

Las políticas públicas contra la corrupción. El sistema institucional contra la corrupción en España

Anselm Bodoque

Cap del **Servei de Formació** de l'Agència Valenciana Antifrau

29 febrer 2024



¿QUÉ ES LA **CORRUPCIÓN**?

la dificultad de la definición no impide la comprensión del fenómeno

Políticas públicas contra la corrupción

Cuestiones previas

No hay una definición internacionalmente aceptada de corrupción

La **Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción** no define el concepto, pero habla de delitos relacionados con la corrupción (*artículos 15-25 de la Convención*)

Soborno de funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales

Malversación, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario

Tráfico de influencias

Abuso de funciones

Enriquecimiento ilícito

Soborno y malversación de bienes en el sector privado

Blanqueo del producto del delito

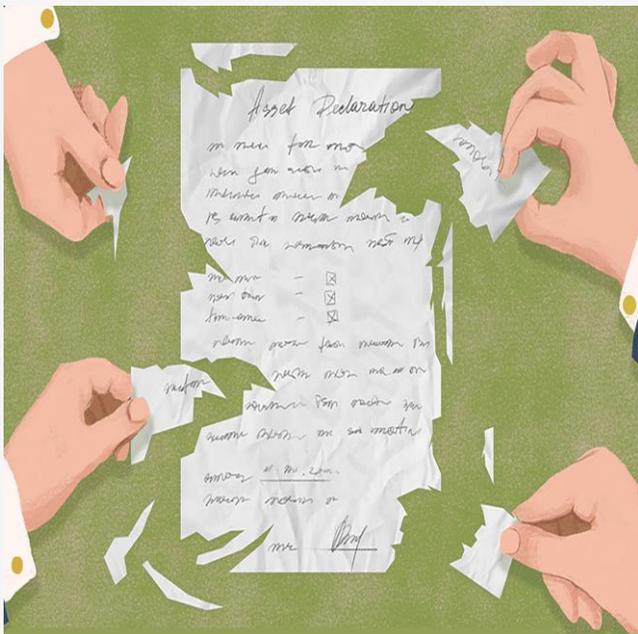
Encubrimiento

Obstrucción de la justicia

Consecuencia de un conflicto mal resuelto entre **el interés particular** y **el interés público** por parte de los funcionarios públicos (cargos políticos y servidores públicos).

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan



La corrupción es abuso de poder, rompe el pacto social y es un atentado contra los principios de igualdad y de libertad

Degrada

libertad económica

derechos civiles, sociales y políticos

sistema institucional democrático

confianza social

Genera Lógicas sociales negativas

→ **corrupción** → aumento de la desigualdad → pérdida de derechos → baja confianza en el sistema político → baja confianza en el modelo económico → **corrupción**

Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Sociedad más rica, más igual y más desarrollada = menos corrupción

Un país honesto suele ser rico, pero no todos los países ricos son más honestos



Mejores resultados: países sin demasiada población, de cultura protestante y estado de bienestar fuerte (+ redistribución + seguridad laboral), con altos niveles de

impuestos, libertades civiles y económicas, derechos fuertes, democracia inclusiva, pluralismo, legitimidad institucional, administración profesional, inversión en educación y servicios públicos, igualdad mujeres y hombres, preocupación por el medio ambiente, autorresponsabilidad

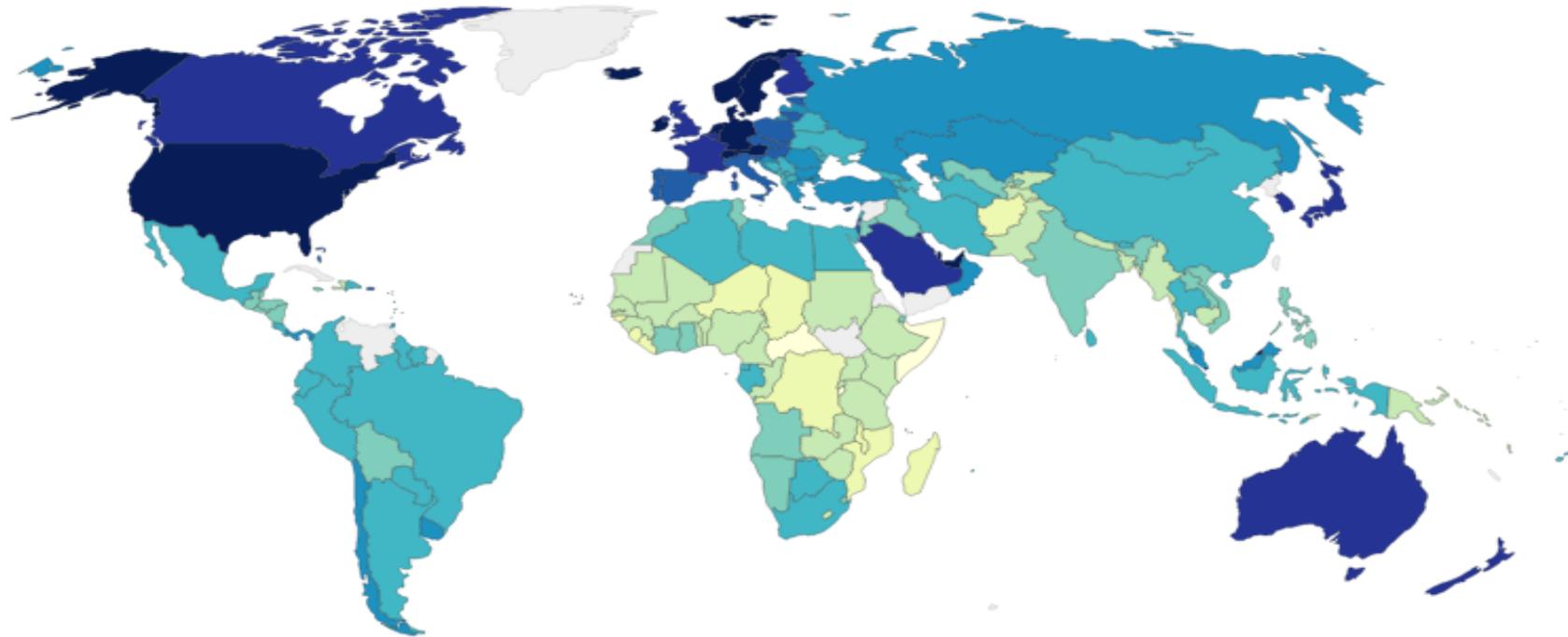
Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

GDP per capita, 2020

Measured in constant international- $\$$.

Our World
in Data



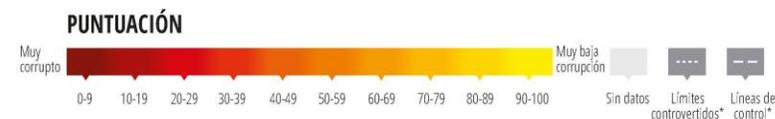
Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

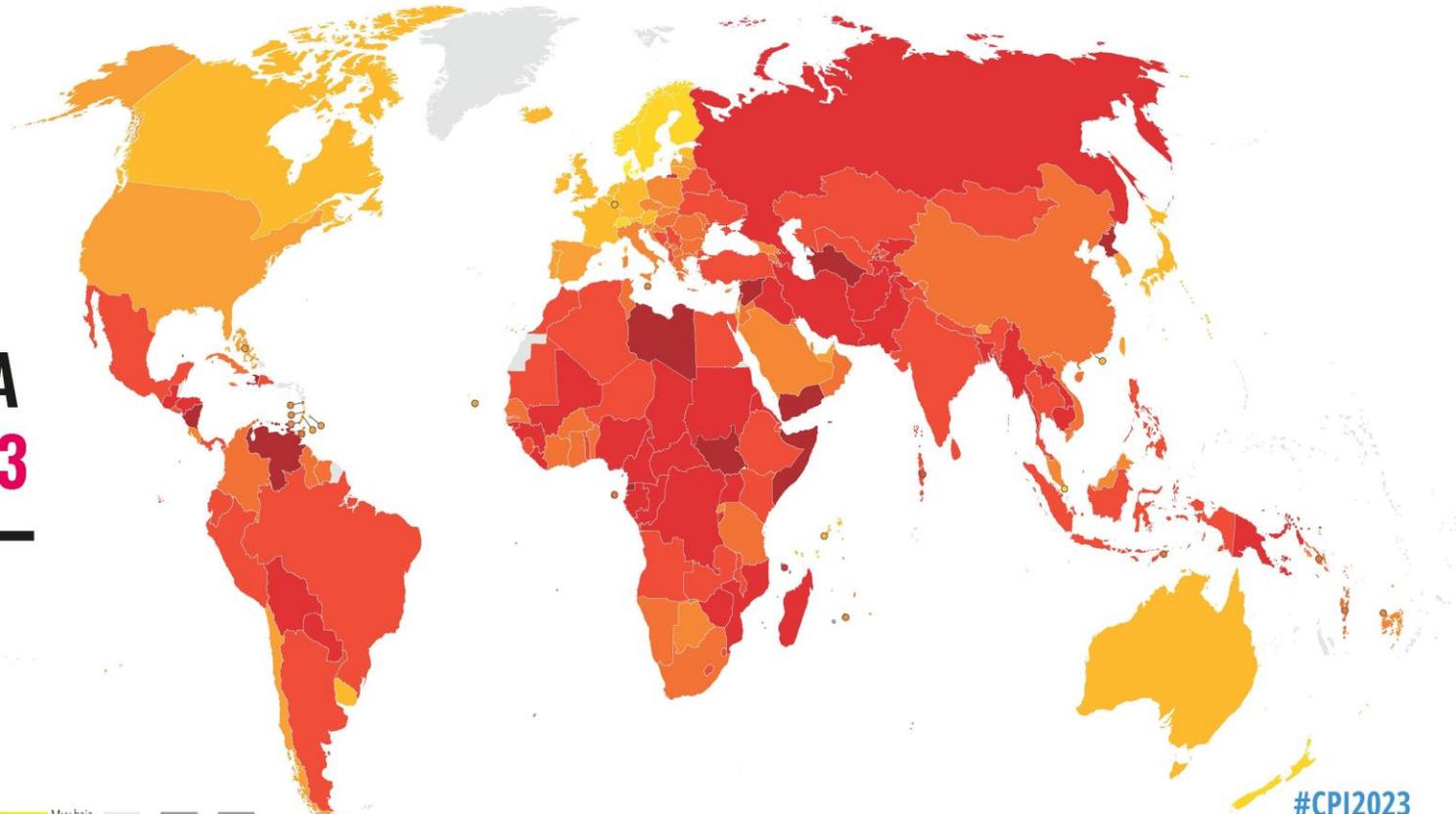


ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2023

Niveles de percepción de corrupción en el sector público en 180 países/territorios del mundo.



*Las denominaciones empleadas y la forma en que se presentan los datos en este mapa representan la práctica de la ONU al mes de enero de 2024, según nuestro conocimiento. No implican la expresión de opiniones por parte de Transparencia Internacional con respecto al estatus legal de ningún país, territorio, ciudad o área, ni de sus autoridades; tampoco respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.



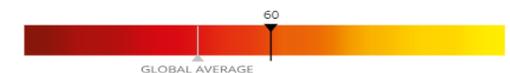
Este trabajo de Transparencia Inter

ESPAÑA

Puntaje
60/100

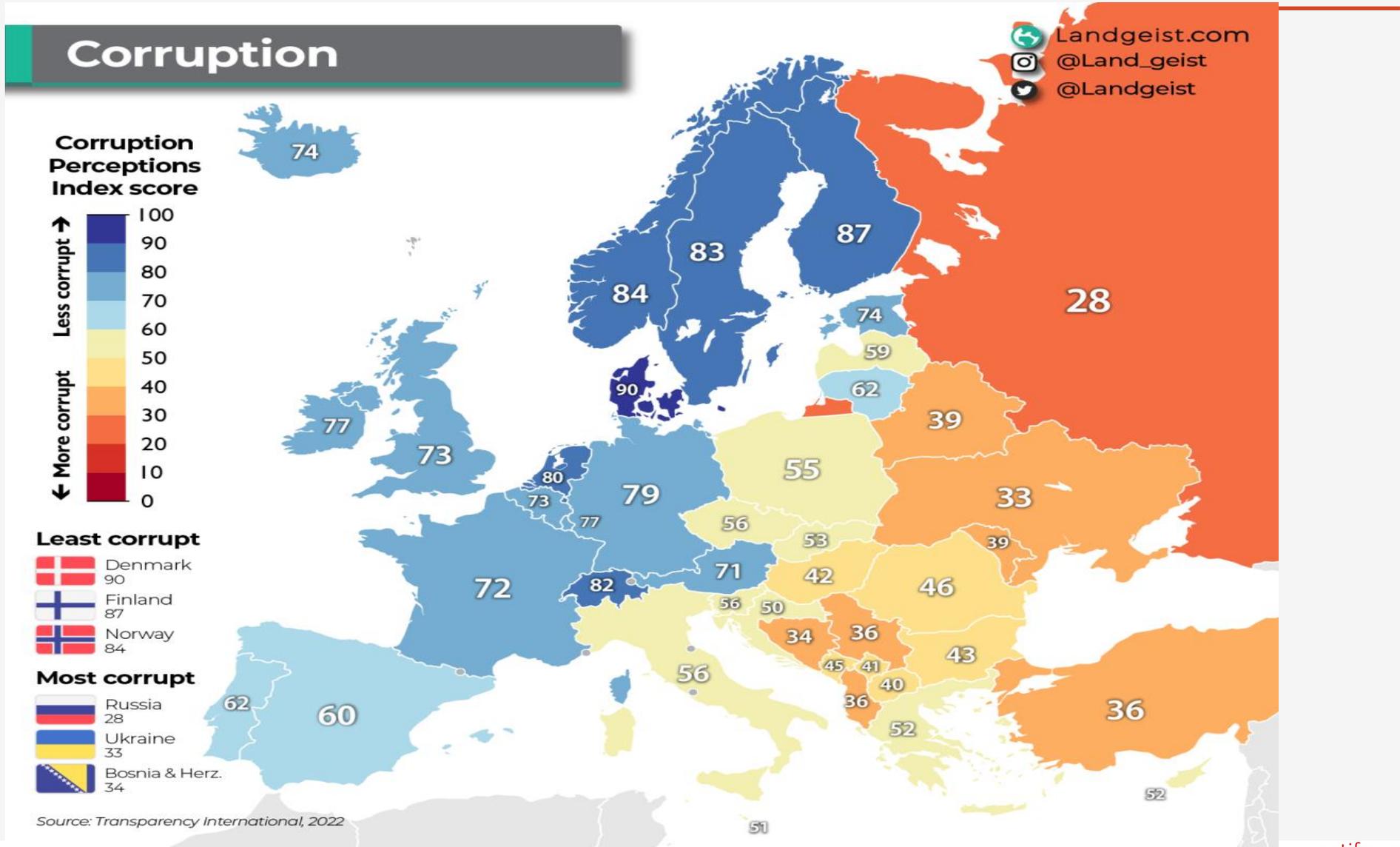
Rango
36 / 180

cambio de puntuación
= 0 desde 2022



Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan



Políticas públicas contra la corrupción

Cuando las consecuencias de la corrupción importan

Pérdidas cada año (cifras orientativas)

Corrupción: 60.000 M€ (FMI, 2019)

- Fondos *Next Generation* 69.528M€, unos **14.000M€/año** (Ministerio de Hacienda 2022), durante 5 años

Fraude Fiscal: 60.000 M€ (AEAT); 91.600 M€ Gestha (2021)

- En 2020 se recuperaron 17.274 M€, un 28% del fraude

Déficit calidad institucional: 16% PIB (FBBVA 2019)

- Elevar el crecimiento medio anual economía española entorno un 1% durante 15 años (12.000 M€ aproximadamente).

Mala planificación y ausencia de evaluación real de las políticas públicas: 60.000 M€ (Instituto de Estudios Económicos, 2020)

- Construir un kilómetro de carretera es el doble costoso en España que en Alemania (Tribunal de Cuentas Europeo 2013).



¿CUÁNDO **SE INCORPORA** A LA AGENDA LA NECESIDAD DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN?

corrupción siempre ha habido; políticas públicas contra la corrupción, no

Políticas públicas contra la corrupción

Nacimiento de las políticas públicas contra la corrupción

- Inicios de la III Revolución Industrial y Tecnológica (1970-1990)
- Comienzo de la última globalización (1960-1990)
- Caída del Muro de Berlín y final del mundo bipolar (1989-1991)



CAMBIO DE PARADIGMA: desaparición de los bloques / aumento del comercio

CONSECUENCIA: necesidad de estabilidad en los intercambios comerciales

Políticas públicas contra la corrupción

Nacimiento de las políticas públicas contra la corrupción



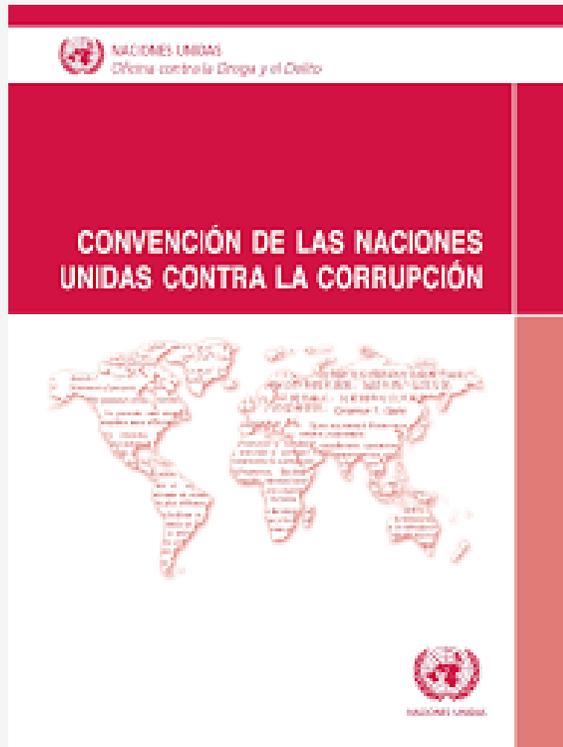
1989. Creación de un grupo de trabajo que empezó a desarrollar una estrategia coordinada entre los estados miembros para combatir el soborno.

<https://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/anti-briberyconvention/oecdworkinggrouponbriberyininternationalbusinesstransactions.htm>

1997. Se aprueba una **Convención de la OCDE para combatir el soborno** (corrupción) de servidores públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales. https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf

Políticas públicas contra la corrupción

Nacimiento de las políticas públicas contra la corrupción



2003

Convención de las **Naciones Unidas** contra la corrupción.

Medidas **preventivas**

Criminalización y fortalecimiento legal

Cooperación internacional

Recuperación de recursos

Asistencia técnica e intercambio de **información**

Proceso de **implementación**

2006

El Reino de España ratifica oficialmente la Convención.

[https://www.boe.es/eli/es/ai/2003/10/31/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/ai/2003/10/31/(1))

Políticas públicas contra la corrupción

El espacio europeo



1994. Los ministros de Justicia de los países del Consejo de Europa, declaran que la corrupción es una amenaza contra la democracia y los derechos humanos y **recomiendan** la creación de un grupo multidisciplinar sobre corrupción y crimen organizado.

1997. Resolución de 6 de noviembre de 1997 que establecía los 20 **principios** directores para la lucha contra la corrupción.

1999. Aprobación del **proyecto de Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)**. Desde 2000, es en una realidad operativa que ha desarrollado una intensa labor de coordinación de políticas contra la corrupción y prevención. <https://www.coe.int/web/greco/home>

El GRECO realiza evaluaciones periódicas de las políticas contra la corrupción de los estados que forman parte del grupo. <https://rm.coe.int/quinta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-y-promocion-de-/168098c693>

Políticas públicas contra la corrupción

El espacio europeo



1988. se crea la **Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF)**, integrada en la Secretaría General de la Comisión Europea.

1995. Se autoriza a la UCLAF a realizar investigaciones por iniciativa propia y, además, se obliga a los departamentos de la Comisión a informar a la UCLAF de las sospechas de fraude.

1999. El escándalo de la Comisión Santer lleva al Parlamento europeo a presionar para crear la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)** con mayor poder de investigación e independencia garantizada para investigar https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_es:

1. **gasto de la UE:** Fondos Estructurales, fondos de política agrícola y desarrollo rural, gastos directos y ayuda exterior; o fondos Next Generation;
2. aspectos de los ingresos de la UE, principalmente los derechos de aduana;
3. **sospechas de faltas graves** del personal de la UE o miembros de instituciones de la UE.

Políticas públicas contra la corrupción

El espacio europeo



1999. El Consejo de la Unión aprueba en 1999 un proyecto de **Eurojust** para reforzar la cooperación judicial.

2007. Tratado de Lisboa: “para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear una Fiscalía Europea a partir de Eurojust”.

2017. Se crea la **Fiscalía Europea** en el marco del procedimiento de cooperación reforzada. Actualmente son 22 los países participantes, entre ellos **España**.

2019. El Parlamento y el Consejo designaron de común acuerdo a la primera **fiscal general europea**, con un mandato no renovable de siete años.

1-6-2021 la Fiscalía empezó a funcionar de manera operativa. <https://www.eppo.europa.eu/>



LA REALIDAD ESPAÑOLA (ESTATAL) CONTRA LA CORRUPCIÓN

¿inhibición institucional (y social) de las estrategias preventivas?

Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

Persecución policial



COMISARÍA GENERAL DE POLICÍA JUDICIAL



Unidad Central Operativa (UCO)

Persecución del Ministerio Fiscal



La **Fiscalía Especial contra la Corrupción** y la Criminalidad Organizada cuenta con:

unidades de apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE),

así como con **unidades adscritas** de la Policía Nacional y de la Guardia Civil

Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

Persecución judicial

Población reclusa por delitos relacionados con la corrupción



Datos 1-10-2023

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/Poblacion-reclusa-y-condenas-por-procesos-corrupcion/Poblacion-reclusa-por-delitos-relacionados-con-la-corrupcion>

	PREVENTIVOS	PENADOS	TOTAL
ABUSO SEXUAL DEL FUNCIONARIO EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES	0	2	2
COHECHO	1	30	31
FRAUDE	7	2	9
MALVERSACIÓN	1	37	38
OMISIÓN DEL FUNCIONARIO DEL DEBER DE PERSEGUIR DELITOS	0	1	1
PREVARICACIÓN	0	4	4
PREVARICACIÓN DE AUTORIDADES O FUNCIONARIOS	0	7	7
SOBRE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	0	6	6
TRÁFICO DE INFLUENCIAS	0	3	3
VIOLACIÓN DE SECRETOS POR FUNCIONARIO	0	1	1
TOTAL	9	93	102

Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español



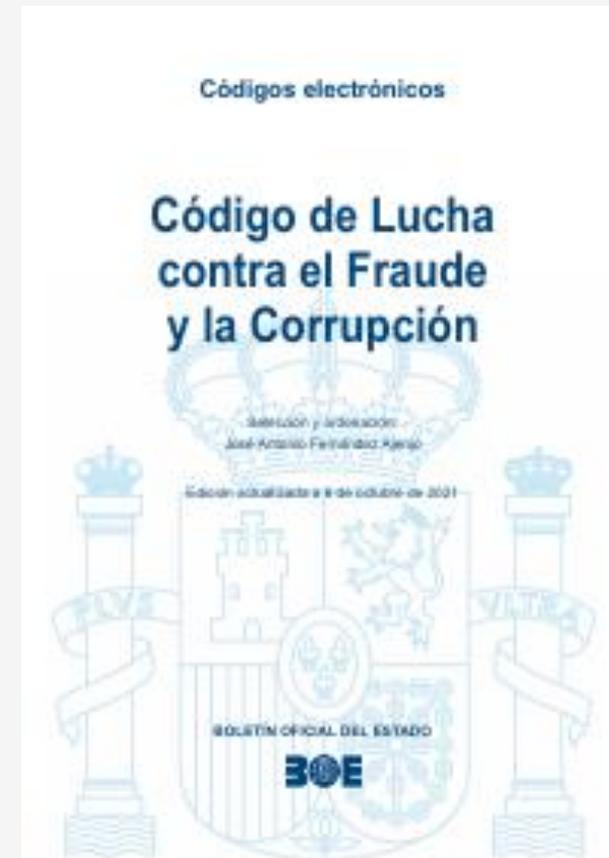
Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), dependiente de la IGAE (Inspección General de Servicios de la Administración del Estado). El SNCA es el órgano encargado de coordinar las acciones para **proteger los intereses financieros de la UE** contra el fraude en colaboración con la OLAF. **19/7/2015.**

La **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)** es un órgano colegiado independiente de la AGE para velar por la correcta aplicación de la legislación, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades en la contratación pública. **5/5/2018.**

El Departamento de Inspección de la Agencia Tributaria cuenta con la **Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF)**, que actúa contra el fraude fiscal. No confundir.

El **BOE** publica un interesante Código de Lucha contra el Fraude y la Corrupción. Mayoría de normas autonómicas

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=322_Codigo_de_Lucha_contra_el_Fraude_y_la_Corrupcion&tipo=C&modo=2



Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español



Referencias dispersas en materia preventiva

2020. Aprobación del **IV Plan del Gobierno Abierto**, con referencias a sistemas preventivos de integridad pública y protección de denunciantes. Respondiendo, en buena medida, a los requerimientos de los informes del GRECO.

COMPROMISOS DE INTEGRIDAD



IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020-2024

Sistemas preventivos de integridad pública



Diagnóstico y mejora de los sistemas de integridad pública

Regulación de un registro de grupos de interés obligatorio



Modificación de la ley de incompatibilidades de personal empleado público



Integridad en la inteligencia artificial



Protección de denunciantes

Regulación para proteger a **denunciantes de corrupción o fraude**:

- Canales protegidos
- Prohibición de represalias

Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

2019. Se aprueba de **Directiva UE 2019/1937** de protección a las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión

17/12/2021. Momento en el que la directiva entra en vigor y finaliza el tiempo para la transposición de la directiva al derecho español en forma de ley <https://www.boe.es/doue/2019/305/L00017-00056.pdf>



9 de febrero de 2022. La Comisión Europea abre expediente al Reino de España por no haber transpuesto la directiva al ordenamiento español.



LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

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.

«BOE» núm. 44, de 21 de febrero de 2023

La Ley 2/2023 entró en vigor el 13 de marzo de 2023

31 de enero de 2024. La Autoridad Independiente de Protección del Informante todavía no ha sido nombrada y la Estrategia Española contra la Corrupción pendiente de elaboración (fecha final septiembre de 2024).

Políticas públicas contra la corrupción

El ámbito estatal español

Agencias Antifraude en España

- Cataluña, 2008 (Ley 14/2008)
- Comunitat Valenciana, 2016 (Ley 11/2016)
- Islas Baleares, 2016 (Ley 16/2016)
- Andalucía, 2021 (Ley 2/2021)
- Navarra, 2022 (Ley Foral 7/2018)

Agencias no creadas, con ley

- Aragón, Ley 5/2017

Buzones de denuncia en portales de Transparencia no creados, con ley

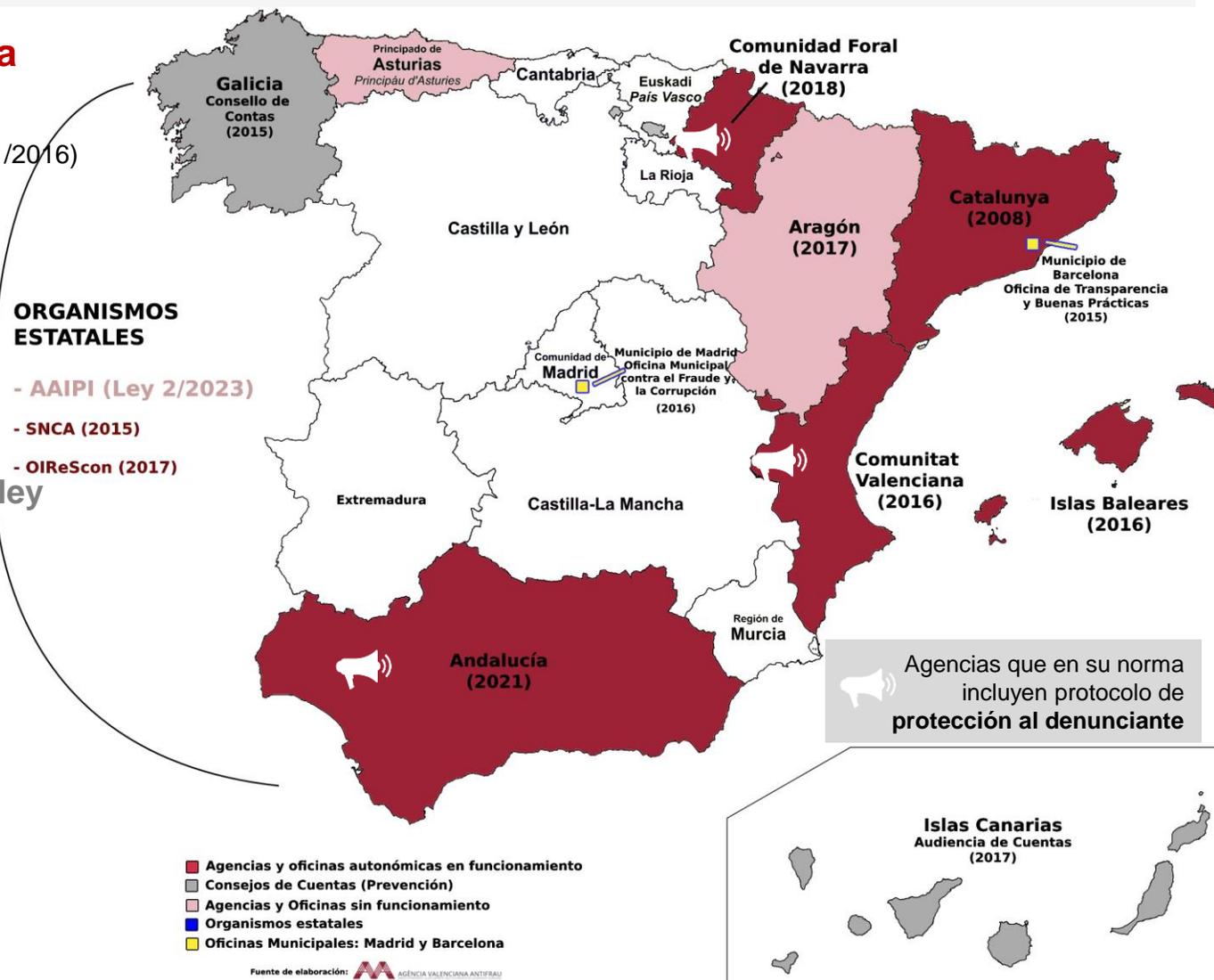
- Asturias, Ley 8/2018

Agencias municipales

- Barcelona, 2015
- Madrid, 2016

Servicios Gobierno de España

- SNCA, 2015
- OIReScon, 2017
- AIPI (Ley 2/2023)





EL SISTEMA DE INTEGRIDAD PÚBLICA DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

se ha creado un sistema normativo de integridad de referencia

Políticas públicas contra la corrupción

El sistema valenciano de integridad pública

Ley 2/2015

- Transparencia y Gobierno abierto (modificada por Ley 2/2016)

Ley 22/2018

- Inspección General de Servicios

Ley 25/2018

- Grupos de interés

Ley 8/2016

- Incompatibilidades y conflictos de interés

Ley 8/2018

- Responsabilidad social

Ley 4/2021

- Función Pública

Ley 5/2016

- Cuentas abiertas

Ley 11/2016

- Agencia Valenciana Antifraude

Ley 1/2022

- Transparencia y Buen Gobierno

Ámbito de actuación de la Agencia

Objetivo

Art. 1 Ley 11/2016

- **Prevenir y erradicar** el fraude y la corrupción.
- **Impulsar** la integridad y la ética pública.
- **Fomentar** una cultura de buenas prácticas y de rechazo del fraude y la corrupción en políticas públicas, así como en la gestión de recursos públicos.

Subjetivo

Art. 3 Ley 11/2016

- Administración autonómica y local; y su sector público.
- Entidades estatutarias, en cuanto a su actividad administrativa.
- Corporaciones y entidades de derecho público.
- Universidades públicas valencianas y entidades vinculadas
- Personas físicas y jurídicas, perceptoras de subvenciones.
- Contratistas y subcontratistas de las administraciones públicas y su sector público instrumental.
- Partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales.
- Cualquier entidad, financiada mayoritariamente por las administraciones públicas o sujetas a su dominio efectivo.

Territorial

- En el territorio de la **Comunitat Valenciana**



Prevención

Recomendar

Formar

Documentar

Investigación

Funciones
de la AVAF

Protección

Colaboración

Colaborar con órganos judiciales y
ministerio fiscal, EPAC, Neiva...

Participar en actividad legislativa

Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE



POLÍTICAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

¿ESTAMOS EN CONTRA DE LA CORRUPCIÓN?

¿virtudes públicas, vicios privados?

Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?

Queremos un **estado** activo.
Desconfiamos de la **política**.

Capacidad espasmódica de **movilización** social.
Sociedad civil débil y neocorporativa.

Baja confianza relativa en la **iniciativa privada**.
Comunitarismo familiar fuerte y erosionado

Cultura pública contradictoria

Predominio de las lógicas sumisas y **autoritarias** sobre las formas cívicas, discusivas y críticas

A la vez, cultura **tolerante** fuerte en materia de derechos civiles de nueva generación

Diferencias importantes en función: mujer-hombre; centro-periferias

Diferencias menores en función: clase social; edad

ANTE LA CORRUPCIÓN: Rechazo genérico y elevada **aceptación contingente**



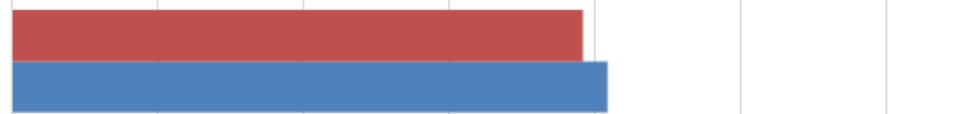
Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE

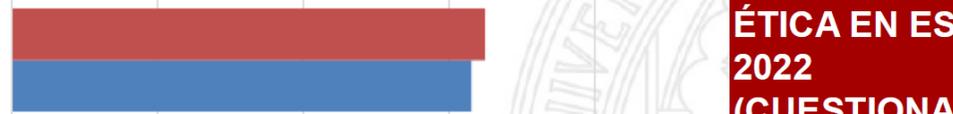
Si el resultado de una acción es beneficioso para la población en general, no es corrupción



Si una persona actúa con desconocimiento de la ley, no podemos llamarla corrupta.



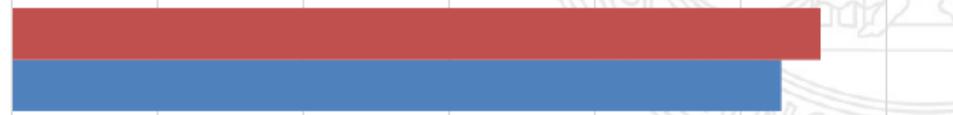
No podemos llamar corrupción a un comportamiento practicado por la generalidad de las personas.



Si la acción irregular se realiza por una causa justa, no es corrupción.



El comportamiento tiene que ser ilegal para ser considerado corrupto.



0,000 1,000 2,000 3,000 4,000 5,000 6,000

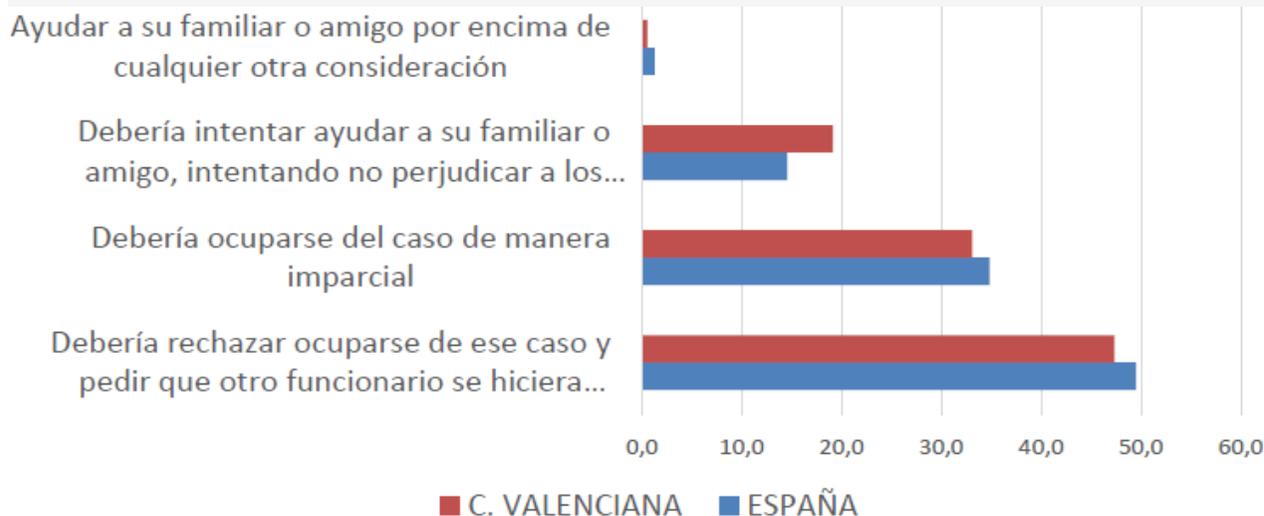
■ C. VALENCIANA ■ ESPAÑA

**ENCUESTA
CORRUPCIÓN Y
ÉTICA EN ESPAÑA
2022
(CUESTIONARIO
EPOCA-AVAF)**

JUICIOS SOBRE CORRUPCIÓN

Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?



Debería intentar ayudar a su familiar o amigo, intentando no perjudicar a los...

Debería ocuparse del caso de manera imparcial

Debería rechazar ocuparse de ese caso y pedir que otro funcionario se hiciera...

Rechazan ocuparse de ese caso y pedir que otro funcionario se...

Se ocupan del caso de manera imparcial

Intentan ayudar a su familiar o amigo, intentando no...

Ayudan a su familiar o amigo por encima de cualquier otra...

ENCUESTA
CORRUPCIÓN Y
ÉTICA EN ESPAÑA
2022
(CUESTIONARIO
EPOCA-AVAF)

QUÉ DEBE/HACE UN FUNCIONARIO
VIVIENDA PROTEGIDA FAMILIAR

C. VALENCIANA ESPAÑA

Políticas públicas contra la corrupción

Cultura ciudadana: ¿somos contrarios a la corrupción?



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE



ENCUESTA
CORRUPCIÓN Y
ÉTICA EN ESPAÑA
2022
(CUESTIONARIO
EPOCA-AVAF)

RAZONES VOTO A CORRUPTOS

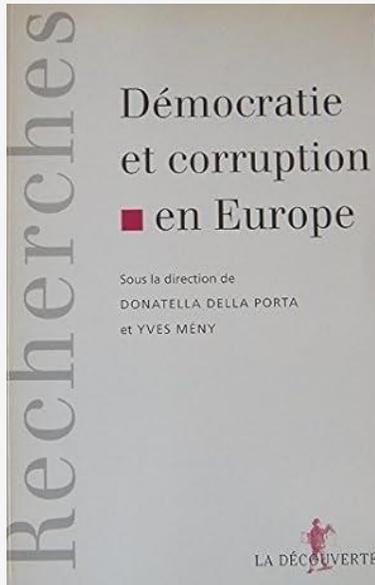
■ C. VALENCIANA ■ ESPAÑA

Políticas públicas contra la corrupción

Cita



AGENCIA VALENCIANA ANTIFRAUDE



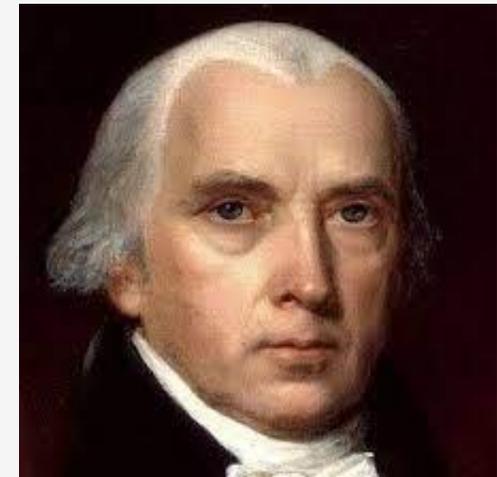
La corrupción pone en peligro los valores mismos del sistema: la democracia es herida en el corazón; la corrupción sustituye el interés público por el privado, mina los fundamentos del Estado de Derecho, niega los principios de igualdad y de transparencia favoreciendo el acceso privilegiado y secreto de ciertos agentes a los recursos públicos”.

Donatella Della Porta e Yves Mény

Si las personas fueran ángeles no serían necesarios ni los controles externos ni los internos sobre el gobierno. Pero como no es así: control, control y control [de unas instituciones sobre las otras, y de la ciudadanía sobre todas]

James Madison

1751-1836





AGÈNCIA VALENCIANA ANTIFRAU

MUCHAS GRACIAS POR SU ATENCIÓN

formacio@antifraucv.es



Calle Navellos, 14 3ª. 46003 València
+34 962787450 - www.antifraucv.es