

Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción



GOBIERNO
DE ESPAÑA

REFUGIO, REFUERZO Y REFORMA

09/07/2025

RESUMEN EJECUTIVO

La corrupción es una de las mayores lacras que enfrentan las sociedades democráticas. Las distintas Administraciones tienen el deber de hacer todos los esfuerzos necesarios para prevenirla y castigarla una vez es detectada. Durante los últimos años el ejecutivo ha aprobado más de 30 medidas para dotar de mayor transparencia a las instituciones públicas y combatir la corrupción. La aprobación de una Ley para proteger a los informantes y de una Autoridad Independiente, el impulso de un Plan de Acción por la Democracia con medidas dirigidas a fortalecer el Estado de Derecho y luchar contra la corrupción y la creación de dos nuevas fiscalías de Sala especializadas son buen ejemplo.

El Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción da cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Ley de Protección del informante y despliega una estrategia de acción en materia de transparencia, buen gobierno de las Administraciones y combate a la corrupción. Su elaboración se basa en las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), de la OCDE y de la Comisión Europea. Asimismo, incorpora valiosos aportes de la sociedad civil, a través del trabajo conjunto con el Foro de Gobierno Abierto, y de expertos de la División de anticorrupción e integridad en el Gobierno de la OCDE. **Se divide en 5 ejes:**

El primer eje se centra en la prevención de la corrupción para reducir su incidencia. Se creará una Agencia Independiente de Integridad Pública como órgano central de prevención, supervisión y persecución de la corrupción y se fomentará la creación de mapas de riesgo de integridad. El eje incluye el impulso de la Ley de Administración Abierta para fomentar la participación ciudadana en la prevención de la corrupción y de la Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés que amplíe el control de estos grupos en la fase prelegislativa. Además, prevé exámenes aleatorios del patrimonio de los altos cargos, transformar el portal de contratación para usar nuevas herramientas informáticas y aumentar el control sobre la financiación y la actividad de los partidos.

El segundo eje pone el foco en garantizar la protección efectiva de las personas que informan sobre irregularidades y/o casos de corrupción. España ha avanzado significativamente con la aprobación de la Ley 2/2023 y la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, pero es necesario mejorarla, reforzando una mayor protección de los denunciantes e incluyendo mejores canales de alerta, con un régimen sancionador para quien incumpla.

El tercer eje busca una respuesta eficaz ante los casos de corrupción ya detectados. Se reforzarán las capacidades la Fiscalía y del Poder Judicial para investigar, juzgar y castigar la corrupción mediante secciones especializadas en cada tribunal de instancia y más plazas y medios en la Fiscalía Anticorrupción. La Fiscalía llevará la instrucción penal, con mayor autonomía y transparencia, se establecerán mecanismos de control y sanción frente a empresas corruptoras, se potenciará la limitación de contratar a empresas corruptoras (*blacklisting*), se exigirán mecanismos de *compliance* y se modificará el Código Penal con más penas y nuevos delitos contra la Administración.

El cuarto eje aborda la recuperación de los activos procedentes de actividades corruptas como elemento esencial para reparar el perjuicio causado al interés público. Se reforzará la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos y se creará el decomiso administrativo y preventivo. Además del castigo penal, deberán devolverse los fondos ilícitamente obtenidos.

El quinto eje aborda la promoción de la cultura anticorrupción entre la ciudadanía, las empresas y las administraciones mediante formación, campañas sociales y encuestas sobre percepción de la corrupción. Es imprescindible que la cultura de la prevención y lucha contra la corrupción impregne a la sociedad en su conjunto y ayude a identificar y denunciar este tipo de prácticas.

Todas las medidas se seguirán desde un nuevo organismo centralizador para la prevención y lucha contra la corrupción, que ejercerá funciones de coordinación, impulso y supervisión del conjunto.

1. CONTEXTO Y ANÁLISIS.

La lucha contra la corrupción constituye una prioridad ineludible para cualquier Estado democrático de derecho. No existe ningún país que haya conseguido eliminarla por completo de sus instituciones, pero lo que sí debe existir es el afán por tomar las medidas que permitan prevenirla, identificarla y combatirla. Unas instituciones sólidas y una sociedad civil implicada son los dos pilares fundamentales para hacerle frente.

El Gobierno de España está firmemente comprometido con los principios de integridad, transparencia y buen gobierno. En los últimos años hemos avanzado decididamente con la adopción de diversas medidas destinadas a prevenir y sancionar comportamientos corruptos en toda la administración pública. Sin embargo, debemos ir más allá de los esfuerzos realizados hasta la fecha, adoptando un enfoque más ambicioso y mejor coordinado.

El presente Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción está diseñado con el objetivo de consolidar los avances, corregir debilidades estructurales y establecer una hoja de ruta clara de despliegue de medidas que nos permitan seguir avanzando hacia una administración más íntegra y transparente.

El Plan parte de un diagnóstico riguroso de la situación actual, identificando los logros alcanzados, así como las debilidades que aún señalan organismos internacionales especializados en la materia. El documento no solo incorpora propuestas concretas para subsanar estas deficiencias, sino que también establece un mecanismo sólido de seguimiento y evaluación, que contará con la colaboración activa de entidades internacionales de referencia y permitirá actualizar el plan conforme a las necesidades detectadas.

Con este plan, España reafirma su compromiso con una cultura institucional basada en la integridad y la ética públicas, y pretende situarse en la vanguardia de la prevención y lucha contra la corrupción. Un Estado que se percibe como íntegro y honesto es esencial para fortalecer la confianza de la ciudadanía en sus instituciones y para mantener la calidad de nuestra democracia.

Avances de los últimos años en materia de integridad y lucha contra la corrupción.

Desde 2018 se ha actuado en distintos ejes en la prevención y lucha contra la corrupción. En primer lugar, se completó el marco de lucha contra la corrupción en el ámbito privado, ampliando la tipificación de conductas delictivas entre particulares, a través de la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Siguiendo la Tercera Ronda de Evaluación del GRECO, se decidió acometer reformas sobre cuestiones que habían quedado pendientes, como aspectos relacionados con los delitos de corrupción en los negocios. Del mismo modo, la Ley 2/2020, de 27 de julio, por la que se modifica el art. 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrím), permitió extender los tiempos de instrucción en las **macrocausas de corrupción y establecer un nuevo marco normativo para instrucciones complejas**.

En 2022, introdujimos por primera vez en el ordenamiento jurídico español el delito de **enriquecimiento ilícito e injustificado de los cargos públicos, a través de la Ley Orgánica 14/2022 de 22 de diciembre**. Lo hicimos siguiendo las recomendaciones internacionales y europeas (p.ej., la de Naciones Unidas a través de la Convención contra la Corrupción del año 2003; o la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 20 de noviembre de 2008, relativa a la creación de un delito que penalizase la posesión de bienes injustificados) y sumándonos a países como Francia, Luxemburgo, Portugal o Lituania, que ya habían introducido este delito en sus respectivas legislaciones.

Finalmente, en 2023, se aprobó la **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 (“whistleblowers”)** para dar garantías a quienes denuncien prácticas corruptas u otras infracciones. No podíamos permitir que se produjese un efecto disuasorio sobre quienes demuestran un comportamiento cívico y de clara utilidad pública o que se tuviesen que enfrentar a consecuencias penosas por ello.

Este afán reformista ha tenido continuidad durante la presente legislatura. En este sentido, se ha aprobado el **Plan de Acción por la Democracia**, con 31 medidas para combatir los riesgos que amenazan la democracia y fortalecer las instituciones y el Estado de Derecho en España, que incluye algunas medidas de lucha contra la corrupción.

Asimismo, se ha aprobado el **Proyecto de Ley para regular los grupos de interés (lobbies)**, actualmente en tramitación parlamentaria, que crea un registro público e introduce la figura de la “huella normativa” para controlar sus actividades.

Por otra parte, se ha impulsado el **Sistema de Integridad de la Administración General del Estado**, que regula la transparencia e integridad de empleados públicos y altos cargos e incluye: un código de buena administración, un código de buen gobierno, un mecanismo de gestión del riesgo de integridad, un protocolo para canales internos de información y una guía para la gestión de buzones de ética institucional.

En cuanto al **despliegue de los fondos Next Generation EU**, los ministerios gestores del PRTR han creado y actualizado, en cumplimiento de la normativa europea (Reglamento UE 2021/241), **Comités Antifraude encargados de elaborar y aprobar sus respectivos Planes de Medidas Antifraude**. Asimismo, han constituido Unidades de Control Interno alineadas con dichos planes, dedicadas a la elaboración de Planes de Control Interno y a la revisión de expedientes concretos, especialmente aquellos considerados de riesgo de fraude y corrupción. Además, en este mismo marco, se han puesto en marcha declaraciones de conflictos de interés, se han creado mapas de riesgos de integridad, se han adoptado códigos éticos de conducta y declaraciones institucionales antifraude, y se han impulsado canales internos y externos de denuncia específicos para quienes quieran informar sobre posibles infracciones.

También se ha puesto en marcha la **Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.)** en aplicación de lo dispuesto en el Título VIII de la Ley de protección de los informantes, con el objetivo de canalizar la información recibida en relación con prácticas corruptas para su investigación y persecución.

Finalmente, **se han creado dos fiscalías de sala, además de la Fiscalía Anticorrupción**, para amplificar la capacidad de lucha contra la corrupción en el ámbito privado y público (Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre) y se ha **ampliado la plantilla del Ministerio Fiscal con 79 nuevas plazas**. Desde 2018 se ha incrementado el número de fiscales especializados en la lucha contra la corrupción desde los 20 asignados inicialmente, hasta los actuales 35 de las tres fiscalías especializadas, donde trabajan más de 130 personas. Todo ello ha ido acompañado de medidas dirigidas a reforzar la autonomía funcional y la estabilidad institucional del Ministerio Fiscal, consolidando su independencia como pilar esencial del sistema judicial.

Desafíos pendientes en materia de integridad y lucha contra la corrupción:

Pese a los claros avances realizados en los últimos años, **España todavía enfrenta desafíos en materia de prevención y lucha contra la corrupción**. El sistema jurídico español se somete regularmente al escrutinio tanto **del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) como de la Unión Europea**. Además, como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), España se encuentra sujeta a las recomendaciones efectuadas por esta organización en materia de lucha contra la corrupción.

En el ámbito del **Consejo de Europa**, en la **IV Ronda de Evaluación del GRECO**, se cumplieron, total o parcialmente, 10 de las 11 recomendaciones. Desde entonces, se ha cumplido la última recomendación de esta Ronda: la renovación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Asimismo, en la **V Ronda de Evaluación**, nuestro país ha cumplido parcialmente 13 de las 19 recomendaciones gracias, entre otros, a la adopción del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), que el GRECO celebra en su informe. En total, en las dos últimas rondas de evaluación, España ha cumplido, total o parcialmente, con 24 de las 30 recomendaciones y continúa avanzando en la implementación de las restantes.

En esa línea, el GRECO recomienda seguir avanzando en varios sentidos, como serían la transparencia de los puestos de personal eventual asesor de la AGE, la regulación de las relaciones con los grupos de interés, o el fortalecimiento del régimen de incompatibilidades posteriores al ejercicio de funciones públicas.

El sistema jurídico español también se somete al escrutinio regular de la **Comisión Europea** a través del **informe anual sobre el Estado de Derecho**. En el último, correspondiente a 2025, la Comisión reconoce los progresos que se han producido en España tras el desbloqueo de la renovación del CGPJ después de cinco años. Además, la Comisión reconoce que hay avances en el cumplimiento de las recomendaciones acerca de la independencia del Fiscal General del Estado, valorándose favorablemente la propuesta de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal presentada por el Gobierno.

La Comisión Europea estima como positivas reformas e iniciativas legislativas como la Ley de Derecho de Defensa, la reforma del sistema de acceso a las carreras judicial y fiscal, la agilización de los procedimientos judiciales y el esfuerzo realizado en la digitalización de la Justicia. Además, destaca que las medidas del Plan de Acción por la Democracia tienen como objetivo la mejora de la pluralidad y la libertad de los medios de comunicación, aunque apunta que muchas de ellas todavía están pendientes.

En cuanto a áreas de mejora, la Comisión Europea señala en su informe que España debe profundizar en las medidas para luchar contra la corrupción y que, para ello, debemos adoptar una estrategia nacional anticorrupción que tome en consideración las recomendaciones efectuadas por la OCDE y culminar las reformas que están en tramitación parlamentaria, como la Ley de Transparencia e Integridad de las actividades de los grupos de interés.

La **OCDE** destaca que, en materia de conflictos de intereses, España se sitúa en la media en relación con el marco regulador, pero sobresale notablemente en implantación, junto con Francia, Letonia, Lituania y EEUU. Entre las medidas mejor valoradas por la OCDE se encuentran la prohibición de las donaciones anónimas de Estados, empresas extranjeras y empresas públicas a los partidos políticos, y que exista un órgano de supervisión independiente para fiscalizar la financiación de los partidos políticos.

Dentro de los parámetros OCDE, **España forma parte de los países que cuentan con una legislación más amplia en materia de transparencia y uno de los ocho países que han verificado al menos el 60% de las declaraciones de intereses** en los últimos dos años.

Sin embargo, existen retos pendientes que es necesario abordar. España es uno de los cinco países de la OCDE que no cuenta con un enfoque estratégico para mitigar los riesgos de la corrupción (junto con Noruega, Islandia, Irlanda y Canadá). Asimismo, aunque se señala que es uno de los países que aborda el fraude y la corrupción en su marco de control interno, no aplica prácticas de gestión de riesgos en los ministerios u organismos competentes. Finalmente, la OCDE reclama reforzar el control de los grupos de interés.

2. PLAN ESTATAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

El presente plan da **continuidad al trabajo que el Gobierno ha llevado a cabo en estos últimos años y supone un empujón definitivo en la lucha contra la corrupción.** Ha sido elaborado a lo largo del último mes, contando con la opinión de expertos de la sociedad civil y con **los técnicos de la División de anticorrupción e integridad en el Gobierno de la OCDE.** A estas aportaciones se le suma la incorporación de varias propuestas del Foro de Gobierno Abierto (un órgano compuesto de forma paritaria por 64 vocales, 32 en representación de las tres administraciones públicas y 32 en representación de la sociedad civil) y del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa y de la Comisión Europea. Damos cumplimento al compromiso adquirido en la Ley de protección del informante de 2023, que nos exigía desarrollar una estrategia para reforzar la lucha contra la corrupción.

Las propuestas recogidas en este documento se encaminan a desarrollar ese mandato, reflejado en el Plan de Acción por la Democracia. Las medidas se dividen en cinco ejes, que abordan de manera integral todas las fases y actores relacionados con el problema de la corrupción: 1) Prevención de riesgos y gobernanza en la lucha contra la corrupción y control de la corrupción; 2) Protección del informante; 3) Lucha contra la corrupción; 4) Recuperación de activos; y 5) Sensibilización ciudadana ante la corrupción.

Este plan de acción se completará con el despliegue de la **Estrategia Nacional Antifraude**, que debería estar publicada antes de finales de año. Esta estrategia, en la que han trabajado la OCDE y la Intervención General de la Administración del Estado, proveerá del marco de evaluación de riesgos de fraude para todas las administraciones y calendarizará objetivos de cumplimiento en este ámbito.

Adicionalmente, con la finalidad de asegurar una gobernanza transparente y el alineamiento pleno con los mejores estándares internacionales en integridad pública, **el plan contará con un mecanismo de revisión y evaluación externa por parte de la OCDE.** Ello permitirá reforzar la credibilidad de las medidas adoptadas, asegurar el máximo rigor en su implementación, y recalibrar las reformas en función de la información sobre el impacto real de las medidas según se vayan desplegando.

2.1 Eje 1: Prevención de riesgos y fortalecimiento de los controles frente a la corrupción.

La prevención constituye el eje fundamental de cualquier estrategia eficaz de integridad pública. Más allá de las acciones reactivas y sancionadoras, la gestión anticipada de los riesgos de corrupción permite reducir significativamente su incidencia y preservar la confianza ciudadana en las instituciones. Por lo tanto, es imprescindible adoptar un enfoque sistémico que integre el análisis de riesgos en los procesos de planificación, contratación, gestión de recursos humanos y toma de decisiones públicas.

Para ello, proponemos la implementación de las siguientes medidas:

Medida 1: Creación de una Agencia Independiente de Integridad Pública como órgano central de prevención, supervisión y persecución de la corrupción.

El ecosistema institucional español en materia de prevención y control de la corrupción se caracteriza por una alta fragmentación y dispersión de competencias. Actualmente, las funciones relacionadas con la prevención, la transparencia, la integridad y la lucha contra la corrupción están distribuidas entre diversos organismos estatales, empezando por la Intervención General del Estado, pero también el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI), la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) y la Autoridad Independiente para la Protección del Informante. A estos, se suman dos órganos de control externo, como el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía.

La complejidad del sistema se ve acentuada por la existencia de órganos con competencias similares en el ámbito autonómico, lo que introduce un grado adicional de fragmentación. Esta situación genera asimetrías en la capacidad institucional para prevenir la corrupción entre territorios, y debilita la respuesta conjunta del Estado frente a riesgos sistémicos, en particular, aquellos que trascienden fronteras administrativas. Este modelo contrasta con experiencias europeas que han optado por estructuras independientes.

Por ello, se propone la creación de una Agencia Independiente de Integridad Pública. Esta entidad asumiría las competencias clave en materia de prevención, supervisión y planificación en el ámbito de la lucha contra la corrupción y la integridad pública aunando las competencias de varios organismos estatales y estableciendo una coordinación a partir de un mismo eje central.

La creación de esta Agencia supondría, en primer lugar, la realización de un mapeo de organismos y funciones, con el objetivo de desarrollar un proceso de racionalización del ecosistema público de lucha contra la corrupción. Posteriormente se determinarán las necesidades de coordinación, tanto entre las agencias existentes a nivel nacional como las posibilidades de coordinación a nivel autonómico con los organismos descentralizados.

La nueva Agencia debería tener facultades para iniciar investigaciones, supervisar el cumplimiento de normativas clave (contratación pública, lobbies, conflictos de interés, rendición de cuentas) y articular mecanismos de protección para informantes de corrupción. Su puesta en marcha requeriría una reforma legislativa de alcance estructural, que incluyese la modificación de la Ley 3/2015 sobre Altos Cargos, la Ley 9/2013 de Transparencia, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, la Ley 2/2023 sobre protección de informantes, y el Proyecto de Ley sobre integridad en la actividad de lobby.

Medida 2: Extender el uso de mapas de riesgos de integridad a todos los fondos públicos, con un enfoque sistémico y preventivo.

Se propone extender a todo el sector público el uso de los mapas de riesgos de integridad, partiendo del modelo ya implementado para los fondos europeos Next Generation y alineado con la metodología del OECD Public Integrity Framework. Este enfoque permite identificar, evaluar y mitigar los riesgos que pueden comprometer la integridad pública, aplicando criterios de proporcionalidad y coherencia institucional. Esta es una herramienta fundamental para minimizar los riesgos de corrupción en los procesos de contratación pública, ya que permite a los diferentes organismos identificar los factores de riesgo adaptados a su contexto de actividad y proponer soluciones adaptadas a dicho contexto.

La hoja de ruta para su implementación se estructurará en tres fases:

1. **Fase piloto** en un conjunto representativo de entidades públicas de distintos niveles y sectores.
2. **Evaluación y ajuste metodológico**, sobre la base de los resultados y aprendizajes del piloto.
3. **Despliegue gradual y obligatorio**, acompañado de un calendario claro, metas intermedias y criterios homogéneos para todo el sector público.

La metodología de los mapas deberá cubrir tanto **riesgos específicos** (contratación, subvenciones, licencias o autorizaciones), como **riesgos transversales** (conflictos de interés, captura institucional, discrecionalidad sin control o ausencia de trazabilidad).

Una novedad clave será la incorporación de la dimensión de comportamiento humano, tal y como propone la OCDE. Esto implica analizar de qué manera factores psicológicos y sesgos cognitivos —como el exceso de confianza, la normalización de conductas inadecuadas o la presión del grupo— pueden influir en decisiones individuales que comprometan la integridad institucional. Este enfoque permitirá diseñar intervenciones más eficaces, orientadas a la prevención desde el diseño de entornos de decisión más seguros, transparentes y responsables.

Todo el proceso será coordinado por la futura Agencia Independiente de Integridad Pública, que liderará la capacitación del personal, la publicación de guías técnicas y la creación de una plataforma digital para el seguimiento, actualización y evaluación continua de los mapas de riesgos.

Con esta medida, España se alinea con las mejores prácticas internacionales en gobernanza pública, apostando por un modelo de integridad basado en el conocimiento, la anticipación y la mejora continua.

Medida 3: Impulsar la aprobación de la Ley de Administración Abierta y fomentar un sistema de participación ciudadana en la prevención de la corrupción.

Esta ley consolidará los avances en gobernanza abierta para fomentar la confianza ciudadana en las instituciones. La ley incorpora las conclusiones alcanzadas por el Foro de Gobierno Abierto.

Para ello, se promoverán medidas de transparencia de la actividad pública, como la publicación en el nuevo Portal de Transparencia de la Administración del Estado de: información sobre contratos, convenios y subvenciones; presupuestos y cuentas anuales de entidades públicas; retribuciones del personal; declaraciones de bienes; y la agenda institucional de altos cargos, entre otros. Asimismo, promueve medidas para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública como un derecho básico de la ciudadanía.

Por otra parte, la ley definirá los principios de buen gobierno y de buena administración, y promoverá la sensibilización y formación del personal al servicio de las AAPP en relación con estos dos conceptos. El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desarrollará el plan de formación, a partir del marco de competencias en integridad del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE).

En relación con las medidas de prevención de conflictos de intereses, incluirá la obligación del personal empleado público de informar de estos conflictos y de denunciar posibles casos de fraude, y la obligación de las AAPP de adoptar medidas de detección y prevención. Además, el personal alto cargo deberá cumplir con varias obligaciones, entre ellas la dedicación exclusiva, limitaciones de ejercicio de actividades privadas tras el cese, realizar la declaración de bienes y someterse a un examen patrimonial al final de su mandato. Algunas de estas medidas serán también aplicables al personal eventual miembro de gabinetes que realiza tareas de confianza y asesoramiento especial y al personal directivo de la AGE.

La ley también promoverá la participación ciudadana y la colaboración con la sociedad civil en los asuntos públicos, especialmente a través de instrumentos de consulta pública, procesos de deliberación participativa, órganos colegiados con representación de las organizaciones de la sociedad civil, el Foro de Gobierno Abierto o la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto.

Asimismo, la ley contendrá medidas de impulso a la rendición de cuentas; definirá las unidades, comités y similares encargados de la transparencia y buen gobierno, con foco en el CTBG; y detalla el régimen sancionador en respuesta a los incumplimientos de deberes establecidos en los diferentes apartados de la ley, atribuyendo al CTBG la competencia para imponer multas coercitivas.

Componente 3.1: Implantar pactos de integridad y sistemas de auditoría ciudadana.

Para mitigar los riesgos de corrupción en contratos de alto impacto del sector público, Transparencia Internacional desarrolló la figura de los “pactos de integridad”. Constituyen un mecanismo por el que se suscribe un acuerdo o contrato entre los licitadores de un procedimiento de contratación y un tercero neutral, que será independiente y libre de conflictos de interés. El objetivo es garantizar que las autoridades y los licitantes actúen dentro de los límites establecidos por la ley, atiendan los riesgos de corrupción y promuevan la confianza pública en relación con un proyecto concreto.

Los pactos de integridad implican el establecimiento de un sistema de monitoreo, acceso a la información, transparencia e intervención de un tercero independiente a lo largo de todo el proceso, desde el diseño inicial hasta la implantación completa, lo que constituye tanto la clave de este instrumento como de la obtención de buenos resultados.

Los pactos de integridad se han desplegado en 32 países a nivel internacional, 14 de ellos de la UE. Destaca el caso de Italia, donde la ANAC los ha aplicado al Plan de Recuperación del país y de forma extensiva a numerosos contratos. En España se han desarrollado en casos puntuales.

Proponemos aplicar pactos de integridad a nivel estatal a aquellos contratos del sector público que se determinen de forma acordada con el Foro de Gobierno Abierto, el CTBG, el Tribunal de Cuentas, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación (OIReScon) y el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA). Se aplicará a aquellos contratos susceptibles de prácticas colusorias o de corrupción. Se implantarán dos modalidades: una en las que el tercero independiente será el CTBG, o la futura Agencia Independiente de Integridad Pública, y otra donde lo serán entidades integrantes de la sociedad civil. El OIReScon actuará como organismo asesor y de asistencia técnica en el despliegue de los pactos.

Asimismo, se pondrán en marcha mecanismos efectivos de participación ciudadana directa en los procesos de auditoría pública. Entre ellos, destaca la implementación de auditorías ciudadanas sobre contratos con alto riesgo de corrupción, seleccionados de manera aleatoria o conforme a criterios objetivos de riesgo. Estas auditorías permitirán a la ciudadanía presentar informes de evaluación, quejas o sugerencias sobre las fases de licitación, adjudicación y ejecución contractual. Para garantizar que esta participación sea útil, responsable y contribuya realmente a la mejora institucional, será necesario acometer reformas en la Ley de Contratos del Sector Público y en la Ley de Transparencia, fortaleciendo así el marco legal que sustenta el control democrático y la rendición de cuentas.

Componente 3.2: Incluir exámenes adicionales aleatorios de la situación patrimonial de los altos cargos con carácter anual durante todo el mandato.

Se propone ampliar los controles a los altos cargos, tanto aquellos motivados por indicios fundados como los controles aleatorios. Actualmente la Ley 3/2015 que regula el ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado establece que, al finalizar su mandato, los altos cargos deben someterse a un examen de su patrimonio (art. 23), además de tener la obligación de comunicar cualquier modificación sustancial de su situación patrimonial. Este análisis lo lleva a cabo la Oficina de Conflictos de Intereses (dependiente del Ministerio de Transformación Digital y Función Pública) con el objetivo de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y detectar posibles indicios de enriquecimiento injustificado.

En la UE, el código de conducta de los miembros de la Comisión establece que deben presentar, cada 1 de enero, una declaración de intereses actualizada (art. 3). Esta incluye información sobre intereses financieros, actividades profesionales, inmuebles, afiliaciones y participaciones en organizaciones.

La ampliación de los controles se puede realizar mediante una modificación del artículo 23 de la Ley 3/2015 para incluir, además del examen de la situación patrimonial al finalizar el mandato, exámenes anuales y aleatorios con el objetivo de comprobar la existencia de indicios de enriquecimiento injustificado. Esta iniciativa le correspondería a la Oficina de Conflictos de Intereses y podría articularse de dos formas: (1) controles aleatorios anuales, realizados bajo un procedimiento garantista que limite el número total de exámenes y prohíba examinar a una misma persona más de una vez al año; y (2) controles motivados por indicios fundados de enriquecimiento injustificado, que deberán ser debidamente razonados y documentados por la Oficina.

Medida 4: Transformar la Plataforma de Contratación del Sector Público con Big Data e Inteligencia Artificial para prevenir la corrupción.

Se transformará la Plataforma de Contratación del Sector Público en una herramienta de nueva generación, desarrollada con tecnología de código abierto y en colaboración con la sociedad civil. Su objetivo será doble: reforzar la transparencia y prevenir la corrupción a través del uso de Inteligencia Artificial (IA), automatización robótica de procesos (RPA) y analítica avanzada de datos.

Inspirándose en experiencias internacionales, la nueva plataforma permitirá realizar auditorías a gran escala mediante el análisis estadístico de datos abiertos. Esto facilitará la detección de patrones irregulares indicativos de posibles fraudes, y permitirá evolucionar desde un control caso por caso hacia un modelo de supervisión estructural, automatizado y más eficaz.

Uno de los ejes clave de esta transformación será la interoperabilidad. La plataforma incorporará distintas fuentes de información relevantes para la integridad pública: registros de contratación, declaraciones de conflictos de interés, datos sobre lobbies y grupos de presión, sanciones administrativas, y otros sistemas públicos relacionados con la rendición de cuentas. Esta conexión permitirá trazar relaciones, identificar riesgos sistémicos y ofrecer alertas tempranas tanto a las autoridades como a la ciudadanía.

Uno de los ejes clave de esta transformación será la interoperabilidad. La plataforma incorporará distintas fuentes de información relevantes para la integridad pública: registros de contratación, declaraciones de conflictos de interés, datos sobre lobbies y grupos de presión, sanciones administrativas, y otros sistemas públicos relacionados con la rendición de cuentas. Esta conexión permitirá trazar relaciones, identificar riesgos sistémicos y ofrecer alertas tempranas tanto a las autoridades como a la ciudadanía.

Además, se incorporarán mecanismos de auditoría ciudadana, que permitirán a personas y organizaciones sociales acceder, analizar y fiscalizar los procesos de contratación con alto riesgo de corrupción. Para ello, será necesario adaptar el marco normativo vigente, mediante reformas en la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley de Transparencia y la Ley de Procedimiento Administrativo Común.

Con esta medida, España avanzará hacia un modelo de contratación pública más abierto, inteligente e íntegro, donde la tecnología y la colaboración ciudadana serán herramientas fundamentales en la lucha contra la corrupción.

Medida 5: Impulsar la aprobación urgente del Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés y ampliación de sus exigencias en la fase prelegislativa.

El Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, actualmente en tramitación parlamentaria, representa un paso decisivo hacia la regulación integral del lobbying en España. Por primera vez, se establecerá un marco legal que ordena y da visibilidad a las relaciones entre los grupos de interés y las instituciones públicas, en línea con estándares europeos y recomendaciones de organismos internacionales como el GRECO (Consejo de Europa) y la Comisión Europea.

Entre las medidas principales del proyecto destacan la creación de un Registro de Grupos de Interés y la incorporación obligatoria del denominado informe de huella normativa en todo proceso de elaboración legislativa o reglamentaria. Este informe documentará las aportaciones de los actores implicados, aportando trazabilidad y legitimidad democrática a la toma de decisiones públicas. Se contempla además la posibilidad de incluir en este registro los encuentros mantenidos por altos cargos y asesores con representantes de grupos de interés durante la fase de preparación de los anteproyectos normativos.

El contenido de esta ley es el resultado de un proceso intenso de consulta y diálogo con la sociedad civil, expertos en gobernanza y los principales actores afectados por la normativa. Este enfoque participativo ha garantizado un texto equilibrado, ambicioso y ajustado a la realidad institucional española.

Para facilitar el acceso público a esta información y promover el control social, se desarrollará un portal de visualización que permita consultar de forma accesible e interactiva los datos del registro, los informes de huella normativa y los vínculos entre grupos de interés y decisiones regulatorias. La información recogida en esta plataforma se integrará en el proyecto de utilización de Big Data e IA para la prevención de la corrupción.

Para reforzar el alcance de la medida, se propondrá ampliar, en la fase de enmiendas parlamentarias, la obligación de dar publicidad a los encuentros con lobistas por parte de todos los altos cargos del Gobierno y de sus asesores. Asimismo, con el fin de agilizar su aprobación, se instará a la Mesa del Congreso a cerrar cuanto antes el plazo de enmiendas y al Gobierno a solicitar su tramitación por procedimiento de urgencia.

Medida 6: Reforzar el control sobre la financiación y la actividad económica de los partidos políticos.

Se desarrollará un proyecto de ley que modifique la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos, la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General y la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En el marco de este proyecto de ley se establece la obligación legal de todos los partidos políticos, así como de sus fundaciones, que perciban subvenciones o fondos públicos por importe superior a 50.000 euros contraten, con cargo a su propio presupuesto, una auditoría externa e independiente de sus cuentas, realizada por entidades legalmente habilitadas e inscritas en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas (ROAC). Este será un control complementario al realizado por el Tribunal de Cuentas. El incumplimiento de esta obligación, o la emisión de informes desfavorables, podría derivar en la pérdida del derecho a recibir futuras subvenciones públicas, así como a otras sanciones establecidas normativamente.

Con esta reforma se iguala nuestro nivel de exigencia en materia de transparencia con el de países como Alemania, donde los partidos deben presentar informes financieros anuales auditados de forma independiente. En otros países de nuestro entorno, como Francia, se obliga a las formaciones políticas a contar con un auditor externo, y sus cuentas son revisadas por una comisión nacional. En el caso de Países Bajos, los partidos que reciben más de 25.000 euros en subvenciones están obligados a someter sus cuentas a una auditoría independiente y a publicarlas.

Asimismo, los partidos políticos deberán ampliar la información que deben hacer pública en materia de donaciones. Para ello, se reducirá el plazo de publicación de sus cuentas a un mes desde la recepción de la donación y se rebajará el importe económico de la subvención o donación individualizada que está obligados a publicar: de 25.000 a 2.500 euros. Con ello se sigue el ejemplo de los países de nuestro entorno cuyos umbrales de publicación individualizada de las donaciones son más reducidos que en el caso de España: Finlandia (1.500 euros, Dinamarca (2.500 euros o Alemania (10.000 euros. Las formaciones políticas también estarán obligados a publicar las donaciones u otras fuentes de financiación privada destinadas a financiar campañas electorales. Lo deberán hacer antes del inicio de la campaña, en los casos de financiación ya disponible con carácter previo, o al día siguiente a su recepción, si se produce durante su transcurso.

Por último, en este proyecto de ley se endurecerá la legislación sobre la recepción de subvenciones públicas para gastos electorales y las infracciones contables de los partidos políticos. Esta modificación implicaría extender la sanción prevista en el artículo 127.4 de la LOREG a los delitos contra la Administración Pública. Adicionalmente se endurecerán las sanciones previstas en el art. 17 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos relacionadas con las obligaciones en materia de contabilidad que tienen los partidos políticos.

2.2 Eje 2: Protección del informante.

La protección efectiva de las personas que informan sobre irregularidades es un pilar clave en cualquier sistema de integridad pública. Garantizar su anonimato, protegerles frente a represalias y ofrecerles apoyo institucional no solo responde a una obligación legal, sino que también fomenta una cultura de transparencia y responsabilidad. España ha avanzado significativamente desde el año 2023 con la aprobación de la Ley 2/2023 y la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, cuyo presidente fue nombrado en mayo de este mismo año. Sin embargo, es necesario actualizar y mejorar esta ley, garantizando una mayor protección, anterior y posterior, a los denunciantes de casos de corrupción.

Para dar cumplimiento a esta norma, se han constituido canales internos de denuncia en los distintos departamentos ministeriales y existe información pública ampliamente disponible en las respectivas páginas web. Tras la entrada en vigor de la ley, se han desarrollado distintas actividades de concienciación, tanto en el sector público, como en el privado. En este sentido, el Grupo Anticorrupción de la OCDE en su último informe de seguimiento de España, da por cumplidas las recomendaciones relativas a la puesta en marcha de canales internos de denuncia y a la concienciación sobre la ley de informantes en el sector público.

Medida 7: Reforzar las garantías de protección a los denunciantes de corrupción y mejorar la eficacia de los canales de alerta.

La aprobación de la Ley 2/2023 ha supuesto un avance significativo al transponer la Directiva 2019/1937 sobre protección de las personas que informan sobre infracciones del Derecho de la Unión. Esta norma introdujo mecanismos básicos para canalizar y proteger denuncias relacionadas con corrupción y otras irregularidades, especialmente en el ámbito de la contratación pública.

No obstante, existen todavía áreas críticas de mejora. En primer lugar, es necesario revisar en profundidad el diseño y operatividad de los canales internos de denuncia para incorporar aquellas prácticas nacionales e internacionales que han demostrado mayor independencia, accesibilidad y protección efectiva frente a represalias.

Asimismo, se propone incluir la protección de los informantes en la Ley de Enjuiciamiento Criminal para garantizar que aquellas personas que denuncien directamente ante la Fiscalía, la policía o los órganos judiciales, por razón de su actividad profesional, reciban la misma protección que quienes utilizan los canales internos o externos regulados por la ley.

También se reforzarán las garantías legales y materiales para quienes sufran represalias por informar sobre casos de corrupción:

- Las autoridades competentes tendrán la potestad de **anular directamente actos de represalia**.
- Se establecerá el derecho a **indemnizaciones proporcionales al daño sufrido**.
- Se reconocerá como **persona protegida** a toda aquella que haya gestionado canales internos o externos, incluyendo una **extensión de su protección durante 5 años tras el cese de sus funciones**. Para reforzar la cultura organizacional abierta y basada en la integridad, se conectará esta medida con el desarrollo de los Sistemas de Integridad Institucional en el conjunto de las Administraciones Públicas. Se promoverá un entorno que facilite la expresión de alertas éticas, elimine barreras culturales y fomente la confianza en las instituciones, tal como recomienda la OECD Public Integrity Framework.

Además, los canales internos del sector público deberán cumplir con los mismos estándares exigidos a los canales externos: independencia, trazabilidad, capacidad de respuesta y confidencialidad. Estos instrumentos deberán integrarse dentro de sistemas completos de cumplimiento (*compliance*) en el sector privado y de integridad institucional en el sector público. Se establecerá un régimen sancionador claro y proporcional para las entidades públicas que incumplan sus obligaciones.

Finalmente, se asegurará la autonomía de las investigaciones llevadas a cabo por la Agencia Independiente de Integridad Pública (AIIP) o por los órganos autonómicos equivalentes. Las resoluciones sancionadoras deberán respetar las calificaciones de estos organismos, y cualquier discrepancia deberá ser justificada de forma explícita y razonada.

Para garantizar la sostenibilidad del sistema, los presupuestos públicos recogerán una asignación específica vinculada al volumen de investigaciones realizadas y al número de personas protegidas, dotando a la AIIP de los recursos necesarios para cumplir con su mandato adecuadamente.

2.3 Eje 3: Investigar, juzgar y sancionar la corrupción.

La eficacia de la respuesta ante casos de corrupción es esencial para garantizar la rendición de cuentas y fortalecer el Estado de Derecho. Una vez identificadas las irregularidades, actuar con celeridad y firmeza mediante procedimientos sancionadores, ya sean judiciales o administrativos, no solo permite reparar el daño causado, sino que también lanza un mensaje disuasorio a quienes pudieran incurrir en conductas similares. Para ello, es fundamental contar con marcos normativos sólidos, instituciones independientes, recursos y mecanismos de cooperación entre las distintas autoridades competentes que aseguren la aplicación efectiva de la ley y eviten la impunidad.

Medida 8: Reforzar las capacidades del Ministerio Fiscal y del Poder Judicial para investigar, juzgar y castigar eficazmente la corrupción.

Para combatir de forma eficaz la corrupción, es imprescindible dotar al Servicio Público de Justicia de los recursos, la organización y la autonomía necesarias. Por ello, esta medida propone un refuerzo integral de los organismos con capacidad para investigar, juzgar y sancionar con agilidad y rigor los delitos que afectan a la integridad de nuestras instituciones.

Componente 8.1: Crear secciones especializadas en anticorrupción y delitos contra las Administración Pública dentro de los nuevos tribunales de instancia.

Impulsaremos la creación de secciones específicas de anticorrupción con jueces especializados, reforzando la eficacia del sistema judicial en la lucha contra la corrupción y su presencia en todo el territorio. La reciente Ley Orgánica 1/2025, de Eficiencia del Servicio Público de Justicia establece la creación de los tribunales de instancia y prevé que puedan estar integrados por diferentes secciones (Familia, Mercantil, Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, etc.) regulando el ámbito territorial al que extenderán su jurisdicción cada una de ellas, su estructura, su composición y sus competencias.

Países como Alemania, Francia o Reino Unido apuestan por un sistema judicial descentralizado para mejorar su efectividad. La mayor capilaridad del sistema judicial permite mejorar los tiempos de investigación y resolución. En el ámbito de la lucha contra la corrupción, se ha tendido a la centralización de recursos, obviando que su descentralización, con una coordinación adecuada, permite una mayor presencia en el territorio y una capacidad de actuación más próxima al terreno.

Será necesario revisar la Ley Orgánica del Poder Judicial para crear, en los tribunales de instancia, una sección específica de anticorrupción encabezada por un/a juez/a especializado/a, con el apoyo de los órganos nacionales o autonómicos de prevención de la corrupción.

Componente 8.2: Reforzar la Fiscalía Anticorrupción con más medios y personal.

La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada es una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos de especial trascendencia relacionados con la corrupción, la malversación de fondos, los delitos económicos y los ilícitos vinculados a la delincuencia organizada. A través del Real Decreto 1100/2024, enmarcado en el Plan de Acción por la Democracia, se ha ampliado la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, creando dos nuevas unidades especializadas en la lucha contra el fenómeno de la corrupción pública y privada: Delitos Económicos y Delitos contra la Administración Pública.

Se dará un nuevo impulso a la Fiscalía Anticorrupción para reforzar sus capacidades en la lucha contra la corrupción pública y privada. La especialización de la carrera fiscal resulta imprescindible a fin de mejorar la eficacia en la respuesta penal frente a hechos delictivos que socavan el patrimonio público y la confianza ciudadana en las instituciones democráticas. Para ello, se aprobará un nuevo Real Decreto, tal y como ha sucedido en las últimas ampliaciones de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal.

Componente 8.3: Se atribuirá al Ministerio Fiscal la instrucción de los procesos penales, dotándolo de mayor autonomía y transparencia.

Actualmente, la instrucción penal la llevan a cabo los jueces de instrucción. No obstante, al menos desde 2012, distintos ministros de Justicia de gobiernos de diferente signo político han propuesto que la investigación penal la lideren los fiscales. Se trata de modernizar y actualizar la regulación del proceso penal, con el fin de impulsar un modelo de justicia que descansa en la protección del derecho a la tutela judicial efectiva en sus múltiples vertientes procesales (art. 24 de la Constitución Española). A tal fin, se disociarán dos de las funciones de la instrucción penal actualmente concentradas en la figura de los jueces de instrucción: los fiscales asumirán la dirección de la investigación, mientras que los jueces de garantías velarán por el respeto de los derechos de las personas investigadas.

Para que el cambio en el modelo de instrucción suponga una evolución respecto a la situación actual, es necesario introducir mejoras en la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal. Para reforzar la independencia del Fiscal General del Estado (FGE), su mandato será de 5 años y ya no coincidirá con el del Gobierno; no podrá ser destituido discrecionalmente por el Gobierno, sino sólo en caso de incumplimiento grave o reiterado de sus funciones, previo informe del Consejo General del Poder Judicial; no podrá recibir instrucciones del Gobierno, tampoco podrá ser llamado a comparecer ante el Consejo de Ministros y sus comunicaciones con el Gobierno serán públicas y por escrito. En cuanto a la autonomía del Ministerio Fiscal, el nombramiento, ascenso y sanciones de los principales fiscales queda atribuido al FGE; y se reforzará el papel de la Junta de Fiscales de Sala, que podrá imponer su criterio si cuenta con el apoyo de al menos tres quintos de sus miembros. Estas cuestiones están recogidas en el anteproyecto de Ley que modificará el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y en la futura reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que pretende impulsarse.

El modelo de Fiscalía Europea es paradigmático. Es un órgano independiente de otras instituciones de la UE, encargado de investigar los delitos que atenten contra los intereses financieros de la Unión y de ejercer la acción penal contra sus autores y llevarlos a juicio. En España ya hay fiscales adscritos a esta Fiscalía que operan con sus criterios, liderando la investigación penal. En países de nuestro entorno geográfico y jurídico como Francia e Italia, el Ministerio Público dirige la investigación criminal.

Componente 8.4: Se otorgará carácter preferente para las causas que involucren a cargos públicos y ampliaremos los plazos de prescripción del delito.

En 2015, el Gobierno modificó la Ley de Enjuiciamiento Criminal para establecer plazos máximos de instrucción que, en causas complejas, pueden dificultar la rendición de cuentas. Para acelerar estos expedientes de forma efectiva y justa, se reformará la LECrim en dos sentidos. En primer lugar, para asimilar las causas contra cargos públicos en delitos contra la Administración o la Hacienda Pública a las causas con preso. De esta forma, tanto en fase de instrucción, como a la hora de señalar el juicio oral o de revisar los recursos, la causa tendrá carácter preferente y permitirá determinar rápidamente la culpabilidad o inocencia del cargo público.

Por otra parte, se estudiará la creación de un procedimiento sumario y abreviado como el de tutela de los derechos fundamentales para acelerar los trámites y acortar los plazos. Este procedimiento, que sería aplicable en causas de baja complejidad permitiría obtener una resolución judicial inmediata.

Adicionalmente, se propone, a través de una modificación del Código Penal, duplicar los plazos legales de prescripción para los delitos de cohecho y malversación, y detener el cómputo desde la adquisición de la condición de investigado hasta la sentencia firme.

Medida 9: Mecanismos de control y sanción frente a empresas corruptoras.

La corrupción siempre tiene dos caras: los corruptos y los corruptores. No basta con perseguir a quienes, desde lo público, vulneran la legalidad. También hay que actuar contra las empresas y actores privados que diseñan, participan y fomentan estas prácticas. Este eje aborda esa otra cara de la corrupción desplegando una serie de medidas para prevenir, controlar y sancionar la participación del sector privado en esquemas corruptos. La corrupción distorsiona los mercados, socava la competencia leal y perjudica a las empresas que actúan conforme a la ley, afectando a la eficiencia y el buen funcionamiento del sistema económico. Para ello, se refuerzan las sanciones contra las compañías corruptoras, se crea una lista pública de empresas sancionadas y se establece la obligación de contar con mecanismos efectivos de prevención (*compliance*). Tres medidas para enviar un mensaje claro: la corrupción no saldrá gratis, no se podrá ocultar y deberá prevenirse desde dentro.

Componente 9.1: Endurecimiento de las sanciones a empresas corruptoras.

En primer lugar, trataremos de disuadir a las empresas de involucrarse en estas prácticas endureciendo aún más las penas y sanciones por corrupción. Para ello, se proponen dos vías: la posibilidad de imponer multas proporcionales a los ingresos anuales o al beneficio ilícito obtenido, y la inhabilitación obligatoria que les impida obtener subvenciones y ayudas públicas, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social.

Por un lado, el endurecimiento de las sanciones reforzaría ampliamente el sistema actual, que pese a haber sido modificado en 2010 y 2015, en la actualidad tan solo contempla multas por cuotas o proporcionales, suspensión de actividades, clausura de locales, prohibición de contratar con el sector público o intervención judicial (art. 33.7 del Código Penal). En perspectiva comparada, países como Reino Unido destacan por la dureza de su Bribery Act (2010), que contempla multas de hasta el 400% del beneficio obtenido ilícitamente, incluso sobre los ingresos anuales sin límite legal. Para elevar el estándar español a la altura de los países de nuestro entorno, se propone una reforma del Código Penal (art. 33.7) que permita fijar sanciones económicas sobre la base de los ingresos anuales de la empresa corruptora o con horquillas más amplias en función del perjuicio causado. Esta medida ampliará el margen de disuasión y ajustará las penas al tamaño real del actor económico implicado.

Componente 9.2: *Blacklisting*.

En segundo lugar, también se propone mejorar la aplicación del *blacklisting* en nuestra legislación. El *blacklisting* es un mecanismo previsto en la legislación europea (Directiva 2014/24) que permite excluir a una empresa de contratar con la Administración Pública ante condena firme de corrupción, fraude, cohecho o blanqueo, entre otros. En este sentido, se propone reformar el Código Penal (CP) para automatizar la inhabilitación en caso de que una empresa fuera penalmente responsable de delitos de cohecho, tráfico de influencias o malversación, de forma que se le impida obtener subvenciones y ayudas públicas, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social. Además, también podrá incrementarse el límite máximo previsto para esta pena en el art. 33.7.f CP, por encima de los 15 años. Igualmente, España tampoco cuenta con un registro único nacional y público de empresas inhabilitadas. Este registro ya existe en países como Reino Unido, donde facilita además que las empresas puedan quedar excluidas automáticamente. La creación de este registro podría facilitar a las AAPP información sobre condenas previas a estas empresas a la hora de contratar. Por último, la Ley de Contratos del Sector Público prevé la posibilidad de que la evaluación de los criterios de adjudicación sea realizada por un comité de expertos u organismo técnico especializado, aunque esta previsión no es obligatoria en todos los casos (art. 146.3 Ley de Contratos del Sector Público), por lo que su obligatoriedad supondría un avance en este sentido.

Componente 9.3: Mecanismos de *compliance* anticorrupción obligatorios para empresas.

La Ley de Contratos del Sector Público exige un sistema de *compliance* anticorrupción o auditorías periódicas solo para aquellas empresas que han sido condenadas previamente por corrupción, en el supuesto de que quisieran volver a licitar. No obstante, varios países de nuestro entorno exigen este requisito a todas sus empresas. Francia lo exige obligatoriamente a empresas con más de 500 empleados o 100 millones de euros de facturación, incluso fuera de supuestos de contratación pública, y Reino Unido prevé incluso que puedan incurrir en responsabilidad penal en caso de no tenerlo y verse envueltas en procedimientos de corrupción.

Una reforma de la Ley de Contratos del Sector Público podría establecer este requisito como obligatorio, quizás inspirado en el modelo francés (para grandes empresas) o sujeto a condiciones como la intención de contratar con la administración pública. Esta previsión también podría incluir la obligatoriedad de someterse a auditorías periódicas externas de integridad, especialmente en la gestión de contratos de alto riesgo, importe elevado, o consecución periódica de contratos adjudicados a una misma empresa.

Componente 9.4: Incorporar la titularidad sobre participaciones sociales al Registro Mercantil para mejorar la transparencia de las sociedades de responsabilidad limitada.

Se pretende: (1) establecer la obligación de inscribir en el Registro Mercantil todas las transmisiones de participaciones sociales; (2) obligar a las sociedades a depositar electrónicamente de manera anual su libro de socios en el Registro Mercantil; (3) vincular la eficacia frente a terceros de la transmisibilidad de las participaciones a su inscripción registral; y (4) permitir que las participaciones sociales puedan ser dadas en garantía real mediante la inscripción en el Registro de Bienes Muebles.

Estas medidas dotarán de una mayor transparencia a las sociedades de responsabilidad limitada, lo que conferirá mayor seguridad jurídica a todas las transacciones relacionadas con su titularidad y reforzará la integridad en la contratación pública. Con ello se impedirá que personas que ostenten cargos públicos puedan ocultar titularidades de estas sociedades y evitar de esa manera las prohibiciones de contratación.

En la actualidad, el ordenamiento jurídico español no obliga a la inscripción en el Registro Mercantil de la titularidad de las participaciones de las sociedades de responsabilidad limitada. Este extremo queda solo anotado en un registro interno de la propia sociedad (libro de socios) que carece de publicidad, lo que genera obstáculos para conocer la propiedad efectiva de la sociedad, así como, por ejemplo, para embargar dichas participaciones.

En cambio, muchos países de nuestro entorno han optado por mecanismos de transparencia societaria aplicable a las sociedades de responsabilidad limitada, como Italia, Alemania, Francia o Reino Unido. También la Directiva 2015/849, modificada por la Directiva 2018/843, obliga a los Estados miembros a establecer un registro de titularidades reales que alcanza a estas participaciones, aunque con ciertas limitaciones.

La propuesta pasa por superar las exigencias de la normativa europea y abordar la reforma de tres normas internas: la Ley de Sociedades de Capital, el Reglamento del Registro Mercantil y la Ley de Hipoteca Mobiliaria.

Medida 10: Endurecer los castigos y adoptar nuevas medidas contra la corrupción y delitos contra la Administración Pública.

Nuestro Código Penal no tipifica un delito concreto de corrupción, sino que regula diversos delitos que atentan contra la Administración Pública y que son susceptibles de ser considerados como actos de corrupción. En su título XIX se especifican los delitos contra la Administración Pública como son la prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias y la malversación, entre otros.

Varios han sido los países de nuestro entorno que han reformado su legislación para hacer frente, de forma más eficaz, a los delitos de corrupción. Es el caso de Francia, que en 2016 fortaleció su normativa anticorrupción con la Ley Sapin II o Italia en 2012 con la Ley Severino. Portugal modificó su legislación en 2022 para regular con precisión la malversación, incluir un delito de enriquecimiento ilícito y penar conductas como destinar bienes públicos a fines privados sin ánimo de apropiación.

Se propone una modificación del Código Penal para endurecer y adoptar nuevas medidas anticorrupción:

- **Penalización agravada de la obstrucción a la justicia en casos de corrupción.** Agravando un tercio de la pena de privación de libertad y hasta 10-15 años de inhabilitación absoluta.
- Vincular el acceso a beneficios penitenciarios con la **completa restitución de las cantidades obtenidas mediante prácticas corruptas** a las que habría que añadir intereses.
- **Ampliar el plazo de prescripción de la acción penal** contra los delitos relacionados con la corrupción política (como el cohecho, la prevaricación o el tráfico de influencias).
- **Recuperar el delito de administración desleal del patrimonio público.**

2.4 Eje 4: Recuperación de activos.

La recuperación de activos procedentes de actividades corruptas constituye un elemento esencial para reparar el perjuicio causado al interés público. Más allá del castigo penal, la devolución de los fondos ilícitamente obtenidos refuerza la credibilidad institucional y disuade futuras conductas corruptas. Para lograrlo, se requiere de marcos jurídicos adecuados, una coordinación eficaz entre autoridades de distintos niveles territoriales, y capacidades técnicas especializadas que permitan rastrear, embargar y reintegrar estos recursos a las arcas públicas.

Medida 11: Reforzar la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA).

La Oficina de Recuperación y Gestión de Activos es el órgano de la AGE encargado de auxiliar a los órganos judiciales y fiscalías en la localización, entre otros, de ganancias procedentes de la corrupción. En este marco, desarrolla principalmente dos funciones: la averiguación patrimonial y la gestión de bienes embargados, incautados o decomisados. Se creó tras la aprobación de la Directiva 2014/42, transponiéndola a través de una nueva Disposición Adicional sexta en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y su posterior desarrollo en el Decreto 948/2015 que la regula. Actualmente, la ORGA carece de recursos suficientes para realizar sus funciones, con lo que resulta necesario aumentar su presupuesto y personal.

En abril de 2024 se aprobó la Directiva sobre Recuperación y Decomiso de Activos, que prevé que los Estados miembros posibiliten el embargo de bienes o, en caso de condena firme, el decomiso de los instrumentos y productos derivados de una infracción penal, incluso cuando el bien de origen delictivo se haya transferido a un tercero. También enfatiza la cooperación transfronteriza en esta materia entre los Estados miembros. Esta Directiva ha transponerse antes del 23 de noviembre de 2026.

Aunque nuestro ordenamiento jurídico ya posibilita los instrumentos previstos en la nueva Directiva (arts. 127 y siguientes del Código Penal), es necesaria su transposición. Es preciso revisar y reforzar estos mecanismos y dotar de mayores medios a la ORGA, de cara a la gestión de los encargos procedentes del Ministerio Fiscal y de los tribunales. En consonancia con la Directiva, el objetivo ha de ser garantizar la rápida localización e identificación de los bienes de origen delictivo, la cooperación con otras autoridades nacionales y la Fiscalía Europea, la congelación urgente de los bienes en casos transfronterizos o la gestión eficaz de los bienes embargados o decomisados preventivamente. Además, España se compromete a adoptar una estrategia nacional de recuperación de activos en el menor tiempo posible, anticipándonos a la fecha máxima dada por la Directiva (24 de mayo de 2027).

Medida 12: Crear la figura del “decomiso administrativo” o “decomiso preventivo”.

La creación de la figura de decomiso administrativo o preventivo permitiría el decomiso (incautación) de bienes sin que medie condena previa, según permite la Convención de la ONU contra la corrupción (art.54.1, c). La posibilidad de acordar el decomiso sin una sentencia condenatoria en casos de extinción o exención de la responsabilidad penal hace tiempo que está incorporada en nuestro Código Penal incluso en términos más amplios que en los estándares internacionales (art. 127ter CP en la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015). Dicha posibilidad se contempla en el marco de actuaciones o procedimientos penales exclusivamente; otros países de nuestro entorno contemplan posibilidades de decomiso sin sentencia condenatoria penal en otros ámbitos, como el civil o el administrativo.

Italia es el país de referencia en esta materia, al contemplar hasta 4 tipos de decomisos en su legislación. La figura del decomiso adopta diferentes funciones en atención al momento en que se adopta esta medida: puede ser una medida preventiva (anterior a la condena), para evitar un perjuicio patrimonial mayor, una medida de seguridad durante el procedimiento penal, o parte de la pena. En los países de tradición anglosajona (p.ej., EEUU o Reino Unido) existe la figura del civil forfeiture similar a la del decomiso administrativo y que no requiere de intervención judicial previa.

La posibilidad de decomisar bienes en el ámbito no penal cuando exista un vínculo con una actividad delictiva ha sido avalada por el TEDH en diversos pronunciamientos al analizar litigios relativos a las figuras del decomiso civil en Derecho Común o las denominadas *measure di prevenzione* italianas; en este contexto, el Derecho italiano pone el foco en el elemento de la peligrosidad mientras que el Derecho inglés lo hace en el origen de la propiedad más que en el elemento de la culpa. El TEDH ha analizado numerosos casos derivados de los diversos mecanismos de lucha contra el enriquecimiento ilícito derivado del producto del delito que los Estados han puesto en marcha, en el contexto del proceso penal o fuera de este. Por ello, se propone abrir un proceso de reflexión para cambiar el paradigma del decomiso sin sentencia penal, pero vinculado al proceso penal, a un posible decomiso civil, analizando las figuras que al respecto hay en derecho comparado en la UE.

2.5 Eje 5: Promover una cultura anticorrupción y de integridad en la ciudadanía, la administración y la empresa.

La cultura de la integridad no debe limitarse a las administraciones públicas o las instituciones encargadas de prevenir y perseguir la corrupción, sino que ha de permear a toda la ciudadanía. Informar a la toda la sociedad sobre los mecanismos de control existentes, los canales de denuncia y las consecuencias reales de las prácticas corruptas contribuye a reducir la tolerancia hacia estas conductas y fortalece el compromiso colectivo con la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Para ello es imprescindible que todos los servidores públicos estén familiarizados con los mecanismos de lucha contra la corrupción, que existan canales efectivos para la participación ciudadana en el control y supervisión de lo público y se impliquen en el funcionamiento de estos mecanismos, y que los poderes públicos cuenten con información sistemática sobre las percepciones sociales en materia de integridad.

Medida 13: Programas de formación obligatoria y difusión de buenas prácticas en materia de integridad y prevención de la corrupción dirigidos al personal del sector público.

La formación sobre ética pública y conducta adecuada ya existe en algunos ámbitos, aunque suele ser escasa, poco sistematizada o voluntaria. En el caso de las oposiciones, la formación suele centrarse en el comportamiento ético y los contratos públicos.

En Italia, los funcionarios públicos deben realizar formación obligatoria sobre ética y transparencia, prevención de sobornos y conflictos de intereses y protección del denunciante. Esta formación la imparte la Escuela Nacional de Administración. En 2024 el Parlamento Europeo (PE) decidió hacer obligatoria la formación en materia de acoso y conflicto de intereses para todos los eurodiputados. Así, los representantes del PE que no completen estos cursos en seis meses desde su toma de posesión se enfrentarán a sanciones que incluyen inhabilitación para ser elegidos cargos públicos del PE, así como para participar en delegaciones oficiales o negociaciones interinstitucionales.

Para llevar a cabo esta medida se modificaría el Estatuto Básico del Empleado Público y las bases de las convocatorias para exigir dicha formación en el ingreso a los cuerpos públicos. La responsabilidad recaería en el Ministerio de Transición Digital y de la Función Pública. El INAP impartiría seminarios y cursos obligatorios en esta materia dirigidos al personal funcionario, siguiendo el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE), que ya incorpora un marco de competencias en integridad, buen gobierno, y código ético para los empleados públicos. No tiene carácter normativo, pero proporciona directrices a los órganos de la AGE.

En el caso de la formación de los diputados y diputadas sobre conflicto de intereses, esta medida se desarrollaría a través de una modificación del Código de Conducta de las Cortes Generales en el que se incluya la obligación por parte de los representantes públicos de completar una formación sobre esta materia en un plazo determinado y se definan las medidas o sanciones a las que se enfrentarían en caso de incumplimiento. La responsabilidad y elaboración de esta formación recaería en la Oficina de Conflicto de Intereses, adscrita al Ministerio de Transición Digital y de la Función Pública.

Medida 14: Organizar una campaña social para fortalecer la concienciación anticorrupción e informar al público de la necesidad y las posibilidades de reporte de irregularidades en instituciones públicas.

El objetivo de esta medida es doble: por un lado, generar conciencia sobre el problema de la corrupción en la vida pública y sus efectos concretos sobre los derechos, la economía y la confianza ciudadana; y por otro, aumentar el conocimiento y el uso efectivo de los canales de denuncia, cuya existencia hoy es limitada en cuanto a impacto real y alcance, transmitiendo que es un problema para el que existen soluciones. Se impulsará una campaña nacional de comunicación y sensibilización, vinculada a la AIIP, que agrupe y simplifique todos los canales disponibles de alerta y denuncia, que facilite su participación ciudadana a través de los canales habilitados.

La evidencia internacional demuestra que muchas campañas de sensibilización contra la corrupción no solo tienen escaso impacto, sino que pueden resultar contraproducentes si no se diseñan con rigor. Mensajes que enfatizan la magnitud del problema o incluso los avances logrados pueden reforzar la percepción de que la corrupción es inevitable y desmovilizar a la ciudadanía.

Por ello, antes de su despliegue general, todas las piezas de comunicación de la campaña serán sometidas a pruebas experimentales con muestras representativas de la población destinataria. Este procedimiento, basado en métodos científicos de evaluación de impacto, permitirá seleccionar solo aquellos mensajes que generen un efecto positivo demostrado —ya sea en intención de denunciar, en confianza institucional o en percepción de empoderamiento ciudadano—.

Este enfoque de comunicación basada en evidencia garantizará una mejor eficiencia del gasto público, evitará efectos no deseados y contribuirá a construir una cultura de alerta ética eficaz, realista y sostenida, en la que ciudadanía, instituciones y empresas asuman un papel activo en la prevención de la corrupción.

Medida 15: Encuesta anual sobre percepción y experiencia de la corrupción en España.

Se propone que el CIS, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil especializadas, diseñe y lleve a cabo una encuesta anual sobre corrupción que recoja tanto la percepción como la experiencia directa o cercana en distintos ámbitos: vida cotidiana, administración pública y sector empresarial. Esta herramienta permitiría detectar los tipos de corrupción más comunes, los sectores más vulnerables, y analizar aspectos clave como la confianza en las instituciones encargadas de la lucha contra la corrupción o la disposición ciudadana a denunciar estos hechos.

El diseño del cuestionario se someterá a consulta pública a través del Foro de Gobierno Abierto, incorporando las aportaciones de colectivos sociales, académicos, sindicales y empresariales. Así, no solo se fortalece la calidad técnica del instrumento, sino también su legitimidad democrática.

Los resultados de esta encuesta se publicarán anualmente, y serán presentados ante las comisiones parlamentarias competentes en materia de transparencia y lucha contra la corrupción. Esta medida permitirá realizar un seguimiento riguroso del fenómeno, mejorar el diagnóstico institucional y diseñar políticas públicas más eficaces y centradas en la realidad. Hasta la fecha, no se han llevado a cabo encuestas monotemáticas y regulares centradas en cómo perciben los españoles la corrupción. Aunque el CIS ha realizado estudios al respecto, no ha abordado esta materia de forma sistemática, como sí lo ha hecho en opinión pública sobre política fiscal y la percepción de la calidad de la democracia, entre otros.

Transparencia Internacional publicaba el Global Corruption Barometer acerca de la experiencia de los ciudadanos sobre la corrupción en sus países y, en la actualidad, elabora el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que se basa en la opinión de expertos y empresarios sobre la corrupción en el sector público, aunque sin recoger las opiniones ni las experiencias de la ciudadanía.

La propuesta se inspira en una medida de la estrategia contra la corrupción de Letonia, el país con mejor valoración por parte de la OCDE en cuanto a planes estratégicos contra la corrupción y por la integridad pública. Su plan de acción incluye la intención de realizar encuestas públicas para conocer: (i) la interacción de los ciudadanos con la corrupción en varios sectores; (ii) la confianza en la autoridad de prevención y lucha contra la corrupción del país, así como en las autoridades judiciales relacionadas con el tema; (iii) la voluntad de los ciudadanos de denunciar la corrupción; y (iv) la intolerancia de la sociedad frente a la corrupción.

Para llevar esta propuesta a cabo, sería necesario que el Ministerio de la Presidencia haga una solicitud formal al CIS para que se incluya esta encuesta en el plan anual de trabajo de la institución.

3. SISTEMA DE SEGUIMIENTO, EVALUACIÓN Y PARTICIPACIÓN.

El seguimiento de las medidas incluidas en esta estrategia recaerá en la nueva Agencia Independiente de Integridad Pública, que ejercerá funciones de coordinación, impulso y supervisión del conjunto de las acciones adoptadas por las administraciones públicas. Este organismo actuará como nodo técnico y operativo del sistema nacional de integridad, asegurando una implementación coherente, basada en evidencia y orientada a resultados.

Para garantizar la rendición de cuentas y una evaluación constante, se establecerán indicadores verificables para cada medida, así como informes públicos anuales sobre el grado de cumplimiento y los impactos generados. Estos informes incluirán recomendaciones de mejora y alertas sobre posibles desviaciones o riesgos sistémicos.

Además, el conjunto del plan contará con un mecanismo de revisión y evaluación externa diseñado por parte de la OCDE, lo que permitirá incorporar estándares internacionales de integridad pública, reforzar la credibilidad de las medidas adoptadas y asegurar el máximo rigor en su implementación. La OCDE, además, realizará dos informes sobre el desempeño y el impacto del plan.

El plan contará con un periodo inicial de implementación de 12 meses, durante el cual se desplegará toda la infraestructura legal y operativa necesaria para poner en marcha las medidas y sus componentes. Una vez finalizado este periodo, la OCDE llevará a cabo su primer análisis de desempeño. A partir del segundo año, se realizarán evaluaciones periódicas para monitorizar el impacto de las medidas en materia de corrupción e integridad en la administración pública.

Adicionalmente, el proceso será acompañado de forma participativa a través del Foro de Gobierno Abierto, que servirá como espacio permanente de diálogo con la sociedad civil, expertos, medios de comunicación y otros actores relevantes. Este enfoque mixto – institucional, internacional y participativo– garantizará una vigilancia democrática y técnica sobre el avance de la estrategia, fomentará la confianza ciudadana y contribuirá a consolidar una cultura pública de integridad.



GOBIERNO
DE ESPAÑA