largo plazo o para que los beneficios económicos obtenidos por personas individuales sean tan inmateriales como económicamente cuantiosos (por ejemplo el beneficiario de una recalificación que adquiere el derecho de disfrutar de un hermoso paisaje desde su casa a costa de destruirlo para el resto de la población). Lo que ofrecemos aquí es una primera y (muy) provisional aproximación estimativa.

Probablemente no estemos completamente alejados de realidad si consideramos que el valor del patrimonio inmobiliario de titularidad pública de las CC.LL. pequeñas y medianas represente el 10% del patrimonio inmobiliario total, algo menos —por ejemplo el 8%— si tenemos en cuenta todas las CCLL (P-8, A-22). El valor del patrimonio inmobiliario total ascendía a 2,3 billones€ antes del despegue de la burbuja inmobiliaria (1997) y diez años después, en el momento de su pinchazo, a 8,4 billones€, tres veces y medio más (Naredo et al. 2008: 116). Esto quiere decir que las plusvalías reales acumuladas a lo largo de estos diez años en todo el patrimonio inmobiliario del país ascendió a 6,2 billones€, 620.000mill€ por año. El 8% de esa cantidad —algo menos de 500.000mill€, 50.000mill al año— correspondería entonces a las plusvalías acumuladas por el patrimonio inmobiliario de titularidad pública. Una parte de estos 50.000mill€ ha revertido sobre las propias arcas públicas en forma de puestos de trabajo locales generados en el sector de la construcción, ingresos líquidos, impuestos recaudados y otros ingresos municipales, recursos que sirven para sanear las arcas públicas y financiar servicios sociales a los que los ayuntamientos se ven crónicamente incapaces de hacer frente de otra forma (Antonio Vercher). Pero el grueso de esos 50.000mill€ anuales no han acabado en las arcas municipales sino en bolsillos privados ¿Qué parte?

Los casos documentados más conocidos no deben ser tenidos, tampoco en este caso, como los más típicos. Incluyen plusvalías malversadas en porcentajes que van entre el 100% y el 3.000% con respecto al valor de mercado

El alcalde de Sant Pere de Torelló accede a vender un solar de titularidad municipal por 300.000€ y a continuación procede a su recalificación con lo cual su valor se multiplicó por 30 en tan solo

unos meses (pérdida del 3000%: Caso Cullel: Santamaría 2014: 464). El consistorio de Rivas Vaciamadrid con problemas de liquidez vendió una parcela pública valorada en 22mill€ por justamente la mitad de su valor de mercado con el fin de hacer caja a corto plazo (pérdida del 100%: I-18). El ayuntamiento de Arganda vendió una finca de titularidad pública por 77mill€ a cambio de un cohecho de 12mill€ y que la empresa compradora pudo vender poco tiempo después por casi tres veces más (pérdida del 300%: Caso Eventos *El País* 12/10/2012). Responsables del ejecutivo de la Región de Murcia vendieron unos solares de alto valor ambiental a 25€ el metro cuadrado en una zona en la que habían sido vendidos solares similares por 105€ (pérdida del 400%) (*El País* 28/2/2015)

Estos son casos extremos poco representativos pero al menos permiten afirmar que es altamente probable que no menos de la mitad de las plusvalías totales generadas por el patrimonio inmobiliario público acumuladas entre 1997 y 2007 no han retornado a las arcas públicas. Esto sumaría unas pérdidas anuales mínimas de patrimonio inmobiliario público de unos 25.000mill€ a lo largo del período señalado. Muchas de estas prácticas pueden ser irregulares o se mueven en un espacio intermedio entre el delito, la falta y la mala gestión, pero no son criminalmente incriminables. Por tanto supongamos que sólo la mitad de estos activos tengan un origen rigurosamente criminal, lo cual nos daría una cifra de unos 13.000mill€ al año.

Es una cifra más bien conservadora pero muy elevada que da para pagar cohechos, financiar ilegalmente partidos y toda clase de organizaciones sin ánimo de lucro, para mejorar la cuenta de resultados de muchas empresas y para fidelizar votantes e incrementar el patrimonio de muchas familias: en definitiva, para generar una ola de prosperidad local utilizando mecanismos directa o indirectamente delictivos a cambio de un crecimiento económico altamente consumidor de recursos. Su coste —económico y no económico— para las generaciones presentes y las futuras no deja de ser real y la cifra propuesta gana en realismo cuando se viaja por la mayoría de las localidades del país. Especialmente por las de ciertas provincias con tramas urbanas casi totalmente transformadas en pocos años al margen de toda estética, sostenibilidad y racionalidad urbanísticas como las de Murcia, Almería, Málaga, Alicante, Toledo, Castellón o Madrid (extensamente: Pellicer 2014 y Jerez Darías et al. 2012). Las demoliciones, edificaciones ilegales y violentas transformaciones de algunas localidades como Cartagena, Talavera de la Reina, Marbella, Seseña, Oropesa, o Alicante basadas en una política de hechos consumados, apuntan más a una cultura de la destrucción dirigida por las élites locales pero apoyada por muchos actores diferentes, que a una simple sucesión de hechos delictivos individuales. En las tres primeras provincias de la lista, el peso del sector de la construcción sobre la población ocupada total ha llegado superar en 2008 en tres puntos a la media nacional. El récord lo tiene Málaga con casi el 16%, cuya capital y costas privilegiadas han sido literalmente “reinventadas” por un urbanismo al servicio de los intereses privados.

En conclusión: el dinero ilícito, es decir, criminalmente imputable generado con el desvío de toda clase de subvenciones y con actos de malversación a los tres niveles de la administración ascendería según nuestros cálculos a unos —redondeando— 21.500mill€ (año 2003). Si sumamos un 50% más en los años del boom llegamos a unos 30.000mill€, cifra no tan alejada de los cálculos de la Unión Europea. Esta cantidad no incluye el patrimonio inmaterial malversado imposible de cuantificar pero destruido en la mayor parte de los casos de forma irreversible. Son cifras que están por debajo de otros trabajos realizados a partir de metodologías no del todo claras —por ejemplo basadas en frases generales como “se estima”—, que elevan la cifra a

47.500mill€ al año (NM Ç6).

Se trata de un valor propiedad de los ciudadanos pero que ha acabado, por orden de importancia: (1) en las cuentas de explotación de las —sobre todo grandes— empresas subcontratadas por las CC.LL. y las CC.AA.; (2) en los bolsillos privados de administradores del dinero público, de los empleados de dichas empresas y de los que han conseguido un empleo público no justificado; (3) en los bolsillos de las familias beneficiadas por el desvío de patrimonio inmobiliario material e inmaterial que se benefician de las plusvalías generadas con delitos contra la ordenación del territorio perpetrados por sus élites locales mientras contemplan un hermoso paisaje desde el balcón de su casa ubicada en una zona privilegiada de la ciudad al tiempo que, el resto de la ciudad, contempla un edificio invasivo que rompe el horizonte urbano habitando por unas cuantas familias privilegiadas; (4) las organizaciones sin ánimo de lucro —partidos políticos, asociaciones patronales, sindicatos, clubs culturales y deportivos etc.— que consiguen mejorar su financiación recurriendo a activos públicos utilizando métodos ilícitos; (5) algunas empresas públicas y comarcas desfavorecidas que reciben una subvención encubierta generándose, en el caso de estas últimas, un efecto económico multiplicador a nivel local. Por fin, el quinto beneficiario (6) son las CC.LL. y CCAA que se quedan con una fracción del valor del patrimonio inmobiliario malversado mejorando —ligeramente— su precaria financiación, casi siempre para hacer frente de forma temporal a su precaria situación financiera. Una parte de todos estos activos no genera un sobrecoste para las finanzas públicas a pesar de ser de origen ilegal, pues se limitan a cambiar de un actor a otro, casi siempre políticamente afín. En muchos ayuntamientos los “ganadores” directos e indirectos, a los que hay que sumar sus familias, pueden representar una parte sustancial del censo electoral y sería imposible explicar los consensos políticos que se han ido fraguando en torno a esta forma de malversación, pero también los largos silencios frente a los fenómenos de corrupción asociados a ella si no se tiene en cuenta esta realidad (para el caso de la Región de Murcia ver Cases y Fernández Steinko 2014). La que sale perjudicada en todos los casos es, sin embargo, la integridad del sistema político e institucional dentro del cual se van generando infraestructuras organizativas, culturas y redes personales para cometer toda clase de acciones más o menos opacas destinadas a desviar lo que es de todos hacia los bolsillos privados. ¿Cómo ha podido suceder esto?

Notas metodológicas

(1) Las fuentes utilizadas para el análisis económico tanto de las sentencias por desvío de subvenciones, por malversaciones, por cohecho y por estafa son las bases de datos Aranzadi-Reuters (<http://0aranzadi.aranzadidigital.es.cisne.sim.ucm.es/maf/app/search/template?stid=all&stnew=true&crumbaction=reset&crumblabel=all>) y del buscador de jurisprudencia del Consejo Superior del Poder Judicial (<http://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp>). La búsqueda se refiere a todas las sentencias del procedimiento penal y dictadas por la Audiencia Nacional y por las Audiencias Provinciales entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2013, que incluyen las palabras “fraude de subvenciones”, “malversación”, “estafa” o “cohecho” en el cuadro-resumen (Aranzadi Reuter) y que, además, incluyen datos sobre las cantidades económicas implicadas. La segunda fuente, de (algo) menos calidad, son los autos judiciales y los informes de la policía a los que hemos tenido acceso. La tercera fuente, ya de calidad bastante menor aunque aceptable, es Martín de Pozuelo et al. (1994), la cuarta —Rubio Campana (2011)— es un recordatorio desordenado de lo que el autor llama genéricamente “casos de corrupción”, sólo algunos con

indicación de cifras, todas poco o nada elaboradas. El trabajo de Santamaría (2014) afecta a los casos cometidos en Cataluña aunque su principal virtud reside en el rigor con el que el autor reconstruye las tramas. La quinta fuente son las monografías referidas a algunos casos particularmente sonados: Barbota y Cano (2010) para el caso Malaya 2 y Santamaría y De Arriba (2013) para el caso Mercurio. Su calidad es, por lo general, bastante aceptable pues se basan en reconstrucciones exhaustivas de los casos. Hemos recurrido a las tres últimas fuentes adicionales pues el rastreo económico de todas las sentencias por dichos delitos a lo largo de los últimos 30 años desbordaría el formato de este trabajo. Esto no quiere decir que sea imposible hacerlo. Todo lo contrario: las fuentes judiciales ofrecen una información de primera calidad que, hasta la fecha, ha sido entre nada y poco utilizada por la investigación criminológica independiente, al menos aquella referida a los delitos económicos (excepción: Urquiza 2005) Los importes anuales resultan de la división entre la suma de todos los cohechos pagados, estafas, etc. y el número de años a lo largo de los que se produjeron los hechos delictivos.

(2) Estimación de desvío de subvenciones y de malversación de caudales públicos a partir de los capítulos y artículos más sensibles para las prácticas de malversación (caps I, II y III) como para el desvío de subvenciones contenidas en el capítulo de “transferencias” desagregado por “transferencias corrientes” y “de capital” (IV.7, VI.8, VII.7 y VII.): ver tabla nº 3. Se aprecia que la suma entre los capítulos I, II y VI asciende a 160.900mill€. Esta es la base a partir de la cual ha de calcularse la malversación de caudales públicos cuyo porcentaje fluctúa dependiendo del capítulo y del nivel de la administración (Estado, CC.AA. y CC.LL.). Las transferencias o “subvenciones” han de sumarse a parte: 38.450mill€, una cifra que incluye algunas otras partidas pero que puede ser utilizada razonablemente como base de cálculo (A-17). No es admisible, en cualquier caso, sumar el primer grupo de capítulos/artículos y el segundo puesto para luego aplicarle el mismo porcentaje de desviación a dicha suma pues este último es sustancialmente mayor para el primer grupo que para el segundo según la propia Comisión Europea. Esta suma ilegítima está en la base de los cálculos que se repiten en varios documentos y noticias de prensa y que elevan la malversación de caudales en España a casi 50.000mill€ —llamada “corrupción en la contratación pública”— pero que no tiene en cuenta lo que nosotros llamamos la “malversación de patrimonio público inmobiliario material e inmaterial” (la famosa “corrupción urbanística”) (por ejemplo *Cinco Días* 10/2/2015 citando un estudio de la CNMV realizado con metodología también imprecisa). No hay duda: también en los trabajos sobre economía de la corrupción existe una especie de tendencia de fondo a inflar las cifras lo más posible con el fin de llamar la atención sobre su gravedad. La cifra tomada como referencia por los autores del estudio de la UE para calcular dicha “corrupción” consiste en «the sum of the aggregates P2 (intermediate consumption), P51 (Gross fixed capital formation) and D6311_D63121_D63131PAY (social transfers in kind related to expenditure on products supplied to households via market producers, payable) for S.13 (general government sector) of table 2 (“main aggregates of general government”) of the ESA95 transmission programme” (cit. en: PUBLIC PROCUREMENT INDICATORS 2011, Brussels, 5 December 2012. Descargable en: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf). Si a esta suma se le aplica el porcentaje de desviación del 24%, obtenemos las cifras señaladas que no se corresponden con la realidad puesto que, como se observa en la parte derecha de la tabla, los cálculos más realistas de los porcentajes de desviación de subvenciones se mueven en el entorno del 0,5%: simplemente no es tan fácil desviar subvenciones en porcentajes comparables a los de los sobrecostos de las contrataciones públicas; y mezclar partidas, porcentajes, bases de cálculos denota un tratamiento

excesivamente agregado y general del “delito económico” que no puede tener un resultado satisfactorio.

Tabla nº3 Gastos de los tres niveles de la administración del estado así como desviaciones estimadas (miles€, año 2013)

	I(1)	%(2)	II	%	VI	%	Total malversado	IV.7+ IV.8	%	VII.7+ VII.8	%	Total desvío de subvenc
Estado(3)	27.700	0%	2.900	20%	3.900	10%	970	3.800	0,4%	1.400	0,4%	22
CCAA	51.000	0%	28.200	20%	6.600	25%	7.300	26.800	0,4%	3.800	0,4%	122
CCLL(4)	18.300	15%	17.500	25%	4.800	15%	7.800	2.400	0,4%	250	0,4%	11
TOTAL	97.000		48.600		15.300		16.070	33.000		5.450		155

Fuente: Ministerio de Hacienda y de las Administraciones Públicas. Elaboración propia

(1) I: Gastos de personal; II: Gastos corrientes en bienes y servicios; IV.7: Transferencias corrientes (“subvenciones”) a empresas privadas; IV.8 Transferencias corrientes (“subvenciones”) a familias e instituciones sin ánimo de lucro; VI: Inversiones reales; VII.7: Transferencias de capital (“subvenciones”) a empresas privadas; VII.8 Transferencias de capital (“subvenciones”) a familias e instituciones sin ánimo de lucro. El importe real de las “subvenciones” no es fácil de rastrear pues, aunque va incluido en los artículos señalados, estos contienen muchas veces otras partidas. Sin embargo, aunque la suma de los artículos IV.7,8 y VII.7,8 es superior a la cifra real de subvenciones destinadas a empresas privadas, familias y entidades sin ánimo de lucro, se acerca razonablemente a la cifra real de las subvenciones corrientes y de capital transferidas en 2013 por los tres niveles de la administración (A-17 y D-5).

(2) Porcentaje estimado de desvío hacia personas jurídicas, empresas privadas y públicas, asociaciones sin ánimo de lucro, partidos políticos etc.

(3) Cuenta Financiera del Estado. Incluye los gastos del Estado en las siguientes actuaciones: Justicia, Defensa, Seguridad Ciudadana e Instituciones Penitenciarias, Exterior, Pensiones, Otras Prestaciones Económicas y Subsidios, Gestión de Servicios Sociales y Promoción Social, Fomento del Empleo, Desempleo, Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación, Gestión y Administración de la SS, Sanidad, Educación, Cultura, Agricultura, Industria y Energía, Comercio, Turismo y PYMES, Subvenciones al Transporte, Infraestructuras e I&D.

(4) Incluye: Ayuntamientos, Diputaciones de Régimen Común y Foral, Consejos y Cabildos

Insulares, Ciudades Autónomas, Comarcas y Transferencias internas.

(3) Aun cuando el estudio de la UE referido a la malversación y el nuestro no son del todo comparables entre sí, llegan a porcentajes de desviación comparables. Los sectores analizados por la Comisión Europea son: el del ferrocarril, el de la gestión del agua y la basura, la construcción de edificios municipales, la formación y el sector de la I&D (CE 2014: 19). El escenario institucional del primero de ellos es el central o estatal, el del análisis de los servicios de gestión del agua y de basura y la “construcción de edificios municipales” se refiere a las corporaciones locales, y la malversación en el “sector de la I&D” se desarrolla principalmente en los espacios de la administración central y de las regiones. El problema del estudio de la Unión Europea, que intenta reunir datos para todos los países reduciéndose así necesariamente la calidad y la precisión de sus datos, es la mencionada suma entre subvenciones y licitaciones públicas, pero aquella parte referida al sobrecoste de licitaciones coincide con las estimaciones de nuestros informantes que estimaron porcentajes muy similares de sobrecostes en los capítulos de gastos corrientes en bienes y servicios, inversiones reales y gastos de personal, sin que esto convierta necesariamente nuestros cálculos en conmensurables con los de los autores del estudio de la CE.

Referencias Bibliográficas

Alonso, J. A y Mulas-Granados, C. (dirs.) (2011): *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*. Madrid, FCE.

Braña, J.F et al. (2014): *¿Qué hacemos por una fiscalidad justa y suficiente que acabe con el fraude y la elusión en el pago de los impuestos?*. Madrid, Akal.

Cases García, R y Fernández Steinko, A. (2014): *Autónomos, boom inmobiliario y cambio político en la Región de Murcia*, en: *Foro Ciudadano de la Región de Murcia (eds.): El otro Estado de la Región 2014*. Murcia, Diego Marín Librero Editor 2014.

Comisión Europea – CE (2014): *Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report*. Descargable en: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

Comisión Nacional de la Competencia – CNC (vv.aa.): *Informes anuales sobre ayudas públicas en España*. Madrid, CNC. Descargables en: <http://www.cncompetencia.es/Inicio/AyudasPublicas/Informes/tabid/218/Default.aspx>

Comisión Nacional del Mercado de Valores- CNMC (2015): *Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia*. Descargable en: http://www.cnmc.es/Portals/0/Notas%20de%20prensa/201502_Informe_ContratacionPublica.pdf

Comisiones Obreras – CCOO (2013): *Informe sobre los Contratos Integrales de prestación de servicios públicos del Ayuntamiento de Madrid*. Madrid.

De la Torre Díaz, F.: (2014): *¿Hacienda somos todos?*. Madrid, Debate.

Díez Ripollés, J.L. et al: *Prácticas ilícitas en la actividad urbanística. Un estudio de la Costa del*

Sol. Tirant lo Blanch, Valencia 2004.

Díez Ripollés, J.L. et al.: Los Merinos Norte. Fenomenología de un proyecto urbanístico. Tirant Lo Blanch, Valencia 2011.

Jeréz Darías, L- M. Et al. (2012): Aproximación a una geografía de la corrupción en España” en *Ería* (87) 2012, pp. 5-18.

León et al. (2014):”Relación entre corrupción y satisfacción” en: *Revista de Economía Aplicada* 864), 214, pp 31-58.

López Rey y Arroyo, M. (2005): La criminalidad económico-social en la política criminal de Naciones Unidas en: Barbero Santos, M. (ed.) (1985), pp. 33-53.

Martín de Pozuelo et al (1994): Guía de la corrupción. Barcelona: Plaza & Janés.

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas – MHAPb (vv.aa) Presupuesto de las Comunidades Autónomas. Descargable en: <http://serviciosweb.meh.es/Apps/PublicacionPresupuestos/aspx/SelconsultaDC.aspx>

Mirshra, A. (ed.) (2005): *The Economics of Corruption*. Nueva Delhi, Oxford University Press

Naredo, J.M., Carpintero, O., Marcos, C. (2008): *Patrimonio inmobiliario y balance nacional de la economía española (1995-2007)*. Madrid, Funcas.

OCDE (s.f.) *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth*. Descargable en: <http://www.oecd.org/gov/ethics/PublicProcurementRev9.pdf>

Peláez Martos, J.M. (2009): *Fraude fiscal, blanqueo de capitales y corrupción en el sector inmobiliario*. Valencia: Wolters Kluwer (paginación según el manuscrito original).

Pellicer, Ll. (2014): *El vicio del ladrillo. La cultura de un modelo productivo*. Madrid, La Catarata.

Reichard, Ch. (2002):”Marketization of Public Services in Germany” en *International Public Management Network* (3) 2 (2002), pp. 63-80.

Santamaría, A. (2014): *Convergència Democràtica de Catalunya: de los orígenes al giro soberanista*. Madrid, Akal.

Strombon, D. (1998): “Corruption in Procurement” en *Economic Perspectives* 3 (5):pp 22-26.

Tribunal de Cuentas – TC (2008): *Patrimonio municipal del suelo*. Descargable en: <http://fiscalizacion.es/2008/07/28/patrimonio-municipal-del-suelo-2/>

Unión Europea – UE (2014): *Financial Programming and Budget*. Descargable en: http://ec.europa.eu/budget/explained/myths/myths_en.cfm#4of15

Urquiza, J. M. (2005): *Corrupción municipal: por qué se produce y cómo evitarla*. Córdoba, Almuzara.

Urruticoechea, F. (2012): "Cómo utilizar el poder político en beneficio privado y cómo denunciarlo". Descargable en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=148749>