

# Agencias antifraude ¿eficaces?

## La oficina balear y valenciana a estudio

**María Cristina Fernández-González**

*Profesora Contratado Doctor  
Universidad Europea de València  
España*

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8115-8149>

e-mail: mariacristina.fernandez@universidadeuropea.es

RECIBIDO: 25 de noviembre de 2025

ACEPTADO: 31 de marzo de 2026

Nota: La presente publicación se enmarca en el proyecto «Autoridades de supervisión en materia de transparencia, protección de datos, inteligencia artificial y personas informantes: Del actual aislamiento hacia una necesaria cooperación», financiado por la Dirección General de Ciencia e Investigación. Generalitat Valenciana. Referencia: CIGE/2024/69. La autora del mismo pertenece al European Whistleblower Institute como fellowship, realizando colaboración internacional con dicho organismo para la mejora del sistema whistleblowing en Europa.

**Revista Española de la Transparencia**

Núm. 24 (Enero-junio 2026) - ISSN 2444-2607

DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.450>



## **Agencias antifraude ¿eficaces? La oficina balear y valenciana a estudio**

**RESUMEN:** Este trabajo analiza la eficacia real de las agencias autonómicas anticorrupción en España a través del estudio comparado de dos casos paradigmáticos: la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) y la ya extinguida Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de les Illes Balears (OIAB). A partir de una metodología cualitativa basada en la revisión sistemática de sus memorias institucionales entre 2020 y 2024, se reconstruyen tres indicadores —denuncias recibidas, investigaciones iniciadas e investigaciones finalizadas— con el fin de detectar patrones de rendimiento, variaciones interanuales y posibles señales de fragilidad institucional. El análisis se contrasta con los estándares internacionales en materia de independencia y con amplia literatura especializada. Los resultados muestran trayectorias desviadas: mientras la OIAB exhibe una aparente alta capacidad de resolución hasta su cierre, la AVAF presenta un incremento constante de denuncias junto con una disminución en la tramitación investigadora. Ello puede permitirnos conclusiones generales en que la eficacia de estas agencias no depende únicamente de su diseño legal, sino de factores exógenos.

**PALABRAS CLAVE:** Agencias Anticorrupción, canales de denuncia, eficacia, integridad pública, corrupción.

### **Anti-Fraud Agencies: effective or not? A study of the Balearic and Valencian cases**

**ABSTRACT:** This article examines the actual effectiveness of regional anti-corruption agencies in Spain through a comparative analysis of two paradigmatic cases: the Valencian Anti-Fraud Agency (AVAF) and the now-defunct Office for the Prevention and Fight against Corruption of the Balearic Islands (OIAB). Using a qualitative methodology based on the systematic review of their institutional reports from 2020 to 2024, three key indicators—complaints received, investigations initiated, and investigations concluded—are reconstructed to identify performance patterns, year-to-year variations, and potential signs of institutional fragility. The analysis contrasts with international standards on independence and with extensive specialized literature. The results reveal divergent trajectories: while the OIAB appears to maintain a high investigative resolution capacity until its closure, AVAF shows a steady increase in complaints alongside a decline in investigative activity. These findings allow us to draw broader conclusions suggesting that the effectiveness of such agencies does not depend solely on their legal design, but also on exogenous factors.

**KEYWORDS:** Anti-Corruption Agencies, whistleblowing, effectiveness, public integrity, corruption.

# Agencias antifraude ¿eficaces?

## La oficina balear y valenciana a estudio

**María Cristina Fernández-González**

*Profesora Contratado Doctor  
Universidad Europea de València  
España*

**SUMARIO:** 1. Introducción. - 2. El papel de las Agencias Antifraude en los sistemas democráticos. - 2.1. *Fundamentos de su creación.* - 2.2. *Elementos de la independencia.* - 2.3. *Funciones preventivas, de investigación y sanción.* - 2.4. *Riesgos y límites parlamentarios.* - 3. El caso de la Comunidad Valenciana y Baleares. - 3.1. *Orígenes y estructura.* - 3.2. *Características y trayectoria.* - 3.3. *¿Agencias modelo o símbolos de fragilidad institucional?* - 4. Conclusiones.

### 1. Introducción

Cuando en el año 2004 se aprobase la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (en adelante CNUCC), muchos países ya conocían el impacto económico y social de casos de corrupción. Por supuesto, ante la ausencia de medidas específicas y claras para su prevención, el descontrol notorio nos llevó a modificaciones legislativas, siendo una de ellas la ratificación de la CNUCC.

En su artículo 36, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción establece que "de conformidad a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, (cada Estado Parte) se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley". Esta previsión se refiere, en la práctica, a la obligación de los Estados de dotarse de autoridades especializadas en investigación y persecución, tales como fiscalías anticorrupción, unidades policiales especializadas, inspecciones administrativas reforzadas, agencias anticorrupción con capacidad investigadora previa, u organismos de auditoría y control externo con potestades reforzadas. La CNUCC no impone un modelo único, sino que permite que cada Estado configure su arquitectura institucional de acuerdo con su tradición jurídica.

El mismo artículo continúa precisando que “ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas”. Esta exigencia de independencia no es retórica, sino un elemento estructural del modelo de integridad internacional. Implica que los organismos encargados de combatir la corrupción deben operar sin interferencias políticas, sin condicionamientos jerárquicos del poder ejecutivo y con garantías normativas que aseguren la neutralidad de sus actuaciones, la estabilidad de sus cargos directivos y recursos suficientes.

Entre tanto, contamos con que en España, desde la creación de la primera autoridad en el año 2008, y el continuo trabajo autonómico, dieron lugar a un debate interesante y planteado desde un punto de vista de eficacia e independencia: la necesidad de incorporar una autoridad nacional que integrase la prevención de la corrupción, la protección a los alertadores y la sanción a aquellas autoridades que ejercieran represalias sobre los denunciadores de corrupción, y que tuviesen infracciones relacionadas con la corrupción pública. Finalmente, una Directiva más tarde y diversas proposiciones de Ley en el Congreso, así como modificaciones legislativas después, se creó la Autoridad Independiente de Protección del Informante, en adelante, AIPI.

Centralizar completamente la lucha contra la corrupción a nivel estatal, no solo podría resultar técnicamente ineficiente, sino también difícilmente compatible con el reparto competencial vigente. El modelo territorial español, en el artículo 148.1.1<sup>a</sup> de nuestra propia CE, se reconoce que las Comunidades Autónomas disponen de capacidad para diseñar sus propias estrategias de integridad institucional y para supervisar el comportamiento de sus autoridades y personal público. Esta realidad competencial adquiere aún mayor relevancia en el nuevo escenario configurado tras la aprobación de la Ley 2/2023, que, no apuesta por la recentralización, sino que prevé expresamente la futura coordinación entre la Autoridad Independiente de Protección del Informante y las autoridades autonómicas, consolidando un sistema multinivel de integridad en el que cada ámbito territorial mantiene un papel propio y complementario, sin perjuicio de reuniones y comunicaciones indicadas en el propio artículo 42.

A través de esta investigación trataremos de examinar la eficacia real de las agencias autonómicas, centrándonos en la ya extinta Oficina Balear y la Agencia Valenciana Antifraude. En el primer caso, por su eliminación, y

en el segundo, por las polémicas consecuencias del cambio de dirección; la eliminación del Código Ético y del Consejo Asesor de la AVAF<sup>1</sup>. Con todo, partimos de la necesidad de evaluar el desempeño de dichas instituciones, pues la confianza pública a los mecanismos de integridad, siguiendo el informe sobre las percepciones de corrupción entre España y Portugal<sup>2</sup>, el grupo investigador indica que cada vez está más erosionada, cuestionándose si la proliferación de organismos especializados constituye una respuesta adecuada y sólida frente a la corrupción, o si es, por el contrario, constituye una limitación estructural del sistema.

Para tratar de analizar de manera general si dichas organizaciones son robustas institucionalmente, así como idóneas, hemos realizado una investigación a través de una metodología cualitativa basada en la revisión sistemática de memorias institucionales publicadas por ambas autoridades entre el año 2020 y 2024, así como la reconstrucción de los indicadores de: i) denuncias recibidas; ii) investigaciones iniciadas e iii) investigaciones finalizadas. A través del corpus documental trataremos de detectar patrones de desempeño, variaciones de interés y posibles diferencias estructurales de tramitación y resolución anuales. En contraste con la literatura, interpretaremos los datos para completar el análisis institucional y sus factores organizativos, interpretando si ha mantenido un funcionamiento efectivo, o, por el contrario, hay una fragilidad institucional.

La hipótesis de partida sostiene que la eficacia de las agencias antifraude no depende únicamente de su diseño legal o de la amplitud de sus competencias, sino de su capacidad real para sostener en el tiempo un rendimiento operativo estable y resistente a presiones políticas, cambios institucionales o sobrecargas procedimentales.

## **2. El papel de las Agencias Antifraude en los sistemas democráticos**

### **2.1. Fundamentos de su creación**

---

<sup>1</sup> Si bien es cierto que la mayoría de las informaciones se obtienen de la prensa escrita también podemos analizar el cambio sustancial de redacción del artículo 5 de la ley 11/2016, en el que se modifica la colaboración con el Ministerio Fiscal, hablando de una colaboración institucional (en la reforma del 2024), a una delimitación estricta de competencias, en la nueva redacción de la modificación realizada en el año 2025.

<sup>2</sup> MEGÍAS, A.; GOUVÉA, G.; DE SOUSA, L.; JIMÉNEZ-SÁNCHEZ, F. 2024 Percepciones comparadas de la corrupción en España y Portugal. Informe de Investigación. Universidad de Murcia y Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa: Murcia, Valencia y Lisboa. Disponible en [https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2024/05/Informe\\_Portugal\\_Espana.pdf](https://www.antifraucv.es/wp-content/uploads/2024/05/Informe_Portugal_Espana.pdf) (consultado el 9 de febrero de 2026).

En los sistemas democráticos contemporáneos, las agencias u oficinas antifraude han adquirido una relevancia como dispositivos institucionales orientados a reforzar la integridad pública, prevenir las prácticas corruptas y tratar de mejorar la confianza ciudadana en la Administración Pública (Fernández Ajenjo, 2019: 3). Lejos de ser órganos simbólicos, las instituciones destinadas a luchar contra la corrupción desempeñan una función estratégica dentro del ecosistema de control, complementando – y en ocasiones supliendo – la ineficacia de los mecanismos tradicionales de fiscalización y sanción. Como señala Ponce Solé (2017), esta función estrategia puede responder a la necesidad de introducir unidades que sean específicas y actúen como nodos especializados dentro del propio sistema de integridad pública, capaces de detectar riesgos, coordinar información y promover el buen gobierno de forma transversal.

El propio marco normativo internacional, y más concretamente, la CNUCC, establece con claridad la necesidad de que los Estados Parte garanticen la existencia de órganos encargados de prevenir la corrupción, y que estos puedan disfrutar de independencia funcional y recursos adecuados (Ponce Solé, 2017: 4). A través de la propia Convención, se reconocería la dimensión esencialmente preventiva de estos órganos, anclada en políticas públicas y eficaces, que puedan permitir promover la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas. En misma línea, OCDE<sup>3</sup> indica que la creación de agencias especializadas responde al principio de *operational independence*, significando la necesidad de que estos organismos definan su propia agenda, dispongan de autonomía e independencia, y cuenten con mecanismos que aseguren la protección frente a presiones políticas, incluyendo reglas claras de nombramiento, personal cualificado y procedimientos de *accountability*.

Estas autoridades han proliferado, sobre todo, en contextos donde la ciudadanía percibe una desconexión estructural entre los poderes públicos y las exigencias hacia el buen gobierno: el fundamento de su creación nace como respuesta a una fuga institucional del control preventivo. Su razón de ser encuentra el diagnóstico reiterado de que los mecanismos clásicos de control preventivo, como son los tribunales de cuentas, fiscalización o inspección, tienden a limitarse a controles formales o de legalidad, omitiendo la detección activa de comportamientos corruptos, quizás por falta de competencias, o puede que por sobrecarga en otros asuntos (Fernández Ajenjo, 2019). En este sentido, es posible cuestionarse si el diseño

---

<sup>3</sup> OCDE (2008) *Specialized anti-corruption institutions: review of models*. Paris. OECD Publishing.

institucional tradicional genera una brecha de implementación entre las cargas administrativas y las capacidades reales para detectar corrupción, agravándose esto en Administraciones con recursos escasos o estructuras burocráticas rígidas.

Por esta razón, la creación de este tipo de autoridades se justifica también como un método para corregir déficits estructurales de capacidad, dotando al sistema de nuevos actores especializados capaces de asumir funciones que las instituciones tradicionales no están en condiciones de absorber. Por supuesto, además de dichas posibles razones, no debemos alejarnos de la realidad social en la que nos hallamos: existe una gran presión social ante la corrupción, y ante la constatación de que la Administración precisa organismos capaces de integrar funciones preventivas, inspectoras, analíticas y de coordinación que superen la tendencia actual (Ponce Solé, 2017).

## **2.2. Elementos de la independencia**

Si seguimos los informes de OCDE y las indicaciones de otras organizaciones internacionales, hay un acuerdo en que la independencia implica disponer de autonomía estructural y operativa suficiente para poder cumplir con objetivos. Como podemos entender, "solo una agencia capaz de actuar como un augur independiente (...) es capaz de realizar un control efectivo del poder público" (Santiváñez, 2013: 4). En términos generales, la independencia es la característica más importante que debe marcar el rumbo de una institución (Fridriczewski y Rodríguez-García, 2023: 308).

Entre las diversas características que se deben considerar para mantener una independencia efectiva por parte de las autoridades, podemos concluir en la necesidad de: i) autonomía operativa real, implicando la capacidad de definir su propia ejecución sin interferencias indebidas; ii) nombramiento y cese de la propia dirección de la autoridad, así como blindaje contra los ceses, sin capacidad de control partidista ni gubernamental, en el que la relección no sea producto de interferencias indebidas; iii) autonomía presupuestaria real en la que el presupuesto sea estable, existan fórmulas de financiación plurianual, capacidad propia de gestión económica y unos límites de discrecionalidad del poder Ejecutivo en el que no se puedan recortar fondos (Santiváñez, 2013: 4); iv) capacidad de iniciar investigaciones

propias sin necesidad de obtener autorizaciones; y, por último, la potestad sancionadora y de investigación ejercida sin interferencias<sup>45</sup>.

En otros términos, OCDE (2008) también exige un conjunto de garantías estructurales que impidan interferencias políticas o administrativas y aseguren autonomía real. Esto implica la necesidad de tener una base legal de rango suficiente que regule de forma clara tanto el mandato, competencias, designación y cese de la persona directora; además, también debe situarse en una estructura institucional separada del propio Gobierno, precisando una independencia orgánica para no vulnerar la separación de poderes.

La independencia orgánica es un requisito necesario, pero no suficiente: la independencia operativa depende del liderazgo, de la profesionalización del personal y de la transparencia del proceso de nombramiento (Vaquero y Cadaval, 2024: 140), así como en la seguridad de los presupuestos asignados anualmente a la institución. Estos elementos, otorgan cierta independencia real hacia las instituciones de control. Lo importante, insistiendo en lo añadido por Santiviáñez (2013), es que la estructura institucional, a su vez, asegure la independencia de las personas encargadas de combatir y luchar contra la corrupción.

En esta misma línea, el artículo 6 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción establece que las agencias antifraude deben contar con la independencia necesaria para ejercer sus funciones de manera eficaz y sin injerencias indebidas, así como con los recursos materiales, el personal especializado y la formación adecuada. Este primer criterio —la independencia estructural y funcional— es considerado el más relevante, pues estas instituciones deben ser creíbles, transparentes e incapaces de ser removidas o debilitadas por la élite política cuando sus investigaciones

---

<sup>4</sup> En este sentido debe recurrirse al informe de Naciones Unidas, United Nations. 2009. Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption: Implementation of the recommendations of the Open-ended Intergovernmental Working Group on Asset Recovery (CAC/COSP/2009/7). New York: United Nations. Disponible en: <https://undocs.org/CAC/COSP/2009/7> (consultado el 9 de febrero de 2026) y un mismo informe respecto a la aplicación e implementación de la Convención United Nations. 2015. *Technical assistance to support the implementation of the United Nations Convention against Corruption: Note by the Secretariat* (CAC/COSP/2015/3). Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption, sixth session, St. Petersburg, Russian Federation, 2–6 November 2015

<sup>5</sup> Una misma idea se desprende de la evaluación de GRECO en el año 2021 respecto a los Estados. GRECO. 2022. *22nd General Activity Report (2021) of the Group of States against Corruption (GRECO): Anti-corruption trends, challenges and good practices in Europe & the United States of America*. Council of Europe.

puedan resultar incómodas. De acuerdo con la doctrina y la práctica internacional, la primera señal de independencia es su ubicación institucional: una agencia permanente ubicada fuera de los ministerios y no subordinada jerárquicamente a estructuras gubernamentales goza de mayor autonomía real.

Por último, y no menos importante, la independencia no debe interpretarse como ausencia de responsabilidad: conforme a UNCAC y a los estándares de Transparencia Internacional<sup>6</sup> las agencias antifraude (en adelante, anticorrupción para homogeneizar con la literatura), deben actuar dentro del Estado de Derecho, presentar informes regulares a los poderes ejecutivo y legislativo y garantizar el acceso público a la información sobre su desempeño, puesto que como organismo público también presenta ciertas obligaciones equiparables al resto de organismos, sin perjudicar por supuesto su autonomía. Esta combinación, incluyendo la necesaria *accountability* constituye la base de su legitimidad.

### **2.3. Funciones preventivas, de investigación y de sanción**

Si bien es cierto que las funciones de prevención, investigación y sanción deben también configurarse dentro del área de características que pueden indicar que un organismo es independiente, es necesario atender a las tres definiciones por separado.

#### **2.3.1. La prevención de la corrupción a través de las ACAS**

Como hemos comentado, esta función constituye uno de los pilares esenciales de las Agencias Anticorrupción (ACAs), cuya función trasciende la mera reacción sancionadora para situarse en el terreno de las políticas públicas de integridad, el fortalecimiento institucional y la producción de entornos organizativos resistentes al fraude. Esta concepción preventiva, incorporada por los estándares internacionales desde la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), vincula la efectividad de las ACAs a su capacidad para promover la transparencia, fomentar culturas organizativas íntegras y desplegar mecanismos de alerta temprana, como se desprende de la guía elaborada por Naciones Unidas para el desarrollo<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Estándares establecidos en el informe del año 2015, a través del cual también se proporcionan nuevas guías de implementación. Transparency International (2015). *Anti-Corruption Agencies Strengthening Initiative: Research implementation guide*. Transparency International

<sup>7</sup> PNUD (2011) Guía práctica para evaluar capacidades de las Agencias Anticorrupción. Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en la web de undp.org, elaborado en el marco de las iniciativas del PNUD en materia de gobernanza democrática y lucha contra

En el plano teórico y comparado, las ACAs son configuradas como instituciones capaces de anticipar riesgos y corregir deficiencias estructurales antes de que estas se traduzcan en irregularidades graves. Según el *Anti-Corruption Authorities Practitioners' Guide*, la prevención debe entenderse como un proceso continuo que abarca la identificación de amenazas sistémicas, la formulación de estrategias integrales de integridad, la emisión de directrices y la mejora de la gestión pública. Esta orientación es coherente con la conceptualización que realiza Fernández Ajenjo (2019), para quien la eficacia del sistema depende de la existencia de mecanismos institucionales especializados capaces de superar las limitaciones de los controles clásicos, demasiado centrados en legalidad y no en anticipación.

En este sentido, las ACAs asumen una doble función preventiva. Por un lado, actúan como nodos institucionales para canalizar información verosímil sobre infracciones, reduciendo la asimetría informativa que históricamente ha dificultado el control del poder público. Como advierte Benítez Palma (2018), los canales de denuncia constituyen herramientas esenciales para aflorar irregularidades que de otro modo permanecerían invisibles, permitiendo abordar fallos institucionales antes de que se consoliden como prácticas corruptas. Además, siguiendo a Capdeferro (2023), la coexistencia entre la AIPI y las autoridades autonómicas permite articular un modelo de gobernanza distribuida que adapta la prevención a las particularidades del sector público estatal, autonómico y local, evitando tanto la recentralización ineficiente como la fragmentación descoordinada. Mientras que, por otro lado, entre las otras funciones de prevención, se requiere transformar la cultura mediante el refuerzo de una política de integridad, capacitación y mecanismos de supervisión continua, tal y como se indica en el informe del año 2008 de OCDE.

### 2.3.2. Funciones de investigación y sus capacidades

Las agencias anticorrupción son órganos dotados de facultades de investigación reforzadas, destinadas a suplir las carencias de los mecanismos tradicionales de persecución penal o administrativas frente a la corrupción. La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción exige a los Estados la existencia de "órganos especializados en la lucha contra la corrupción a través de la aplicación de la ley" dotados de la independencia y de los recursos necesarios para ejercer eficazmente sus funciones (art. 36 CNUCC). Esta orientación se materializa en diversos modelos institucionales que combinan, en distinta medida, competencias preventivas y represivas,

---

la corrupción, publicado dentro de su serie de guías prácticas dirigidas a la evaluación de capacidades institucionales correspondientes al mes de octubre de 2011.

con estructuras que van desde agencias de amplio mandato hasta fiscalías especializadas o unidades dentro de la policía o del ministerio público (De Sousa, 2010)<sup>8</sup>.

En términos generales, las funciones de investigación ejercidas por estas autoridades poseen una naturaleza singular que las diferencia de otros mecanismos administrativos. A diferencia de los órganos de control externo o de fiscalización (Benítez Palma, 2017), las ACAs no se limitan a evaluar la regularidad contable o procedimental, sino que se orientan a identificar patrones de riesgo, reconstruir tramas organizadas y evaluar el comportamiento administrativo en clave de integridad. Como afirma Ponce Solé (2017), estas agencias actúan como unidades específicas dentro de la organización administrativa capaces de detectar riesgos y promover el buen gobierno mediante herramientas propias de investigación técnica y especializada. Ello implica que sus capacidades no se limitan a la comprobación documental, sino que comprenden actuaciones instructoras, verificación de indicios, requerimientos de información, entrevistas, análisis de contratos o trámites críticos y, cuando procede, emisión de informes motivados que pueden derivarse hacia la fiscalía o las autoridades judiciales.

A la hora de valorar la capacidad real de investigación, es necesario distinguir entre el mandato formal y la capacidad operativa. Tal y como advierte Benítez Palma (2017) la eficacia investigadora depende de la ausencia de interferencias políticas, de la estabilidad presupuestaria y del acceso directo a la información veraz y suficiente, elementos que en la práctica se ven condicionados por la estructura territorial, la disponibilidad de personal y la cooperación —a veces limitada— de las administraciones investigadas. En este sentido, la doctrina sobre administración comparada destaca que las ACAs pueden experimentar tres tipos de limitaciones: i) insuficiencia de recursos humanos para absorber el volumen de denuncias, ii) dificultades de acceso a la información clave en organismos poco colaborativos y iii) dependencia estructural del liderazgo, que puede afectar a la continuidad de la agenda investigadora.

### 2.3.3. Competencia sancionatoria

La competencia sancionadora constituye uno de los elementos más debatidos en nuestro panorama sobre agencias anticorrupción, habida cuenta de las diversas Autoridades autonómicas y sus capacidades. Su

---

<sup>8</sup> También es preciso acudir al informe del año 2007, a través del cual se especifican una serie de elementos sobre los estándares aplicados desde una visión pública en materia de creación de agencias públicas de supervisión OCDE (2007) *Corruption: a glossary of international criminal standards*. Paris. OECD Publishing.

existencia —o ausencia— condiciona el alcance institucional de estas autoridades y determina si su rol es meramente preventivo-investigador o si incorpora funciones represivas. El debate no es menor: mientras algunos modelos internacionales han dotado a las ACAs de amplios poderes sancionadores e incluso penales, otros optan por limitar su actuación a la recomendación, dejando la potestad sancionadora en manos de órganos administrativos o judiciales tradicionales<sup>9</sup>.

Según el análisis comparado realizado por Ponce Solé (2017), la competencia sancionadora más eficaz es aquella que se integra de forma coherente en el sistema de justicia administrativa, evitando duplicidades, reforzando la *accountability* y asegurando que las sanciones impuestas sean proporcionales y respetuosas con el debido proceso. El mismo autor, resalta que la potestad sancionadora no debe convertirse en un instrumento político ni en un riesgo de captura institucional, sino en un mecanismo técnico y objetivado para corregir conductas contrarias al buen gobierno y al buen funcionamiento administrativo. De hecho, uno de los diez criterios de diseño óptimo de ACAs formulados por el autor es la necesidad de que el régimen sancionador, cuando exista, se encuentre claramente delimitado y excluya la intervención del gobierno en su aplicación.

Como ya se ha comentado en innumerables ocasiones, OCDE identifica tres modelos institucionales: i) agencias con competencias policiales y sancionadoras amplias (p.ej., ICAC Hong Kong), ii) agencias con potestad sancionadora acotada a infracciones administrativas, y iii) agencias puramente preventivas sin potestad sancionadora. España se sitúa en el segundo modelo, con un diseño que busca el equilibrio entre evitar conflictos competenciales con el poder judicial y dotar a estas autoridades de herramientas para reaccionar ante incumplimientos graves de sus mandatos. El problema es que este diseño puede resultar insuficiente en contextos de corrupción estructural, donde las medidas administrativas no alcanzan para corregir patrones de comportamiento arraigados ni para disuadir prácticas corruptas de mayor complejidad.

Tal como señala Benitez Palma (2017), la existencia de potestad sancionadora refuerza la eficacia real de las agencias anticorrupción al permitir que sus resoluciones no queden en meras recomendaciones de cumplimiento voluntario, sino que dispongan de mecanismos claros para corregir incumplimientos y asegurar que las advertencias y propuestas de mejora tengan efectos prácticos. La ausencia de un régimen sancionador

---

<sup>9</sup> Vid. OCDE (2008)

adecuado puede, en consecuencia, derivar en un riesgo de irrelevancia institucional, especialmente en aquellos casos en los que las entidades investigadas deciden no adoptar las medidas sugeridas. Sin embargo, esta función sancionadora se enfrenta a desafíos adicionales vinculados a la creciente tendencia a la judicialización de la integridad pública. Como advierten Wood y Lewis (2017), cuando las agencias disponen de facultades sancionadoras, pueden verse expuestas a dinámicas de politización, interferencias en la gestión o uso estratégico de las sanciones con fines ajenos a su misión institucional, particularmente en contextos políticamente polarizados. Por ello, las guías de OCDE, así como Naciones Unidas, insisten en que cualquier régimen sancionador debe configurarse con garantías robustas de independencia, transparencia, fundamentación técnica y control externo suficiente, de modo que las sanciones sean proporcionales, respeten el debido proceso y se apliquen sin injerencias indebidas.

Finalmente, uno de los elementos más importantes sobre la cuestión de competencia sancionadora se produce sobre la protección de informantes. Diversos estudios, incluido el *Implementation Guide* realizada en el año 2012<sup>10</sup>, señalan que la ausencia de un régimen sancionador adecuado debilita la protección de denunciantes, pues permite que las represalias queden impunes o que la colaboración con la ACA no genere consecuencias prácticas para la persona investigada. En este sentido, la Ley 2/2023 y la creación de la AIPI constituyen un avance significativo en la configuración de un modelo sancionador estatal para las represalias, pero no sustituyen la necesidad de un sistema sancionador complementario en el ámbito autonómico que acompañe las investigaciones y garantice su eficacia, sobre todo habida cuenta de la buena experiencia en la AVAF respecto a esta materia.

#### **2.4. Riesgos y límites: el control parlamentario**

Uno de los principales límites estructurales de las agencias autonómicas anticorrupción reside en su adscripción orgánica a los parlamentos, que compromete su autonomía frente a las mayorías políticas. Aunque formalmente independientes, la AVAF y la OIAB dependen orgánicamente de Les Corts y del Parlament balear —como establecen explícitamente la Ley 11/2016 y la Ley 16/2016— lo que introduce una vulnerabilidad institucional significativa. La OCDE advierte en su informe de 2008 que la “independencia funcional” de una ACA se ve erosionada cuando su

---

<sup>10</sup> United Nations Office on Drugs and Crime. (2012). Legislative guide for the implementation of the United Nations Convention against Corruption (2nd rev. ed.). United Nations.

continuidad depende del legislativo, especialmente en sistemas fragmentados con cambios frecuentes de gobierno, considerando que como bien indica León Alapont (2024) si bien es cierto que las autoridades pueden ser independientes, también pueden ser jurídicamente limitadas. La propia Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción exige que estos organismos cuenten con independencia y recursos suficientes (arts. 6 y 36), lo que difícilmente se cumple cuando el poder legislativo conserva la llave de su existencia institucional. Esta dependencia estructural contradice además los estándares comparados, que recomiendan ubicar las agencias de integridad fuera del ciclo parlamentario (Hussmann y Hechler, 2008).

El problema se acentúa cuando se examina el nombramiento y cese de sus directivos, tradicionalmente utilizado por las mayorías parlamentarias como instrumento de alineamiento político. De Sousa (2009) advierte que incluso las ACAs creadas bajo amplios consensos pueden convertirse en entidades vulnerables cuando el liderazgo depende de mayorías cambiantes que buscan influir en la agenda de integridad. Los estudios comparados sobre ACAs en Europa Oriental muestran que la manipulación del liderazgo — mediante ceses anticipados, bloqueos en la renovación o reformas legales ad hoc— constituye un mecanismo recurrente para neutralizar agencias incómodas. La experiencia balear es paradigmática a nuestro entender: la OIAB fue suprimida en abril de 2024 mediante decisión parlamentaria ordinaria, lo que confirma la fragilidad de las agencias dependientes del legislativo y evidencia la advertencia doctrinal de Ponce Solé (2017) sobre los riesgos de dependencia jerárquica respecto del poder político.

El control parlamentario puede convertirse además en una herramienta de presión directa, en lugar de un mecanismo de *accountability* democrático. Wood y Lewis (2017) lo demuestran poniendo como ejemplo el caso de organismos diseñados para investigar irregularidades del sector público, en los que la supervisión política puede degenerar en interferencias, uso estratégico de auditorías, solicitudes de información selectivas o intentos de condicionar la orientación de las investigaciones, especialmente en entornos polarizados. Estas dinámicas se agravan cuando el parlamento es objeto potencial de investigación por parte de la propia agencia, como ocurre en AVAF y OIAB, que tienen competencia sobre cargos electos y partidos políticos. La OCDE ha insistido en que esta paradoja institucional —investigar a quienes controlan la agencia— constituye una de las principales amenazas para la integridad del modelo anticorrupción<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Vid OCDE (2008)

A este suceso podemos calificarlo como la falta de blindajes normativos robustos en los modelos autonómicos. Ni la Ley 11/2016 ni la Ley 16/2016 prevén cláusulas estrictas de cese, ni sistemas de designación independientes mediante órganos extraparlamentarios. Tan solo en el caso de la Ley 11/2016 se hacía referencia a la necesidad de que dirección sea propuesta por organizaciones del tercer sector social que trabajen en la lucha contra la corrupción. En este sentido, Hussmann y Hechler (2008) señalan que las políticas anticorrupción fracasan cuando la arquitectura institucional carece de mecanismos de protección frente a la captura política, y cuando la continuidad del organismo depende de acuerdos de gobierno volátiles. De Sousa (2009) coincide en que la eficacia de una ACA se reduce cuando sus dirigentes pueden ser cesados sin un procedimiento técnico y tasado, generando autocensura en las investigaciones o la evitación de casos políticamente sensibles. Ponce Solé (2017) añade que la ausencia de blindajes fomenta la "institucionalidad débil", caracterizada por la incapacidad para sostener agendas de integridad a largo plazo frente a alternancias políticas agresivas.

En este punto, el control parlamentario opera también a través de la dependencia presupuestaria, otro de los factores críticos identificados por la CNUCC y la OCDE. El artículo 36 de la Convención exige garantizar "recursos adecuados" a los órganos anticorrupción para asegurar su independencia funcional, pero en la práctica se muestra cómo los parlamentos pueden condicionar la actuación de estas agencias mediante recortes, no reposición de personal o limitaciones en la estructura organizativa (De Sousa, 2009). Esto se identifica sobre la insuficiencia presupuestaria como una forma encubierta de control político que reduce la capacidad investigadora y produce retrasos estructurales. En el caso de AVAF, las memorias anuales muestran incrementos progresivos de denuncias y, simultáneamente, dificultades para absorber el volumen de trabajo, lo que evidencia la relevancia material del factor presupuestario en su eficacia real: ante mayor carga de trabajo administrativo, es necesario aumentar los recursos materiales de las entidades.

Por último, y no menos importante, la dependencia parlamentaria afecta también a la legitimidad pública y reputacional de las agencias. Ponce Solé (2017) sostiene que una institución de integridad solo puede considerarse plenamente independiente cuando su diseño institucional evita cualquier apariencia de subordinación política. De Sousa (2009) coincide al señalar que la percepción de autonomía es un componente esencial del ecosistema de integridad, pues las ACAs deben ser reconocidas como actores técnicos y no partidistas para poder actuar como referentes de confianza ciudadana.

Hussmann y Hechler (2008) añaden que las agencias cuya supervivencia depende del ciclo electoral pierden capacidad para generar reformas estructurales y fomentar cambios organizativos duraderos en la administración pública.

### **3. El caso de la Comunidad Valenciana y Baleares**

#### **3.1. Orígenes y estructura**

Los orígenes de las agencias autonómicas anticorrupción en España responden a un contexto político y social marcado por una profunda erosión de la confianza ciudadana y por la necesidad de reforzar los mecanismos institucionales de integridad pública. Tanto la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) como la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears (OIAB) surgieron como consecuencia de procesos legislativos que buscaban afrontar, desde el nivel autonómico, un fenómeno que había adquirido una dimensión estructural y que estaba afectando a la legitimidad de los poderes públicos. En ambos casos, la creación de estas entidades se presentó como una respuesta institucional a una demanda ciudadana creciente de transparencia, ética pública y rendición de cuentas (Fernández-González, 2025; García-Clemente, 2022).

En el caso balear, la exposición de motivos de la Ley 16/2016 es especialmente explícita al situar la creación de la OIAB en un contexto de “desafección” y deterioro de la confianza democrática. El texto legislativo expone que la calidad democrática es “un derecho de la ciudadanía” y que los poderes públicos deben garantizar que dicho derecho sea “real y efectivo” mediante la implantación de medidas de control y buenas prácticas en la acción de gobierno. Antes de 2016 existían ya en las Illes Balears diversas iniciativas fragmentadas —como el Registro de Intereses (Ley 2/1996), la Oficina de Transparencia y Control del Patrimonio (Ley 25/2006) o la Oficina de Evaluación Pública (Ley 4/2011)—, pero el legislador reconoció que dichas actuaciones no eran suficientes y que permanecían dispersas, limitadas al ámbito autonómico y sin integrar los niveles insular y municipal. La OIAB se creó y confinguró, por tanto, como una respuesta a esa insuficiencia estructural, introduciendo un órgano especializado con funciones preventivas, de control y de investigación, adscrito al Parlamento balear para aparentemente reforzar su legitimidad institucional.

En cuanto a la AVAF, su origen legislativo es paralelo y responde a un diagnóstico similar, habida cuenta de la situación de la Comunidad Valenciana en el año 2015 (Fernández-González, 2025). La Ley 11/2016, de 28 de noviembre, parte de la constatación de que las prácticas corruptas habían

alcanzado en la Comunidad Valenciana una dimensión estructural que exigía respuestas institucionales. El legislador valenciano enfatizó sobre la necesidad de crear una autoridad independiente encargada de la prevención, la detección y la investigación de irregularidades, así como de la protección integral de las personas denunciantes. La AVAF, por lo tanto, surge en un contexto autonómico profundamente marcado por casos de corrupción de alto impacto, por lo que su creación se interpreta como un giro institucional hacia una cultura de integridad y un refuerzo del control público, en coherencia con los estándares de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (arts. 6 y 36) y las recomendaciones de la OCDE, tras el Pacto del Botànic (Rodríguez-Flores, 2020).

El caso español reproduce parcialmente los patrones de buenas prácticas de las agencias recomendadas por OCDE (2008), aunque con las limitaciones de un diseño autonómico y no penal. Tanto la AVAF como la OIAB están concebidas como autoridades con potestades de investigación administrativa, pero carentes de atribuciones penales, de manera que deben remitir los indicios de delito al Ministerio Fiscal. La investigación realizada por Capdeferro (2020) sobre la Oficina Antifraude de Cataluña —modelo precursor del sistema español autonómico— confirma que estas autoridades desempeñan un papel esencial en la detección temprana de irregularidades que, sin su intervención, no emergerían ante órganos tradicionales, dado que estos carecen de la capacidad o el mandato para identificar conductas contrarias a la integridad más allá de la estricta legalidad formal. Este enfoque preventivo-investigador, que vincula la inspección con el análisis de riesgos sistémicos, constituye una de las fortalezas del modelo.

Respecto a las capacidades sancionatorias tanto la AVAF como la OIAB podían imponer sanciones por incumplimiento del deber de colaboración, obstrucción o represalias contra informantes, pero no por corrupción en sentido estricto. La Oficina Antifraude Catalana (OAC) ha insistido durante años —como demuestra Capdeferro (2020)— en la necesidad de que las ACAs dispongan de potestad sancionadora asociada a infracciones específicas vinculadas a la integridad pública, pues la ausencia de estas competencias reduce significativamente el impacto final de las investigaciones y genera un vacío entre la detección de irregularidades y la reacción institucional necesaria para corregirlas

### **3.2. Características y trayectoria**

La Agencia Valenciana Antifraude puede caracterizarse como una autoridad de integridad híbrida, con capacidad de investigación administrativa, pero con vocación eminentemente preventiva y coordinadora. En el esquema de

la OCDE<sup>12</sup>, se situaría entre el modelo de institución preventiva y de coordinación y el modelo de *law-enforcement* administrativo, constituyendo un ejemplo de agencia intermedia adaptada al contexto autonómico español: aparentemente independiente, con competencia sancionadora económica, pero con funciones de alerta, investigación preliminar, formación y promoción ética. En un mismo orden actuaba la extinta OIAB, que constituye también un modelo mixto o intermedio combinando los diversos propósitos de los tres modelos propuestos por OCDE en el año 2008. El objetivo de dicha autoridad: prevenir, detectar y disuadir la corrupción mediante la promoción de la ética pública, la transparencia y el control de conflictos de interés, manteniendo siempre una relación de cooperación y respeto competencial con la autoridad judicial y el ministerio fiscal<sup>13</sup>.

La AVAF presenta una estructura organizativa claramente definida en la Ley 11/2016, articulada en torno a la Dirección, los servicios de investigación, las unidades de prevención, las áreas de protección del informante y los servicios jurídicos, todo ello bajo dependencia orgánica de Les Corts pero con "plena independencia funcional" (art. 1.1; art. 2). Este diseño parece alinearse con el mandato del artículo 36 UNCAC, que exige órganos "especializados" en investigación y dotados de independencia suficiente para evitar presiones indebidas, así como con los estándares recogidos por la OCDE para agencias de integridad de modelo mixto, que combinan funciones preventivas, investigadoras y de coordinación. Según el Handbook of Good Practices, redactado por Oksana et al (2023) la AVAF constituye un "caso único en Europa" por su capacidad de actuar a escala subnacional con un organigrama propio y especializado que evidencia un reparto funcional entre áreas de investigación, prevención, asistencia jurídica, protección del denunciante y tecnologías de análisis de datos. Esta configuración responde al modelo híbrido (Chetty y Pillay, 2017), en el que la independencia formal se combina con una estructura robusta de investigación administrativa, aunque sin facultades penales directas.

Por su parte, la OIAB fue diseñada —según su Ley 16/2016— como un órgano público con personalidad jurídica propia, adscrito orgánicamente al Parlament balear y dotado de independencia funcional para investigar, prevenir y fomentar la integridad pública (arts. 1–6). Su estructura reproducía el esquema común de las autoridades de integridad europeas: Dirección,

---

<sup>12</sup> Vid. OCDE (2008), situándose estos modelos entre las páginas 32 y 36 del mismo informe.

<sup>13</sup> Art. 5 de la disposición derogada Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.

unidades de investigación, servicios de prevención, asesoría jurídica, registro de declaraciones de intereses y una unidad de apoyo administrativo. La Exposición de Motivos subrayaba que su creación respondía al art. 6 de la CNUCC y a los principios europeos de organismos especializados con autonomía, destacando que la OIAB debía integrarse en un "sistema de coordinación con los órganos de control existentes", como la Sindicatura de Cuentas o el Síndic de Greuges, evitando solapamientos competenciales. En este sentido, su diseño institucional se ajustaba también a la Implementation Guide for ACAs, que recomienda estructuras con capacidad operativa estable, dirección designada por el Parlamento y la protección garantizada frente a interferencias políticas, además de recursos suficientes para ejercer funciones de investigación, análisis de riesgos y educación cívica.

A partir de ambos casos podemos observar como la fragmentación institucional de la lucha contra la corrupción responde a la estructura territorial del Estado, donde las agencias autonómicas de integridad actúan como instrumentos de gobernanza ética más que como cuerpos coercitivos (Vaquero y Cadaval, 2024: 130), tal y como se desprende de lo observado de la AVAF y la OIAB. En este sentido, sin embargo, la creación de la AIPi – que no presenta las mismas funciones que estas autoridades estudiadas – viene a responder una petición de la Directiva 2019/1937, pero no a solventar el problema de falta de recursos o independencia por parte de las autoridades regionales.

En la práctica, la trayectoria operativa de ambas agencias muestra cómo estas entidades han debido adaptarse a un ecosistema institucional caracterizado por límites competenciales, problemas de cooperación interadministrativa y un marco jurídico en constante evolución. La AVAF, por ejemplo, ha desarrollado progresivamente herramientas de análisis de riesgos, mecanismos de protección del informante y protocolos de colaboración interinstitucional, configurándose como un actor relevante dentro del sistema valenciano de integridad, pero también como ejemplo internacional (Oksana, et al 2023). La OIAB, en cambio, experimentó una evolución más irregular, marcada por períodos de intensa actividad investigadora seguidos de tensiones institucionales que culminaron en su supresión.

### **3.3. ¿Agencias modelo o símbolos de fragilidad institucional?**

En la literatura comparada, agencias que han sido ejemplo en los informes de OCDE del año 2008 en materia de buenas prácticas, como son la de Singapur o la ICAC en Hong Kong o la ANAC en Italia (León Alapont, 2024) surgen históricamente en contextos de una corrupción estructural, débil

capacidad policial y escasa confianza pública (Schedler et al, 1999: 219-222). En el caso español, hemos tenido altibajos en cuanto a los datos referentes a la percepción de la corrupción, siendo el año 2025 en el que Transparencia Internacional ha indicado la caída de posiciones – nuevamente – de España en cuanto a la preocupante situación en la que nos hallamos (Fernández-González, 2025).

A la pregunta de si son eficaces o no las agencias anticorrupción no es difícil contestar si analizamos los resultados de las Memorias de trabajo publicadas. A través de una revisión sistemática en la que hemos valorado las i) denuncias presentadas en las autoridades valenciana y balear; ii) las investigaciones iniciadas en base a las denuncias; y, las iii) investigaciones finalizadas, podemos extraer información de interés al objeto de estudio.

Concretamente, por un lado, en el caso que nos atañe respecto a la Oficina balear y la valenciana, con destinos diversos, encontramos a una ya extinta autoridad como es la balear; y, por otro lado, a la AVAF como agencia modelo para la propia Comisión Europea. En el propio manual de buenas prácticas de combate a la corrupción, se señalaba entre otras autoridades nacionales de países como Eslovaquia, Finlandia, etc., que la AVAF era un ejemplo único de éxito como autoridad regional (Oksana, et al., 2023: 16). Tanto para la Comisión Europea como para organismos como Transparencia Internacional, la autoridad se presentaba como una agencia modelo a tener en cuenta, incluyéndose además entre las autoridades que firmaron acuerdos de colaboración con otras autoridades regionales, entre ellas la Oficina Andaluza (OAFF) y la colaboración en la creación de la Agencia de prevención y lucha contra el Fraude de Castilla y León<sup>14</sup>.

Para tratar de entender y aproximarnos a una idea sobre lo frágil que puede llegar a ser una institución, antes debemos atender a los datos que se extraen de las memorias de trabajo de ambas instituciones respecto a lo más elemental de estas autoridades: las denuncias, la apertura de diligencias de información y las conclusiones extraídas de dichas diligencias.

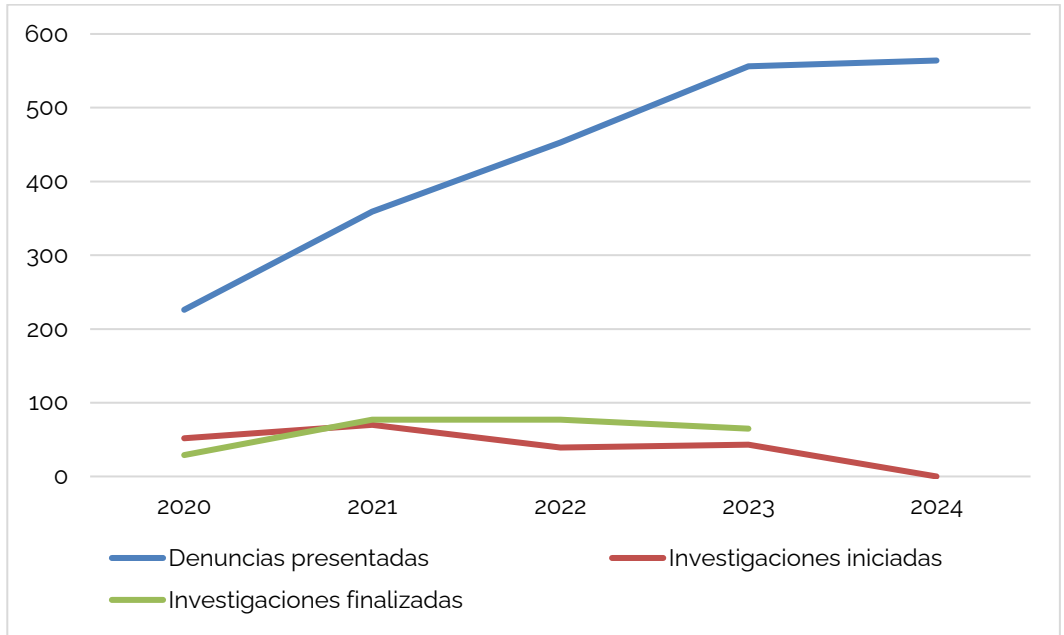
### 3.3.1. La evolución de la AVAF

---

<sup>14</sup> Dicha colaboración no solo se ha podido comprobar en los diversos encuentros anuales que se sucedían en el ya conocido Congreso Internacional de Transparencia, sino que, además, se realizan comunicaciones públicas como en la Junta de Castilla y León, donde se informa de que el propio equipo de la AVAF asistía a reuniones para la creación de la ya existente Autoridad de Protección al denunciante de Castilla y León. Más información: [https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1281372\\_051501/NotaPrensa/1284984007316/Comunicacion](https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100Detalle/1281372_051501/NotaPrensa/1284984007316/Comunicacion) [última consulta el 25 de noviembre de 2025].

Desde el ejercicio 2020 hasta 2024, la actividad de la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF) ha experimentado una evolución claramente ascendente en cuanto al número de denuncias presentadas, aunque con una tendencia descendente en la apertura y resolución de investigaciones.

**Gráfico 1**  
Evolución de la actividad de la AVAF (2020-2024)



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de 2020-2024<sup>15</sup>

No obstante, la actividad investigadora muestra un patrón divergente. Las investigaciones iniciadas alcanzaron su punto máximo en 2021 (70), pero posteriormente experimentaron un descenso sostenido: 39 en 2022, 43 en 2023 y ninguna en 2024. Este fenómeno, según lo que se desprende de la propia memoria institucional de 2024, se debe a la caducidad de expedientes y a los retrasos endémicos en los plazos de tramitación, lo que ha generado un déficit en la fase de instrucción y resolución.

<sup>15</sup> Las memorias que dan construcción a esta gráfica se encuentran disponibles y de acceso público a toda la ciudadanía en la web de Antifraucv, diferenciándose desde el mandato anterior, bajo la dirección de D. Joan Llinares i Gómez, y actualizándose hacia el siguiente mandato de D. Eduardo Beut González. [https://www.antifraucv.es/memorias\\_avaf/](https://www.antifraucv.es/memorias_avaf/) [última consulta el 9 de febrero de 2026].

Esta diligencia se acaba justificando en que en la propia Administración Pública se reconoce que, la estabilidad en el liderazgo y la continuidad de la gestión son elementos relevantes para el desempeño correcto institucional (Hameduddin y Engbers, 2022). Sin embargo, la necesidad de renovar el mandato según el artículo 26 de la ley 11/2016, de 28 de noviembre, que hace posible que el mandato de dirección solo sea de siete años y no renovables, hizo necesario dicho cambio. Concretamente, la Comisión Europea, en su informe alertaba precisamente de que la dependencia del liderazgo de la anterior dirección era, precisamente, una limitación importante para tener en cuenta, alegando a que el futuro de la Agencia dependería en gran medida de la persona que resultare elegida atendiendo a la estructura orgánica de la misma (Oksana, et al., 2023: 189).

En cuanto a las investigaciones finalizadas, por su parte, siguieron un comportamiento estable entre 2021 y 2022 (77 cada año), pero descendieron a 65 en 2023, lo que supone una reducción del 16,9 % respecto al año anterior. El incremento de las competencias y obligaciones regulatorias — como en el caso de la Ley 2/2023 de protección de personas informantes — puede entenderse dentro del marco de la gobernanza de la complejidad, dada la necesidad de que existan organismos externos de recepción de denuncias – como es el caso de la AVAF – y que estos, siguiendo la Ley 2/2023, incorporen medios específicos para suplir aquellas posibles carencias existentes entre los organismos obligados que recoge el artículo 13 de la Ley<sup>16</sup>.

Jalonen (2025) sostiene que los entornos reguladores cada vez más intrincados demandan mayores capacidades de gestión, mientras que Knill et al. (2024) documenta cómo la combinación de regulación pública y privada – respecto a empresas susceptibles de la recepción deriva en un aumento acumulativo de exigencias institucionales. Lourenço (2023) completa esta visión al vincular específicamente la acumulación normativa con el surgimiento de sobrecarga administrativa. En consecuencia, la ralentización de las investigaciones de la AVAF traduce no solo un volumen

---

<sup>16</sup> La norma establece, entre otras obligaciones, la implantación de sistemas internos de información en todas las administraciones públicas autonómicas y locales (arts. 10, 14 y 15), la posibilidad de presentar denuncias ante las autoridades autonómicas competentes (art. 16), la prestación de medidas de apoyo y protección por parte de dichas autoridades (art. 41), y la coordinación obligatoria con la Autoridad Independiente estatal mediante reuniones semestrales y grupos de trabajo conjuntos (art. 42.3). Todo ello configura el modelo de gobernanza cooperativa multinivel en materia de integridad pública, pero también incrementa las obligaciones y competencias regulatorias, entendiéndolo como un aumento de carga laboral, a la par que aumenta la carga compartida entre instituciones (AIPI y AVAF).

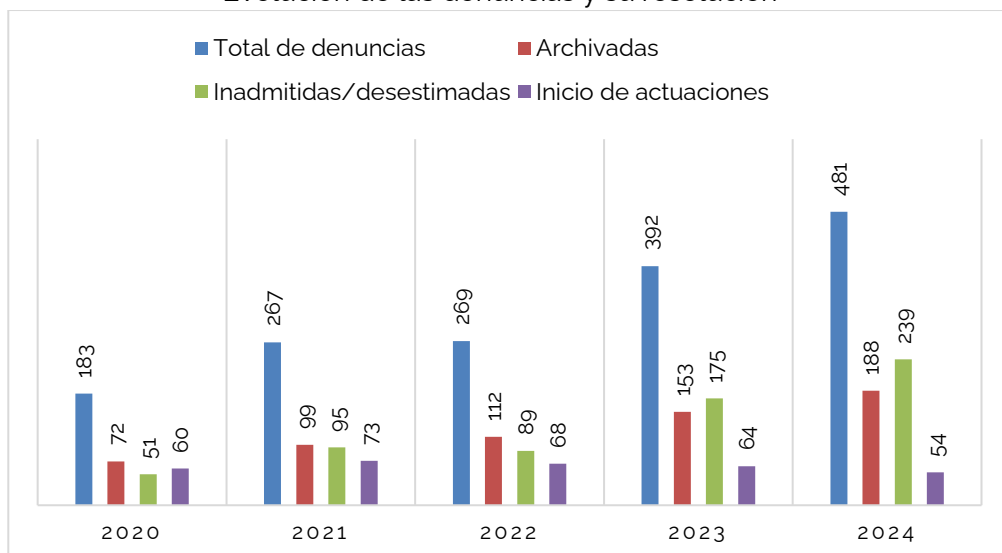
mayor de denuncia<sup>17</sup> – siendo un elemento positivo en cuanto a la confianza institucional – sino un entorno regulatorio más exigente. De acuerdo con Oksana et al. (2023), esto obedece a otra de las limitaciones señaladas por parte de la Comisión Europea, alertando de los riesgos que podría generar los múltiples casos de corto alcance municipal – pequeñas alcaldías – impidiendo una estrategia más amplia.

En conjunto, podemos pensar que, desde 2020, la AVAF no ha reducido su actividad global, sino que ha ampliado de forma constante su ámbito de recepción de denuncias, no implicando la recepción, sino el aumento notable de realización de denuncias por parte de los alertadores de corrupción. Sin embargo, sí parece haberse reducido su capacidad operativa en la tramitación de investigaciones, evidenciando la necesidad de reforzar recursos y mejorar la eficiencia procedimental para evitar la caducidad y los retrasos detectados.

---

<sup>17</sup> Cabe recordar que el aumento de denuncia no implica más casos de corrupción denunciados. En el caso de la AVAF, que recibió 564 denuncias durante el año 2024, el 78% fue resuelto formalmente; el 85% se c erró en fase de análisis preliminar con una tasa de inadmisión del 42%, mientras que solo 66 casos (el 11,7% de los casos) derivaron en una investigación, y 7 de ellos fueron trasladados a órganos externos. Así las cosas, los datos pueden implicar dos fotografías: el aumento de la productividad administrativa alegado en la última memoria por parte de la nueva dirección, o la reducción de la capacidad investigadora efectiva al centrarse la actividad en depuración inicial de expedientes y no en una tramitación sustantiva de los mismos.

**Gráfico 2**  
Evolución de las denuncias y su resolución



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias<sup>18</sup>

De la evolución de las denuncias realizadas en el año 2020 y hasta el 2024, podemos ver un incremento continuo de las mismas, pero a su vez, vemos un aumento de inadmisiones que se puede entender por una posible confusión del propio denunciante ante el organismo que denunciar; una caída del número de investigaciones iniciadas, así como un fuerte aumento de expedientes pendientes por tramitar, especialmente entre los años 2023-2024, donde los retrasos administrativos se han vuelto evidentes, dado que mientras que en el año 2023 las denuncias pendientes representaban un 14% del total de los expedientes abiertos (siendo un equivalente de a 80 expedientes). En el año 2023, los expedientes pendientes ascienden hasta 408 expedientes, lo que supone más de la mitad (al menos un 51%) de los expedientes abiertos en ese ejercicio. La acumulación progresiva de tareas no resueltas, señalada explícitamente en la memoria de 2024 como *retraso endémico*, permite afirmar que el problema ya no es coyuntural, sino que configura un déficit funcional estable, incompatible con un modelo de agencia anticorrupción eficaz y capaz de sostener la confianza pública<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Vid. OCDE (2008)

<sup>19</sup> Vid. El informe realizado por MEGÍAS, A.; GOUVÊA, G.; DE SOUSA, L.; JIMÉNEZ-SÁNCHEZ, F. 2024 Percepciones comparadas de la corrupción en España y Portugal...

El tránsito de denuncias desde la Agencia al sistema judicial o al Ministerio Fiscal podría entenderse como una forma de judicialización de la función reguladora, en la medida en que desplaza el centro de la acción desde la investigación administrativa autónoma hacia la derivación procesal. Esta dinámica es coherente con lo que la literatura ha denominado *juridification of governance* o *judicialization of politics and administration* (Scott, 2004; Tate y Vallinder, 1995), es decir, la transferencia creciente de funciones decisorias y de control al ámbito judicial en detrimento de los espacios administrativos y técnicos. En este contexto, las agencias tienden a reorientar progresivamente sus recursos institucionales hacia tareas de coordinación interinstitucional, canalización de denuncias y aseguramiento del cumplimiento formal, más que hacia una investigación sustantiva propia, configurándose así una forma de “delegación indirecta” de sus competencias materiales (Scott, 2004; Majone, 1997).

Siguiendo estos datos, podemos apreciar que en los organismos públicos se puede experimentar una ‘sobrecarga burocrática’ cuando la acumulación de políticas o solicitudes excede su capacidad operativa. Fernández-i-Marín et al. (2024) advierten sobre la brecha entre la “carga de implementación” y las capacidades administrativas disponibles. Así pues, el caso de la AVAF — con un crecimiento notable de denuncias y simultánea reducción de la tramitación investigadora — puede interpretarse como un ejemplo concreto de este fenómeno, debido a que la sobrecarga laboral aumenta, pero no está acompañada de un incremento de funcionariado público que pueda sostener dicha carga, siendo preciso la contratación o atracción de más personal especializado.

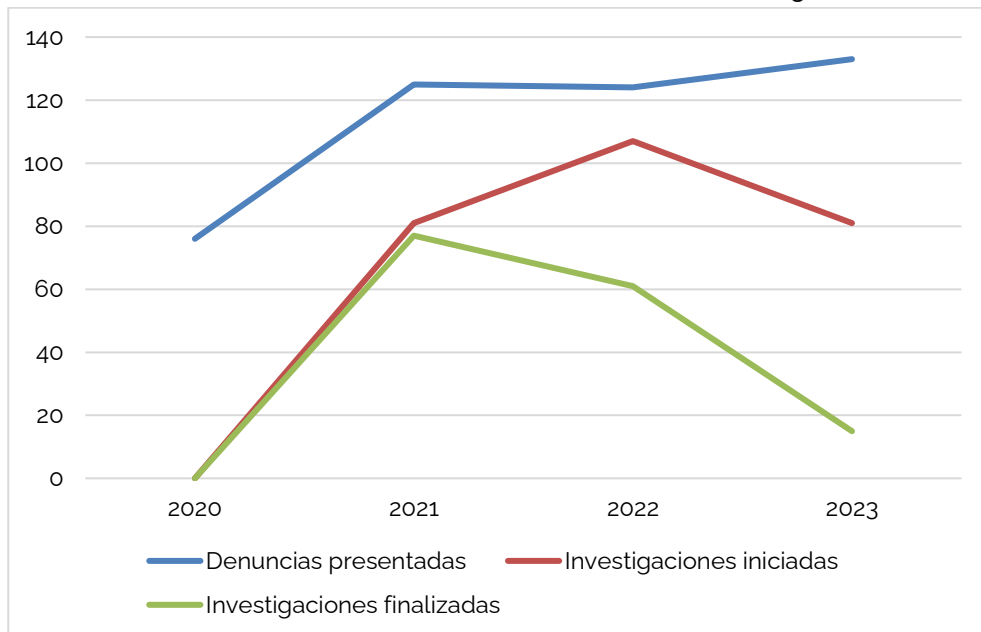
### 3.3.2. La ¿involución? de la OIAB

En el caso de la ya extinta Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de les Illes Balears (OIAB), vimos como en el mes de marzo del año 2024, tras casi ocho años de actividad por parte de la oficina, cerraba debido a “duplicidad de competencias” con la ya creada AIPI (Autoridad Independiente de Protección del Informante).

En referencia a las distinciones de la AVAF, vemos como el patrón de la OIAB es distinto, enmarcándose en tres posibles fases: i) consolidación operativa (2020–2021); ii) máxima actividad procedimental (2022); y iii) desactivación y cierre institucional (2024). Sin embargo, no se dispone de información del año 2024 debido, precisamente, a que el mes de cierre definitivo se dictaminó en el mes de marzo.

En el ámbito de denuncias percibidas por parte de la OIAB, así como las investigaciones realizadas y sus resultados, los datos nos muestran una gran diferencia con la AVAF, sobre todo en cuanto a la similitud de datos.

**Gráfico 3**  
Evolución de la actividad de la OIAB (2020-2023)



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de trabajo de 2017 a 2023 (*no se encuentran publicadas y hay que solicitarlas Conselleria de Treball, Funció Pública i Diàleg Social*).

Si atendemos a la apertura de investigaciones, los datos igualmente invitan a pensar en un desempeño robusto. En 2021 la OIAB inició 81 expedientes, cifra que ascendió a 107 en 2022, lo que supone un incremento del 32 %. La ratio entre denuncias recibidas e investigaciones abiertas —que pasa del 64,8 % en 2021 al 86,2 % en 2022— sugiere una mayor capacidad para depurar la calidad de las comunicaciones, así como una mejora en los mecanismos de análisis previo de verosimilitud. Todo ello, puede también venir como una posible explicación – si bien es cierta que no demostrada – en cuanto a la colaboración de la OIAB con otras autoridades como la AVAF, la OAC (Oficina Antifraude Catalana) y la OAAF (Oficina Andaluza Antifraude).

En contraste con la tendencia descendente observada en la conducta de la AVAF, en los últimos años observables, la OIAB no solo mantuvo la apertura de investigaciones y continuó con el desarrollo de las investigaciones, sino

que además la intensificó a pesar de los diversos contextos de posible cierre. Esto se puede interpretar como una expansión de su capacidad operativa en un año marcado precisamente por la adaptación de todas las autonomías a la Ley 2/2023, especialmente ante la dificultad de que no se había aprobado el Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.

El aspecto más llamativo del desempeño de la Oficina balear se encuentra en la finalización de investigaciones. Aunque para el ejercicio 2021 no se cuenta con cifras agregadas, la memoria de 2022 muestra que los 107 expedientes tramitados ese año fueron igualmente finalizados, alcanzando una tasa del 100 % de resolución. Este dato es excepcional entre las agencias autonómicas anticorrupción y contrasta fuertemente con la tendencia descendente observada en la AVAF, cuya resolución de investigaciones cayó de 77 en 2022 a 65 en 2023. La capacidad de la OIAB para cerrar íntegramente los expedientes de un ejercicio puede sugerir una organización interna eficiente, un equipo técnico estable y sistemas procedimentales suficientemente maduros, elementos que la literatura administrativa vincula con entornos institucionales de alto rendimiento (Mungiu-Pippidi, 2015)

Debido a que dicha autoridad ha terminado su actividad, ante la solicitud de los documentos se envió solo la información de los años 2021-2023, plasmando en la memoria del año 2021 información de la actividad de 2020. De dicho esquema, el desglose de denuncias y su resultado consta en el gráfico 4.

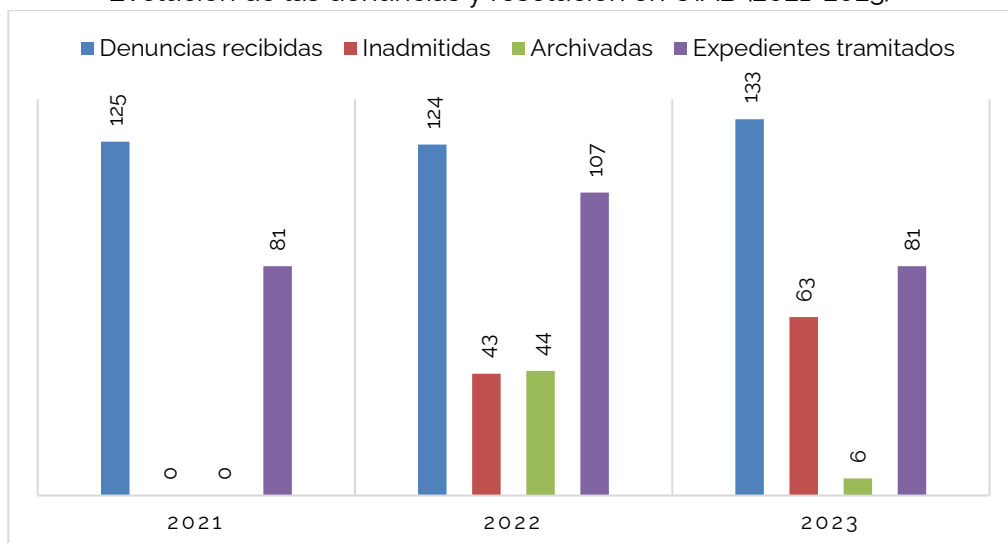
A la luz de estas memorias, la actividad de la OIAB puede mostrar una brecha entre el volumen de denuncias recibidas y su efectiva capacidad anual de tramitación. En el año 2021, la OIAB registró 125 denuncias, de las que solo 81 se transformaron en expedientes, incluyendo los 42 procedentes de ejercicios anteriores (desde su creación hasta el año 2021). En dicha investigación, la situación fue extendiéndose hasta el año 2022, en la que se recibieron 124, tramitándose 107 expedientes, de los cuales 40 de ellos eran atrasadas, en los que casi la totalidad del trabajo se concentró en la resolución de estos: 42 inadmisiones y 44 archivos en la fase de verosimilitud de las denuncias<sup>20</sup> (aspecto interesante para tener en cuenta por parte de las autoridades autonómicas, pero también para la AIPI).

---

<sup>20</sup> Resulta especialmente relevante cuando varios sujetos aportan información sobre un mismo hecho, siendo esta verosímil y pudiendo concentrarse todas las denuncias en un solo procedimiento. No obstante, por razones de protección de datos, no ha sido posible profundizar más en estos hechos.

**Gráfico 4**

Evolución de las denuncias y resolución en OIAB (2021-2023)



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de trabajo.

La cifra de 107 expedientes en un solo ejercicio (el del año 2022) puede resultar elevada no por un incremento real en la capacidad operativa, sino también porque la autoridad se puede haber visto obligada a absorber un volumen inusual de expedientes pendientes, arrastrados desde los inicios de la autoridad. En el año 2023, aunque las denuncias aumentaron a 133, la tramitación de estas descendió notablemente a 81 expedientes, y en 31 expedientes reducidos a 31, persistiendo un patrón similar de cierres por inadmisión de las denuncias. Esto puede indicar un funcionamiento defensivo orientado a descongestionar el sistema más que a impulsar investigaciones sustantivas.

En tal sentido, y como venimos adelantando, la disolución de la OIAB mediante la Ley 2/2024 de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears – que además elimina expresamente el organismo autonómico de lucha contra la corrupción – nos puede mostrar una especie de paradoja institucional: el cese de una autoridad que aparentemente comenzaba a avanzar respecto a los atrasos que mostraba. En la disposición transitoria primera de la norma se dio paso al envío de todos los expedientes de investigación resueltos al Parlamento de las Illes Balears, no especificando el acceso a los mismos por parte de los parlamentarios. En tal sentido, Fernández-González y Vega-Felgueroso (2025) señalan que el acceso a estos expedientes puede perjudicar a la figura de la persona denunciante,

especialmente cuando la denuncia sea confidencial y se haya identificado al sujeto. Por ende, su cierre nos muestra que la independencia, continuidad y visibilidad operativa son factores que hacen refuerzan la posible eficacia de una organización. En esta parte, es pertinente tener en cuenta el cambio de gobierno en julio de 2023, y el cierre efectivo de la OIAB siete meses después, así como la posible incompatibilidad o duplicidad de funciones autonómicas que, aparentemente, el nuevo *Govern* citó como causa de cierre.

Sin embargo, y tratando de acudir a Ponce (2017), entendemos que para valorar la ineficacia de dicha autoridad (OIAB) así como su duplicidad, antes hay que evaluar la situación – en materia de corrupción – en la que se encontraba la Autonomía, y por supuesto, realizar una evaluación objetiva de su operabilidad de forma quinquenal. A través de dicha evaluación de eficacia respecto al problema por el que se creó, y siguiendo los delineamientos propuestos por el autor anteriormente indicado, podemos saber si efectivamente dicha autoridad ha sido creada como “resultado de un ejercicio ponderado (...) conforme a las obligaciones de una buena administración” (Ponce, 2017: 11), y por supuesto, si dicha autoridad continúa ejerciendo su funcionalidad de manera eficaz.

En tal caso, la desaparición institucional implica, de hecho, una pérdida de ese componente de continuidad, debilitando el papel que la OIAB podría haber desempeñado para cerrar la brecha entre denuncias y resultados de investigación en el ámbito autonómico, pero, sobre todo, minando la confianza ciudadana.

#### **4. Conclusiones**

De este análisis podemos extraer que la eficacia de las agencias autonómicas anticorrupción en España no depende exclusivamente de su diseño formal, sino de su capacidad real para sostener en el tiempo una estructura operativa estable, protegida frente a interferencias políticas y dotada de los recursos necesarios para cumplir sus funciones. La supresión de la OIAB en 2024 es un vivo ejemplo de este riesgo con claridad: una agencia puede desaparecer por simple voluntad parlamentaria, sin evaluación de impacto institucional ni análisis coste-beneficio, lo que reduce la credibilidad del modelo y evidencia la falta de blindaje estructural. Su eliminación puede mostrarnos los límites de un sistema donde la continuidad de los organismos de integridad depende de mayorías coyunturales y no de criterios técnicos, pudiendo poner en cuestión la solidez del marco autonómico de integridad.

En cuanto a la AVAF, aunque formalmente no ha sido suprimida, su evolución reciente puede revelar signos inequívocos de debilitamiento institucional. La eliminación del Código Ético, la desaparición de su Consejo Asesor, la reducción de actividades formativas, el descenso de investigaciones iniciadas y la acumulación masiva de expedientes pendientes sugieren un proceso de erosión funcional que, aunque menos abrupto que el cierre de la OIAB, puede resultar igualmente dañino para su misión. Desde un enfoque institucional, esta situación podría interpretarse como un fenómeno de *institutional slow death*: la agencia continúa existiendo jurídicamente, pero pierde gradualmente los recursos, instrumentos y espacios de autonomía que le permitían ejercer su papel de garante de la integridad pública. No se trata, por tanto, de un cierre formal, sino de un proceso de debilitamiento operativo que compromete su capacidad de acción y su legitimidad ante la ciudadanía.

El panorama general que emerge del estudio de ambas autoridades refleja un desafío considerable para el sistema multinivel de integridad en España. La OIAB representa la fragilidad extrema derivada de la dependencia orgánica del parlamento, mientras que la AVAF encarna una fragilidad de carácter funcional: seguir existiendo en el plano normativo, pero privada de elementos esenciales para desarrollar su rol con eficacia. Esta doble realidad obliga a replantear el modelo autonómico en virtud de la AIPI, ya que mantener organismos sin garantías reales de estabilidad, sin blindajes frente a interferencias políticas o sin recursos suficientes puede convertir a estas agencias en estructuras puramente nominales, cuya capacidad transformadora es limitada. Como no, la eficacia de estas entidades no puede desligarse de su entorno político-institucional, ni de la voluntad real de garantizar su independencia a largo plazo.

## 5. Bibliografía

- BENÍTEZ PALMA, E. 2017. "La convivencia entre los Órganos de Control Externo (OCEX) y las Agencias Autonómicas de Prevención y Lucha contra la Corrupción". *Auditoría Pública* (69), pp. 9-18.
- BENÍTEZ PALMA, E. 2018. "El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia)". *Revista española de control externo*, 20(59), pp. 11-42.
- CAPDEFERRO, O. 2020. "The Role of the Anti-Fraud Office of Catalonia in the Fight against Corruption in the Catalan Public Sector. Analysis and Suggestions for Reform to Mark Its 10th Anniversary". *Rev. Catalana Dret Pub.*, 60, 35. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3413>

- CAPDEFERRO, O. 2023. "La autoridad independiente de protección de las personas que informen sobre infracciones normativas". *Canales de información y protección del denunciante en las Administraciones locales: estudios sobre la Ley 2-2023*. Fundación Democracia y Gobierno Local. pp. 211-242.
- CHETTY, J., y PILLAY, P. 2017. "Independence of anti-corruption agencies: a comparative study of South Africa and India". *African Journal of Public Affairs*, 9(8), pp. 105-120.
- CLEMENTE-GARCÍA, T. 2022. "Las agencias de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas: Un posible modelo, la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF)". En ABAD ALCALÁ, L y SERRANO MAÍLLO, M. I. (Dir.), *La integridad en la administración: Contratación pública y lucha contra la corrupción*. Tirant lo Blanch, pp. 95-114
- DE SOUSA, L. 2010. "Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance". *Crime, law and social change*, 53(1), pp. 5-22. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9211-3>
- FERNÁNDEZ AJENJO, J. A. 2019. "Problemas y soluciones frente al uso populista del Estado de Derecho: Agencias anticorrupción y servicios de coordinación antifraude". *Revista internacional de transparencia e integridad*, (9) pp. 1-11
- FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, M. C. 2025. *Análisis criminológico de la persona denunciante de corrupción: especial referencia a la Comunidad Valenciana*. Tirant lo Blanch.
- FERNÁNDEZ-GONZÁLEZ, M. C.; y VEGA-FELGUEROSO, J. 2025. "La confidencialidad de la protección al denunciante versus la transparencia de las instituciones". En ALVES, L. (Dir.) *Instrumentos de gobernanza pública. Presente y futuro*. Colex. pp. 129-150
- FERNÁNDEZ-I-MARÍN, X., KNILL, C., STEINBACHER, C., y STEINEBACH, Y. 2024. "Bureaucratic quality and the gap between implementation burden and administrative capacities". *American Political Science Review*, 118(3), pp. 1240-1260. <https://doi.org/10.1017/S0003055423001090>
- FRIDRICZEWSKI, V.; y RODRÍGUEZ GARCÍA, N. 2023. *En busca de estrategias 360 anticorrupción*. Tirant lo Blanch.

- HAMEDUDDIN, T., y ENGBERS, T. 2022. "Leadership and public service motivation: a systematic synthesis". *International Public Management Journal*, 25(1), pp. 86-119. <https://doi.org/10.1080/10967494.2021.1884150>
- HUSSMANN, K., y HECHLER, H. 2008. "Anti-corruption policy making in practice: Implications for implementing UNCAC". *U4 Brief*, 2008(1).
- JALONEN, H. 2025. "A complexity theory perspective on politico-administrative systems: Insights from a systematic literature review". *International Public Management Journal*, 28(1), pp. 1-21. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2333382>
- KNILL, C., STEINEBACH, Y.; y ZINK, D. 2024. "How policy growth affects policy implementation: bureaucratic overload and policy triage". *Journal of European Public Policy*, 31(2), pp. 324-351. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2158208>
- KWON, J. 2023. "Misconduct Mismanagement: Independent Oversight, Accountability, and the Rule of Law" (Doctoral dissertation, University of Toronto (Canada)).
- LEÓN ALAPONT, J. 2024. "Canales de denuncia externos y protección del informante: una breve comparación entre los sistemas español (A.A.I.) e italiano (ANAC)". *Revista General de Derecho Penal*, 42, pp. 1-53
- LOURENÇO, R. P. 2023. "Government transparency: Monitoring public policy accumulation and administrative overload". *Government Information Quarterly*, 40(1), 101762, pp. 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101762>
- MAJONE, G. 1997. "From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance". *Journal of Public Policy*, 17(2), pp. 139-167.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. 2015. "The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption". Cambridge University Press.
- OECD. 2008. *Specialised anti-corruption institutions: Review of models*. Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OKSANA, H; BEKE, M; WYNARSKI, J y SLOT, B. 2023. *Handbook of good practices in the fight against corruption*. European Commission.
- PONCE SOLÉ, J. 2017. "Las agencias anticorrupción. Una propuesta de lista de comprobación de la calidad de su diseño normativo". *Revista internacional de transparencia e integridad*, 3, pp. 1-13.

- RODRÍGUEZ-FLORES, J. R. S. 2020. "Aquellos días, estas realidades". *interdisciplinARS*, (1), 30-30.
- SANTIVANEZ VIVANCO, M. 2013. "Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica". *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (56), pp. 59-98.
- SCHEDLER, A., DIAMOND, L. J.; y PLATTNER, M. F. 1999. "The self-restraining state: power and accountability in new democracies". *Lynne Rienner Publishers*, pp. 217-226.
- SCOTT, C. 2004. "Regulation in the age of governance: The rise of the post-regulatory state". En J. JORDANA y D. LEVI-FAUR (Eds.), *The politics of regulation*. Edward Elgar Publishing.
- TATE, C. N., y VALLINDER, T. 1995. *The global expansion of judicial power*. New York University Press.
- VAQUERO, A., LAGO, S., CADAVAL, M. D., y SÁNCHEZ, P. 2024. "La dinámica de inversión regional en España: un estudio comparativo de las Comunidades Autónomas". *Investigaciones Regionales*, vol. 64. <https://doi.org/10.38191/IIRR-JORR.24.065>
- VAQUERO, A., y CADAVAL, M. 2024. "Modelos y resultados de los organismos territoriales contra la corrupción pública en España ¿Qué lecciones podemos aprender?" *Revista española de la transparencia*, (20). <https://doi.org/10.51915/ret.358> pp. 125-155.
- WOOD, A. K., y LEWIS, D. E. 2017. "Agency performance challenges and agency politicization". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4), 581-595. <https://doi.org/10.1093/jopart/mux014>