

LOS ORGANISMOS ANTICORRUPCIÓN Y EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA: LÍMITES Y PROPUESTAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN. EN PARTICULAR, EL CASO DE LA OFICINA ANTIFRAUDE DE CATALUÑA*

Oscar Capdeferro Villagrasa**

Resumen

Los organismos de control son una pieza clave en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, su funcionamiento en el Estado español durante los últimos años no parece haber sido el adecuado, pues han demostrado no haber sido capaces de poner freno a las prácticas de corrupción. A pesar de su potencial en la lucha contra la corrupción, organismos anticorrupción especializados como la Oficina Antifraude de Cataluña pueden ver reducido su impacto para atajar ese fenómeno si no se puede asegurar la efectividad de su actuación de prevención y control, por lo que se propone considerar la posibilidad de que el ordenamiento jurídico anticorrupción establezca obligaciones de prevención de la corrupción, y se atribuya a los organismos especializados la potestad de sancionar en caso de su deficiente cumplimiento.

Palabras clave: corrupción pública; buena administración; ética; controles; sanciones.

ANTICORRUPTION BODIES AND THE USE OF SANCTIONING POWERS: LIMITS AND PROPOSALS FOR PREVENTING CORRUPTION. IN PARTICULAR, THE CASE OF CATALONIA'S ANTI-FRAUD OFFICE

Abstract

Control bodies are a key element in the fight against corruption. However, in recent years, they do not appear to have worked as they should in the Spanish State, where they have shown themselves to be incapable of putting a brake on corrupt practices. Despite their potential in the fight against corruption, specialist anticorruption bodies such as the Catalan Anti-Fraud Office can find their impact on tackling this phenomenon is reduced if they cannot ensure effective prevention and control. This paper therefore proposes considering the possibility of the existing anticorruption legal system establishing duties for preventing corruption and granting sanctioning powers to specialist bodies in the event of non-compliance.

Keywords: public corruption; good administration; ethics; controls; sanctions.

* El presente trabajo se enmarca en los trabajos llevados a cabo en el proyecto DER2014-57391-C2-1-R, «Regeneración democrática, buena administración e integridad pública: el papel del derecho administrativo ante la crisis de las instituciones públicas» (IP: Juli Ponce Solé). Las discusiones iniciales en torno a los organismos anticorrupción en España surgieron en el marco del PRIN «Corruzione e Pubblica Amministrazione», en la unidad Roma TRE «Corruzione e controlli» (resp. Maria De Benedetto). A los investigadores de ambos grupos quisiera expresar mi agradecimiento por el fluido y siempre apasionante intercambio de ideas y sugerencias en torno a la lucha contra la corrupción.

Asimismo, quisiera agradecer a los evaluadores que se tomaron el tiempo de leer el primer borrador de este trabajo las propuestas y comentarios que me formularon, lo que ha servido, sin duda alguna, para mejorar la claridad expositiva de las ideas que propone este texto definitivo.

**Oscar Capdeferro, investigador postdoctoral del área de derecho administrativo, Universidad de Barcelona. Doctor en derecho. Autor de diversas publicaciones en materia de corrupción pública y gestión de riesgos. Colaborador en el volumen *Derecho, juristas y gestión pública en Catalunya* (2012), Av. Diagonal, 684; Barcelona, ocapdeferro@ub.edu.

Artículo recibido el 6.04.2016. Evaluación ciega: 5.08.2016, 22.09.2016 y 26.9.2016. Fecha de aceptación de la versión final: 31.10.2016.

Citación recomendada: CAPDEFERRO VILLAGRASA, Oscar. «Los organismos anticorrupción y el ejercicio de la potestad sancionadora: límites y propuestas para la prevención de la corrupción. En particular, el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña». *Revista catalana de dret públic*, núm. 53 (diciembre 2016), p. 13-30, DOI: [10.2436/rcdp.i53.2016.2821](https://doi.org/10.2436/rcdp.i53.2016.2821).

Sumario

1 Introducción

2 Las funciones de la Oficina Antifraude de Cataluña y su incidencia en materia de control de la corrupción

2.1 La detección de la corrupción: denuncias y procedimiento de investigación

2.2 Incidencia en la sanción de la corrupción

3 Conclusiones: propuestas de mejora en la lucha contra la corrupción a través de los organismos especializados

Bibliografía

1 Introducción

El término *corrupción*, aunque incorporado al derecho, es algo esquivo: las múltiples dudas conceptuales que han dividido la doctrina durante décadas¹ se han trasladado al derecho positivo; y en ocasiones las normas que refieren el término no lo definen,² y cuando sí lo hacen, no siempre es en los mismos términos ni de forma suficientemente clara.³ A pesar de ello, autores como Alberto Vannucci identifican un núcleo conceptual de la corrupción sobre el que habría unanimidad.⁴ Ese concepto generalmente aceptado tiene como referencia la popular definición que dio el Banco Mundial, que entiende como corrupción pública «el abuso de poder público en beneficio privado».⁵

El fenómeno no es, en absoluto, inocuo. En el año 2013, el profesor de economía austríaco Friedrich Schneider estimó que la corrupción en España equivaldría al 1 % del PIB,⁶ lo que significaría aproximadamente 10.500 millones de euros anuales. Existen, sin embargo, estimaciones que apuntarían a cifras mucho más elevadas: a partir de la estimación previa de Transparencia Internacional, que indica que la presencia de corrupción en la contratación pública puede originar una desviación media, al alza, del 25 % del presupuesto de la misma, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia estimó en 47.500 millones de euros anuales el daño que originaría la corrupción en el erario público debido a la desviación al alza del presupuesto de la contratación pública en España, según hizo constar en su informe de febrero del 2015 sobre la contratación pública.⁷

Por su parte, el presidente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) informó, en abril del 2013, que los tribunales españoles estaban instruyendo un total de 2.173 procedimientos considerados de especial complejidad, de los cuales 1.661 correspondían a causas entre las que figuraban tipos delictivos que castigan la corrupción pública.⁸

1 TANZI, Vito. «Corruption around the world. Causes, consequences, scope and cures». *International Monetary Fund Staff papers*, vol. 45, núm. 4 (diciembre 1998), pp. 559-594. En nuestro ámbito, algunos autores han tratado de sistematizar las distintas definiciones o acepciones de la corrupción, como COCCIOLO, Endrius E. «Las mutaciones del concepto de corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad en la época del Estado regulador y de la sociedad del riesgo». *Revista de llengua i dret*, núm. 50 (2008), pp. 17-51 y 34-36; y FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio. *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*. Cizur Menor: Aranzadi, 2011, pp. 52-58. Sobre el concepto de corrupción también resulta de particular relevancia la voz «*administrative corruption*», vid. DE BENEDETTO, María. *Administrative corruption*. En BACKHAUS, Jürgen Georg (ed.). *Encyclopedia of law and Economics*. Nueva York: Springer, 2014.

2 Aunque se constituyó un grupo al efecto en el marco de la elaboración de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de 31 de octubre de 2003, en los trabajos preparatorios se dejó constancia de que no fue posible el acuerdo sobre el concepto y se optó por, en lugar de definir la corrupción, describir algunas de sus manifestaciones mediante la tipificación de prácticas corruptas. Según se lee en los trabajos preparatorios, «[e]l término «corrupción» se utiliza en la presente Convención para referirse a los actos penalizados en el capítulo III y a los actos que los Estados Parte puedan penalizar o ya hayan penalizado» (UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime]. *Travaux préparatoires* de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nueva York, 2012, p. 52).

3 Vid. art. 2 del Convenio Civil sobre la Corrupción (número 174 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999.

4 VANNUCCI, Alberto. «L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto». En: MERLONI, Francesco; VANDELLI, Luciano (coords.). *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Florencia: Passigli Editori, 2010, pp. 37-68. Asimismo, vid. JAIN, Arvind K. «Corruption: a review». *Journal of economic surveys* [Oxford], vol. 15, núm. 1 (2001), pp. 71-121.

5 «*The abuse of public power for private benefit*», según recoge y cita TANZI, Vito. «Corruption around the world», ob. cit., p. 564. Cuando en la definición se ha querido abarcar también aquellos supuestos de corrupción privada, se ha reducido la fórmula a «*abuse of power for private gain*», forma que ha sido manejada por el Programa global contra la corrupción de Naciones Unidas y del que se hace eco la misma Comisión Europea (vid. COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo, COM (2011) 308 final, Lucha contra la corrupción en la UE*, de 6 de junio de 2011, p. 3).

6 *El País*, 11 de agosto de 2013. Esta estimación entraría dentro de lo previsto por el Banco Mundial, que estimó que el coste de la corrupción oscila entre el 0,5 % y el 2 % en los países de la OCDE, como España.

7 COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. *Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia (PRO/CNMC/001/15)*, de 5 de febrero de 2015, p. 6.

8 La negrita es mía, a efectos de destacar los tipos más estrechamente relacionados con la corrupción pública: «1.661 corresponden a causas que afectan a los siguientes tipos penales: receptación y blanqueo de capitales, delitos contra el patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, **falsedades documentales**, prevaricación de funcionarios públicos, infidelidad en la

La corrupción también tiene graves consecuencias sociales. Como han puesto de manifiesto Manuel Villoria *et al.*, basándose en un estudio empírico realizado en el 2009, el aumento de la corrupción pública percibida produce entre la ciudadanía una menor satisfacción con la democracia y el gobierno, una disminución de la confianza en las instituciones y en las personas, así como una mayor aceptación de comportamientos antijurídicos.⁹

La corrupción pública supone una actuación del personal al servicio de la Administración, que aprovecha su posición para actuar en beneficio propio o de personas de su entorno. Sin necesidad de ahondar más en estos momentos, esta simple característica de la corrupción pública alcanza ya para apreciar cómo la corrupción desnaturaliza totalmente la Administración tal y como viene garantizada por la Constitución española en su artículo 103.1, regida por el principio de objetividad y encaminada a la consecución de los intereses generales y, por tanto, totalmente contrapuesta a la subjetividad orientada a la obtención de beneficios privados del agente público, que se da en los casos de corrupción.¹⁰

Este fenómeno, que causa perjuicios económicos sobre la colectividad, colapsa los tribunales de justicia con casos de gran complejidad, destruye la confianza en las instituciones públicas democráticas y contradice los más fundamentales preceptos constitucionales sobre la configuración y finalidad de tales instituciones, puede, sin embargo, ser combatido por los poderes públicos siempre y cuando se tengan claras sus causas.

La teoría dominante para explicar las causas de la corrupción ha sido el institucionalismo económico, basado en el modelo de la elección racional.¹¹ De acuerdo con esta aproximación, el sujeto que ejerce funciones públicas es un ser racional que calcula la conveniencia de actuar de forma corrupta en función del beneficio esperado, en relación con la posibilidad de ser descubierto y la gravedad de la sanción correspondiente.

En consecuencia, un sistema que prevea ineficaces o escasos controles para advertir de los posibles casos de corrupción, que perpetúe cierta impunidad a sus autores por la falta de sanción o por la insuficiencia de la misma,¹² y, además, pueda ofrecer grandes beneficios apropiables de forma privada como consecuencia de la actuación pública, tenderá a generar más corrupción.¹³ Tal y como han dicho los autores más influyentes de esta doctrina, la corrupción es esencialmente un crimen de cálculo donde se tendrán en cuenta tales incentivos y desincentivos.¹⁴ Por ello, se puede afirmar que, para combatir la corrupción, es necesario un sistema de controles adecuado, eficaz, eficiente.

custodia de documentos y revelación de secretos, **cohecho, tráfico de influencias, malversación**, fraudes y exacciones ilegales, **negociaciones prohibidas a los funcionarios** y delitos de corrupción en las transacciones internacionales» (CGPJ. *El CGPJ informa* [en línea], 25 de abril de 2013. <<http://www.poderjudicial.es>>.

9 VILLORIA, Manuel; VAN RYZIN, Gregg G.; LAVENA, Cecilia F. «Social and political consequences of administrative corruption: a study of public perception in Spain». *Public administration review*, vol. 73 (2012), pp. 85-94.

10 Así, en opinión de Alfonso Sabán Godoy: «resulta indispensable señalar que toda conducta corrupta es una conducta ilegal y ello por oponerse siempre al tenor de la ley y baste al respecto ratificar la cita anterior del precepto constitucional. [El precepto constitucional referido es el art. 103 CE.]; SABÁN GODOY, Alfonso. *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Civitas, 1991, p. 17. Adicionalmente, sobre la infracción constitucional que a estos efectos supone la corrupción, particularmente respecto del artículo 103.1 CE, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. 6.^a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2009, pp. 135-138. Más ampliamente, Carlos Jiménez Villarejo sustenta la incompatibilidad de la corrupción con el modelo constitucional también con base en los preceptos que configuran el orden socioeconómico; vid. JIMÉNEZ VILLAREJO, Carlos. «Democracia contra corrupción». *Jueces para la democracia*, núm. 27 (1996), pp. 10-15, en especial pp. 10-11.

11 VILLORIA, Manuel. «Corrupción pública». *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, núm. 5 (septiembre 2013-febrero 2014), pp. 159-167.

12 La sanción impuesta debe tener en cuenta el beneficio obtenido con la actuación corrupta, de modo que la sanción sea siempre superior (en cuantía), pues de otro modo la sanción carecerá de efecto como desincentivo, al menos en términos económicos (ROSE-ACKERMAN, Susan. «The law and economics of bribery and extortion». *Annual review of law and social science*, vol. 6 (2010), pp. 217-238, en especial pp. 223-227).

13 «[I]f the benefits of corruption minus the probability of being caught times its penalties are greater than the benefits of not being caught, then an individual will rationally choose to be corrupt» (KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988, p. 70); «the level of bribes paid is a function of the benefit at stake, the relative bargaining power of bribe payers and recipients, the risk to exposure, and expected punishments» (ROSE-ACKERMAN, Susan. «The institutional economics of corruption». En: DE GRAAF, Gjal; VON MARAVIĆ, Patrick; WAGENAAR, Pieter (eds.). *The good cause: Theoretical perspectives on corruption*. Leverkusen: Barbara Budrich, 2010, pp. 47-63).

14 KLITGAARD, Robert; MACLEAN-ABAROA, Ronald; PARRIS, H. Lindsey. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press-World Bank Institute, 2000, p. 27.

Contrariamente a lo que sería deseable, los órganos encargados de controlar y combatir las distintas prácticas de corrupción pública en España han ejercido su labor de forma marcadamente ineficaz. Así lo han advertido organismos públicos especializados, como la misma Fiscalía General del Estado¹⁵ o la Comisión Europea;¹⁶ organizaciones no gubernamentales, como Transparencia Internacional;¹⁷ o la doctrina, que ya había advertido con preocupación de esta ineficacia hace dos décadas.¹⁸

Como consecuencia de un sistema de controles ineficaz, la corrupción en España ha sido un fenómeno extendido y que ha gozado, en buena medida, de impunidad.¹⁹ Sin embargo, en el reciente marco de crisis económica, en que han sido frecuentes los recortes del gasto en servicios sociales, la coexistencia de élites políticas que han aprovechado su cargo y funciones para obtener beneficios ilícitos (habitualmente en perjuicio directo o indirecto de las arcas públicas) ha llevado a una mayor concienciación social sobre la gravedad del problema, así como a una más rotunda oposición colectiva a la corrupción.²⁰ Parece que esa mayor concienciación por la ética y honestidad en el manejo de fondos públicos está conduciendo a una mejora en el sistema de controles. En particular, se ha podido observar, por un lado, cómo los jueces españoles empiezan a adoptar nuevas líneas interpretativas del derecho con la finalidad de evitar la impunidad de la corrupción;²¹ y, por otro lado, se han empezado a crear organismos anticorrupción, aprovechando el impulso de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción del 2003 (CNUCC), que obliga a los Estados parte a garantizar la existencia de uno o varios organismos especializados en la lucha contra la corrupción, tanto desde la vertiente preventiva (art. 6 CNUCC) como la represiva o sancionadora (art. 36 CNUCC). A las labores de control de la legalidad de la actuación de las administraciones y gobiernos que de forma ordinaria ejercen organismos como la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, el Defensor del Pueblo o el Tribunal de Cuentas, se debe sumar la contribución de estos organismos especializados en materia anticorrupción.

15 En su memoria sobre el año 2013, la misma Fiscalía General del Estado dedicó una sección especial a tratar la cuestión de la «corrupción social, política y económica», donde, entre otras cuestiones, analizaba las causas de la corrupción a partir de la práctica de las distintas fiscalías. En esa sección especial de la memoria afirma que «[o]tro factor que ha podido facilitar la creación de situaciones propiciadoras de la corrupción ha sido la “huida” que de los controles administrativos se ha realizado por las administraciones territoriales. Más concretamente, la Fiscalía de Barcelona ha señalado que los entes independientes creados por decisión de otros entes públicos, territoriales o no, bajo formas asociativas, fundacionales o de sociedades mercantiles o mixtas, ha permitido que los controles públicos ordinarios se relajen o, simplemente, no existan» (FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria 2013*. Madrid: Centro de estudios jurídicos-Ministerio de Justicia, 2013, pp. 656-658).

16 En el informe anticorrupción de la Unión Europea, tras señalarse la adecuación del ordenamiento jurídico en materia anticorrupción en términos estrictamente formales, se apunta que persiste un deficiente sistema de controles y una escasa rendición de cuentas, por lo que se recomienda a España «[r]eforzar los mecanismos de control, hacer más transparente el proceso de toma de decisiones y garantizar una supervisión coherente de la calidad de la gobernanza local y regional» (COMISIÓN EUROPEA. *Anexo: España, al Informe de lucha contra la corrupción de la UE* [COM(2014) 38 final, Anexo 9], de 3 de febrero de 2014, pp. 11, 12, 15 y 16).

17 «A number of countries in southern Europe —Greece, Italy, Portugal and Spain— are shown to have serious deficits in public sector accountability and deep-rooted problems of inefficiency, malpractice and corruption, which are neither sufficiently controlled nor sanctioned» (TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Money, politics, power: Corruption risks in Europe*. Berlín: Transparency International, 2012, p. 3).

18 En particular, vid. SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «La corrupción y los problemas del control de las administraciones públicas». En: LAPORTA, FRANCISCO J.; ÁLVAREZ, Silvina (eds.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza editorial, 1997, pp. 189-210; y NIETO, Alejandro. *La corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel, 1997.

19 Por ejemplo, con análisis de los controles de la corrupción en el urbanismo español, vid. GARCÍA QUESADA, Mónica; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando; y VILLORIA, Manuel. «Building local integrity systems in Southern Europe: the case of urban local corruption in Spain». *International review of Administrative sciences*, vol. 79, núm. 4 (2013), pp. 618-637, en especial pp. 630-633.

20 Es singularmente expresiva la vinculación entre corrupción pública y servicios o derechos sociales que se puede encontrar en la resolución judicial AAP de Barcelona (secc. 2.^a) de 1 de marzo de 2013, rec. núm. 14/2013, ponente D. Javier Arzúa Arrugaeta, RJ 6.º. En este auto, la Audiencia lamenta especialmente la conducta de aquellos políticos que «sucumbiendo a las facilidades y ventajas que proporciona el ejercicio del poder, hacen un ejercicio torticero del mismo, incurriendo en conductas que comportan un uso delictivo de fondos públicos, [...] en una época de incuestionable crisis económica, con personas que a diario engrosan los dramáticos índices de desempleo que sufre nuestro país, con continuos recortes por sus gobernantes en servicios sociales, así como con la demanda de sacrificios al conjunto de la sociedad muy particularmente padecidos por los sectores más débiles». Estas conductas, sigue el tribunal, comportan «un uso indebido, por ilegítimo, de fondos o caudales que por su naturaleza pública forman parte integrante del patrimonio del Estado estando en definitiva destinados a fines que deben redundar en beneficio del global de una sociedad a la que desde las instituciones se le viene pidiendo e imponiendo importantes sacrificios».

21 CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. «Nuevas respuestas judiciales a la corrupción pública. Análisis desde el Derecho administrativo y el Derecho penal». *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 112, núm. 4 (2013), pp. 891-918.

A pesar de que los organismos anticorrupción pueden desarrollar un relevante papel en la prevención y control de cualquier forma de corrupción pública, su implantación en el territorio español está en una fase todavía inicial y, de momento, no hay propiamente una autoridad anticorrupción con facultades preventivas en el ámbito nacional. Tan solo se ha constituido una en el ámbito territorial autonómico, en Cataluña,²² e incluso en el ámbito local es una medida todavía poco desarrollada, a pesar del interés creciente que han mostrado algunos municipios.²³

El objeto de este trabajo es, justamente, exponer las limitaciones que pueden tener estos organismos en el control de la corrupción y proponer líneas de mejora que favorezcan un buen gobierno y una buena administración, con particular atención al potencial margen existente para el ejercicio de potestad sancionadora. Dada la escasez de este tipo de organismos en el Estado español, el análisis se centra en la Oficina Antifraude de Cataluña y la propuesta de reforma parte, asimismo, del caso de la Oficina Antifraude de Cataluña; si bien, como se verá, las conclusiones están formuladas con una intención y carácter acaso más amplio, a efectos de que cuanto luego se apuntará pueda servir como una propuesta más a plantearse en los debates sobre estos organismos especializados, y que, eventualmente, pudiera tenerse en cuenta para orientar la creación o eventual reforma del régimen jurídico de la Oficina Antifraude de Cataluña y de los demás organismos de este tipo que pudieran constituirse en el futuro.

El trabajo sigue la siguiente estructura: en primer lugar, se incluye un apartado descriptivo en el que se indica cuáles son las principales funciones de este organismo autonómico, y se señala, en particular, cómo incide en la detección y sanción de las prácticas de corrupción. En segundo lugar, se recogen las limitaciones de la Oficina Antifraude de Cataluña como organismo de control de la corrupción, especialmente respecto del ámbito sancionador, y se proponen reformas en el régimen jurídico anticorrupción a fin de reforzar la lucha contra ese fenómeno mediante una mayor y más determinante participación de este tipo de organismos en la exigencia, y garantía de cumplimiento, de obligaciones de prevención de la corrupción.

2 Las funciones de la Oficina Antifraude de Cataluña y su incidencia en materia de control de la corrupción

Este organismo fue creado por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña (en adelante, LOAC). La Oficina Antifraude de Cataluña (en adelante, OAC), en su funcionamiento, se rige por la citada LOAC y por las Normas de actuación y de régimen interior de la Oficina Antifraude de Cataluña aprobadas en diciembre del 2009 (en adelante, Normas de actuación). Esta agencia anticorrupción está constituida como un organismo independiente, adscrito al Parlamento de Cataluña, al que rinde cuentas. Tiene encomendado, como función principal, el control del sector público de Cataluña²⁴ en materia de prevención

22 Este organismo, la Oficina Antifraude de Cataluña, fue señalado por parte de la Unión Europea como una buena práctica en materia de organismos de lucha contra la corrupción. Al señalarlo como buena práctica, el informe de lucha contra la corrupción del 2014 lo describe así: «[l]a Oficina de lucha contra el fraude de Cataluña, organismo regional de lucha contra la corrupción, especializado en la prevención e investigación de la corrupción y el fraude, es único en su género en España. A fin de prevenir e investigar el uso indebido de fondos públicos, tiene asimismo el cometido de orientar a otras entidades» (COMISIÓN EUROPEA. *Informe de lucha contra la corrupción en la UE* [COM(2014) 38], 2014, pp. 15-16).

23 Por ejemplo, la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid (noticia también disponible en línea en: <http://ccaa.elpais.com/ccaa/2016/03/28/madrid/1459153490_108207.html>).

24 Definido y delimitado en el artículo 2 de la LOAC del siguiente modo: «El ámbito de actuación de la Oficina Antifraude de Cataluña es el sector público de Cataluña, integrado por la Administración de la Generalitat, los entes locales y las universidades públicas, incluyendo en todos los casos sus organismos, entidades vinculadas y empresas públicas que dependen de los mismos. La OAC, en relación a los entes locales y las universidades públicas, actúa respetando los principios de autonomía local y universitaria garantizados por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. [...]

3. El ámbito de actuación de la Oficina Antifraude comprende, además de lo establecido en el apartado 1, las fundaciones y los consorcios en que las administraciones y entidades que forman el sector público de Cataluña nombran a la mayoría de miembros de los órganos de decisión o aportan más de un cincuenta por ciento de los ingresos. En el caso de que dicha aportación sea inferior al cincuenta por ciento, el ámbito de actuación de la OAC debe extenderse únicamente al control de las actividades de gestión de servicios públicos, de ejecución de obras públicas o de funciones de recaudación que lleven a cabo a cuenta del sector público de Cataluña, a que se refiere el apartado 1.

4. La actuación de la Oficina Antifraude, adicionalmente, en la medida en que sea preciso para cumplir sus funciones, puede incluir las actividades de personas físicas y entidades y empresas privadas que, independientemente de su forma jurídica, sean concesionarias

e investigación de los casos de corrupción, pues, tal y como afirma el artículo 1.2 de la LOAC, la finalidad de esta entidad de derecho público es «prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destinación ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que comporten conflicto de intereses o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público». Adicionalmente se contempla, en el mismo artículo 1.2, que otras finalidades de la Oficina Antifraude son prestar asesoramiento y recomendaciones para adoptar medidas contra la corrupción, así como impulsar las medidas que resulten pertinentes para la transparencia en la gestión del sector público.²⁵

La OAC está configurada con una serie de garantías de independencia respecto de los partidos políticos y del gobierno, en cumplimiento de lo exigido por el artículo 6.2 de la CNUCC: materialmente, está dotada de los recursos humanos y de los recursos materiales necesarios y adecuados para cumplir eficazmente con las funciones asignadas (art. 24 LOAC), y su director debe ser nombrado por el Parlamento autonómico por una mayoría de 3/5 partes en primera votación, o bien por mayoría absoluta de los miembros de la cámara en segunda votación. Aunque el candidato a director es propuesto por el Gobierno, este debe cumplir con requisitos de idoneidad, probidad y profesionalidad, que son previamente evaluados por una comisión parlamentaria. El director no puede estar afiliado a partidos políticos, sindicatos o asociaciones empresariales, no recibe órdenes de ninguna autoridad en el ejercicio de sus funciones y su mandato es por nueve años, no renovable y del que no puede ser cesado salvo causa tasada y justificada²⁶ (arts. 8-11 LOAC).

Para dar cumplimiento a su finalidad, la ley atribuye a este organismo una serie de funciones en tres grandes ámbitos: la prevención de la corrupción, la investigación y la formulación de proposiciones.

La OAC lleva a cabo una función preventiva en sentido estricto. De acuerdo con el artículo 4.1.b de la LOAC, la OAC tiene, en el ámbito del sector público de la Generalitat (es decir, de la Administración autonómica), la función de «[p]revenir y alertar con relación a conductas del personal y altos cargos que tengan o puedan tener como resultado el destino o uso irregulares de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento contrario al ordenamiento jurídico, que comporten conflicto de intereses o que consistan en el uso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones y el abuso en el ejercicio de estas funciones». Respetando la autonomía local,²⁷ en el ámbito del sector público de la Administración local no se encarga directamente de la prevención, sino que tiene atribuida la función de mero asesoramiento en la prevención.²⁸

En segundo lugar, la OAC desarrolla funciones de investigación de casos «de uso o destino irregulares de fondos públicos, así como las conductas opuestas a la probidad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho» (arts. 4.1.a y 6.a LOAC), que tendrá distinta extensión en función del tipo de ente respecto del cual se actúa. Así, si se trata de un organismo del sector público de la Generalitat de Cataluña, la OAC realizará en toda la profundidad requerida la investigación e inspección. Lo mismo sucederá respecto de las universidades públicas, si bien esta función investigadora no deberá afectar a

de servicios o receptoras de subvenciones públicas, al efecto de comprobar el destino y uso de dichas subvenciones, así como las actividades de contratistas que ejecuten obras de las administraciones y entidades que forman el sector público de Cataluña, o que tengan atribuida la gestión de servicios públicos o la ejecución de obras públicas por cualquier otro título, en relación con la gestión contable, económica y financiera del servicio o la obra y demás obligaciones que deriven del contrato o la ley».

25 Para más detalles sobre la naturaleza jurídica, así como las funciones y estructura de este organismo anticorrupción, resultan de interés tanto las propias memorias de la Oficina Antifraude como el análisis de Agustí CERRILLO, en CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi, 2014, pp. 312 y ss.

26 Como nota de relativa actualidad, hay que destacar que el Pleno del Parlamento de Cataluña, en la sesión mantenida el 29 de junio de 2016, con base en la causa de cese contemplada en el artículo 11.1.g de la LOAC («[n]egligencia notoria y grave en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo»), revocó la designación del entonces presidente de la Oficina Antifraude, siendo así, también, la primera vez que el Parlamento catalán revoca un cargo público designado por la propia cámara (noticia disponible en línea en: <http://www.parlament.cat/web/actualitat/noticies/index.html?p_id=270218701>). Situaciones como las que originaron la revocación parlamentaria mencionada ponen de manifiesto la relevancia del estudio previo de los candidatos a ocupar el cargo, así como la importancia del buen y objetivo funcionamiento de la institución.

27 Por todas, vid. STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 4.º.

28 De acuerdo con el tenor literal de la LOAC, se le atribuye la función de «[a]sesorar en la prevención de conductas contrarias a la probidad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho en la actuación de los entes locales y en el ámbito de las relaciones entre estos entes y los particulares» (art. 6.b LOAC).

su libertad académica. Contrariamente, si se trata de un ente del sector público de la Administración local, en respeto de la autonomía local, la OAC se limitará a llevar a cabo un mero examen de los hechos para decidir sobre la conveniencia y necesidad de instar, en su caso, a la correspondiente Administración local para que, en ejercicio de sus propias funciones de control y fiscalización interna, investigue e inspeccione los casos identificados por la OAC.²⁹

En tercer lugar, entre las facultades de la OAC se incluyen lo que las Normas de actuación denominan «potestad indicativa» (arts. 31-33 de las Normas de actuación). Estos poderes se concretan en la formulación de recomendaciones, propuestas y respuestas a consultas no vinculantes. La OAC sugiere, mediante recomendaciones a los sujetos incluidos en su ámbito de actuación, la modificación, anulación o incorporación de criterios con la finalidad de evitar disfunciones o mejorar determinadas prácticas contra la corrupción. Por su parte, las propuestas son instrumentos dirigidos a promover e impulsar la aplicación de medidas contra la corrupción. En último lugar, los entes integrantes del sector público de Cataluña y demás sujetos incluidos en el ámbito de actuación de la OAC están legitimados para formularle consultas en el ámbito de sus funciones, que deben ser contestadas en el plazo de un mes.

2.1 La detección de la corrupción: denuncias y procedimiento de investigación

El procedimiento de investigación y sus garantías se regula en los artículos del 16 al 21 de la LOAC y en los artículos del 16 al 29 de las Normas de actuación.

La iniciación de la investigación puede tener su origen tanto en un hecho comunicado por otra institución o ente público como en un hecho denunciado por una persona. Cualquier persona puede dirigirse a la OAC para denunciar presuntos actos de corrupción o fraudulentos, o prácticas ilícitas que afecten a los fondos públicos, y en ese mismo momento puede solicitar que se guarde la confidencialidad sobre su identidad, confidencialidad que debe mantener la OAC salvo requerimiento judicial. Si la persona que ha tenido conocimiento del hecho corrupto es un empleado público, debe, en todo caso, comunicarlo inmediatamente a la OAC. Además, los órganos o instituciones de carácter público pueden comunicar hechos y solicitar razonadamente la investigación de los mismos.

Denunciados o comunicados los hechos, la OAC inicia sus actuaciones con la fase de evaluación previa. En ella, la OAC determina la verosimilitud de los hechos en un plazo no superior a treinta días hábiles, a efectos de poder obviar las denuncias que carezcan de una mínima solidez, por no presentar indicios de apariencia de veracidad suficientes. Analizada la verosimilitud de los hechos denunciados o comunicados, el director de la OAC determinará si procede iniciar una investigación exhaustiva sobre los mismos o si, debido a la inverosimilitud de los hechos o conductas denunciados o comunicados, procede su archivo.

²⁹ Tal y como expresó el *Consell Consultiu* en su dictamen de 18 de julio de 2006, sobre el proyecto de ley de creación de la OAC, y volvió a recordar en su posterior dictamen de 5 de agosto de 2008, sobre el mismo proyecto, aunque en un nuevo marco estatutario, la Generalitat puede crear órganos externos de control de la legalidad de las corporaciones locales, siempre que se respete la autonomía local. En particular, este extremo se entendió respetado por las distintas funciones asumidas por la OAC según se trate de la Administración autonómica o la local: «[e]n el artículo 2.1 del texto que ahora nos corresponde dictaminar, como ya se ha dicho, se destaca que con relación a los entes locales la OAC debe actuar respetando la autonomía local garantizada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña y por su parte, en el artículo 3 *quater* PLOAC, introduce una regulación de la actividad de la OAC respecto de los entes locales diferenciada de la prevista en el PLOAC para el resto del sector público de la Generalitat de Cataluña. En dicha regulación, que se contiene principalmente en este precepto se prevé, en las funciones de la OAC, una amplia intervención de las entidades locales para que en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control interno de la gestión económico-financiera y presupuestaria, a instancia de la Oficina, investiguen e inspeccionen, mediante los correspondientes órganos, los posibles casos de uso o destino irregulares de fondos públicos, así como las conductas opuestas a la probidad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al derecho. La única obligación que se establece en el PLOAC para la Administración local es la de informar a la OAC del resultado de sus inspecciones e investigaciones.

Este régimen jurídico, que conlleva un control concreto referido a supuestos en los que el ejercicio de competencias de las entidades locales incide en intereses generales concurrentes con los de la Comunidad Autónoma, no sitúa a las administraciones locales en posición de subordinación o dependencia jerárquica respecto de la Oficina, y por tanto, no vulnera la autonomía local constitucionalmente garantizada. Por todo ello, entendemos que los preceptos del PLOAC que se han examinado, en cuanto a la Administración local, se ajustan a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña» (*Consell Consultiu*, dictamen 289, de 5 de agosto de 2008, ponente D. Joaquim Borrell i Mestre, fundamento 3).

Si se aprecia la verosimilitud de los hechos, mediante acuerdo de iniciación del director se iniciarán, propiamente, las actuaciones de investigación por un plazo que no podrá exceder de los seis meses, salvo causa justificada.

En el ejercicio de las funciones de investigación, la OAC está facultada para acceder a cualquier información que se halle en poder de los órganos públicos o personas afectas a su ámbito de actuación, si bien, en caso de particulares, la potestad de inspección quedará limitada a las ayudas públicas otorgadas o contratos públicos. En esta fase de investigación, cualquier cargo o empleado de la OAC que tenga atribuidas funciones de investigación e inspección puede personarse en cualquier dependencia de la Administración o centro afecto a un servicio público para solicitar información, efectuar comprobaciones *in situ* y examinar los documentos que considere necesario; puede efectuar las entrevistas personales que estime convenientes tanto en las dependencias administrativas correspondientes como en la OAC; puede acceder a la información de cuentas corrientes en entidades bancarias donde se hayan podido efectuar pagos o disposiciones de fondos relacionados con procedimientos de adjudicación de contratos públicos u otorgamiento de subvenciones públicas; y puede, también, acordar la realización de fotocopias de los documentos obtenidos durante la inspección.

Llevadas a cabo todas las actuaciones de investigación e inspección que se estime oportuno, la investigación finaliza por resolución motivada del director o directora de la OAC, que podrá acordar la comunicación ante la autoridad judicial, fiscal o administrativa competente, la presentación de un informe razonado a la Administración local, o bien el archivo del expediente. En caso de emitir un informe razonado, la autoridad competente que lo reciba deberá contestar en un plazo de treinta días, en el que deberá informar de las medidas adoptadas a consecuencia del conocimiento de los resultados de la investigación llevada a cabo por la OAC, o bien deberá dar los motivos que le impiden actuar conforme a las recomendaciones formuladas. En caso de que las autoridades aludidas no apliquen las recomendaciones propuestas ni justifiquen de ningún modo la inaplicación de las mismas, la OAC no dispone de métodos coactivos para exigir el cumplimiento de la obligación de responder a su informe razonado; se limitará, únicamente, a hacer constar la inactividad absoluta del órgano de que se trate en la memoria anual o en un informe extraordinario ante el Parlamento autonómico.

Ninguno de los expedientes de investigación puede finalizar en una sanción impuesta por la propia OAC, pues la función de la OAC se limita a investigar los hechos y ponerlos en conocimiento del órgano competente para sancionar, en su caso. Además, dará cuenta de la investigación ante el Parlamento de Cataluña, mediante su inclusión en la memoria anual (arts. 22 y 23 LOAC).

Tanto las fases de evaluación previa como la de investigación se rigen por los criterios de celeridad, economía, simplicidad, eficacia y máxima discreción, tanto para evitar perjuicios a la persona o entidad investigada como para salvaguardar la eficacia del procedimiento sancionador que pueda iniciarse a consecuencia de las actuaciones de la OAC. Los miembros de la OAC están sujetos al deber de secreto incluso tras el cese en el cargo, y los datos obtenidos como consecuencia de las investigaciones tienen protección de confidencialidad.³⁰

Durante el procedimiento de investigación, si el denunciante es un denunciante de buena fe, cuenta con mecanismos de asistencia de la OAC. En particular, se le presta asistencia y asesoramiento durante el mismo y, además, en caso de que el denunciante haya sido objeto directo o indirecto de actos de intimidación o represalia, el director de la OAC tendrá el deber de promover o ejercer, ante las autoridades correspondientes, las acciones pertinentes para corregir o restablecer la situación. Si, por contra, se trata de un denunciante de mala fe, que con la denuncia busca únicamente perjudicar a una institución o persona, la OAC puede llegar, incluso, a exigirle la responsabilidad correspondiente.

30 La misma Organización de las Naciones Unidas ha subrayado la importancia de este aspecto en el régimen jurídico de los organismos preventivos de la corrupción. En la guía técnica de la CNUCC se establece lo siguiente: «[e]n vista de lo delicado de la labor de lucha contra la corrupción, es preciso que en estos procesos se respeten lo que a menudo son requisitos de confidencialidad. Es frecuente que estos órganos puedan poner en peligro la libertad de una persona, sus recursos y su reputación, por lo que deben estar explícitamente obligados a proteger la información hasta que se dilucide la cuestión» (UNODC. *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Naciones Unidas, 2010, p. 12).

2.2 Incidencia en la sanción de la corrupción

La OAC no puede imponer sanciones, no tiene reconocida esa potestad. De hecho, en el ordenamiento jurídico vigente no solo no es necesario atribuirle esa capacidad para sancionar conductas corruptas, sino que, además, eso podría ser inconstitucional, como fue puesto de relieve durante la fase de elaboración de la LOAC.

En efecto, el proceso de elaboración de la LOAC no fue rápido ni sencillo. Desde su inicio en el 2005, el proyecto de ley fue objeto de dos dictámenes del *Consell Consultiu*,³¹ en que se hizo constar la disconformidad con el bloque de constitucionalidad que se podría dar en caso de que la OAC asumiera funciones o desarrollara actuaciones propias de otros órganos o de otras instituciones.

Particularmente, respecto de la posibilidad de que la OAC investigara supuestos de fraude o corrupción de naturaleza delictiva, cuya atribución recae constitucionalmente sobre órganos preexistentes, el *Consell Consultiu* afirmó que «el artículo 1.2 PLOAC en la medida que atribuye a la Oficina la finalidad de investigar y controlar si hay “fraude” es inconstitucional porque invade unas funciones que, en exclusiva, corresponden a la autoridad judicial (art. 117 CE), al Ministerio Fiscal (art. 124 CE) y a la policía judicial (art. 126 CE), dado que, como hemos indicado anteriormente, las conductas referidas al fraude, que tengan lugar en el ámbito de actuación que explicita el artículo 2 PLOAC, se encuentran tipificadas en el Código penal. Asimismo, por conexión, el término “fraude” contenido en el artículo 12.4, en el que se ordena a las autoridades y a los directores o responsables de los organismos públicos y, en general, a todos los que cumplen funciones públicas o llevan a cabo su trabajo con estas entidades a comunicar inmediatamente los hechos que detecten y que puedan ser considerados constitutivos de fraude, es inconstitucional».³²

Para evitar problemas de constitucionalidad, la OAC no asume, entre otras materias, competencias para investigar o sancionar delitos de corrupción, que corresponderían a órganos como la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal; ni para sancionar prácticas de corrupción o fraude cuya sanción esté atribuida a otros entes públicos. Es muy clara al respecto la ley creadora de la OAC, al incorporar un artículo exclusivamente dedicado a la delimitación de sus funciones (art. 7 LOAC). En particular, se deja claro que la OAC ejerce sus funciones sin perjuicio de las que cumplen la Intervención General de la Generalitat de Cataluña, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas, el Tribunal de Cuentas «o instituciones equivalentes de control, supervisión y protectorado de las personas jurídicas públicas y privadas instrumentales, ni las que corresponden a los órganos, necesarios o complementarios, de control de los entes locales». Además, sigue el artículo 7, la OAC no puede, en ningún caso, cumplir funciones correspondientes a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal y la Policía Judicial, «ni puede investigar los mismos hechos que sean objeto de sus investigaciones». Si en cualquier momento durante la investigación llevada a cabo por la OAC, la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal inicia un procedimiento para determinar la existencia de relevancia penal respecto de los hechos investigados por la OAC, el organismo anticorrupción deberá interrumpir sus actuaciones y aportar toda la información disponible al órgano judicial o fiscal, además de prestarle el apoyo necesario.³³

Específicamente sobre la imposición de sanciones se pronuncia el artículo 21.2 LOAC, que establece que, si durante el curso de las actuaciones llevadas a cabo por la OAC se observaran indicios de haberse cometido delitos o infracciones disciplinarias, el director de la OAC deberá comunicarlo inmediatamente a la autoridad

31 Este órgano, hoy constituido como *Consell de Garanties Estatutàries*, se encarga, entre otras cuestiones, de dictaminar «[l]a adecuación al presente Estatuto [Estatuto de Autonomía de Cataluña] y a la Constitución de los proyectos y las proposiciones de ley sometidos a debate y aprobación del Parlamento y de los Decretos leyes sometidos a convalidación del Parlamento» (art. 76.2.b Estatuto de Autonomía de Cataluña), en los términos previstos por la Ley catalana 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias.

32 Dictamen núm. 274, de 18 de julio de 2006, fundamento 3.4. Los problemas relacionados con la posible inconstitucionalidad derivada de la atribución de competencias fue resuelta con posterioridad. Tal y como se lee en el Dictamen núm. 289, de 5 de agosto de 2008, fundamento 3.1: «podemos llegar a la conclusión general de que el PLOAC no invade competencias o funciones reservadas a órganos o instituciones previstas en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico».

33 Conviene destacar que el principal organismo encargado de perseguir las prácticas delictivas de corrupción en aplicación de la ley, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, también ha sido señalada como buena práctica en el mismo informe anticorrupción de la UE del 2014, donde se afirma que «tiene un sólido historial de investigaciones y actuaciones procesales, incluso en casos de alto nivel con denuncias de mecanismos complejos de financiación ilegal de los partidos».

judicial, al Ministerio Fiscal o al órgano competente que corresponda en cada caso. Serán esos órganos los que sancionen la práctica de corrupción, en caso de que así proceda.

Por tanto, en materia de control y sanción de la corrupción, el papel de la OAC se limita al de ejercer como un órgano de investigación, que lleva a cabo inspecciones y averiguaciones en calidad de organismo especializado en el fenómeno de la corrupción, para luego poner a disposición del órgano competente toda la información recabada, para que sea este el encargado de la sanción. Los datos de actividad de la OAC al respecto revelan que su labor está siendo significativa en este aspecto, contribuyendo al control de la corrupción al poner en conocimiento de los organismos competentes los hechos conocidos y descubiertos: a raíz de las más de 150 investigaciones que ha llevado a cabo desde enero del 2011 hasta agosto del 2016, ha cursado 43 comunicaciones a la Fiscalía y otras 35 comunicaciones a la autoridad competente para que, en su caso, inicie el procedimiento sancionador correspondiente.³⁴

3 Conclusiones: propuestas de mejora en la lucha contra la corrupción a través de los organismos especializados

La corriente doctrinal dominante en materia de lucha contra la corrupción está fuertemente influida por el pensamiento de Gary Becker, quien, en su trabajo «Crime and punishment: An economic approach»,³⁵ analizó la conducta criminal con base en criterios de cálculo racional. Acogiendo su teoría,³⁶ se sostiene que la disuasión del comportamiento criminal de los corruptos dependerá de la probabilidad de detección y sanción, así como de la pena impuesta, tanto legal como socialmente (por ejemplo, en términos de reputación).³⁷

Algunos trabajos empíricos parecen respaldar esta hipótesis, según la cual la ausencia de controles y la total impunidad, o, en su caso, la sanción insuficientemente severa, favorecen la comisión de prácticas de corrupción.³⁸

De acuerdo con lo anterior, una de las formas idóneas de luchar contra la corrupción pasa por la creación o mejora de instrumentos u organismos que puedan garantizar un control adecuado de la actividad pública; y, como hemos visto, la OAC ha contribuido a ello en cierta medida en Cataluña, llevando a cabo un número significativo de investigaciones y poniéndolas a disposición, en su caso, de los órganos competentes para instruir el procedimiento o investigación correspondiente.

La doctrina ha valorado positivamente el esfuerzo realizado en la Comunidad Autónoma de Cataluña con la creación de la OAC, en la medida en que supone un paso firme en la lucha contra la corrupción.³⁹ Sin embargo, ha sido justamente la falta de potestad sancionadora en el marco anticorrupción lo que ha sido identificado como su carencia principal,⁴⁰ cuestión que puede considerarse especialmente grave si tenemos en cuenta que

34 Disponible en línea en: <<http://www.antifrau.cat/images/web/docs/investigacio/20161011-investigacions.pdf>>.

35 BECKER, Gary S. «Crime and punishment: An economic approach». *The Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 2 (1968), pp. 169-217.

36 Como expusieron Robert Klitgaard *et al.*, «officials will be tempted to engage in corruption when the size of their corrupt gain is greater than the penalty if caught times the probability of being caught. The penalty includes the wage and other incentives they must sacrifice if they lose their jobs, as well as the severity of the punishment» (KLITGAARD, Robert; MACLEAN-ABAROA, Ronald; PARRIS, H. Lindsey. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*, ob. cit., p. 35).

37 Por todos, vid. ROSE-ACKERMAN, Susan. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, ob. cit., p. 72.

38 Vid. OLKEN, Benjamin A. «Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia». *Journal of political economy*, vol. 115, núm. 2 (2007), pp. 200-249; y también ABBINK, Klaus; IRLBUSCH, Bernd; RENNER, Elke. «An experimental bribery game». *The journal of law, economics and organization*, vol. 18, núm. 2 (2002), pp. 428-454.

39 CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *El principio de integridad en la contratación pública*, ob. cit., p. 330.

40 En opinión de Judith GUIFREU, «si algún reproche destacado puede hacerse a este marco regulador de competencias es la ausencia de una potestad sancionadora (con medidas como la imposición de multas, la incoación de procedimientos disciplinarios...) que podría dar mayor contundencia a la gestión de la OAC, permitiéndole alcanzar mejores resultados en su actuación tanto preventiva como correctiva»; GUIFREU FONT, Judith. «Nuevos mecanismos de control de la actividad administrativa: el control de la Oficina Antifrau de Catalunya sobre las actuaciones ambientales de la administración». En: PIGRAU SOLÉ, Antoni; CASADO CASADO, Lucía (dirs.). *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Barcelona: Atelier, 2010, pp. 227-257.

los organismos de control no especializados que sí tienen atribuidas las potestades para sancionar prácticas de corrupción han dejado patente su ineffectividad para enfrentar el fenómeno corruptivo.⁴¹

En el ordenamiento jurídico vigente, la competencia para sancionar prácticas de corrupción en el seno de los distintos entes públicos ya está atribuida a los correspondientes órganos, por lo que atribuir a los organismos anticorrupción competencia para sancionar en los casos de corrupción que investiga conduciría a una indeseable duplicidad funcional. Además, esta competencia resultaría difícil de encajar en el marco normativo, como ya puso de relieve el *Consell Consultiu* en su Dictamen núm. 274, de 18 de julio de 2006.⁴²

Claramente, la OAC se configura como un organismo anticorrupción especializado de carácter exclusivamente preventivo, en el sentido del artículo 6 de la CNUCC, y no asume en ningún extremo el papel de órgano especializado de carácter represivo o de aplicación de la ley encargado de la investigación y persecución de los delitos de corrupción, en el sentido contemplado en el artículo 36 de la CNUCC. Cuando la OAC realiza una investigación en la que encuentra indicios de la comisión de una práctica de corrupción, no puede iniciar un procedimiento sancionador para concluirlo sancionando al infractor, corrupto sino que su actuación, como se ha expuesto, se limita a informar de la situación al órgano competente o a la autoridad judicial correspondiente, a efectos de que tales entes procedan, en su caso, a completar la investigación y sancionar la conducta. Como se ha dicho, la introducción de potestad sancionadora respecto de las conductas de presunta corrupción investigadas daría pie a posible inconstitucionalidad, por lo que la ausencia de potestad sancionadora de la OAC es comprensible y seguramente conveniente. Sin embargo, no parece que se haya planteado la posibilidad de dotar de trascendencia sancionadora al incumplimiento de las obligaciones que la propia ley creadora de la OAC reserva para los distintos sujetos obligados, cuya actuación puede ser objeto de control por la OAC.

Así, como se ha dicho, aunque, de acuerdo con el artículo 21.1 de la LOAC, la autoridad competente que reciba el informe razonado del director de la OAC como resultado de las actuaciones debe informar en el plazo de treinta días sobre las medidas adoptadas, o bien justificar su falta de acatamiento de las recomendaciones o recordatorios formulados, lo cierto es que la única reacción de que dispone la OAC ante el incumplimiento de esta obligación de informar es dejar constancia de la investigación realizada y, en su caso, de la falta de respuesta de la autoridad, en la memoria anual que presenta al Parlamento de Cataluña.

En consecuencia con lo anterior, creo que, en efecto, la OAC y los órganos equivalentes autonómicos o de otros ámbitos territoriales, como el estatal, deberían estar dotados de potestad sancionadora, pero esta no debería versar sobre los casos que investiga y que suponen la violación de reglas administrativas de conducta contenidas en otras leyes, o la comisión de delitos tipificados en el Código Penal, sino que debería tener potestad para sancionar respecto del incumplimiento de una serie de obligaciones de los poderes públicos en materia de lucha contra la corrupción que debería haber creado *ex novo* una ley tan especializada en la materia como la de creación de la OAC.

41 Podría decirse de este instrumento, como se ha dicho de otros en materia de lucha contra la corrupción, que es una especie de «tigre sin dientes» (vid. BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. «Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional». *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, núm. 21 (2009), pp. 45-72).

42 Vid. su fundamento 3. A mero título de ejemplo, respecto de las funciones que pudieran relacionarse con actividades delictivas, el *Consell Consultiu* indicó que: «Cuando se producen acciones relativas a fraudes, estas actuaciones, desde el punto de vista jurídico y en el ámbito de actuación de la OAC, fijado en el artículo 2 PLOAC, tienen su encaje en conductas tipificadas en las leyes penales. En el supuesto de corrupción, que es más amplio, es posible que algunas conductas no tengan sanción penal y su responsabilidad se exija por otras vías. Así, y a título de ejemplo, se puede pensar en los delitos monetarios; en aquellos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social; en los relativos a la ordenación del territorio y a la protección del patrimonio histórico y del medio ambiente; en las falsedades documentales; en el soborno; en el tráfico de influencias; en la malversación; en los fraudes y en las exacciones ilegales; en las negociaciones y en las actividades prohibidas a los funcionarios públicos y en los abusos en el ejercicio de la función; en los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, etc.»

Pues bien, tratándose de infracciones penales, la capacidad para investigarlas a partir del momento que aparecen indicios de que se ha producido un hecho delictivo corresponde a la autoridad judicial (y como después veremos, al Ministerio Fiscal), que tendrá que actuar según las reglas de competencia y de procedimiento preestablecidas. Es decir, según la legislación procesal penal, que es competencia exclusiva estatal de acuerdo con lo que prevé el artículo 149.1.6 CE. En este sentido, los juzgados y los tribunales del orden jurisdiccional penal tienen atribuido el conocimiento de las causas y de los juicios criminales, con excepción de los que corresponden a la jurisdicción militar (art. 9.3 y 23 LOPJ). Esta competencia se desarrolla en el tiempo desde la instrucción de las primeras diligencias (art. 12 y sig. LECr) hasta la fase de ejecución de sentencia (art. 983 a 998 LECr).

Mi propuesta para mejorar la efectividad de los organismos anticorrupción implicaría dos modificaciones respecto del régimen que presenta en la actualidad el único organismo anticorrupción creado hasta el momento (la OAC): 1) que la legislación imponga, a los distintos órganos administrativos que ejercen actividades sujetas a significativos riesgos de corrupción, así como a los órganos administrativos encargados del control ordinario de legalidad de la actuación de los primeros, obligaciones específicas en materia de prevención y control de la corrupción; y 2) que la legislación atribuya, al organismo anticorrupción, capacidad para supervisar el adecuado cumplimiento de tales obligaciones y, en su caso, sancionar a los órganos o entes responsables del incumplimiento o del cumplimiento deficiente de aquellas obligaciones.

Algunos de los organismos anticorrupción con funciones preventivas en el plano comparado gozan ya de funciones sancionadoras, de modo que se constituyen en experiencias que acaso pudieran servir de modelo. A mero título de ejemplo, se puede destacar la Autoridad Nacional Anticorrupción italiana,⁴³ que fue constituida como tal mediante la ley de 6 de noviembre de 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell' 'illegalita' nella pubblica amministrazione*, en su artículo 1.1, con expresa mención al artículo 6 de la CNUCC. Este organismo cuenta con potestad sancionadora en el marco de sus funciones de prevención de la corrupción; entre otras, de acuerdo con el artículo 19.5.b del Decreto-ley italiano de 24 de junio de 2014, n. 90, puede sancionar al sujeto que incumpla su obligación de adoptar una serie de instrumentos anticorrupción y de buena administración que impone el ordenamiento (los planes trienales de prevención de la corrupción, los programas trienales de transparencia y los códigos de conducta).⁴⁴

La legislación reguladora de la OAC ya impone algunas obligaciones para los poderes públicos, como, por ejemplo, la obligación de responder en plazo al informe razonado resultado de las actuaciones de investigación contemplado en el artículo 21 de la LOAC, o la obligación de auxiliar con celeridad y diligencia a la OAC en el ejercicio de sus funciones, contemplada en el artículo 14. Sin perjuicio de las obligaciones efectivamente incluidas, creemos que la ley podría haber aprovechado para incluir muchas más obligaciones para los distintos entes del sector público. En particular, se podría haber aprovechado una norma así para introducir una regulación homogénea y unificada en un solo cuerpo legal de específicas obligaciones para prevenir y controlar la corrupción, y haber aprovechado para establecer a la OAC como garante del cumplimiento de esas obligaciones, pudiendo imponer sanciones no por la comisión de conductas o actos de corrupción (ello correspondería a otros organismos, como la autoridad judicial si fuera una conducta, además, delictiva), sino por el incumplimiento de esas obligaciones de prevención y correcto control de la corrupción.

Las obligaciones específicas para luchar contra la corrupción que podría contener la legislación pueden ser de muy diversa índole: conservar la documentación contable por un tiempo determinado; facilitar el acceso a la documentación requerida por el equipo de investigación de la OAC; cumplir con las recomendaciones de la OAC en materia de prevención de la corrupción o, en su caso, motivar su incumplimiento; o bien sancionar a los empleados de la propia organización que hayan sido identificados como autores y/o responsables de la comisión de prácticas de corrupción al término de una investigación de la OAC,⁴⁵ entre muchas otras. De entre todas las posibles obligaciones que podría haber incluido la ley, hay una que me parece hoy, sin duda, necesaria: la obligación de que los procedimientos administrativos relacionados con actividades

43 Al respecto, vid. CANTONE, Raffaele; MERLONI, Francesco. (eds.). *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*. Turin: Giappichelli, 2015. En particular, sobre las sanciones, consúltese el capítulo VI, «*Le nuove sanzioni dell'ANAC e la relativa giurisdizione*», de Barbara NERI y Vittorio SCAFFA.

44 «Art. 19.

5. In aggiunta ai compiti di cui al comma 2, l' Autorita' nazionale anticorruzione:

[...]

b) salvo che il fatto costituisca reato, applica, nel rispetto delle norme previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, una sanzione amministrativa non inferiore nel minimo a euro 1.000 e non superiore nel massimo a euro 10.000, nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione dei piani triennali di prevenzione della corruzione, dei programmi triennali di trasparenza o dei codici di comportamento».

45 Obligación que, en este caso, correspondería cumplir al órgano competente para imponer la sanción.

sujetas a significativos riesgos de corrupción cuenten con trámites de identificación y gestión de riesgos de corrupción.⁴⁶

La normativa anticorrupción debería introducir como instrumento de prevención y control una evaluación *ad hoc* sobre los riesgos de corrupción y las medidas que pueden (o deben) adoptarse para evitarla en el seno de una organización administrativa. No estaríamos solo ante una fase de evaluación de riesgos, sino también, dando un paso más allá, en una fase de gestión de los riesgos identificados.

Esta evaluación, y posterior gestión de riesgos, no creo conveniente que se realice en cualquier procedimiento administrativo, sino que, adaptándose a los perfiles fenomenológicos de la corrupción, que apuntan a un fenómeno no excesivamente frecuente en las administraciones públicas españolas,⁴⁷ entiendo que la debería llevar a cabo cada Administración únicamente en el marco de la elaboración de cualesquiera actos o disposiciones que hayan sido previamente identificados como actuaciones con elevado riesgo de corrupción (labor que podría encomendarse a organismos especializados como la OAC, mediante la elaboración anual de un informe en que identificara riesgos de corrupción en el sector público)⁴⁸ con la finalidad de detectar si concurren o no riesgos concretos de corrupción en el caso particular de que se trate.⁴⁹

Esta evaluación singularizada de riesgos de corrupción tendría por finalidad informar a los sujetos que deben tomar parte en el procedimiento con riesgos de corrupción de cuáles son específicamente las cuestiones que pueden comprometer en mayor grado el desarrollo de sus funciones de acuerdo con la ética pública y la buena administración, así como proponer las prácticas a seguir para evitar la aparición de casos de corrupción.

Esta evaluación supondría en sí misma un nuevo mecanismo de control centrado específicamente en analizar los riesgos de corrupción y prevenir la comisión de prácticas corruptas, y para que el mecanismo sea efectivo, a mi parecer, debería dividirse a su vez en dos trámites diversos que deberían tener lugar en fases distintas del procedimiento con riesgos de corrupción: en primer lugar, debería realizarse, inmediatamente tras la adopción del acuerdo de iniciación del procedimiento, una evaluación en la que se indiquen los riesgos de corrupción específicos y, además, se señalen medidas para evitar la aparición de casos de corrupción. En segundo lugar, finalizado el procedimiento, debería elaborarse un nuevo informe sobre el grado de cumplimiento de las medidas propuestas, para publicarse juntamente con la aprobación definitiva del acuerdo que ponga fin al procedimiento.

El encargado de la realización de esta evaluación será quien, en cada caso, se determine por la Administración competente o por la normativa reguladora de esta evaluación. En el plano autonómico, entendemos que esta función podría ser asumida por el organismo anticorrupción,⁵⁰ como la OAC.⁵¹ Sin embargo, en el

46 Al respecto, y con carácter general: BLACK, Julia; BALDWIN, Robert. «Really responsive risk-based regulation». *Law and Policy*, vol. 32, núm. 2 (2010), pp. 181-213. Específicamente para el ámbito de la prevención de la corrupción, para un mayor desarrollo de esta técnica me remito a CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*. Madrid: Marcial Pons, 2016, en particular, pp. 288 y ss.

47 Vid. VILLORIA, Manuel.; JIMÉNEZ, Fernando. «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 138 (abril-junio 2012), pp. 109-134.

48 La misma OAC elaboró en el 2010 un documento en que identificó algunas de las más frecuentes áreas de riesgo de corrupción, titulado *Identificar i gestionar els riscos de corrupció. Orientacions per a directius públics*. Aunque no tiene un carácter exhaustivo ni ha sido actualizado, podría constituir una buena base en esta tarea.

49 No hay que olvidar que los controles suponen siempre un coste y que la capacidad de controlar es limitada, en la medida en que lo son los recursos para ello. En consecuencia, es importante planificar convenientemente la actividad de control y concentrar los esfuerzos controladores en aquellos ámbitos donde sea necesario, con base en el análisis de riesgo previo; al respecto, vid. DE BENEDETTO, Maria. «Corruption and controls». *European Journal of Law Reform*, vol. 17, núm. 4 (2015), pp. 479-501.

50 En ese sentido, entre las funciones de los órganos del artículo 6 de la CNUCC, la guía técnica señala, entre otras: «exigir que las instituciones del sector público elaboren planes de acción concretos y orientar/examinar su aplicación; evaluar o inspeccionar las instituciones; [...] investigar la legislación y los procedimientos administrativos» (UNODC, *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*, ob. cit., p. 10).

51 Recuérdese, en este punto, que la OAC es competente para, en el ámbito del sector público de la Generalitat de Cataluña: «[p] revenir y alertar con relación a conductas del personal y altos cargos que tengan o puedan tener como resultado el destino o uso irregulares de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento contrario al ordenamiento jurídico, que comporten conflicto de intereses o que consistan en el uso en beneficio privado de informaciones que tengan por razón de sus funciones y el abuso en el ejercicio de estas funciones» (art. 4.1.b LOAC).

ámbito local, que es el ámbito territorial en que principalmente se ha concentrado la corrupción en España,⁵² y especialmente en garantía de la autonomía local,⁵³ esa labor podría ser asumida por la Secretaría de Administración local,⁵⁴ en la medida en que se trata de un órgano de control propio de la Administración local, que goza de una especial imparcialidad dentro del ente local porque se trata de un funcionario con habilitación de carácter nacional, y porque en el ordenamiento vigente ya tiene encomendada funciones de asesoramiento legal, a las que podrían añadirse las de asesoramiento anticorrupción, pues no debe olvidarse que las prácticas de corrupción implican una ilegalidad.⁵⁵ Correspondería al órgano autonómico o estatal, en estos casos, el asesoramiento y orientación a los órganos locales que asuman tales funciones.

Entiendo que este tipo de evaluación debería llevarse a cabo mediante un informe preceptivo⁵⁶ y no vinculante, de tal modo que sea necesario solicitar el informe sobre riesgos y medidas anticorrupción, así como el relativo al grado de cumplimiento de las medidas anticorrupción propuestas; mientras que la opinión desfavorable del órgano encargado de elaborar el informe de cumplimiento, por entender que los riesgos de corrupción no han sido gestionados de forma adecuada, no debería implicar, por sí misma, la invalidez de la actuación de que se trate.⁵⁷ Este doble carácter es, a mi juicio, el más conveniente.

En primer lugar, considero que es necesario el carácter preceptivo porque estos trámites de consulta al órgano encargado de la evaluación de riesgos de corrupción y control en su gestión durante el procedimiento de elaboración de actos sujetos a significativos riesgos de corrupción responde no únicamente a una finalidad asesora del órgano encargado de la adopción de tales actos, sino que también pretende añadir «la función de garantía y que viene a desembocar, en definitiva, en un medio de control de la Administración activa»,⁵⁸ por lo que su intervención no debe estar supeditada a la voluntad y, en su caso, eventual necesidad de asesoramiento anticorrupción de la Administración encargada de la elaboración del acto.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional, el informe vinculante es un «mecanismo codecisorio»,⁵⁹ y un acto de competencia exclusiva del órgano competente que corresponda devendría en un «acto complejo resultado de la concurrencia de dos voluntades». ⁶⁰ En la medida en que esta propuesta para luchar contra la corrupción no busca alterar el régimen competencial en las materias sometidas a particulares riesgos de corrupción, sino facilitar su control (pues la corrupción es un fenómeno extendido, pero no tan frecuente como para

52 VILLORIA, Manuel; JIMÉNEZ, Fernando. «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos», ob. cit., pp. 122-123; y Fiscalía General del Estado. *Memoria 2013*, ob. cit., p. 655.

53 Como ya dije, en el ámbito del sector público de la Administración local, la OAC se limita a «asesorar en la prevención» (vid. art. 6.b LOAC).

54 De hecho, en el marco comparado no resulta extraño coincidir en la idoneidad de la Secretaría de Administración local para llevar a cabo funciones relacionadas con la evaluación y gestión de los riesgos de corrupción. La ley anticorrupción italiana establece que, en los entes locales, el responsable de la prevención de la corrupción será, en principio, el secretario, si bien cabe disponer otra cosa de forma motivada («*l'organo di indirizzo politico individua, di norma tra i dirigenti amministrativi di ruolo di prima fascia in servizio, il responsabile della prevenzione della corruzione. Negli enti locali, il responsabile della prevenzione della corruzione è individuato, di norma, nel segretario, salva diversa e motivata determinazione*», art. 1.7 Legge n. 190 del 2012).

55 Un ejemplo sobre la conexión entre las funciones anticorrupción y las funciones atribuidas a los secretarios en la legislación vigente se encuentra en materia de registros de intereses locales. La corrupción está ligada al conflicto de intereses y, según establece el Real Decreto 1174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, en sus artículos 1 y 2, la función de Secretaría comprende, además del asesoramiento legal preceptivo, la función de fe pública, en la que se comprende la llevanza y custodia del «Registro de Intereses de los miembros de la Corporación».

56 Carácter que debería declararse expresamente en la norma correspondiente pues, como señala el artículo 83.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, «[s]alvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes».

57 El órgano encargado de elaborar dicho informe podría expresar su opinión desfavorable a la adopción del acto sujeto a riesgos de corrupción que corresponda por entender que la falta de adopción de determinadas medidas anticorrupción no garantiza que la adopción responda únicamente a intereses lícitos. Sin embargo, ese informe desfavorable no debería impedir la adopción del acuerdo de que se trate, ello sin perjuicio de la utilización que se pueda hacer de la información contenida en dicho informe en la impugnación del acto correspondiente.

58 Así lo ha entendido y expresado la doctrina respecto de los informes de carácter preceptivo; vid. FONT I LLOVET, Tomàs. «Órganos consultivos». *Revista de Administración Pública*, núm. 108 (septiembre-diciembre 1985), pp. 53-86, p. 71.

59 STC 182/2013, de 23 de octubre, FJ 20.º.

60 STC 36/1994, de 10 de febrero, FJ 5.º.

cuestionarse la validez global del sistema establecido, incluida la distribución competencial), no parece adecuado ni proporcionado atribuir un papel decisorio a un órgano con funciones de control.

En la propuesta que aquí se presenta, el papel de los organismos anticorrupción como la OAC sería el de garante del correcto cumplimiento de las obligaciones relativas a la prevención de la corrupción, como, por ejemplo, el propuesto análisis y gestión de riesgos de corrupción en los distintos procedimientos sujetos a riesgos de corrupción.⁶¹ La normativa de rango legal que incorporara esas obligaciones anticorrupción en el ordenamiento jurídico también debería atribuir, al organismo anticorrupción, capacidad supervisora de su cumplimiento, y disponer de un régimen sancionador en que se determinara justamente a dicho organismo como competente para imponer sanciones a aquellos sujetos que hayan incumplido alguna de esas obligaciones, como ilustra, en el marco comparado, la agencia anticorrupción nacional italiana.

De esta manera se dotaría al organismo anticorrupción de una potestad sancionadora que en ningún punto entraría en colisión con las funciones atribuidas a otros órganos, pues no existen en puridad, en el ordenamiento español, obligaciones referidas específicamente a la lucha contra la corrupción pública, ni existe, por tanto, un órgano con capacidad sancionadora capaz de exigir el cumplimiento de esas obligaciones y, en su caso, sancionar por su falta de observancia.

En síntesis, mi opinión es que el ordenamiento jurídico español necesita incorporar nuevas obligaciones para los órganos administrativos, obligaciones orientadas específicamente a luchar contra la corrupción, como, por ejemplo, la realización concienzuda del análisis y gestión del riesgo de corrupción en los procedimientos administrativos más expuestos a este fenómeno. Es justamente en la garantía del cumplimiento de estas obligaciones donde más margen de ampliación de facultades de control y sancionadoras se abre para los organismos anticorrupción (al menos, partiendo del limitado y único modelo existente, la Oficina Antifraude de Cataluña), y constituye un campo a explorar para los organismos anticorrupción que se vayan constituyendo en el futuro.

Bibliografía

ABBINK, Klaus; IRLENBUSCH, Bernd; RENNER, Elke. «An experimental bribery game». *The journal of law, economics and organization*, vol. 18, núm. 2 (2002), pp. 428-454.

BECKER, Gary S. «Crime and punishment: An economic approach». *The Journal of Political Economy*, vol. 76, núm. 2 (1968), pp. 169-217.

BLACK, Julia; BALDWIN, Robert. «Really responsive risk-based regulation». *Law and Policy*, vol. 32, núm. 2 (2010), pp. 181-213.

BOEHM, Frédéric; LAMBSDORFF, Johann Graf. «Corrupción y anticorrupción: una perspectiva neo-institucional». *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, núm. 21 (2009), pp. 45-72.

CANTONE, Raffaele; MERLONI, Francesco (eds.). *La nuova Autorità Nazionale Anticorruzione*. Turín: Giappichelli, 2015.

CAPDEFERRO VILLAGRASA, O. *El Derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística* Madrid: Marcial Pons, 2016.

— «Nuevas respuestas judiciales a la corrupción pública. Análisis desde el Derecho administrativo y el Derecho penal». *Revista jurídica de Catalunya*, vol. 112, núm. 4 (2013), pp. 891-918.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí. *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi, 2014.

61 Adicionalmente, hay que considerar la posibilidad de que asuma, en el sector público de la Administración autonómica o estatal, en su caso, la función de elaborar directamente el análisis de riesgo de corrupción, en la medida en que su dotación de personal sea suficiente para ello.

COCCIOLO, Endrius E. «Las mutaciones del concepto de corrupción. De la ambigüedad de las sociedades arcaicas a la complejidad en la época del Estado regulador y de la sociedad del riesgo». *Revista de llengua i dret*, núm. 50 (2008), pp. 17-51.

COMISIÓN EUROPEA. *Informe de lucha contra la corrupción en la UE* (COM(2014) 38), 2014.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. *Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia* (PRO/CNMC/001/15), de 5 de febrero de 2015.

DE BENEDETTO, Maria. «Corruption and controls». *European Journal of Law Reform*, vol. 17, núm. 4 (2015), pp. 479-501.

— *Administrative corruption*. En: BACKHAUS, Jürgen Georg (ed.). *Encyclopedia of law and Economics*. Nueva York: Springer, 2014.

FERNÁNDEZ AJENJO, José Antonio. *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*. Cizur Menor: Aranzadi, 2011.

FONT I LLOVET, Tomàs. «Órganos consultivos». *Revista de Administración Pública*, núm. 108 (septiembre-diciembre 1985), pp. 53-86.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. 6.^a ed. Cizur Menor: Aranzadi, 2009.

GARCÍA QUESADA, Mónica; JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando; VILLORIA, Manuel. «Building local integrity systems in Southern Europe: the case of urban local corruption in Spain». *International review of Administrative sciences*, vol. 79, núm. 4 (2013), pp. 618-637.

GIFREU FONT, Judith. «Nuevos mecanismos de control de la actividad administrativa: el control de la Oficina Antifrau de Catalunya sobre las actuaciones ambientales de la administración». En: PIGRAU SOLÉ, Antoni; CASADO CASADO, Lucía (dirs.). *Derecho ambiental y transformaciones de la actividad de las administraciones públicas*. Barcelona: Atelier, 2010, pp. 227-257.

JAIN, Arvind K. «Corruption: a review». *Journal of economic surveys* [Oxford], vol. 15, núm. 1 (2001), pp. 71-121.

JIMÉNEZ VILLAREJO, Carlos. «Democracia contra corrupción». *Jueces para la democracia*, núm. 27 (1996), pp. 10-15.

KLITGAARD, Robert; MACLEAN-ABAROA, Ronald; PARRIS, H. Lindsey. *Corrupt cities: a practical guide to cure and prevention*. Oakland: ICS Press-World Bank Institute, 2000.

KLITGAARD, Robert. *Controlling corruption*. Berkeley: University of California Press, 1988.

NIETO, Alejandro. *La corrupción en la España democrática*. Barcelona: Ariel, 1997.

OLKEN, Benjamin A. «Monitoring corruption: evidence from a field experiment in Indonesia». *Journal of political economy*, vol. 115, núm. 2 (2007), pp. 200-249.

ROSE-ACKERMAN, Susan. «The law and economics of bribery and extortion». *Annual review of law and social science*, vol. 6 (2010), pp. 217-238.

— «The institutional economics of corruption». En: DE GRAAF, Gjalte; VON MARAVIĆ, Patrick; WAGENAAR, Pieter (eds.). *The good cause: Theoretical perspectives on corruption*. Leverkusen: Barbara Budrich, 2010, pp. 47-63.

SABÁN GODOY, Alfonso. *El marco jurídico de la corrupción*. Madrid: Civitas, 1991.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. «La corrupción y los problemas del control de las administraciones públicas». En: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (eds.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza editorial, 1997, pp. 189-210.

TANZI, Vito. «Corruption around the world. Causes, consequences, scope and cures». *International Monetary Fund Staff papers*, vol. 45, núm. 4 (diciembre 1998), pp. 559-594.

UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). *Travaux préparatoires* de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nueva York: Naciones Unidas, 2012.

— *Guía Técnica de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción*. Nueva York: Naciones Unidas, 2010.

VANNUCCI, Alberto. «L'evoluzione della corruzione in Italia: evidenza empirica, fattori facilitanti, politiche di contrasto». En MERLONI, Francesco; VANDELLI, Luciano (coords.). *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*. Florencia: Passigli Editori, 2010, pp. 37-68.

VILLORIA, Manuel; JIMÉNEZ, Fernando. «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 138 (abril-junio 2012), pp. 109-134.

VILLORIA, Manuel; VAN RYZIN, Gregg G.; LAVENA, Cecilia F. «Social and political consequences of administrative corruption: a study of public perception in Spain». *Public administration review*, vol. 73 (2012), pp. 85-94.

VILLORIA, Manuel. «Corrupción pública». *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, núm. 5 (septiembre 2013-febrero 2014), pp. 159-167.