

ENTREVISTA a D. ALEJANDRO LUZÓN
FISCAL JEFE ANTICORRUPCIÓN

Entrevistamos a Alejandro Luzón, Fiscal Jefe de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. Licenciado en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, es miembro de la Carrera Judicial, así como de la Carrera Fiscal desde 1989. Es autor de diversos artículos y libros publicados en materia de delincuencia económica. De su trabajo en la Fiscalía Anticorrupción cabe destacar su intervención en los denominados casos "Roldán", "Fondos reservados", "Huarte", "Alierta", "Afinsa", y "BANKIA", entre otros.



Alejandro Luzón

1. Usted se incorporó a la Fiscalía Anticorrupción en el año 1995, año de creación de la misma; desde entonces ¿qué ha cambiado sobre el fenómeno de la corrupción y la forma de luchar contra este problema en nuestro país?

La corrupción no puede ya entenderse como un fenómeno solo relacionado con los delitos de los funcionarios o contra la Administración Pública. Las figuras tradicionalmente ligadas a la corrupción presentan cada vez más vínculos con otras formas de delincuencia, como los fraudes fiscales, los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, contra el mercado y los consumidores o el blanqueo de capitales, lo que impide abordar el problema de la corrupción como una cuestión que atañe solo al correcto funcionamiento de la Administración Pública. Otra particularidad de la moderna corrupción es que supera la esfera de la función pública y puede presentarse también en el ámbito de la economía privada, afectando intereses socialmente relevantes como la libre competencia.

La frontera entre lo público y lo privado aparece hoy especialmente desdibujada. El hecho de que las ventajas ilícitas producto de las actividades corruptas sean casi siempre ventajas patrimoniales, determina que los mecanismos empleados para evitar su descubrimiento y ocultar las ganancias obtenidas sean también de naturaleza privada y comunes a otras formas de delincuencia económica organizada. En este sentido, resulta alarmante que en los últimos años la criminalidad organizada se haya visto atraída por la comisión de delitos económicos,

especialmente los relacionados con la corrupción, quizá porque presentan mayor sofisticación y menor reproche que los tradicionalmente asociados con la delincuencia organizada (tráfico de drogas, de armas, de seres humanos o terrorismo) y porque las ganancias obtenidas se encuentran potencialmente más al resguardo de las acciones represivas penales que las procedentes de estos delitos.

Los montajes jurídico-económicos que respaldan la delincuencia económica organizada, relacionada o no con la corrupción también se han perfeccionado en los últimos años extraordinariamente, así como los mecanismos de ocultación del producto del delito. En resumen, el fenómeno de la corrupción se ha ido haciendo cada vez más complejo y, en consecuencia, exige un mayor grado de especialización tanto en la Fiscalía como en los propios cuerpos policiales, así como el perfeccionamiento y la permanente actualización de nuestras técnicas de investigación y de análisis financiero-criminal para poder acortar esa ventaja con que siempre cuenta el delincuente y poder dar una respuesta más eficaz al grave problema de la corrupción.

2. Llevamos mucho tiempo en España hablando de corrupción; cuando se pregunta a la ciudadanía en las encuestas de CIS lo consideran como de los problemas más importantes de nuestra democracia ¿España es un país corrupto?

No creo que pueda contestarse afirmativamente a esta pregunta, desde luego no en términos tan categóricos. Es cierto que la corrupción viene siendo desde hace años, y tras el paro, el segundo problema para los españoles (34,5% en el *barómetro* del CIS de marzo de 2018) pero creo que la preocupación ciudadana se centra particularmente en la corrupción política. En este sentido, y retomando los datos del CIS, resulta significativo que para los ciudadanos españoles (26%) los/as políticos/as en general, los partidos políticos y la política, representen el tercer problema de España tras los antes citados y por delante de la situación económica. Creo que en la percepción ciudadana, desde luego en la mía propia, no existe un problema de corrupción en la Administración, más allá de que puedan producirse casos muy puntuales. Y precisamente lo que determina que algunos países puedan ser calificados de corruptos, es que su administración de justicia, la sanitaria, la tributaria, la aduanera, los cuerpos policiales... muestren comportamientos corruptos generalizados. No es este afortunadamente el caso de España.

3. Si los españoles consideramos que la corrupción, junto con el desempleo, son dos de los problemas más lacerantes de nuestra sociedad, ¿qué explica que no se castiguen, o se castiguen muy poco estos comportamientos en los representantes de las instituciones?

Es cierto que existe una percepción ciudadana que apunta a que la corrupción en España está muy extendida y que el primer informe de la Unión Europea sobre corrupción, presentado el 3 de febrero de 2014, cifraba en el 95% de los ciudadanos españoles. Sin embargo, este mismo informe destaca que la experiencia personal de soborno es muy escasa, en torno al 1%. La percepción ciudadana viene así influida por los importantes escándalos políticos y la crisis financiera y económica que se refleja en esa impresión negativa sobre la corrupción en su conjunto. Por otra parte, más allá de esta percepción y a diferencia de lo que sucede con otros delitos cuyas cifras pueden objetivarse a tenor de las denuncias producidas, no existen datos empíricos que permitan establecer cuál es la corrupción real de nuestro país. En relación con los casos que se descubren, no puede afirmarse que la corrupción no se castigue o se castigue poco. Las sentencias condenatorias dictadas en los últimos años son, en este sentido, suficientemente expresivas.

4. ¿Considera que la transparencia es un buen antídoto contra los comportamientos corruptos? O no es suficiente, y habría que propiciar además un sistema de educación social en torno a principios éticos y de integridad moral.

El preventivo y el represivo son los dos pilares sobre los que se asienta la eficacia en la lucha contra la corrupción. Sin perjuicio de la indudable función preventiva que también cumplen las sanciones penales, prevenir resulta siempre más provechoso que castigar el acto cometido, tanto para los individuos como para la sociedad. Y entre las políticas preventivas de la corrupción, la transparencia y el fácil acceso a la información de interés constituyen instrumentos de capital importancia.

Ahora bien, en un planteamiento más ambicioso, que permita sanear realmente la sociedad española, desterrar comportamientos deshonestos y establecer una verdadera cultura ética ante lo público, la educación en valores, ya desde la enseñanza primaria, no es la mejor solución. Es la única.

5. ¿Considera que la excesiva politización de las instituciones y la casi omnipresencia de los Partidos políticos en la vida social e institucional es un principio activo que puede propiciar la corrupción?

Probablemente es así. Algunos sociólogos hablan de partitocracia y está claro que la ciudadanía española se encuentra profundamente preocupada por este tema, como recordaba antes citando los estudios del CIS. Esa omnipresencia de los partidos políticos y de sus representantes, que se convierten casi automática e inevitablemente en representantes de los ciudadanos en todas las instituciones conlleva una enorme responsabilidad para los partidos políticos a los que la Constitución atribuye una dimensión institucional de primer orden, que los vincula con la expresión del pluralismo político y la manifestación de la voluntad popular. Que los partidos políticos, instrumentos fundamentales de la democracia, proyecten una imagen casi permanente de sospecha es una muy mala noticia para la credibilidad de nuestro sistema democrático. Lo que sucede es que finalmente solo los partidos políticos pueden corregir esta situación propiciando las reformas necesarias que reviertan dicha imagen.

6. Piensa que la crisis vivida en nuestro país (de la que aún no hemos salido según los expertos) ¿ha servido para sacar a la luz importantes bolsas de corrupción que de otra forma no hubieran emergido? ¿La sociedad civil y nuestra democracia se han fortalecido?

Sin duda. Esto es algo muy evidente en todo lo relacionado con la crisis bancaria y con los procedimientos abiertos para investigar determinados comportamientos de los gestores de algunas entidades, señaladamente de las cajas de ahorro. Por otra parte, no puede olvidarse que tal situación de crisis fue propiciada o agravada por la gestión de algunos consejos de administración, muy politizados y poco profesionales, como calificó la Inspección del Banco de España a alguno de ellos. Buena parte de tales gestores, pese a haber llevado a las cajas a solicitar ayudas públicas o estar próximas a hacerlo, continuaron en sus consejos de administración acordando operaciones irregulares en perjuicio de las entidades que administraban u otorgándose incentivos, sueldos, prejubilaciones, planes de pensiones y otras prebendas que están siendo objeto de numerosos procedimientos judiciales. El descubrimiento y el consiguiente y adecuado castigo de la delincuencia económica y de la corrupción regenera la confianza de los ciudadanos en el propio sistema democrático, que queda dañado por una delincuencia que pervierte instituciones capitales de la vida social económica y política al ponerlas a su servicio.

7. Para luchar mejor contra este problema, los expertos aseguran que hay que partir de un buen diagnóstico de las raíces del mismo. Una de las variables que parece estar en el centro del mismo es la financiación de los partidos políticos. En su opinión ¿qué hay de verdad en esto?

No cabe duda de que es así. Parece que se aprecia un cierto endurecimiento de las normas de integridad de los partidos políticos y que al socaire de ruidosos escándalos de corrupción, se han dado pasos significativos. Así, España ha modificado recientemente su legislación sobre la financiación de los partidos políticos, reforzado las normas sobre transparencia, incluidas las relativas a las donaciones y tipificado los correspondientes delitos en los arts. 304 bis y 304 ter del Código Penal. Siguen, no obstante, siendo considerables las deficiencias en la supervisión de la financiación de los partidos políticos y las repercusiones de las recientes reformas legislativas aún están por verse. A menudo sucede que, una vez colmada unas lagunas legislativas, como las mencionadas, aparecen otras, como los préstamos blandos, regímenes de donaciones múltiples, supervisión insuficiente de las fundaciones y otras entidades vinculadas a los partidos políticos, etc.

8. Los filósofos morales; Adela Cortina, Victoria Camps, Fernando Savater, nos vienen advirtiendo que asistimos a una desmoralización de la sociedad (pérdida de pulso), en la que las instituciones (públicas y privadas) desconocen sus fines y todo vale en nombre del beneficio o la popularidad, la notoriedad, y las ambiciones personales. ¿Habría que remoralizar la sociedad y las instituciones de nuestro país?

Desde luego que sí. La respuesta, como dije antes, es la educación. Cuando la corrupción alcanza dimensiones muy profundas en una sociedad, acaba manifestándose a través de lo que algunos autores han denominado el “*síndrome general de apatía y desafección políticas*”, que puede afectar negativamente a la calidad de la democracia produciendo una deslegitimación de sus instituciones y, por ende, del propio Estado de Derecho. En este sentido, la inquietud y hasta la indignación que los ciudadanos españoles muestran ante los casos de corrupción ha de entenderse como un claro mandato a los poderes públicos para que actúen con la máxima firmeza para prevenir y castigar la corrupción. Por otra parte, dicha indignación creo que debe valorarse positivamente, como expresión de una sociedad viva, que no se resigna a que entre sus servidores públicos pueda generalizarse este tipo de comportamientos.

9. En otro orden de cosas, y en su muy fundada opinión en relación con este tema: ¿Cree que el sistema financiero español ha extraído lecciones del caso Bankia y las Tarjetas Black?

Sinceramente, no lo sé. Cabe esperar que así sea. Al menos las nuevas entidades bancarias están en manos más profesionales que las antiguas cajas de ahorro. Pero solo el tiempo lo dirá.

10. La democracia española sigue teniendo un problema de confianza en sus instituciones, y la corrupción es el fenómeno que más contribuye a ello. ¿En qué otros frentes hay que seguir luchando?

Como ya he dicho, fundamentalmente en el ámbito preventivo. Las políticas preventivas cubren una amplia gama de aspectos, desde las normas éticas claras, las medidas de sensibilización, la construcción de una cultura de la integridad en las distintas organizaciones y la firmeza de los dirigentes en materia de integridad hasta la eficacia de los mecanismos de control interno, la transparencia, el fácil acceso a la información de interés público o el establecimiento de sistemas eficaces para la evaluación del rendimiento de las instituciones públicas. Siguen sin resolverse satisfactoriamente los mecanismos de control de las administraciones regionales y locales y los sistemas de contratación pública. Profundizar en el principio de objetividad para evitar la subjetividad de la toma de decisiones por los servidores públicos es una de las cuestiones, entre otras, sobre las que viene advirtiendo tanto la Comisión Europea, como la OCDE y la propia Transparencia Internacional.

Por el contrario, no veo grandes carencias en el ámbito represivo. Tenemos suficientes delitos y penas para hacer frente a cualquier tipo de delincuencia, particularmente a la de la corrupción política, aparte de las directivas y recomendaciones que nos puedan llegar a este respecto. Ciertamente en los últimos años el legislador, sin duda para evitar la existencia de lagunas punitivas en una materia en la que el reproche social es cada vez mayor, ha empleado con profusión la deficiente técnica legislativa consistente en acumular descripciones típicas en gran parte coincidentes, provocando una difícil coexistencia entre conductas de características similares y cuyo deslinde no resulta sencillo, generando complejos problemas concursales en la aplicación de las normas penales. Ante este panorama correctivo, tal vez solo el delito de enriquecimiento ilícito, cuya tipificación ya se propugnaba en la anterior Memoria de la Fiscalía Anticorrupción y se desarrolla en la correspondiente a 2017, vendría a llenar las pocas lagunas punitivas que quedan en esta materia. Otras medidas que deberían someterse a reflexión serían la imprescriptibilidad de los delitos más graves de corrupción o la tipificación del delito de mala gestión de los fondos públicos.

12. Kant y Ortega, decían que la libertad es la *cara*, y la responsabilidad la *cruz* de la misma moneda. No hay ciudadanos libres sin asumir la responsabilidad de nuestras decisiones. ¿Qué piensa que les ocurre a los políticos españoles, que tanto les cuesta asumir responsabilidades por sus actos no éticos en el ejercicio de sus cargos públicos?

Es cierto que existen países donde si un político comete una infracción, abandona su cargo público. Y no sólo por grandes casos de corrupción sino por todo tipo de infracciones. Algunas se pueden considerar más o menos graves pero, de cualquier modo, ponen punto y final a sus carreras políticas. En España no es habitual esta conducta, por razones que dejo para los sociólogos. La solución debe venir de unos códigos éticos más rigurosos que, establecidos por la propia formación política, determine automáticamente el cese del político. Ahora bien, en los casos de políticos electos, esta solución ya no resulta eficaz.

13. *Transparencia Internacional España* ha firmado y renovado recientemente un Convenio con la Fiscalía General del Estado, en el que se recogen una serie de compromisos por parte de esta institución como la publicación de un Código Ético para los Fiscales, así como una ampliación de la información en relación con los nombramientos, los planes de actuación, etc. ¿Cree que este Convenio puede tener un efecto positivo a nivel social?

Efectivamente, el pasado 6 de marzo de 2018 se firmó un nuevo marco de trabajo con *Transparencia Internacional*, ampliando las áreas en las que ya se venía colaborando (transparencia en los nombramientos, publicidad sobre edad y género, gestión de gastos, y código ético). Como destacó el Fiscal General del Estado en su comparecencia en el Congreso de los Diputados del 7 de marzo de 2018, la publicación de un código ético, siguiendo las recomendaciones del GRECO y sobre el que ya está trabajando la Fiscalía persigue la recta aplicación del principio de unidad de actuación y evitar reproches infundados de dependencia política, desde luego junto a otras medidas que fortalezcan tanto la independencia de criterio de los Fiscales como la colegialidad en la toma de decisiones.

14. Para finalizar, ¿piensa que actualmente la Fiscalía y los Fiscales gozan de la suficiente confianza de los ciudadanos, y que éstos conocen suficientemente la labor de los Fiscales en la sociedad? ¿Cuáles son los principales retos de la Fiscalía anticorrupción para los próximos años?

Creo que la Fiscalía debe establecer una adecuada política de comunicación para dar a conocer mejor a los ciudadanos nuestra actuación, que con frecuencia pasa desapercibida o no es

bien entendida. El Fiscal General del Estado en la mencionada comparecencia en el Congreso de los Diputados expuso nítidamente esta necesidad asegurando ser consciente de que, en materia de comunicación, si no somos capaces de explicarnos, otros lo harán por nosotros. Debemos pues explicar más y mejor para, dentro de los límites legales y de los que marca la prudencia, atender las demandas de información que nos haga la sociedad y ser capaces de explicar razonadamente todo lo que hagamos.

En cuanto a la propia Fiscalía Anticorrupción, comenzó siendo una experiencia pionera en Europa y fue pronto elogiada por relevantes organismos internacionales implicados en la lucha contra la corrupción (OCDE, GRECO, GAFI) sirviendo de modelo para otras fiscalías anticorrupción europeas. No soy la persona más adecuada para afirmarlo pero creo que, con el paso del tiempo, la Fiscalía Anticorrupción ha llegado a ser un referente indispensable en la lucha contra la gran delincuencia económica y relacionada con la corrupción, tanto en el espacio nacional como en el ámbito internacional y que es bien percibida por los ciudadanos españoles. Los retos para los años venideros pasan, al menos, por la implementación de las tecnologías en los procesos de trabajo, conseguir una mayor celeridad en las investigaciones, intensificar las relaciones con otras Fiscalías, mejorar y ampliar los mecanismos de cooperación institucional e implementar la proyección transnacional de la Fiscalía y el desarrollo de la cooperación internacional.

Todos estos retos requieren la adecuada dotación de la plantilla de la Fiscalía, claramente insuficiente tanto en el número de fiscales como en el de miembros de las Unidades de apoyo y adscritas y resto de funcionarios. El auge paulatino de macro procesos ha ido estrangulando la capacidad operativa de una plantilla de Fiscales que ya era muy ajustada, lo que ha obligado a recurrir a la comisión de servicio, remedio excepcional y temporal, que no es la solución a una situación estructural de insuficiencia de Fiscales.

Creo que es necesario alertar de que la Fiscalía se encuentra en una situación próxima a la saturación, con el riesgo cierto de caer en la ineficacia, al diluirse esa singularidad que le confiere su especial estructura y que, en definitiva, motivó su creación.