



Modelos y resultados de los organismos territoriales contra la corrupción pública en España ¿Qué lecciones podemos aprender?

Alberto Vaquero García

Profesor Titular de Economía Aplicada

ECOBAS, Universidade de Vigo, GEN

España

ORCID: [0000-0002-8697-4847](https://orcid.org/0000-0002-8697-4847)

María Cadaval Sampedro

Profesora Contratada Doctora de Economía Aplicada

Universidad de Santiago de Compostela

España

ORCID: [0000-0001-7948-6004](https://orcid.org/0000-0001-7948-6004)

RECIBIDO: 15 de mayo de 2024

ACEPTADO: 2 de diciembre de 2024

RESUMEN: Durante las últimas dos décadas, en España ha surgido un interés creciente por prevenir y combatir la corrupción, motivado por los graves efectos que ciertas conductas de gestores públicos y responsables políticos han tenido en las finanzas públicas, particularmente en los Ayuntamientos y, en menor medida, en las Diputaciones, Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado. Como resultado de este cambio, se han creado diversos organismos destinados a combatir la corrupción en el ámbito público. Esta evolución ha dado lugar a un panorama variado de entidades, departamentos e instituciones, cuyo análisis de resultados y propuestas de mejora resulta fundamental para optimizar su funcionamiento en una administración descentralizada como es la española.

PALABRAS CLAVE: Corrupción, gestión, transparencia, responsabilidad, agencias.



CONTENIDOS: 1. Introducción. - 2. Modelos de instituciones para la prevención y lucha contra la corrupción pública. -2.1. Consideraciones generales. -2.2. Los diferentes modelos de organización e instituciones anticorrupción- 2.2.1. Instituciones especializadas con múltiples competencias - 2.2.2. Departamentos penales especializados. - 2.2.3. Agencias con competencias exclusivamente preventivas—2.2.4. Departamentos o secciones con funciones preventivas dentro de la entidad fiscalizadora estatal o autonómica. 3. El reciente marco normativo en materia de prevención y lucha contra la corrupción desde la perspectiva europea y nacional - 4. Los organismos territoriales para la prevención de la corrupción pública en España. -4.1. *El modelo de Agencia Antifraude*. -4.1.1. La Oficina Antifraude de Cataluña. - 4.1.2. La Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana. - 4.1.3. La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción. - 4.1.4. La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra. -4.2.-*Modelos dependientes de los Órganos de Control Externos Autonómicos*. -4.2.1. La Sección de la prevención de la corrupción del Consello de Contas de Galicia. -4.2.2. La Audiencia de Cuentas de Canarias. 4.3. *Modelos municipales y metropolitanos*. -4.3.1. La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid. - 4.3.2. La Dirección de Servicios de Análisis-Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona. - 4.3.3. La Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona. - 5. Algunos resultados de las agencias anticorrupción territoriales en materia de contratación pública. - 6. Recomendaciones. - 7. Conclusiones. -Bibliografía.

Models and results of territorial public administrations against public corruption in Spain. What lessons can we learn?

ABSTRACT: Over the last two decades in Spain, there has been a growing interest in Spain in preventing and combating corruption, motivated by the serious effects that certain behaviours of public managers and policy makers have had on public finances, particularly in local councils and, to a lesser extent, in Provincial councils, Autonomous Regions and the General State Administration. As a result of this change, various organisations have been created to combat corruption in the public sector. This evolution has given rise to a varied panorama of entities, departments and institutions, whose analysis of results and proposals for improvement is essential to optimise their functioning in a decentralised administration such as the Spanish one.

KEYWORDS: Corruption, management, transparency, accountability, agencies.



1.- Introducción

La corrupción es un fenómeno muy complejo que reduce la confianza de la sociedad en sus instituciones y con graves repercusiones de múltiple naturaleza. En los últimos años, se observa un creciente interés en prevenir y combatir la corrupción pública, motivado en parte por la detección de ciertos comportamientos en la gestión de recursos públicos, especialmente a nivel local (Vaquero y Cadaval, 2022), y por la necesidad de garantizar el más alto nivel de transparencia y responsabilidad en las decisiones tomadas por los gestores y la clase política. Existen múltiples enfoques para lograr estos objetivos, cada uno con sus propias fortalezas y debilidades (Sainz, 2020).

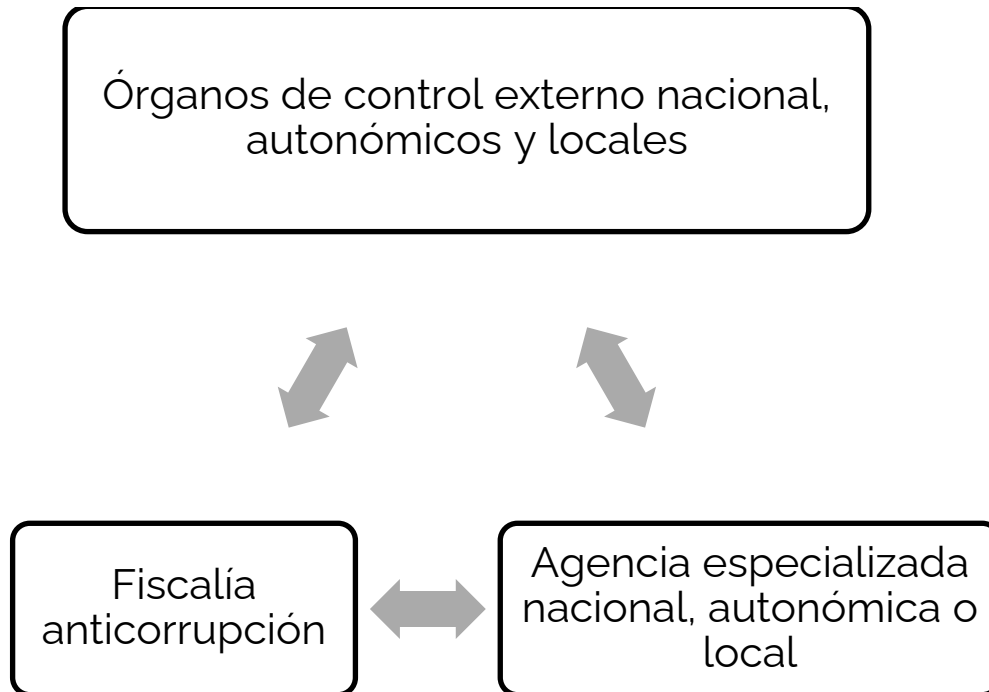
Dado que uno de los principales focos de corrupción pública se ha identificado en el ámbito subcentral, no resulta extraño que se haya apostado por la creación de los Órganos de Control Externo Autonómicos (OCEX) en las Comunidades Autónomas (CC. AA.)¹. Simultáneamente, algunas también han optado por crear oficinas o agencias independientes para poder asegurar una mayor intensidad en todo este proceso.

Lo anterior supone, de facto, la elección o coexistencia de tres modelos de instituciones para prevenir y combatir la corrupción (Fernández, 2011, 2017, 2022; Arias y Riera, 2016). Por un lado, existe la posibilidad de que la institución de control externo a nivel nacional, regional e, incluso, local asuma esa función. Por otro lado, es factible que esta actividad se realice por medio de una agencia especializada creada a tal efecto. Por último, también es posible que los propios tribunales, a través de las fiscalías anticorrupción, desempeñen esta tarea. En consecuencia, además de un adecuado diseño, otro de los principales retos es lograr la necesaria cohabitación de este conjunto de instituciones para lograr una adecuada integración (Gráfico 1).

¹ En algunos Estatutos de Autonomía, como es el caso de Cataluña o la Comunidad Valenciana, se contempla la creación de órganos de fiscalización externa en sus respectivos territorios.



Gráfico 1. Modelos de instituciones para prevenir y combatir la corrupción



Fuente: Elaboración propia

En España, un claro ejemplo de país fuertemente descentralizado, esta situación se ha traducido en la existencia de diversos modelos con competencias y funciones diversas, que demanda una adecuada coordinación institucional. Este panorama puede generar dificultades y limitar la efectividad de todas estas entidades si no se establecen adecuadamente su funcionamiento y competencias.

El objetivo de este estudio es analizar la situación actual en España en relación con el papel y el funcionamiento de los organismos establecidos para prevenir y combatir la corrupción, en particular las agencias o departamentos creados en el ámbito administrativo subcentral, y señalar algunas de las medidas para mejorar su eficacia en la prevención y castigo de la corrupción pública.

Para alcanzar este objetivo, tras esta introducción, el segundo apartado revisa, desde una perspectiva teórica, los principales modelos institucionales para prevenir y combatir la corrupción pública. A continuación, se examina el marco normativo reciente en materia de prevención y lucha contra la corrupción a nivel europeo y español. El cuarto apartado aborda el papel y funcionamiento de los organismos territoriales en España dedicados a la prevención de la corrupción pública, tanto desde el ámbito autonómico como local. El quinto apartado resalta algunos de los resultados obtenidos por agencias o departamentos especializados en combatir la corrupción en el ámbito de la contratación pública, donde se han identificado los principales problemas, para luego, presentar una serie de recomendaciones basadas en el análisis realizado. Finalmente, se incluyen las conclusiones.



2.- Modelos de instituciones para la prevención y lucha contra la corrupción pública

2.1.- Consideraciones generales

Las economías desarrolladas han establecido sólidos sistemas de prevención y lucha contra la corrupción pública como parte fundamental de su gobierno y administración. Estos países han implementado medidas exhaustivas para garantizar la transparencia en la gestión de recursos públicos y promover la rendición de cuentas.

Este ejercicio incluye la creación de agencias anticorrupción, la aprobación de leyes específicas anticorrupción y la implementación de mecanismos de supervisión y control (Sainz, 2020). Además, se fomenta la cultura de integridad y ética, tanto en el ámbito público como privado. La colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial desempeña un papel vital para combatir la corrupción.

Por medio de estas actuaciones y un compromiso continuo con la integridad y la transparencia, se busca preservar la confianza en sus instituciones, promover un entorno empresarial justo y garantizar el uso eficiente de los recursos públicos.

Aunque en los últimos veinte años se ha intensificado este proceso, la prevención y lucha contra la corrupción pública siempre se han considerado como objetivos prioritarios en las economías occidentales; en buena medida por la excesiva proliferación de fenómenos de corrupción en el ámbito público, especialmente a nivel local (Vaquero y Cadaval, 2022). España ha sido un claro ejemplo de este proceso.

Para tratar de combatir la corrupción, fenómeno, que conlleva graves consecuencias económicas, sociales y políticas (Cadaval y Vaquero, 2023), se han venido aplicando diversas medidas y acciones; entre ellas destaca la creación de entidades públicas independientes encargadas para identificar y erradicar la corrupción.

Uno de los referentes más importantes que respaldan la necesidad de contar con este tipo de instrumentos es la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) del 31 de octubre de 2003², que establece la Convención de las ONU contra la Corrupción. En su artículo 6, se enfatiza la importancia de contar con órganos públicos independientes para prevenir la corrupción pública, subrayando que cada Estado debe crear entidades que prevenga la corrupción, mediante una serie de medidas detalladas en el artículo 5 de la citada Resolución.

Además, se recomienda supervisar y coordinar estas políticas, así como incrementar la difusión de conocimientos sobre la prevención de la corrupción. También se subraya la necesidad de garantizar la independencia a nivel estatal para que estas

² La Resolución 58/4 ha sido ratificada por España en 2006. Instrumento de ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003. Boletín Oficial del Estado, núm. 171, de 19 de julio de 2006.



entidades puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin presiones externas. Por último, aunque estos organismos deben supervisar todas las actividades del sector público, su función principal debe centrarse en la prevención y lucha contra la corrupción, especialmente en el ámbito de la contratación pública, que normalmente, es donde se presentan más problemas, debido a la gran cantidad de fondos destinados a esta función.

También desde la OCDE (2013) se ha buscado establecer un marco de actuación para combatir la corrupción y promover la creación de agencias especializadas. Según Sousa (2009), la experiencia de Singapur y Hong Kong sirvió como modelo para la proliferación de las agencias anticorrupción (Anti Corruption Agencies, ACAs)³ en el mundo anglosajón. A finales de la década de los noventa, esta tendencia se expandió a otros países como Australia y Canadá. Sin embargo, no todos los países apostaron por este modelo. A modo de ejemplo, España no estableció su primera agencia especializada hasta 2008, por lo que a nivel nacional se comprueba un retraso de más de 25 años en la implementación de este tipo de organismos (Benítez, 2017).

2.2.- Los diferentes modelos de organización e instituciones anticorrupción

A nivel práctico, los modelos de organización e instituciones anticorrupción recogen una cuádruple tipología (OCDE, 2013; Benítez, 2017, Quah, 2024), que se desarrollan a continuación.

- Instituciones especializadas con múltiples competencias: organismos independientes o autónomos que abarcan diversas funciones, como la investigación, sanción y prevención de la corrupción.
- Departamentos penales especializados: secciones dedicadas a la persecución de delitos relacionados con la corrupción, integradas habitualmente en el sistema judicial o el ministerio público.
- Agencias con competencias exclusivamente preventivas: instituciones que se centran en la prevención de la corrupción mediante políticas, campañas educativas y auditorías de riesgo.
- Departamentos o secciones con funciones preventivas dentro de la entidad fiscalizadora estatal o autonómica. Áreas especializadas en la prevención de la corrupción, integradas dentro de organismos fiscalizadores estatales o regionales.

2.2.1.- Instituciones especializadas con múltiples competencias

Se trata de instituciones altamente especializadas en la lucha y prevención de la corrupción, con amplios objetivos, entre los que destaca la persecución de los delitos, la elaboración de análisis técnicos y trabajos de investigación y tareas de prevención a través de campañas de concienciación,

³A nivel europeo cabe destacar aquellas instituciones anticorrupción que forman parte del *European Partners Against Corruption* (EPAC/EACN). A nivel mundial estarían aquellas englobadas en la *Network of Corruption Prevention Authorities*.



Bajo esta modalidad operan la Agencia anticorrupción de Hong Kong y la Agencia de Singapur. En ambos casos, las autoridades estatales han optado por un modelo donde se produce una prevalencia del interés público sobre el privado, dotando a estas instituciones de amplios poderes y competencias. Además, cuentan con severos mecanismos de detección, control y castigo de prácticas corruptas. Sin duda, la existencia de un amplio nivel de corrupción en estos dos países propicio este modelo que, en algunas ocasiones, puede llegar a suponer una excesiva intromisión en el ámbito privado (Arellano et al., 2015), lo que no está exento de problemas de aplicación práctica.

2.2.2.- Departamentos penales especializados

Una segunda categoría la conforman los departamentos penales especializados, órganos de naturaleza represiva. Su función principal es investigar delitos relacionados con la corrupción y ponerlos en conocimiento de las autoridades judiciales, para que procedan, si corresponde, con las sanciones pertinentes. La Fiscalía Anticorrupción de España, la Fiscalía Europea y las Agencias de Noruega y Rumanía son algunos ejemplos.

La primera de las instituciones investiga aquellos procesos de especial transcendencia relacionados con los delitos económicos o de cualquier otra naturaleza cometidos por los empleados públicos que supongan prácticas corruptas en España. Asimismo, asume aquellas investigaciones de delitos económicos cometidos por grupos organizados, salvo que se trate de investigaciones cuya competencia recaiga, en otras instituciones, como la Fiscalía Antidroga o la Fiscalía de la Audiencia Nacional (Fiscalía Anticorrupción, 2024).

Por su parte, la Fiscalía Europea se configura como un órgano independiente de la UE cuya función es investigar los delitos que perjudiquen los intereses financieros comunitarios, ejerciendo las acciones penales que correspondan en materia de fraude, corrupción, blanqueo de dinero y fraude transfronterizo en el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).⁴

La Agencia Noruega de anticorrupción desempeña un importante papel, no solo en grandes casos, sino incluso en aquellos catalogados como leves, lo que ha llevado, por ejemplo, a la dimisión de la primera mandataria del país. Finalmente, la Oficina Nacional Anticorrupción de Rumanía tiene como objetivos evaluar las medidas anticorrupción, mejorar el marco legal, potenciar la cooperación entre todos los agentes involucrados en la lucha contra la corrupción y fomentar la conciencia pública (Comisión Europea, 2016).⁵

⁴ La Fiscalía Europea fue creada en 2021 con el objetivo de iniciar diligencias de investigación penal e incoar procedimientos penales en la UE, algo que no era posible a través de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (Europol) y la Agencia Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust).

⁵ Estrategia nacional anticorrupción de Rumanía (Comisión Europea, 2016).



2.2.3.- Agencias con competencias exclusivamente preventivas

Las agencias con competencias exclusivamente preventivas realizan tareas de asesoramiento técnico, desarrollo de códigos de conducta, investigación de la corrupción y establecen recomendaciones para prevenir y combatir la corrupción.

A nivel comunitario, destaca la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), cuyo objetivo es llevar a cabo investigaciones independientes contra el fraude y la corrupción que afectan a los fondos europeos, especialmente los Fondos Estructurales, Fondos de Política Agrícola y Desarrollo Rural. Además, OLAF persigue contribuir a reforzar la confianza de la ciudadanía en las instituciones europeas, investigando aquellas acciones catalogadas como faltas graves del personal de la UE o de miembros de las instituciones europeas (OLAF, 2024).

En España, a nivel autonómico, se pueden señalar como agencias con competencias exclusivamente preventivas la Oficina Antifraude de Cataluña y la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana. El funcionamiento de ambas instituciones se abordará con mayor detalle en un apartado posterior.

2.2.4.- Departamentos o secciones con competencias preventivas dentro de la entidad fiscalizadora estatal o autonómica

Finalmente, el cuarto modelo se basa en la creación de departamentos o secciones dentro de la entidad fiscalizadora estatal o autonómica. En este caso, las entidades creadas carecen de funciones de investigación y persecución. En su lugar, colaboran con otras administraciones públicas para desarrollar manuales de gestión de riesgos, comprobar sistemas de prevención, asesorar sobre normas de prevención y represión de la corrupción, y fomentar la transparencia y la ética en las relaciones entre las empresas y las entidades públicas. En España, un ejemplo de este modelo es la sección de prevención de la corrupción del Consello de Contas de Galicia. Al igual que en el caso de las agencias con competencias exclusivamente preventivas, este tipo de departamentos se analizará con mayor detalle en apartados posteriores.

3.- El reciente marco normativo en materia de prevención y lucha contra la corrupción desde la perspectiva europea y nacional

Desde la UE se viene manifestando una profunda preocupación en relación con las políticas de detección y lucha contra la corrupción. El Informe monográfico de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la UE en 2014 se erige como su máxima expresión en este contexto.⁶ Desde entonces se han adoptado una serie de medidas en el ámbito de la contratación pública, entre las que destaca la Directiva 2014/24/UE del Parlamento y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que establece diversas obligaciones para los Estados miembros en aras de prevenir y corregir la corrupción en el ámbito público. Por otro

⁶ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, COM/2014/038 final.



lado, cabe mencionar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas que promueve la creación de instituciones eficaces, inclusivas, transparentes y responsables.

Adicionalmente, se debe considerar la Directiva UE 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, referida a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la UE. Asimismo, con el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, se exige que todos los Estados miembros cuenten con sistemas adecuados para salvaguardar sus intereses financieros.

Con el objetivo de simplificar y favorecer esta labor, el Gobierno de España- a través de la Dirección General del Plan y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Secretaria General de Fondos Europeos- ha publicado las "Orientaciones para el Refuerzo de los Mecanismos para la Prevención, Detección y Corrección del Fraude, la Corrupción y los Conflictos de Intereses", en referencia al artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, que establece el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)⁷. Mediante esta iniciativa, se busca adecuar los mecanismos ya existentes para prevenir, detectar y corregir conflictos de intereses, fraude y corrupción, a fin de cumplir con las exigencias del PRTR. Adicionalmente, es preciso mencionar la "Guía para la Aplicación de Medidas Antifraude en la ejecución del PRTR" del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude⁸ y la "Guía Básica del PRTR" de la Oficina independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) de 2023⁹.

En virtud de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos de Sector Público, que transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas el Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero del 2014 (LCSP), se establece la necesidad de tomar medidas para combatir el fraude, el favoritismo y la corrupción, así como para prevenir, detectar y resolver eficazmente los conflictos de intereses en los procesos de licitación. Se concede un papel fundamental a la OIReScon en la verificación de la amplia aplicación de las obligaciones y mejores prácticas en materia de transparencia, especialmente en lo que concierne a los conflictos de interés y en la detección de irregularidades en los procedimientos de contratación.

Además, es preciso señalar la aprobación de la Ley 2/2023, de 23 de febrero, reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones

⁷ Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia. Orientación para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses, referidos en el artículo 6 de la Orden HFP 1030/2021, de 29 de septiembre, por la que se configura el sistema de gestión del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2022).

⁸ Guía para la aplicación de medidas antifraude para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (2022).

⁹ Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (2023).



normativas y de lucha contra la corrupción, que ha introducido importantes novedades en relación con los organismos e instituciones de lucha contra la corrupción (Fernández, 2023 y 2024). Su objetivo es proteger a las personas que informan o denuncian infracciones en su ámbito laboral frente a potenciales represalias, siendo la transposición de la Directiva 2019/1937, del Parlamento Europeo sobre protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, 2024).¹⁰

Finalmente, mediante la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de Medidas Fiscales, Financieras, Administrativas y del Sector Público para 2023, se refuerzan los canales de comunicación para denunciar cualquier acción u omisión que entre en el ámbito de aplicación de esta normativa.¹¹

Como se puede comprobar existe un amplio desarrollo normativo -especialmente europeo y nacional- que pone de manifiesto el interés del legislador por reducir los niveles de corrupción pública y que, en parte ha sido el responsable de la creación de organismos e instituciones para combatir la corrupción.

4.- Los organismos territoriales para la prevención de la corrupción pública en España

Como ya ha sido señalado, España es un claro ejemplo de país administrativamente descentralizado. Como consecuencia de esta realidad, hay entidades anticorrupción de ámbito nacional y subcentral. A nivel estatal, se cuenta con el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude¹² de la Intervención General de Administración del Estado, aunque su alcance se limita a los casos relacionados con intereses financieros de la UE. Con todo, hasta no hace mucho se carecía de una entidad especializada en la prevención y lucha contra la corrupción a nivel nacional, puesto que no ha sido hasta la aprobación de la Ley 2/2023, cuando se establece una previsión normativa al respecto.¹³ En consecuencia, la creación y desarrollo de la

¹⁰ Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (2024).

¹¹ En Sierra (2020) se examina la potencial configuración de las autoridades externas de gestión de los canales de denuncias.

¹² El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude integrado en la Intervención General de Administración del Estado es el órgano responsable de coordinar las actuaciones dirigidas a proteger los intereses financieros de la UE contra el fraude, en colaboración con la OLAF. En Fernández (2017) se recoge un estudio del papel del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude.

¹³ Además, hay oficinas de lucha específica contra determinados fraudes a nivel central. El Ministerio de Trabajo y Economía Social cuenta con la Oficina Nacional de lucha contra el fraude, como órgano encargado de impulsar y coordinar la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.



Autoridad Independiente de Protección al Informante (AIPI) está llamada a ser un punto de referencia en este campo.¹⁴

Son varias las CC. AA. que cuentan con su correspondiente OCEX. Estas son Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, País Vasco, Navarra, Andalucía, Canarias, Islas Baleares, Madrid, Castilla y León, Asturias y Castilla-La Mancha. Además, algunas CC. AA han aprobado normativa para crear un organismo regional para combatir las situaciones de fraude y corrupción pública, estas serían, por ejemplo, Cataluña¹⁵, la Comunidad Valenciana¹⁶ y Castilla y León¹⁷. Por otro lado, Galicia y Canarias, aunque no cuentan con entidades específicas, han optado por establecer departamentos o secciones dentro de su tribunal de cuentas autonómico, siguiendo el modelo adoptado en Portugal. Por último, ciudades de gran envergadura como Madrid¹⁸ o Barcelona¹⁹, al contar con entidad suficiente, han establecido sus propias oficinas antifraude, razón por la que se incluyen en este análisis.

En resumen, se observa una amplia diversidad en cuanto a la tipología y la estructura de estos organismos a nivel territorial, reflejo de la señalada elevada descentralización administrativa de España, lo que al mismo tiempo es una ventaja y un reto para prevenir y combatir la corrupción. Lo primero porque permite focalizar los esfuerzos en territorios concretos bien conocidos por las instituciones de control; lo segundo por la necesidad de coordinar actuaciones.

4.1.- El modelo de Agencia Antifraude

En esta sección, se llevará a cabo un análisis detallado de las funciones y algunos resultados de varias agencias antifraude autonómicas. Estas son las siguientes:

- Oficina Antifraude de Cataluña.
- Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana.
- Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.
- Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

¹⁴ La Ley 2/2023 concedía al Congreso un plazo máximo de un año para el nombramiento de la AIPI, período que expiró en febrero de 2024. El Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, aprueba el Estatuto de la AIPI (BOE número 262).

¹⁵ Su finalidad es prevenir e investigar posibles casos de empleo fraudulento de fondos públicos.

¹⁶ Su objetivo es erradicar y prevenir el fraude y la corrupción pública para el impulso de la ética pública.

¹⁷ Si bien esta Oficina ha sido aprobada, no se encuentra activada.

¹⁸ Oficina Municipal contra el Fraude y la corrupción del Ayuntamiento de Madrid.

¹⁹ Oficina para la transparencia y las buenas prácticas del Ayuntamiento de Barcelona.



4.1.1.- La Oficina Antifraude de Cataluña

La Oficina Antifraude de Cataluña (Oficina Antifrau de Catalunya) fue establecida por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre de la Generalitat de Catalunya²⁰, para la creación de la Oficina de Prevención y Detección del Fraude y la Corrupción. Esta norma, modificada por la Ley 5/2022, de 6 de abril²¹ y la Ley 2/2023, de 20 de febrero²², estableció la estructura y funciones de la Oficina Antifraude catalana para prevenir y combatir el fraude, la corrupción pública y la mala gestión en el ámbito de la administración pública en Cataluña. Está dotada de independencia funcional y autonómica, y actúa como órgano de control externo en su territorio. Es la institución seminal en España en el cumplimiento de los mandatos de la Convención de las NU contra la corrupción.

Entre sus funciones destacan:

- Investigar y analizar casos de fraude, corrupción y mala gestión en la administración pública catalana.
- Potenciar la transparencia y la integridad en el campo de la gestión pública.
- Emitir recomendaciones y propuestas para prevenir y combatir prácticas fraudulentas.
- Colaborar con otros órganos y organismos para la prevención y detección del fraude y la corrupción.

Sus ejes de actuación pivotan sobre la prevención e investigación de prácticas ilegales relacionadas con el uso de los recursos públicos, conflictos de interés y el aprovechamiento privado de información. Además, de su función investigativa, también proporciona protección a las personas que denuncian infracciones del Derecho de la UE o casos graves o muy graves de infracciones administrativas y delictivas.

Asimismo, la Oficina asesora y brinda recomendaciones a las entidades sujetas a su jurisdicción en la aplicación de medidas para prevenir la corrupción y fomentar la transparencia en sus actividades. Además, tiene la capacidad de imponer sanciones y tomar medidas provisionales dentro del marco del procedimiento sancionador. Cabe destacar que estas funciones desempeñadas por la Oficina Antifraude de Cataluña no excluyen las responsabilidades atribuidas a otros organismos de supervisión y control de naturaleza autonómica, como la Intervención General de la Generalitat de Catalunya, el defensor de las personas de Cataluña (Síndic de

²⁰ Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña.

²¹ Ley 5/2022, de 6 de abril, de modificación de la Ley 14/2008, de la Oficina Antifraude de Cataluña.

²² Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.



Greuges de Catalunya)²³, la Sindicatura de Cuentas o instituciones equivalentes encargadas de supervisar tanto entidades públicas como privadas. Las competencias de la Oficina Antifraude de Cataluña tampoco se solapan con aquellas otras propias de los órganos de control a nivel local.

Entre los trabajos realizados por esta Oficina, destacan los Planes de Integridad orientados a la prevención de la corrupción, algunos adoptados por varios municipios catalanes. Asimismo, la Oficina ha elaborado una Guía para la identificación y gestión de los riesgos de corrupción, así como un informe sobre los conflictos de interés que afectan a las administraciones públicas subcentrales y universidades catalanas.

Anualmente la Oficina Antifraude de Cataluña elabora una memoria de las medidas aplicadas²⁴ donde se documenta el propósito y los resultados de diversas investigaciones que han sido concluidas. A partir de su memoria de actividades de 2022 se implementaron un total de 63 medidas, sobre todo en el ámbito local (51) autonómico (9) y universidades (3). La mayor parte (38) son de naturaleza correctora o reparadora²⁵ centradas en la utilización de contratos menores; con ellas se persigue el establecimiento de acciones o medidas para restablecer el quebranto económico o de otra naturaleza sufrido por el ente o la organización pública concernida.

4.1.2.- La Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana²⁶

La Agencia de Prevención y Lucha contra el fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana fue creada por la Ley 11/2016, de 28 de noviembre de la Generalitat, de la Agencia de Prevención y Luchas contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana²⁷ y posteriormente modificada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat y la Ley 3/2024, de 27 de junio, de modificación de la Ley 11/2016, de 28 de noviembre. Al igual que sucedía con la Oficina Antifraude Cataluña, con la

²³ Alto Comisionado de las Cortes Valencianas para la defensa de los derechos y libertades comprendidos en el Título I de la Constitución Española y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

²⁴ Resumen de las actuaciones de investigación cerradas de la Oficina Antifrau de Catalunya. En González (2017) se analiza la estrategia de lucha contra la corrupción en Cataluña de su Oficina Antifraude.

²⁵ El resto de las medidas pueden ser preventivas, revisoras, disciplinarias y sancionadores y acciones judiciales penales.

²⁶ Un análisis de las actuaciones públicas contra la corrupción en la Comunidad Valenciana se realiza en Tasa (2019).

²⁷Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.



aprobación de la Agencia Valenciana, se cumple la Resolución 58/4 de la Asamblea General de las NU para contar con un ente territorial contra la corrupción.

La Agencia tiene la responsabilidad de proteger y brindar apoyo y asesoramiento a las personas denunciantes de actos de corrupción en su territorio. Sus competencias abarcan la investigación de denuncias y la promoción de la integridad y la ética pública mediante la formación y sensibilización en áreas como la contratación pública, concesiones, subvenciones, urbanismo y patrimonio público.

Aunque está adscrita a la Cortes Valencianas, la Agencia posee personalidad jurídica propia y plena capacidad de acción, consolidándose como un instrumento efectivo en la prevención, investigación y combate del fraude y la corrupción. Además, sus funciones no entran en conflicto con las que ejercen otras instituciones y órganos de control.

Una cuestión muy relevante es que la Comunidad Valenciana fue pionera en la implantación de un estatuto de protección para las personas que denuncien hechos o conductas, potencialmente fraudulentos o corruptos. El citado estatuto abarca a quienes alertan o comunican información, testigos, peritos y familiares que pueden estar expuestos a represalias o amenazas²⁸.

En 2022,²⁹ se presentaron un total de 453 denuncias ante la Agencia, un 60% de ellas relacionadas con la administración municipal, una tendencia predominante en los últimos años y el 10% hacían referencia a la Generalitat Valenciana. Por áreas de actuación, un 44% de las denuncias están relacionadas con la gestión de recursos humanos, particularmente en los procedimientos selectivos (19%). Le siguieron en importancia las denuncias relacionadas con la contratación pública (14%) y el urbanismo (9%)³⁰.

4.1.3.- La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, creada a través de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción de Andalucía y protección de la persona denunciante se configura como una entidad de derecho público. Este organismo opera con plena autonomía e independencia, aunque está adscrita al Parlamento de Andalucía. La Oficina tiene como misión principal la prevención y erradicación del fraude, la corrupción, los conflictos de interés y cualquier otra actividad ilícita que perjudique al interés público de Andalucía.

Entre las funciones atribuidas se encuentran:

²⁸ Desde mayo de 2018, la Agencia cuenta con una caja de correos de denuncias anónima.

²⁹ Memoria de actividad 2022 de la Agencia Valenciana Antifraude (2023).

³⁰ En España la mayor parte de los casos de corrupción pública se han producido en materia de urbanismo, cuya competencia principal recae en los ayuntamientos (Sorribas, 2021).



- Tramitar las denuncias presentadas por la ciudadanía relacionadas con posibles actos u omisiones que puedan constituir fraude, corrupción, conflicto de intereses u otras actividades ilegales.
- Llevar a cabo investigaciones e inspecciones en relación con los casos que puedan involucrar fraude, corrupción o conflictos de interés.
- Imponer sanciones a aquellos individuos o entidades que no colaboren con la Oficina, coaccionen a sus funcionarios o no respondan a sus requerimientos.
- Penalizar las incompatibilidades de altos cargos en el ámbito de la administración pública andaluza.
- Establecer actuaciones en materia de prevención y lucha contra la corrupción en colaboración con las entidades locales y universidades.
- Contribuir a la formación en la prevención del fraude y la corrupción.
- Tutelar los derechos de las personas denunciantes y proporcionarles protección.
- Realizar propuestas en el ámbito de la lucha contra la corrupción.
- Promover la adopción de buenas prácticas.
- Ayudar a los órganos y organismos de control interno y externo en la gestión de los fondos públicos de Andalucía.

La Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción no tiene capacidad para llevar a cabo funciones que correspondan a la autoridad judicial, al Ministerio Fiscal o a la policía judicial, ni puede realizar investigaciones que estén bajo la jurisdicción de las citadas entidades.

Según la información disponible en su página web, hasta 2022 se habían registrado un total de 226 denuncias, de las cuales 56 no han sido admitidas debido a fundamentos sólidos o porque su contenido no se ajusta al ámbito de competencia de la Oficina. La mayoría de las denuncias se relacionan con Corporaciones Locales (104) y la Junta de Andalucía (81). En cuanto a las materias objeto de denuncia, predominan los casos relacionados con personal (90), licencias y urbanismo (37) y contratación pública (23). Además, un total de 22 personas han solicitado medidas de protección en sus denuncias a la Agencia Andaluza contra el Fraude y la Corrupción.

4.1.4.- La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra

La Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra fue establecida por la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo³¹. Su misión principal es detener, prevenir, investigar y erradicar la corrupción y las prácticas fraudulentas de las AA. PP en su territorio.

Operando con independencia tanto en su estructura orgánica como en su funcionamiento, la Oficina tiene como objetivo fomentar y promover una cultura de

³¹Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la oficina de buenas prácticas y anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.



buenas prácticas, valores cívicos y buen gobierno, contribuyendo activamente a la lucha contra la corrupción. Cuatro son sus ejes de actuación fundamentales:

- Prevención: Trabajar en la promoción y desarrollo de medidas que prevengan la aparición de actos de corrupción y prácticas fraudulentas en el ámbito de las AA. PP de Navarra.
- Investigación: Llevar a cabo investigaciones en casos de corrupción y fraudes, con el propósito de identificar a los responsables y tomar las medidas necesarias.
- Control y evaluación: Realizar un seguimiento constante y una evaluación de las medidas aplicadas para combatir el fraude y la corrupción, garantizando su eficacia y eficiencia.
- Protección de denunciantes: Ofrecer protección y apoyo a las personas que denuncian conductas sospechosas o prácticas irregulares en el territorio de Navarra, asegurando el respaldo necesario.

A diferencia de otras oficinas autonómicas, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra no proporciona en su página web resultados de los procedimientos seguidos ni información detallada sobre casos específicos. Por lo tanto, no es posible llevar a cabo un análisis exhaustivo de su actividad en términos cuantitativos o cualitativos.

4.2.- Modelos dependientes de los Órganos de Control Externos Autonómicos

A continuación, se presenta un análisis de la actividad desarrollada por la Sección de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de Galicia y las nuevas competencias en materia de prevención y lucha contra de la corrupción de la Audiencia de Cuentas de Canarias, ambos dependientes de los Órganos de Control Externos Autonómicos (OCEX).

4.2.1- La Sección de prevención de la corrupción del Consello de Contas de Galicia

La Sección de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de Galicia, creada con el propósito de abordar la problemática de la corrupción en la administración pública gallega, ha desempeñado un papel crucial en la supervisión y control de los recursos públicos. A través de esta sección, se han llevado a cabo diversas acciones y actividades orientadas a la prevención de actos corruptos y la promoción de la transparencia y la ética en la gestión pública gallega.

Aunque no se configura como una Oficina autónoma de lucha contra la corrupción, su labor es esencial para la supervisión y control de los recursos públicos en la Comunidad Autónoma (Consejo de Cuentas de Galicia, 2017a y 2017b). Esta sección se creó en 2015³² cuando el Parlamento de Galicia atribuyó al Consello de Contas de Galicia las funciones de prevención de la corrupción, optando por un modelo similar

³² Ley 8/2015, del 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas y del Texto Refundido de la Ley de régimen financieros y presupuestario de Galicia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción.



al de Portugal (Consello de Contas de Galicia, 2019). En virtud del artículo 5 bis de la Ley 8/2015, de 7 de agosto, la Sección de prevención de la corrupción desempeña las siguientes competencias:

- Colaborar con las diferentes AA. PP sujetas a su ámbito de actuación, ofreciendo propuestas para la creación de códigos de conducta y manuales internos de gestión de riesgos que fomenten el comportamiento ético de las personas que son gestoras públicas.
- Pedir información a las distintas administraciones de sus sistemas de prevención de la corrupción.
- Proporcionar recomendaciones para la aplicación de sistemas de prevención.
- Desarrollar manuales de gestión de riesgos de corrupción.
- Apoyar sobre los instrumentos reglamentarios más acomodados para prevenir corrupción.
- Promover la transparencia y el comportamiento ético en las relaciones entre la sociedad civil y el sector público.

Además, la Sección de Prevención de la Corrupción del Consello de Contas de Galicia no realiza funciones de investigación o inspección. Entre sus informes y publicaciones en materia de corrupción estaría el Catálogo de riesgos por áreas de actividad³³, donde se realiza una mención especial como área de riesgo a la contratación pública y la Metodología para la administración de riesgos³⁴. Además, estarían los documentos relativos a la "Estrategia en materia de prevención de la corrupción"³⁵ y las "Directrices técnicas para la evaluación del control interno en las entidades públicas"³⁶ de especial interés para las AA. PP locales. En 2021 se aprobó el Programa Marco de Integridad Institucional y Prevención de Riesgos de Gestión, que incluye medidas concretas en materia de contratación pública.³⁷ No obstante, como señala Pumares (2020) estos documentos deben considerarse como una primera aproximación, puesto que aún no se dispone de una evaluación de resultados.

4.2.2.- La Audiencia de Cuentas de Canarias

La Audiencia de Cuentas de Canarias se configura como una pieza fundamental en la supervisión de la gestión pública y la rendición de cuentas en la región,

³³ Catálogo de riesgos por áreas de actividad. Consello de Contas de Galicia (2019).

³⁴ Metodología para la administración de riesgos. Consello de Contas de Galicia (2019).

³⁵ Documento número 1 Estrategia en materia de prevención de la corrupción. Consello de Contas de Galicia (2017a).

³⁶ Documento número 2 Directrices técnicas para la evaluación del control interno de las entidades públicas. Consello de Contas de Galicia (2017b).

³⁷ Programa marco de integridad institucional y prevención de riesgos de gestión 2021-2014. Consello de Contas de Galicia (2021).



contribuyendo significativamente a la promoción de la integridad y la transparencia en las instituciones canarias.

Establecida por la Ley 4/1989 y posteriormente modificada por la Ley 5/2017, la Audiencia de Cuentas de Canarias posee un papel fundamental en la prevención de la corrupción en su territorio. Aunque depende orgánicamente del Parlamento de Canarias, la Audiencia de Cuentas de Canarias goza de plena autonomía organizativa, funcional y de gestión presupuestaria.

Entre sus atribuciones más significativas, destaca la capacidad para informar y orientar sobre buenas prácticas administrativas, contables y financieras con el fin de prevenir la corrupción en su ámbito autonómico. La Audiencia de Cuentas de Canarias tiene el mandato de velar por la correcta gestión de los recursos públicos y garantizar la integridad en la administración de las finanzas públicas en la región. Además, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley, la Audiencia de Cuentas canaria debe presentar anualmente al Parlamento de Canarias una memoria de sus actuaciones, que incluirá un informe de las actividades desarrolladas en materia de prevención de la corrupción.

4.3.- Modelos municipales y metropolitanos

En este apartado se abordará un análisis de los tres casos -dos municipales y uno metropolitano- destinados a la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. Se examinarán la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, la Dirección de Servicios de Análisis-Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona y la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, destacando sus competencias, funciones y logros en la promoción de la integridad y la ética en la gestión pública.

4.3.1.- Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid

La Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid fue creada mediante el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento en su sesión ordinaria (34/2016) de 23 de diciembre de 2016. Su regulación se encuentra en el Reglamento Orgánico aprobado en ese mismo Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Madrid³⁸. Esta Oficina Municipal desempeña un papel fundamental en la inspección, comprobación y prevención de posibles actos de fraude o corrupción llevados a cabo por empleados municipales (Campos, 2017).

Entre sus competencias se incluye la inspección y comprobación de casos de uso indebido de fondos públicos, fraude o cualquier forma de aprovechamiento ilícito, así como la verificación del cumplimiento de las normas relacionadas con conflictos de interés. Además, se encarga de desarrollar actuaciones de prevención de fraude

³⁸ Pleno del Ayuntamiento de Madrid. Secretaria general. Acuerdos Sesión 34/2016. ordinaria del Pleno.



y corrupción, proporcionar asesoramiento, informes, propuestas y recomendaciones en su área de competencia para la administración municipal.

Desde 2018 la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid ha venido elaborando una memoria de sus actuaciones. En la memoria de 2022³⁹ se señala el inicio de 117 denuncias, a partir de las 140 denuncias o escritos que solicitaban intervención de la Oficina. De las más de un centenar iniciadas, 44 están relacionadas con asuntos de competencia municipal, siendo los temas más frecuentes los relacionados con el personal (12 denuncias) y el urbanismo (11 denuncias).

4.3.2.- La Dirección de Servicios de Análisis-Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona

La Dirección de Servicios de Análisis-Buzón Ético y de Buen Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, adscrita orgánicamente a la Tercera Tenencia de la Alcaldía del Ayuntamiento de Barcelona, desempeña un papel importante en la promoción de la ética y el buen gobierno en la administración municipal. Su labor se centra en recibir y gestionar comunicaciones relacionadas con posibles malas prácticas municipales⁴⁰, y opera a través del Buzón Ético y de Buen Gobierno, que actúa como el principal canal de admisión de dichas comunicaciones. La normativa reguladora de este buzón es esencial para su funcionamiento⁴¹.

La Dirección de Servicios de Análisis tiene atribuidas competencias clave, como promover y consolidar la gestión ética en la administración municipal, velar por la denuncia de conductas contrarias a la ley y a los principios de buena administración, ofrecer protección a los empleados públicos municipales, plantear recomendaciones y sugerir mejoras para el buen gobierno, así como fomentar medidas de formación y prevención de la corrupción.

Según la memoria de 2022, se recibieron un total de 362 comunicaciones, una cifra que se mantiene en línea con la media de comunicaciones recibidas entre 2017 y 2022. Durante el período de 2020 a 2022, se tramitaron un total de 1.676 expedientes, y de estos, se resolvieron satisfactoriamente 1.346, un 81% del total.

4.3.3.- La Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona

La Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona fue creada por acuerdo del Consejo Metropolitano y con funciones asignadas mediante el Decreto de Presidencia de 14 de diciembre de 2015. Su principal objetivo es promover la

³⁹ Memoria 2022. Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid (2023).

⁴⁰ Memoria 2020/2021/2022 Dirección de Servicios de Análisis. Órgano gestor del Buzón Ético y del Buen Gobierno y Órgano de soporte técnico-jurídico y de gestión del Comité de Ética del Ayuntamiento de Barcelona (2023).

⁴¹ Aprobación definitiva de la Normas reguladoras del Buzón ético y del buen gobierno del Ayuntamiento de Barcelona (2017).



transparencia y el buen gobierno como parte integral del ciclo de gestión de la actividad pública en el área metropolitana, desempeñando un papel fundamental en la promoción de la ética pública y la prevención de la corrupción en su ámbito de actuación.

La Agencia metropolitana tiene funciones específicas relacionadas con la prevención de la corrupción, como la elaboración de protocolos, recomendaciones e informes sobre transparencia, buen gobierno y medidas de prevención de la corrupción. También se encarga de supervisar el cumplimiento del código de conducta por parte de los altos cargos de la entidad.

En su Memoria de 2022⁴² destaca la elaboración de un Código ético y de conducta para los altos cargos del Área Metropolitana de Barcelona, al que están adheridos el 90 % de los cargos directivos. Además, durante 2022 la Agencia de Transparencia emitió cuatro informes de recomendaciones y llevó a cabo formación de sensibilización con relación a los riesgos de la corrupción y los conflictos de interés en el ámbito de su territorio.

5.- Algunos resultados de las agencias anticorrupción territoriales en materia de contratación pública

Como se ha podido comprobar en el análisis de las agencias anticorrupción, la contratación pública es uno de los aspectos que más denuncias y comunicaciones recibe ante las oficinas especializadas en la lucha contra el fraude. Por lo tanto, resulta esencial examinar el porcentaje que representan las denuncias y comunicaciones relacionadas con la contratación pública, ya que esto refleja la importancia de este ámbito como un área de riesgo en términos de fraude y corrupción. Para realizar este ejercicio se tomará la información publicada por la OIReScon⁴³ (Cuadro 1), considerando tanto las agencias autonómicas como el caso de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona, que debido a su tamaño resultan de interés para su análisis comparado. En todos los casos se ha empleado la información más actualizada, esto es el Informe Anual de Supervisión de la OIReScon para 2023-publicado en 2024- para realizar un ejercicio comparativo estático. Además, se emplean las ediciones de varios años (desde 2018) para contar con el suficiente intervalo temporal.

En primer lugar, es importante señalar que no todas las agencias y organismos anticorrupción proporcionan información detallada sobre denuncias y comunicaciones relacionadas con la contratación pública. Por lo tanto, el análisis se ha centrado en aquellos casos en los que se han presentado resultados específicos a partir del informe de la OIReScon.

En 2023, la Oficina Antifraude de Cataluña reporta un 8,3% de denuncias relacionadas con la contratación, un 11,3 % la Agencia de prevención y lucha contra el fraude y la

⁴² Memoria Anual 2022 de la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona (2023).

⁴³ Informe anual de supervisión 2023. Módulos I-IV. OIReScon (2024a).



corrupción de Valencia y un 7,3% la Agencia Antifraude de Andalucía. Sin embargo, la Oficina Antifraude del Ayuntamiento de Madrid y el Buzón ético y del buen gobierno del Ayuntamiento de Barcelona registran los porcentajes más bajos, con un 4,2% y un 2,0 %, respectivamente. Este resultado puede explicarse, al menos en parte, por el diferente ámbito territorial que abarcan las Agencias autonómicas y las Oficinas locales para la prevención y lucha contra la corrupción.

Cuadro 1: Denuncias y comunicaciones en materia contractual y total (2023)

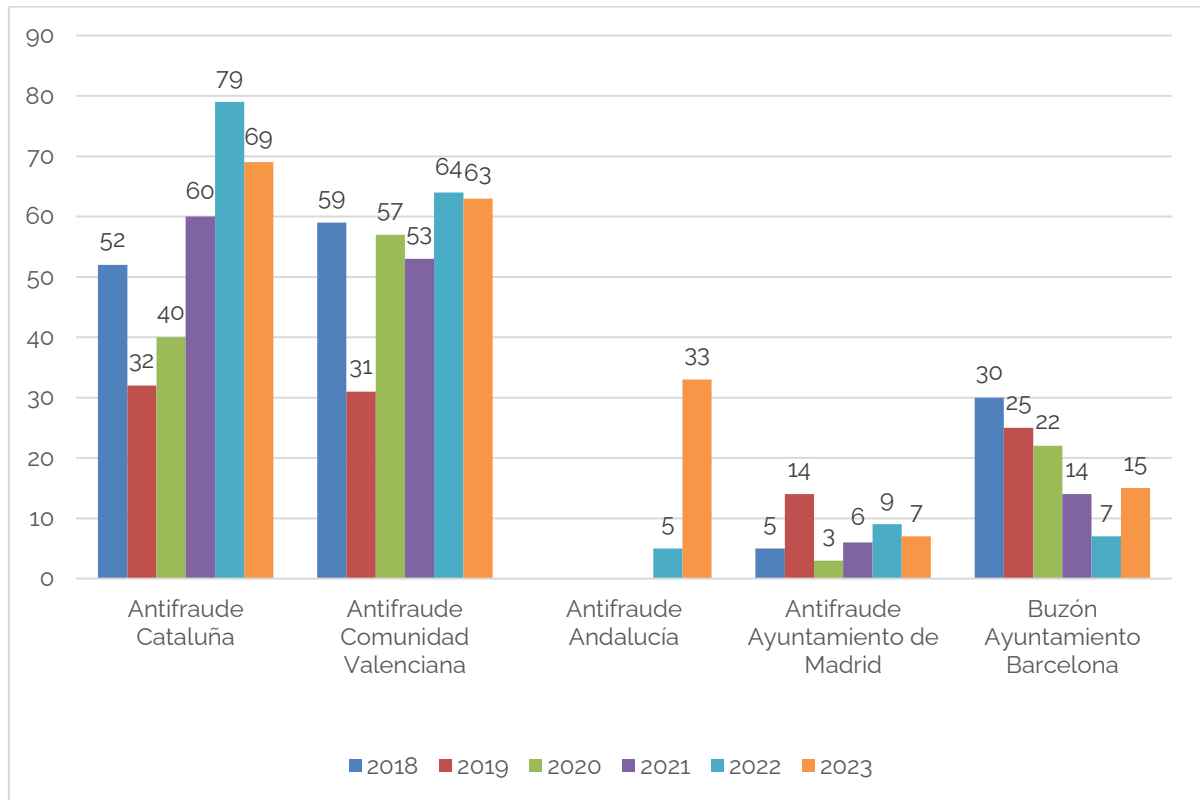
Oficina/Agencia	Núm. denuncias/ comunicaciones en materia contractual (A)	Núm. total de denuncias/ comunicaciones (B)	% (A/B)
Oficina Antifraude de Cataluña	69	827	8,3 %
Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad Valenciana	63	556	11,3 %
Agencia antifraude de Andalucía	33	464	7,1%
Oficina Antifraude del Ayuntamiento de Madrid	7	166	4,2 %
Buzón ético y Buen gobierno del Ayuntamiento de Barcelona	15	735	2,0 %

Fuente: ORleScon (2024a).

Es pertinente preguntarse si el resultado anterior es un fenómeno puntual o si, por si el contrario, es de naturaleza estructural. Para responder a esta cuestión, el Gráfico 2 presenta un análisis de la evolución de las denuncias y comunicaciones relacionadas con asuntos contractuales entre los años 2018 y 2023. Se observa un elevado número de denuncias y comunicaciones de este tipo, lo que indica una relevancia constante. Esto refuerza la idea de que la contratación pública es un ámbito crítico en términos de fraude y corrupción, desempeñando las agencias anticorrupción un papel fundamental en su supervisión y control. Otro resultado a destacar es la reducción del peso porcentual de las denuncias en materia contractual. Esto se da tanto considerando la muestra utilizada como el total de denuncias antifraudes recogidas por las ORleScon entre 2020 y 2023, que pasan de representar el 11,4 % al 7,2%.



Gráfico 2: Evolución de las denuncias y comunicaciones recibidas en materia contractual (2018-2023)

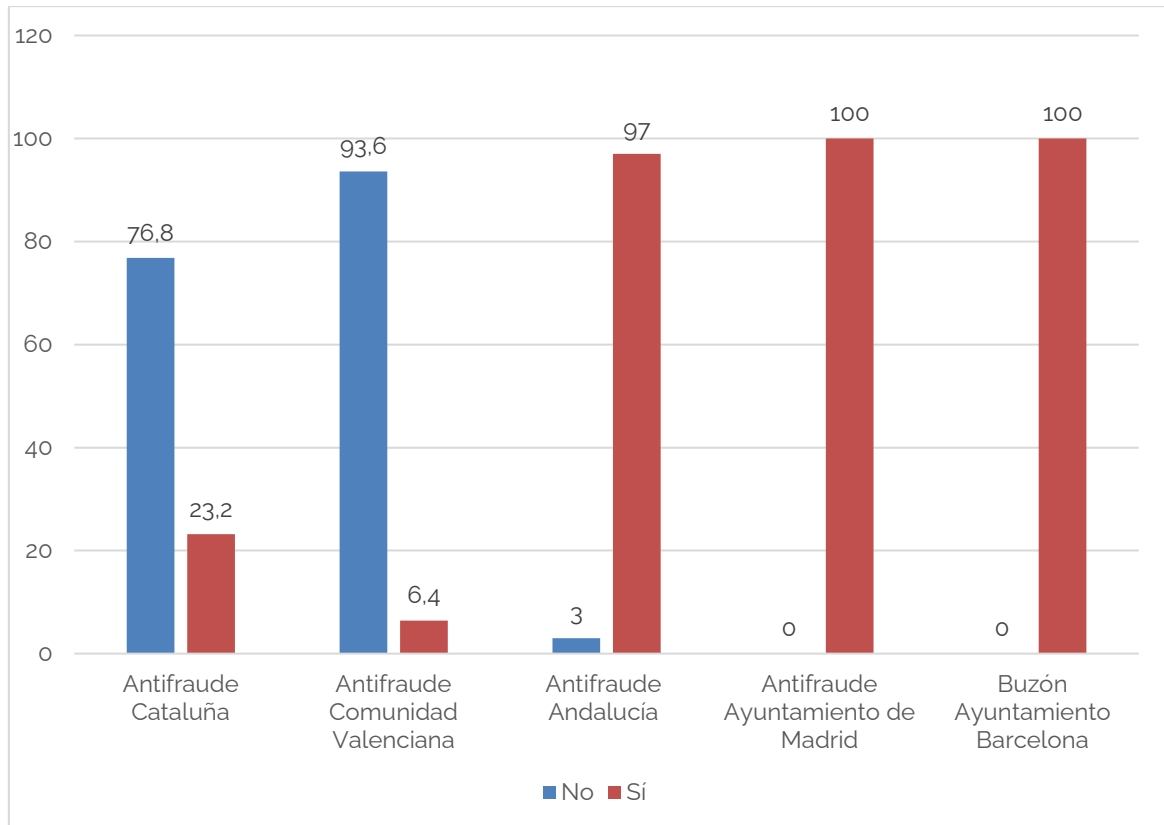


Fuente: OIReScon (Varios años)

Un segundo indicador relevante es el porcentaje de procedimientos de investigación que se originaron a partir de denuncias o comunicaciones presentadas en 2023 (Gráfico 3). Tal y como señala la OIReScon (2024) del total de denuncias que finalmente han originado un expediente de investigación en 2023, ninguna se ha remitido a la Fiscalía para proceder con una investigación judicial. Este mismo resultado se obtiene en el informe de 2021 de la OIReScon (2022). Este resultado se puede extrapolar a la totalidad de los expedientes de investigación iniciados en 2023 para el resto de entidades o departamentos que figuran en el citado informe.



Gráfico 3: Expedientes de investigación iniciados en 2023, en porcentaje



Fuente: OIReScon (2024a)

El último indicador se refiere al tiempo promedio de resolución de las denuncias, como se muestra en el Gráfico 4 para el año 2023. Se observa que un alto porcentaje de las denuncias se encuentran en proceso de tramitación (aproximadamente el 55%), un dato extrapolable a la totalidad de las agencias/departamentos evaluados por la OIReScon en 2023 y que supera en más de 8 puntos porcentuales al dato obtenido para 2022.⁴⁴ Esto se debe al elevado plazo de tramitación de los expedientes, lo que, en consecuencia, conlleva una dilación significativa en el tiempo de respuesta a las denuncias y dificulta la justificación del trabajo realizado por las agencias anticorrupción.

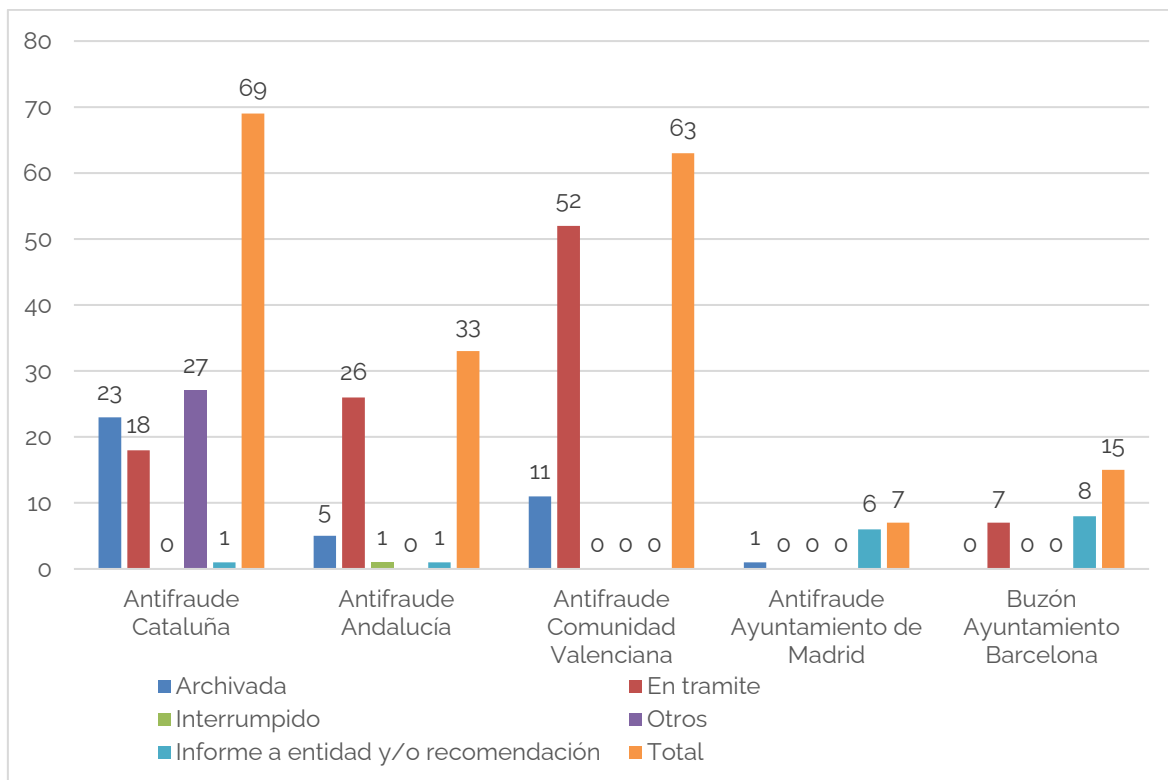
Una posible solución a este problema podría ser el aumento de los recursos materiales y humanos para las agencias, lo que permitiría acortar los tiempos de tramitación. Omitir abordar esta cuestión podría continuar generando retrasos en los procesos, lo que reduciría considerablemente la efectividad de estos órganos especializados. En última instancia, esto afectaría negativamente a la percepción pública sobre el funcionamiento de las agencias anticorrupción y su capacidad para

⁴⁴ La relación de denuncias en trámite respecto a la totalidad de denuncias ha sido de 45/131, 78/154, 79/187 y 120/221 para los años 2020, 2021, 2022 y 2023, respectivamente (OIReScon, 2024a).



abordar de manera efectiva los casos de fraude y corrupción. En consecuencia, hace falta más medios, tanto personales como materiales para mejorar estos indicadores de resultados.

Gráfico 4: Resolución de las denuncias en 2023



Fuente: OIReScon (2024a)

6.- Recomendaciones

A lo largo de esta contribución se han identificado una serie de resultados y desafíos en relación con las agencias y oficinas de prevención y lucha contra la corrupción en España. A partir de estos hallazgos, se presentan un decálogo de recomendaciones que buscan mejorar el funcionamiento y la eficacia de estas instituciones:

Primero. Es fundamental continuar evaluando desde la óptica de la prevención y lucha de la corrupción el ámbito público en España, especialmente en lo que respecta a la contratación pública. En España se han sufrido algunos episodios de corrupción pública, especialmente en la AA. PP locales (Vaquero y Cadaval, 2022), en los que, si bien no siempre se ha actuado con la diligencia oportuna que hubiera posibilitado su inexistencia, mayoritariamente, han sido perseguidos y castigados. La detección de estas malas praxis ha permitido actualizar los controles y la supervisión pública (Cadaval y Vaquero, 2023). Sin embargo, y a pesar de los notorios avances, sigue siendo necesaria una labor continua de supervisión del ámbito público, especialmente, en el campo de la contratación por su importante peso económico



(Alcalá y Jiménez, 2018). En efecto, según la OIReSCon, este tipo de operaciones supuso el 11,6% del Producto Interior Bruto de España y el 28,5 % de total del gasto público.⁴⁵

Segundo. Fomentar la cultura de la transparencia y la ética pública es esencial para prevenir la corrupción. Además de sanciones, es necesario promover una cultura cívica y transparente en todos los niveles de la administración, pero también en las empresas y la sociedad en general. Somos de la opinión que resulta necesario mayores dosis de profesionalización e independencia del funcionariado público, además de seguir con la vía punitiva. Además, se echa en falta un mayor esfuerzo didáctico para mejorar la cultura de la transparencia y la ética pública.

Tercera. Se requiere una mayor coordinación y coherencia en las competencias y funciones de las agencias anticorrupción, así como la posibilidad de un marco común que garantice competencias similares entre estas instituciones. Probablemente, con la aprobación de la Ley 2/2023, se propicien significativos cambios en esta materia, algo que a todas luces, resulta muy necesario para el caso español.

No se puede obviar que en España la forma en la que han actuado las autoridades para combatir la corrupción se basa en una aceleración normativa del ejercicio de las competencias autonómicas y locales. Ha faltado capacidad de prevención y se ha tratado de subsanar con mayores dosis punitivas, algo que, si bien debe ser contemplado, no debe ser el *leit motiv* para reducir y acabar con las prácticas corruptas. Además, debido a este comportamiento descentralizado, es evidente la existencia de una importante dispersión y heterogeneidad de propuestas para prevenir y castigar la corrupción. En este sentido, hubiera resultado necesario contar mucho antes con algún marco común de desarrollo que garantizase competencias similares entre las agencias anticorrupción, sin que esto menoscabe las competencias de las CC. AA en esta materia.

Cuarta. Frente al modelo anglosajón implantado mucho más temprano, la creación de agencias anticorrupción llegó a España con más de dos décadas de retraso, tal y como se ha señalado. Además, en no pocas ocasiones entre las competencias de las agencias anticorrupción parece comprobarse una mezcla de conceptos que nada ayudan a centrar sus actuaciones. En consecuencia, para mejorar el funcionamiento de las agencias antifraude sería necesario una mayor especificidad en sus competencias, centrando su actividad en aquello que realmente está relacionado con la prevención y lucha de la corrupción. Esta mayor especificidad de funciones mejorará sus resultados.

Quinta. A pesar de los avances en materia de transparencia y el buen gobierno y la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, es necesaria una mayor apuesta pública por recursos destinados a objetivos convergentes. Sin duda, este hándicap puede suponer problemas de efectividad en su funcionamiento, menoscabando el objetivo que debería estar siempre presente. Por ejemplo, el hecho de tener en

⁴⁵ OIReSCon (2024b).



trámite un porcentaje muy elevado de las denuncias, supone la necesidad de invertir más recursos para reducir este indicador.

Sexta. Evitar el solapamiento de funciones de las nuevas entidades y aquellas que tradicionalmente supervisan el cumplimiento de la legalidad y la eficacia del gasto público, como son los Órganos de Control Externo (OCEX). La coordinación es, por lo tanto, esencial para asegurar el buen funcionamiento de estas agencias.

Séptima. Hay que asegurar que estas instituciones cuenten con los recursos adecuados para su funcionamiento eficaz y eficiente. Las administraciones públicas deben proporcionar financiación suficiente para estas instituciones independientes y dotarlas de los medios necesarios para su correcto funcionamiento. De poco o nada sirve contar con una agencia o departamento anticorrupción sin los resultados obtenidos son discretos.

Octava. Además de contar con los recursos necesarios, es preciso garantizar la independencia, la neutralidad política y la formación del personal de estas entidades es crucial para su eficacia. Las agencias territoriales tienen el deber y la obligación de trabajar de manera coordinada con otras instituciones públicas. Es de esperar que, con la creación de la AIPI, se produzcan mejoras en materia de coordinación entre las distintas agencias y organismos.

Novena. Se necesitan más estudios y evaluaciones para determinar cuál es el modelo más adecuado para prevenir y combatir la corrupción en el contexto español. La falta de investigación en este campo es un importante desafío; este ejercicio debería hacerse tanto desde los propios órganos de control y supervisión como desde las universidades. Precisamente, con este artículo, se pretende poner en valor este tipo de trabajos e investigaciones, para mejorar el conocimiento del esfuerzo de las diferentes agencias y oficinas creadas para prevenir y reducir la corrupción. Este mayor conocimiento del papel de estas entidades no solo posibilitará contar con un conjunto de resultados cualitativos y cuantitativos que muestren el trabajo realizado, sino también justificar ante la ciudadanía su utilidad, algo que no siempre se consigue, debido precisamente al desconocimiento ya no solo de su trabajo, sino incluso de su propia existencia.

Décima. Evaluar de forma periódica la convivencia de funciones y competencias entre las distintas instituciones anticorrupción para evitar solapamientos y descoordinación institucional e incluso su potencial eliminación, en caso de no superar el proceso de evaluación (Ponce, 2017). La existencia de múltiples agencias o departamentos autonómicos para prevenir y combatir la corrupción exige un mayor grado de convivencia y entendimiento para reducir su intensidad (Benítez, 2017). Una vez más, es de esperar que con la AIPI se introduzcan mejoras en esta materia, que redunden en una mejor coordinación en un marco administrativo tan descentralizado como el caso español.



7.- Conclusiones

La prevención y la lucha contra la corrupción se ha convertido en una cuestión fundamental en la gestión de los recursos públicos, especialmente a raíz de algunos episodios de malas prácticas y deficiencias en los sistemas de control, particularmente a nivel local.

En respuesta a estos desafíos, se han implementado diversos modelos y agencias especializadas en la lucha contra la corrupción, así como secciones delegadas de los OCEX. Sin embargo, a partir de este análisis, se ha observado que no todas estas entidades proporcionan indicadores que permitan evaluar su eficacia. Además, la proliferación de estas actuaciones, no siempre coordinadas, puede complicar su funcionamiento y plantear interrogantes sobre su utilidad y su propia existencia, lo que podría condicionar su viabilidad práctica e incluso cuestionar su existencia.

No obstante, es importante reconocer que las agencias anticorrupción y otros departamentos similares desempeñan un papel crucial que debe ser fortalecido, especialmente en el ámbito de la contratación pública, que representa una de las áreas con mayor número de denuncias y comunicaciones para su estudio.

La transparencia, la ética pública y la promoción de una cultura de integridad se han convertido en elementos fundamentales para prevenir la corrupción en la administración pública. A través de la cooperación, la coordinación y la asignación adecuada de recursos, los organismos territoriales anticorrupción pueden desempeñar un papel clave en la promoción de prácticas éticas y en la detección y prevención de actos corruptos en el ámbito público.

La vigilancia constante y el compromiso con la transparencia y la integridad son esenciales para garantizar la correcta gestión de los recursos públicos y la confianza de la ciudadanía en las instituciones. Las recomendaciones presentadas en este informe pretenden mejorar la eficacia y la eficiencia de estas agencias y oficinas territoriales en su tarea de prevenir y combatir la corrupción en España, además de poner en valor su importante papel. Finalmente, es de esperar que tras la puesta en marcha de la AIPI, mejore notablemente la coordinación entre las agencias autonómicas y locales para la prevención y la lucha contra la corrupción.



Bibliografía

- ALCALÁ AGULLÓ, F. y JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F. 2018. *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*, Fundación BBVA. https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2018/10/DE-lvie-2016_costes-economicos-deficit-calidad-institucional.pdf
- ARELLANO, D., HERNÁNDEZ, J.F. y LEPORÉ, D. 2014. "Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de las Oficina Anticorrupción de Argentina", *Revista del CLAS Reforma y Democracia*, número 61, pp. 75-106. <https://clad.org/wp-content/uploads/2024/03/061-03.pdf>
- ARIAS RODRÍGUEZ, A. y RIERA LÓPEZ, M. 2016. "El sistema español de control externo: algunas cuestiones incómodas", *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 86, pp. 91-108. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/86_06.pdf
- BENÍTEZ PALMA, E. 2017. "La conveniencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de prevención y lucha contra la corrupción", *Auditoría Pública*, núm. 69, pp. 9-18. <https://asocex.es/wp-content/uploads/2017/05/Revista-Auditoria-Publica-n-69-pag-9-a-18.pdf>
- CADAVAL SAMPEDRO, M^a. y VAQUERO GARCÍA, A. (2023). "La ética de la gestión pública en España", *Gestión y Políticas Públicas*, 33(2), pp. 1-28. <https://doi.org/10.60583/gypp.v32i2.8119>
- CAMPOS ACUÑA, C. 2017. "El papel de las oficinas municipales de lucha contra el fraude y la corrupción. El caso del Ayuntamiento del Madrid". *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 4/2017, pp. 459-465. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5854890>
- COMISIÓN EUROPEA 2010. *Europa 2020. Una estrategia para el crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. <https://www.eapn.es/publicaciones/61/europa-2020-una-estrategia-para-un-crecimiento-inteligente-sostenible-e-integrador-comision-europea>
- COMISIÓN EUROPEA 2014. *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0038>
- COMISIÓN EUROPEA 2017. *Fichas temáticas del semestre europeo: Lucha contra la corrupción*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_fight-against-corruption_eres.pdf
- COMISIÓN EUROPEA 2020. *Special Eurobarometer 502. Report, Corruption, December 2019*. https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=en



CONSEJO DE CUENTAS DE GALICIA 2017a. Documento número 1. Estrategia en materia de prevención de la corrupción. https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Estratexia_%20prevencion_C.pdf

CONSEJO DE CUENTAS DE GALICIA 2017b. Directrices técnicas para la evaluación del control interno de las entidades públicas. https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/static_content/corrupcion/Directrices_tecnicas_prevencion_C.pdf

CONSEJO DE CUENTAS DE GALICIA 2019. Planes de prevención de la corrupción. Nuevas funciones de los OCEX. Santiago de Compostela. https://obcp.es/sites/default/files/documentos/documentos_B.RODRIGUEZ_FRAGA_Planes_de_prevencion_de_la_corrupcion_Formigal_34f232ca.pdf

FERNÁNDEZ AJENJO, J.A. 2011. *El control de las administraciones públicas y la lucha contra la corrupción: especial referencia al Tribunal de Cuentas y a la Intervención General de la Administración del Estado*. Civitas, Madrid.

FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. 2017. "El papel del servicio nacional de coordinación antifraude en el proceso de lucha contra la corrupción", *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 5, septiembre-diciembre, pp. 1-14. http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/jose_antonio_fdez_ajenjo.pdf

FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. 2022. *Instituciones de investigación administrativa y auditoría forense para la prevención del fraude y la corrupción en las Administraciones Públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia.

FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. 2023. *Comentarios de la Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas*, Tirant lo Blanch, Valencia.

FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. 2024. *La autoridad independiente de protección del informante (AAI)* En RODRÍGUEZ, N. et al. (Eds.) *Delincuencia corporativa: Compliance, canales de denuncia y persecución penal*, 277-302, Tirant lo Blanch, Valencia

FISCALÍA ANTICORRUPCIÓN 2024. Página web. <https://www.fiscal.es/fiscalia-anticorrupcion>

GONZÁLEZ VALDELIÉVRE, B. 2017. "La Oficina Antifraude de Cataluña, una estrategia diferente contra la corrupción", *Actualidad Administrativa*, 3. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/452517>

GOBIERNO DE ESPAÑA 2022. *Orientaciones para el Refuerzo de los mecanismos para la prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de interés*. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/CA->



[UACI/UACI/Documents/OrientacionesplanantifraudePRTR_SGFE_MHFP_enero 2022.pdf](https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Documents/20220224%20Guía%20Medidas%20Antifraude.pdf)

MINISTERIO DE HACIENDA y FUNCIÓN PÚBLICA. 2022. *Guía para la aplicación de medidas antifraude en la ejecución del PRTR del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude*. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/snca/Documents/20220224%20Guía%20Medidas%20Antifraude.pdf>

OCDE 2013. *Specialised Anti-Corruption Institutions*. <https://www.oecd.org/corruption/acn/specialisedanti-corruptioninstitutions-reviewofmodels.htm>

OIReScon 2022. *Informe anual de supervisión de la contratación pública. Módulo IV: La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2022/ias2022-modulo4.pdf>

OIReScon 2023. *Guía básica Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/estudios-guias-protocolos/guia-basica-plan-recuperacion.pdf>

OIReScon 2024a. *Informe anual de supervisión de la contratación pública. Módulo IV: La prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo4.pdf>

OIReScon 2024b. *I. Las cifras de contratación pública en 2023*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2024/ias2024-modulo1.pdf>

OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE, OLAF (2024). Página web. https://anti-fraud.ec.europa.eu/about-us/what-we-do_es

PONCE SOLÉ, J. 2017. Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo, *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 3, enero-abril, pp. 1-13. [http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-65/julio-ponce%20\(2\).pdf](http://www.encuentros-multidisciplinares.org/revista-65/julio-ponce%20(2).pdf)

PUMARES BESTEIRO, J. M. 2020. "Enfoque de riesgos y prevención de la corrupción diseñado por el Consello de Contas de Galicia. Referencia al control financiero local", *Revista Administración & Ciudadanía*, núm. 15(1), pp. 147-164.

QUAH, J. S. 2024. "Anti-corruption agencies". In *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society*, 5-8). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781803925806.ch02>

REDONDO LÓPEZ, J.A.; SANTANA SUÁREZ, M. J. y PÉREZ VÁZQUEZ, M. 2021. "El control externo y la prevención de la corrupción", *Presupuesto y gasto público*,



núm. 103, pp. 147-162.
<https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/103.pdf>

SÁIZ ANTÓN, M^a. P. 2020. "El control interno de las administraciones públicas. Su papel en la prevención y la lucha contra la corrupción de los poderes públicos", *Revista catalana de Dret Públic*, 60, pp. 87-101.
<https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3412>

SIERRA RODRÍGUEZ, J. 2020. "Impulso europeo al *whistleblowing* y las autoridades de integridad. EUNOMÍA". *Revista en Cultura de la Legalidad*, 19, pp. 64-85.
<https://doi.org/10.20318/eunomia.2020.5703>

SOUSA, L. 2009. Anti-corruption agencies,
<https://link.springer.com/article/10.1007/s10611-009-9211-3>

TASA FUSTER, V. 2019. "La política pública contra la corrupción. El caso de la Comunidad Valenciana", *Revista Española de Transparencia*, 9, segundo semestre, pp. 161-175.
<https://www.revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/article/view/62/191>

UNIÓN EUROPEA 2014. Informe monográfico de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la UE en 2014.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0038>

VAQUERO GARCÍA, A. y CADAVAL SAMPEDRO, M^a. (2022). "Reflexiones y propuestas para combatir la corrupción pública en la administración local", *Revista Española de Transparencia*, 15, pp. 181-205.
<https://revistatransparencia.com/ojs/index.php/ret/issue/view/19>