TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
ESPAÑA
FORTALECIENDO
LA INTEGRIDAD
100 RECOMENDACIONES PARA
UNA ESTRATEGIA NACIONAL
ANTICORRUPCIÓN
Análisis y observaciones al Plan Estatal de Lucha
contra la Corrupción del Gobierno de España

Transparency International España es el capítulo español de Transparency International, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, al movimiento anticorrupción, a través de alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. Transparency International España se fundó en 2006, con la finalidad de trabajar a favor de la prevención y la reducción de la corrupción en España.

**www.transparencia.org.es**

## Fortaleciendo la Integridad: 100 Recomendaciones para una Estrategia Nacional Anticorrupción

*Análisis y observaciones al Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción del Gobierno de España*

**SEPTIEMBRE DE 2025**

**ISBN:** 978-84-09-76938-4

**Autores:**

- **Prof. Dra. Silvina Bacigalupo Saggese**, Presidenta de TI-E, Catedrática de Derecho Penal, UAM.
- **David Martínez García**, Director Ejecutivo de TI-E.
- **Camila Cella**, Coordinadora de Políticas Públicas de TI-E.
- **Ailén Rubio Arieta**, Investigadora de TI-E.

**Diseño y maquetación:** Álvaro Arribas

Agradecemos a nuestro **Consejo Asesor** por sus aportaciones técnicas, y en especial a la **Prof. Dra. María Pilar Otero González**, Catedrática de Derecho Penal, UC3M, y a **César Nicandro Cruz-Rubio**, profesor asociado, UC3M, así como a **José Miguel Hoyos Ayala**, estudiante del Programa de Prácticas de TI-E y **Patricia Hoyos Salazar**, Responsable de comunicación de TI-E.

Se han tomado todas las medidas necesarias para comprobar la exactitud de la información contenida en este informe. Se considera que toda la información es correcta al 18 de septiembre de 2025. No obstante, **Transparency International España** no puede garantizar la plena exactitud de su contenido ni se responsabiliza por las consecuencias de su utilización para otros fines o en otros contextos. Se autoriza la reproducción total o parcial para uso no comercial, siempre que se cite el nombre completo del documento, autores, año e institución.

Por favor, cite esta publicación de la siguiente manera:

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (TI-E). Fortaleciendo la Integridad: 100 Recomendaciones para una Estrategia Nacional Anticorrupción. Análisis y observaciones al Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción del Gobierno de España. (Autores: Bacigalupo Saggese, S.; Martínez García, D.; Cella, C.; Rubio Arrieta, A.), Madrid (España), septiembre 2025. ISBN 978-84-09-76938-4.

Transparency International España
CIF: G84845361
C/ Fortuny 53, 28010, Madrid, España.
www.transparencia.org.es
Contacto: info@transparencia.org.es

# FORTALECIENDO LA INTEGRIDAD

## 100 RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

**ÍNDICE**


RESUMEN EJECUTIVO 4

RECOMENDACIONES 7

GENERALES 7
ESPECÍFICAS 8

CAPÍTULO 1. HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN ESPAÑA 15

1. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ÁREAS Y ESCENARIOS DE CORRUPCIÓN EN ESPAÑAESPECÍFICAS 17
2. DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL CLARO, COMPREHENSIVO Y MULTINIVEL 17
3. PROCESO ABIERTO, TRANSPARENTE, PARTICIPATIVO E INCLUSIVO 18
4. DEFINICIÓN DE PILARES Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS 19
5. MECANISMOS DE IMPLEMENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 20
6. ASIGNACIÓN DE RECURSOS PRESUPUESTARIOS SUFICIENTES 20

CAPÍTULO 2. ANALISIS Y RECOMENDACIONES DE TI-E AL PLAN ESTATAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN 21

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN 21
EJE 2. PROTECCIÓN DE LA PERSONA INFORMANTE 62
EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN 69
EJE 4. RECUPERACIÓN DE ACTIVOS 108
EJE 5. PROMOVER UNA CULTURA ANTICORRUPCIÓN Y DE INTEGRIDAD EN LA CIUDADANÍA, LA ADMINISTRACIÓN Y LA EMPRESA 120

REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS 131

# RESUMEN EJECUTIVO

La prevención y lucha contra la corrupción requiere de **políticas firmes, instituciones fuertes y voluntades permanentes**, pero, sobre todo, requiere una visión compartida sobre la protección de los derechos de las personas, el fortalecimiento de los valores democráticos y el respeto del imperio de la ley.

Como señala la *Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)*, los enfoques tradicionales que buscan mitigar las conductas corruptas mediante la creación de un mayor número de normas y una aplicación rigurosa de las mismas han mostrado una eficacia limitada[1]. Por otra parte, los enfoques puramente reactivos de lucha contra la corrupción también han demostrado impactos escasos y respuestas en ocasiones muy tardías[2]. **Un enfoque holístico, preventivo, colaborativo, coordinado y sostenible en la lucha contra la corrupción resulta, por tanto, esencial para poder avanzar hacia una cultura de la integridad y del respeto al Estado de derecho. La corrupción es un fenómeno que demanda una respuesta jurídica, institucional, económica, social y cultural.**

La *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (UNCAC, por sus siglas en inglés) establece la importancia de adoptar "políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas"[3]. En esta línea, la OCDE sostiene que "una estrategia de integridad pública resulta esencial para apoyar un sistema de integridad coherente y cabal. Sin embargo, ésta no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para conseguir un fin. Por consiguiente, el proceso de desarrollo de la estrategia es tan importante como la estrategia resultante"[4] . Es por ello que nuestra organización T*ransparency International* a nivel global ha recomendado en numerosas ocasiones que una de las medidas más importantes es la **previa adopción de estrategias nacionales anticorrupción holísticas, comprehensivas y participativas orientadas a mejorar los estándares de transparencia e integridad en un país**[5].

El Gobierno de España ha dado un paso muy importante con la adopción del **Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción**[6], mostrando una voluntad manifiesta hacia un avance en la agenda institucional anticorrupción y de integridad. Dicho Plan presenta *medidas*, sin duda importantes y necesarias, e incluye aspectos notables[7] e

[1] Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. Manual de la OCDE sobre Integridad Pública. Paris: OECD Publishing, 2020.
[2] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Módulo 4: Corrupción En El Sector Público. Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales. Serie de módulos ONUDD sobre la lucha contra la corrupción. Viena: UNODC y GRACE.
[3] Art. 5.1 UNCAC.
[4] OCDE (2020), op. cit. p. 46.
[5] Por ejemplo: https://www.transparency.org/en/press/20110730-anti-corruption-legislation-in-egypt
[6] Presentado el día 9 de julio de 2025 en el Congreso de los Diputados.
[7] Como la potestad otorgada a las autoridades competentes para anular directamente cualquier acto de represalia en el marco de la protección de informantes; o bien dotar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno con la capacidad para imponer multas coercitivas; o bien la incorporación de los Pactos de Integridad como mecanismo de prevención y detección de corrupción y fraude en la contratación pública y fortalecimiento del marco de transparencia e integridad en este ámbito tan vulnerable a riesgos de corrupción y colusión.

innovadores[8], pero no constituye, a nuestro juicio, una *estrategia integral* que aborde todos los ángulos existentes en la actualidad en el fenómeno de la corrupción en nuestro país y ofrece áreas significativas de mejora que consideramos esencial señalar para fortalecer nuestro marco anticorrupción.

En enero del presente año, cuando se presentaron los resultados de España en el Índice de Percepción de la Corrupción 2024 (CPI 2024), **Transparency International España** (en adelante, TI-E) realizó un análisis de las principales causas que habían incidido en los deficientes resultados obtenidos por España. En dicho análisis, se alertaba sobre las limitaciones del sistema institucional y normativo vigente, el estancamiento en las reformas a nivel nacional y el heterogéneo desarrollo institucional en materia anticorrupción a nivel autonómico y advertimos que sin reformas estructurales integrales y efectivas España iba a seguir enfrentando desafíos considerables y descensos sustanciales en el CPI.

Asimismo, ya habíamos señalado que una de las principales carencias que afrontaba la política anticorrupción en España es la falta de una ***Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA)*** en España y que ello requería abordar sin mayores dilaciones un diagnóstico holístico de los ámbitos de riesgo de corrupción, así como las deficiencias institucionales para hacer frente a la gravedad del asunto. Cabe destacar que, en su último *informe de seguimiento de la Quinta Ronda de Evaluación, el Grupo de Estados contra la Corrupción* (GRECO) del *Consejo de Europa*[9] ha advertido que España aún no ha adoptado medidas necesarias. El informe, aprobado en junio de 2025 y publicado el 1 de agosto de 2025, constata que España no ha implementado satisfactoriamente ni abordado de manera satisfactoria ninguna de las diecinueve recomendaciones contenidas en el *Informe de Evaluación del Quinto Ciclo*. Dieciséis recomendaciones han sido parcialmente implementadas y tres no han sido implementadas. En virtud de ello, GRECO ha otorgado a las autoridades españolas un nuevo plazo hasta el 30 de junio de 2026 para presentar un informe detallado sobre los avances alcanzados[10]. Indudablemente, ello representa una **oportunidad clave** para impulsar reformas estructurales pendientes y fortalecer el marco institucional anticorrupción de manera decidida.

El presente informe de **Transparency International España (TI-E)** tiene un doble propósito. En primer lugar, hay que subrayar que, si bien el *Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción* del Gobierno de España, presentado el pasado 9 de julio de 2025, constituye un avance significativo, resulta imprescindible -desde un punto de vista técnico y metodológico- la ***elaboración y aprobación previa de una Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA***) que ordene y fortalezca el marco normativo e institucional vigente, en consonancia con los estándares internacionales aplicables.

**Esta estrategia deberá sustentarse en un diagnóstico adecuado y sólido, definir pilares y objetivos claros, y traducirse en un Plan de acción debidamente**

[8] Como la incorporación de mecanismos de IA, Big Data y automatización robótica de procesos para la prevención de la corrupción.
[9] GRUPO DE ESTADOS CONTRA LA CORRUPCIÓN DEL CONSEJO DE EUROPA (GRECO). Quinta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en gobiernos centrales (funciones ejecutivas superiores) y cuerpos de seguridad. Adenda al Segundo Informe de Cumplimiento-España GrecoRC5(2025)17-Final. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2025, p.19
[10] Además, de conformidad con el artículo 32 revisado, párrafo 2, inciso (ii.c) del Reglamento Interno, GRECO invita al Secretario General del Consejo de Europa a enviar una carta —con copia al Jefe de Delegación de España— al Ministro de Asuntos Exteriores de España, llamando la atención sobre el incumplimiento de las recomendaciones pertinentes y la necesidad de adoptar medidas decididas con el fin de lograr avances tangibles lo antes posible. Ver, Informe GrecoRC5(2025)17, p. 19

**priorizado, participativo, dotado de presupuesto y calendarizado**. En este sentido, es importante advertir que mientras se persista en la propuesta de medidas aisladas y coyunturales, el fracaso del sistema institucional anticorrupción estará garantizado. El sistema institucional anticorrupción en España presenta carencias, déficits, solapamientos e inconsistencias que solo se podrán revertir mediante una revisión integral y holística del marco institucional existente. De ahí, que el primer paso hacia un verdadero compromiso de mejora debe partir de la elaboración de una **Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA)**.

En segundo lugar, el documento presenta un *análisis técnico pormenorizado de las medidas recogidas en el* ***Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción****, incorporando recomendaciones concretas para su ulterior desarrollo y mejora*. De este modo, nuestra organización formula un total **100 recomendaciones: 5 generales (RG) y 95 recomendaciones específicas (RE), detalladas en los siguientes epígrafes.**

Con este fin, **el informe se estructura en dos capítulos**. El **primer capítulo** se enfoca en la necesidad inminente de que España diseñe y apruebe una ENA, identificando los elementos clave para su formulación, tales como la consulta pública, la creación de un Grupo de Trabajo experto, la elaboración de un diagnóstico riguroso y la coordinación entre todos los actores implicados. El **segundo capítulo** desarrolla el análisis y recomendaciones de TI-E para cada uno de los cinco ejes estratégicos y quince medidas del Plan, siguiendo el orden en que aparecen en el documento oficial. Finalmente, el **tercer capítulo** analiza tres componentes transversales esenciales para la eficacia del Plan: la gobernanza institucional, el sistema de seguimiento y evaluación, y la sostenibilidad financiera.

En el presente **Resumen Ejecutivo** se recogen, para facilitar su localización, las **cinco recomendaciones generales y las noventa y cinco recomendaciones específicas** derivadas del análisis preliminar y del diagnóstico efectuado por TI-E en el primer y segundo capítulo.

# RECOMENDACIONES GENERALES

- **RG1. Elaborar y aprobar sin dilaciones la Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA)**, asegurando que su diseño se sustente en un diagnóstico sólido[11], un proceso participativo amplio e inclusivo, la definición clara de pilares estratégicos[12] y la asignación de recursos presupuestarios suficientes.

- **RG2. Formar un Grupo de trabajo experto o Comisión Experta para la elaboración de la ENA**, así como establecer un proceso de consultas públicas que garantice la incorporación de aportaciones de todos los actores y voces relevantes, favoreciendo la transparencia y legitimidad en la formulación de la estrategia.

- **RG3. Asegurar que la Estrategia Nacional Anticorrupción incorpore un Plan de Acción** detallado que establezca objetivos específicos, medidas concretas, indicadores medibles de desarrollo y plazos claros de ejecución, de manera que se facilite su implementación y evaluación, así como un **sistema de gobernanza para la administración y dirección de la ENA**, que asigne responsabilidades en su elaboración, ejecución y seguimiento.

- **RG4. Acompañar la Estrategia Nacional Anticorrupción de una estrategia de financiación clara y sostenible**, que habilite la ejecución continuada de todas las medidas propuestas y **sostener en el tiempo los compromisos políticos e institucionales** que vayan más allá del Gobierno que las impulsa, reconociendo que la lucha contra la corrupción exige un Pacto de Estado, como paso fundamental para garantizar una transformación estructural y sostenible[13].

- **RG5. Desarrollar un sistema de monitoreo y evaluación robusto, a través de indicadores de rendimiento claros y medibles, con un cronograma adecuado**. A este especto, es importante considerar el plazo fijado por GRECO —30 de junio de 2026— para presentar los avances en la implementación de todas sus recomendaciones, y la necesidad de llevarlas a cabo de manera efectiva, como una oportunidad para concretar y poner en marcha la ENA.

[11] Basado en una metodología sólida y reconocida (v.gr. DAFO, CAME, TOWS, PESTEL, DRAFPO, etc.) con un enfoque de riesgo que evalúe factores particulares de todos los ámbitos afectados desde un punto de vista multidisciplinar e intersectorial.

[12] A este ámbito, se considera importante estructurar ejes temáticos en la ENA atendiendo a la especificidad de los contenidos que se incorporen, la regulación de las materias, la gobernanza multinivel y los actores involucrados, abordando las principales áreas definidas para su desarrollo y categorización, por ejemplo: 1) Función Pública (v.gr. Códigos de Conducta, lobby, especificidades en régimen local, prevención de conflictos de intereses; ingreso, promoción, cese de funcionarios públicos, etc.), 2) Política (v.gr. regulación adecuada de financiación de partidos políticos, programas de cumplimiento robustos en partidos políticos, campañas, etc.), 3) Recursos Públicos (V. gr. prevención de la corrupción en contratación pública, control del gasto público, participación en el ciclo presupuestario, etc) 4) Sector Privado (transparencia empresarial, programas de cumplimiento sólidos, sistemas robustos de diligencia debida, protección de informantes y derechos humanos, titulares reales, etc.), 5) Transparencia (V. gr. garantía de un derecho fundamental de acceso a la información efectivo, lenguaje claro y transparencia proactiva, apertura por defecto y datos abiertos, etc. y 6) Acción colectiva (Promoción de la cooperación entre todos los actores, impulso de instrumentos de acción colectiva, protección de informantes, apoyo a la investigación en materia de integridad y anticorrupción, movilización de recursos financieros, humanos, tecnológicos y de conocimiento para la consecución de los objetivos, etc.)

[13] A este respecto resultan muy interesantes las experiencias de Chile y de Sudáfrica, cuyas estrategias nacionales incorporan un proceso abierto, inclusivo y participativo con un horizonte temporal amplio que permite alinear los objetivos y esfuerzos institucionales con acciones sostenidas.

# RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

## ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE PREVENCIÓN, CONTROL Y PERSECUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

– RE1. Evaluación previa, completa y pormenorizada sobre la conveniencia de crear una nueva autoridad o reforzar las autoridades existentes.

– RE2. Plan de transición y acompañamiento organizativo para asegurar que las autoridades existentes puedan cumplir adecuadamente su misión.

– RE3. Medidas de gobernanza multinivel supraestatal y autonómico y corrección de asimetrías territoriales: más allá de lo estatal.

– RE4. Garantía de potestad administrativa sancionadora suficiente de la autoridad competente.

## IMPLEMENTACIÓN ESTRUCTURADA DE UN MODELO INTEGRAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS.

– RE5. Desarrollo de un modelo metodológico común de matrices, mapas y gestión de riesgos e integración transversal con otros instrumentos de integridad.

– RE6. Aplicación eficaz y sistemática de la gestión de riesgos con una dotación presupuestaria adecuada.

– RE7. Capacitación técnica en materia de gestión de riesgos a responsables de control interno.

## MARCO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA, DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, GOBERNANZA DEMOCRÁTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

– RE8. Marco normativo sólido y coherente en materia de acceso a la información, transparencia y participación.

– RE9. Independencia institucional, funcional, presupuestaria y capacidad sancionadora apropiada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).

– RE10. Creación de un Consejo de Participación en el seno del CTBG.

## PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA I: IMPLEMENTACIÓN ADECUADA DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD COMO MECANISMO DE ACCIÓN COLECTIVA.

– RE11. Establecer como requisito esencial y nuclear del diseño de los PI la participación de una organización de la sociedad civil experta e independiente.

– RE12. Fomentar la aplicación estratégica de esta herramienta en sectores prioritarios para el cumplimiento de objetivos climáticos y de sostenibilidad mediante Pactos de Integridad Verdes (GIP).

– RE13. Desarrollo de metodologías, indicadores y criterios técnicos para la implementación sistemática de PI y GIP.

– RE14. Sostenibilidad financiera e institucional adecuada de los PI y GIP.

## IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS EFICACES PARA LA PREVENCIÓN, IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN TRANSPARENTE DE CONFLICTOS DE INTERÉS.

– RE15. Sistema de alerta para la detección temprana de conflictos de intereses (art. 12 Ley 3/2015).

– RE16. Marco único e integrado de integridad pública para altos cargos.

– RE17. Mejora y fortalecimiento de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI).

– RE18. Colaboración y coordinación institucional entre OCI y (Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales (OCICG).

– RE19. Metodología clara para controles aleatorios en altos cargos.

## REVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL FRAUDE EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA II: FORTALECIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA, ÓRGANOS DE CONTROL Y PARTICIPACIÓN EFECTIVA.

– RE20. Asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en el monitoreo de procesos de contratación pública.

– RE21. Adaptación y mejora de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

– RE22. Reconocimiento y consolidación de OIRESCON como entidad de referencia.

– RE23. Funcionamiento efectivo del RCTIR y garantía de interoperabilidad.

– RE24. Transparencia en el diseño de las herramientas de tratamiento de información e incorporación de estándares de contratación abierta.

– RE25. Programa de formación específico en contratación abierta.

– RE26. Creación de un registro de proveedores de alto riesgo.

– RE27. Incorporar mejoras en la transparencia, comprensión y participación del ciclo presupuestario.

## DESARROLLO DE POLÍTICAS ORIENTADAS A LA INTEGRIDAD INSTITUCIONAL, LA TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA ADECUADA ADMINISTRACIÓN DE LAS RELACIONES CON GRUPOS DE INTERÉS

– RE28. Armonización del contenido del Plan Estatal con los demás compromisos públicos incorporados ya en otros planes.

– RE29. Publicidad efectiva de las agendas oficiales.

– RE30. Transparencia sobre asesores públicos y su actividad.

– RE31. Fortalecimiento del diseño del Registro de Grupos de Interés.

– RE32. Limitaciones efectivas de altos cargo tras el cese.

– RE33. Incorporar medidas de profesionalización de la administración y de la función pública.

– RE34. Definición amplia y clara de los grupos de interés y sus actividades.

– RE35. Régimen sancionador por incumplimientos de las obligaciones en materia de lobby.

– RE36. Entidad responsable del registro con suficientes potestades y competencias.

– RE37. Acceso completo a todas las fases del proceso legislativo.

– RE38. Integridad de los Partidos Políticos más allá del control financiero.

– RE39. Revisión exhaustiva y mejora del marco normativo en materia de financiación de partidos políticos.

– RE40. Auditoría de cuentas anuales como control complementario a la labor del Tribunal de Cuentas.

– RE41. Régimen sancionador ante el incumplimiento por parte de los partidos políticos de obligaciones de publicidad activa y pasiva.

## ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO INTEGRAL PARA LA PROTECCIÓN EFECTIVA DE PERSONAS INFORMANTES

– RE42. Fortalecimiento institucional y recursos suficientes de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI).

– RE43. Estándar mínimo obligatorio para canales internos.

– RE44. Diagnóstico y evaluación de la eficacia de los sistemas de información y protección de informantes.

– RE45. Plan nacional de sensibilización y formación en materia de protección de informantes.

– RE46. Mecanismos formales y estables de coordinación entre autoridades en materia de protección de informantes.

– RE47. Transparencia y accesibilidad de los canales éticos.

– RE48. Incorporación del enfoque de género en los sistemas de información y protección de informantes.

– RE49. Ampliación del ámbito objetivo de 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.

## FORTALECIMIENTO INTEGRAL DE LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES ENCARGADAS DE COMBATIR LA CORRUPCIÓN MEDIANTE MECANISMOS EFECTIVOS DE INVESTIGACIÓN, PERSECUCIÓN PENAL Y SANCIÓN.

– RE50. Definir con claridad los tipos y las competencias en materia de investigación y persecución de la corrupción.

– RE51. Garantizar medios económicos, humanos, y tecnológicos, así como formación especializada en corrupción y criminalidad económica a la autoridad competente.

– RE52. Reforzar la capacidad operativa del Tribunal Central de Instancia.

– RE53. Clarificar la intervención y competencias de la Audiencia Nacional.

– RE54. Garantizar coordinación eficaz entre fiscalías y unidades especializadas.

– RE55. Capacitación avanzada en delitos complejos de corrupción.

– RE56. Evaluación periódica de la eficacia procesal e impacto social del refuerzo institucional de las unidades especializadas.

– RE57. Separación de las funciones de investigación y adopción de medidas cautelares.

– RE58. Tramitación preferente de todos los delitos contra la Administración Pública.

– RE59. Revisión de la propuesta de reforma del aforamiento con el fin de no obstaculizar la justicia penal.

– RE60. Armonización de penas y garantías de proporcionalidad.

– RE61. Regulación de la prescripción conforme a los principios rectores del Derecho penal.

– RE62. Análisis previo de derecho comparado por parte del Grupo de Trabajo (RG2) y valoración del impacto de las reformas impulsadas en otros países.

– RE63. Armonización de sanciones económicas de los tipos vinculados con la corrupción.

– RE64. Imposición de inhabilitación de carácter obligatorio para personas jurídicas con antecedentes penales.

– RE65. Mejora en la automatización, tecnología y trazabilidad del Registro de Licitadores.

– RE66. Fomento de buenas prácticas y supervisión independiente (White-list).

– RE67. Valoración sobre incorporar un listado abierto de delitos en materia responsabilidad penal de las personas jurídicas.

## CONSOLIDACIÓN DE LOS MARCOS EMPRESARIALES DE INTEGRIDAD, CUMPLIMIENTO NORMATIVO Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

– RE 68. Incorporación de la diligencia debida en materia derechos humanos, integridad y medio ambiente como elemento básico de los programas de cumplimiento.

– RE 69. Formación en materia de compliance para los entes adjudicatarios y desarrollo de un sistema de indicadores de evaluación estandarizada.

- RE 70. Establecimiento por parte de la Administración de ayudas e incentivos para PYMES y desarrollo y promoción de guías en materia de integridad y compliance para estas entidades.

- RE71. Fortalecimiento de los sistemas de integridad, cumplimiento y rendición de cuentas de las empresas públicas españolas: mejora de la publicidad activa, el buen gobierno y el rol de la SEPI.

## AVANCE HACIA UN MARCO NORMATIVO SÓLIDO EN MATERIA DE PROPIEDAD, CONTROL Y GESTIÓN DE ACTIVOS

- RE72. Garantizar acceso efectivo y análisis de la titularidad de los activos.

- RE73. Transitar de un enfoque reactivo a uno proactivo con enfoque de riesgo en materia de titularidad de activos.

- RE74. Orientar los registros hacia la eficacia en la investigación de blanqueo de capitales.

- RE75. Crear un Registro de Criptoactivos y unificar la titularidad de activos.

- RE76. Mejorar los sistemas registrales de embarcaciones y aeronaves y fortalecimiento de la estructura institucional y técnica del SEPBLAC.

- RE77. Revisar y armonizar todas las conductas que protegen el erario público para dar coherencia a la regulación penal.

- RE78. Valorar la reparación del daño sin condicionar automáticamente beneficios penitenciarios.

- RE79. Revisar y armonizar los plazos de prescripción.

- RE80. Definir e implementar una Estrategia Nacional de Recuperación de Activos coherente y coordinada.

- RE81. Fortalecer la transparencia de la gestión de la ORGA.

- RE82. Creación de un registro público, abierto e interoperable de bienes localizados.

- RE83. Impulsar una mayor asistencia jurídica mutua, intercambio de información y cooperación internacional en materia de gestión y recuperación de activos.

- RE84. Fomentar la colaboración con la sociedad civil en la prevención de corrupción y el blanqueo de capitales.

- RE85. Revisar los distintos supuestos del decomiso ya existentes para evitar solapamientos.

## FORMULACIÓN DE DIRECTRICES TÉCNICAS EN INTEGRIDAD PÚBLICA Y CONSOLIDACIÓN DE ESQUEMAS EFECTIVOS DE FISCALIZACIÓN Y SINERGIA INTERINSTITUCIONAL

– RE86. Delimitar jurídicamente y con claridad el concepto de decomiso administrativo y/o preventivo frente a medidas cautelares que se pueden imponer durante el proceso penal.

– RE87. Articulación, fortalecimiento e implementación efectiva del SIAGE.

– RE88. Adopción de directrices operativas y protocolos en materia de integridad pública y refuerzo de los mecanismos de supervisión y colaboración interinstitucional.

– RE89. Seguimiento específico de recomendaciones efectuadas por organismos internacionales.

– RE90. Promover la transversalización de la formación en ética e integridad hacia todos los sectores sociales, más allá del ámbito gubernamental.

– RE91. Transparencia y formación a asesores, altos cargos y jueces.

## ESTRATEGIA DE INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN DESTINADA A CONSOLIDAR VALORES DE INTEGRIDAD Y A INCENTIVAR EL USO RESPONSABLE DE LOS CANALES DE ALERTA INSTITUCIONAL

– RE92. Estrategia de comunicación y concienciación más allá del impulso de la cultura de la alerta, incorporando un enfoque más integral.

– RE93. Promoción y apoyo a la investigación académica relacionada con la corrupción y su prevención.

– RE94. Institucionalizar la encuesta de percepción y experiencia de corrupción como instrumento oficial periódico.

– RE95. Diseño participativo e inclusivo de la encuesta y alineado con estándares internacionales.

# CAPÍTULO 1. HACIA UNA ESTRATEGIA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN EN ESPAÑA

El Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción constituye un avance relevante en la política pública de integridad. Sin embargo, a juicio de nuestra organización, su aprobación se debe enmarcar dentro de una visión estratégica que requiere comenzar por disponer de una **Estrategia Nacional Anticorrupción** (ENA) para España. Sin una Estrategia nacional todas las medidas anunciadas y las que se puedan seguir anunciando en un futuro solo podrán poseer un alcance limitado y, por ende, resultarán ineficientes por no estar correctamente articuladas dentro de un sistema institucional coherente, completo y coordinado.

La Comisión Europea, en su **Informe de Estado de Derecho 2025**, advierte que España: "Aún no se ha empezado a elaborar la estrategia nacional contra la corrupción que la Ley exige que se apruebe para septiembre de 2024. En la Ley 2/2023, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas, se establece la obligación del Gobierno de aprobar una estrategia nacional contra la corrupción a más tardar en septiembre de 2024"[14].

Se considera acertadamente que, "a pesar de que se han incluido las prioridades de lucha contra la corrupción en los distintos planes y estrategias sectoriales, la **falta de una estrategia unificada** puede generar fragmentación y dar lugar a que la supervisión de las medidas de lucha contra la corrupción sea insuficiente"[15].

**El análisis del impacto de las reformas y de las políticas públicas resulta indispensable para determinar si las medidas adoptadas cumplen con sus objetivos o si requieren ajustes técnicos puntuales que permitan su adaptación a los cambios de la realidad**. Hasta el momento, los resultados de las reformas adoptadas muestran que, si bien los avances legislativos enumerados en el Plan son relevantes y este constituye un complemento importante, las reformas parciales no han logrado que España consolide una estructura nacional anticorrupción eficaz. El primer paso para revertir esta situación es modificar el enfoque metodológico de las reformas, adoptando una aproximación integral que supere la lógica de actuaciones fragmentadas y favorezca una implementación coordinada, completa y evaluable.

En los últimos años, la mayoría de los países miembros de la OCDE han intensificado sus esfuerzos por adoptar un *enfoque estratégico frente a la corrupción*. Desde 2020, países como Costa Rica, Chile y Finlandia, han desarrollado por primera vez estrategias nacionales de integridad y anticorrupción. Actualmente, el 71 % de los países de la OCDE cuentan con una estrategia vigente en esta materia. **España, sin embargo, no figura aún entre dichos países**[16].

[14] Comisión Europea. Informe sobre el Estado de Derecho 2025 – Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España SWD(2025) 909 final. Bruselas: 2025, p. 11.
[15] Comisión Europea, ut supra, p. 11.
[16] OCDE. Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024. Paris: OECD Publishing, 2024.

La experiencia internacional demuestra que los países con mejores estándares en la materia —como Finlandia, Sudáfrica o Chile— han elaborado primero una Estrategia Nacional sólida, inclusiva y participativa, a partir de la cual se desarrollan planes de acción específicos. En contraposición, insistir en la adopción de planes operativos parciales sin un marco estratégico previo implica riesgos de fragmentación, duplicidad, descoordinación y escasa sostenibilidad en el tiempo.

En esta línea, el **análisis comparado de las experiencias internacionales** muestra que pueden existir diferentes formas de aproximarse a la elaboración de una estrategia anticorrupción, pero todas tienen un denominador común: una planificación eficaz en materia de integridad requiere comenzar por la formulación de una estrategia general, integral y estructurada, que posteriormente se concrete en planes de acción específicos. Caben destacar como *modelos de estrategias anticorrupción*, en cuanto a su *planteamiento holístico y metodológico*, la aproximación seguida por Finlandia, Chile y Sudáfrica:

- La **Estrategia Nacional Anticorrupción de Finlandia (2020–2023)**[17], propone una **visión integral, estructurada y a largo plazo** para prevenir y combatir la corrupción en el país. Esta estrategia se basa en un enfoque preventivo, sistémico y coordinado, con una clara división entre estrategia y plan de acción (es decir, primero se aprueba la estrategia, y luego se implementa mediante un plan de acción específico, como también ocurre en Chile y Sudáfrica).
- La **Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP) de Chile**[18] constituye una experiencia relevante por su *enfoque participativo, técnico e institucionalmente robusto*. Fue elaborada mediante un proceso abierto que involucró a más de 60 instituciones de todos los poderes del Estado, junto con *representantes del sector privado, la academia y la ciudadanía*, asegurando así un diagnóstico legitimado y comprehensivo del ecosistema de integridad. Este enfoque permitió definir objetivos estratégicos de largo plazo —más allá de una sola administración— y articular un *plan de acción* ambicioso y medible. Dicho plan contempla **210 medidas concretas**, clasificadas en cinco ejes temáticos y tipificadas según su naturaleza: **legislativas (L)**, que requieren reformas legales; **administrativas (A)**, que implican actos administrativos formales; y **de gestión (G)**, que se ejecutan mediante acciones concretas dentro del marco normativo existente. Este esquema de clasificación facilita la planificación, implementación y seguimiento efectivo de la estrategia. Asimismo, la ENIP resalta la importancia de sostener en el tiempo el compromiso institucional transversal que hizo posible su diseño, reconociendo que **la lucha contra la corrupción exige esfuerzos continuos, recursos suficientes y voluntad política duradera**, con el objetivo de transformar estructuralmente la cultura de integridad en el país.
- La **Estrategia Nacional Anticorrupción de Sudáfrica 2020-2030**[19] se presenta como una referencia por su enfoque estructurado, de largo plazo y basado en un *diagnóstico integral del fenómeno de la corrupción*. Esta estrategia parte de un **análisis riguroso de los riesgos, causas estructurales y patrones**

[17] Ministerio de Justicia de Finlandia. Estrategia Nacional Anticorrupción 2020–2023. Helsinki, 2020. Disponible aquí: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163398/VN_2021_68.pdf

[18] Gobierno de Chile. Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP). Santiago de Chile, 2023.

[19] República de Sudáfrica. National Anti-Corruption Strategy 2020–2030. Pretoria: Departamento de Planificación, Monitoreo y Evaluación, 2020.

**institucionales de corrupción**, reconociendo la necesidad de una respuesta articulada que contemple todos los niveles de la sociedad y el Estado. Su horizonte temporal de **diez años** permite alinear los esfuerzos institucionales con metas estratégicas sostenidas, que trascienden los ciclos políticos. Además, se destaca por proponer la creación de **estructuras específicas de implementación, coordinación y monitoreo**, asegurando así una gobernanza efectiva del proceso. La estrategia se articula en torno a **seis pilares estratégicos** que abordan la lucha contra la corrupción de manera holística.

Teniendo en consideración no solo las experiencias comparadas, sino también las recomendaciones de la Comisión Europea, la OCDE y el GRECO, se destacan a continuación **algunos puntos esenciales para la elaboración de una Estrategia Nacional Anticorrupción en España**:

## 1. Identificación y análisis de las áreas y escenarios de corrupción en España

La *corrupción* se puede describir de forma general y a nivel global. Existe prácticamente unanimidad en la bibliografía especializada, así como definiciones (NU, Transparency International, etc.) que intentan definir la corrupción en tanto *fenómeno*. Sin embargo, las áreas de riesgo de corrupción en base a las causas concretas que afectan al fenómeno en cada país son de diversa índole, pues están directamente relacionados con otros factores como el diseño de las estructuras institucionales, con los modelos de financiación de la política, con la forma de acceso a la función pública, con la forma de acceso a la justicia, con la educación de la ciudadanía, entre otros.

Por esta razón, **resulta indispensable realizar previamente un diagnóstico de las áreas susceptibles de mayor riesgo de fraude y corrupción que presenta la estructura institucional en España**. En la actualidad, no parece que exista en España un diagnóstico unánimemente compartido. Nos encontramos con expertos que sostienen que España tiene un problema endémico de corrupción hasta aquellos que consideran que España tiene un grave problema de corrupción, pero concretado en ámbitos de riesgo identificables. Dos visiones tan contrapuestas del fenómeno de la corrupción en España no pueden confluir en una estrategia nacional. Solamente después de abordar un diagnóstico holístico de la corrupción en España se podrá trabajar al menos sobre un escenario de riesgos cuyo análisis tenga un punto de partida que, además, permita en la medida de lo posible ser consensuado y compartido. En todo caso, **el éxito de una estrategia anticorrupción y de las medidas y planes de acciones dependen de un diagnóstico previo y completo del objeto sin el cual no es posible emprender la elaboración de una estrategia**.

## 2. Diagnóstico institucional claro, comprehensivo y multinivel.

Asimismo será necesario hacer **un diagnóstico claro, comprehensivo y multinivel** que incluya un análisis pormenorizado **de los marcos institucionales, normativos y presupuestarios de prevención, lucha y persecución de la corrupción en España con relación a todas las áreas y sectores de riesgo de corrupción y fraude** (a nivel estatal, autonómico y local, claramente identificadas; así como de las

necesidades de mejora a nivel institucional[20], estructural y presupuestario; y del grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.

De este modo, la falta de desarrollo de un diagnóstico previo completo limita enormemente el resultado de las medidas propuestas en el Plan Estatal, pues están centradas en palear déficits concretos, pero no de forma integrada en la estructura institucional.

## 3. Proceso abierto, transparente, participativo e inclusivo.

Tal y como señala la OCDE[21] y los estándares de la Alianza por el Gobierno Abierto[22], para poder realizar correctamente este primer diagnóstico completo y establecer un horizonte común será necesario consultar siempre con todas las partes interesadas y que **el proceso de elaboración de la estrategia sea abierto, participativo, transparente, colaborativo e inclusivo**[23].

A este respecto, TI-E considera indispensable:

**3.1. Conformar de manera prioritaria una Comisión o Grupo de Trabajo multi-actor e interdisciplinario para el diseño, aprobación y seguimiento de la Estrategia Nacional Anticorrupción en España**[24], compuesto por representantes, al menos, de: la Administración General del Estado, Comunidades Autónomas[25] y Entidades locales, Grupos Parlamentarios y Partidos Políticos, Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, autoridades y órganos de control estatales y autonómicos con competencias en materia anticorrupción, Agencia Tributaria, sociedad civil organizada (especialmente miembros del Foro de Gobierno Abierto), representantes de sector privado y academia, así como con expertos internacionales para elaborar la estrategia nacional anticorrupción e integrar el presente Plan Estatal dentro de la revisión integral del sistema institucional para construir un marco anticorrupción efectivo; y

**3.2. Realizar consultas públicas informadas previas**, brindando un tiempo

[20] Por ejemplo, del Sistema de Integridad de las Administraciones Generales del Estado (SIAGE).
[21] OCDE. *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*. Paris: OECD Publishing, 2020.
[22] Mas información disponible: https://www.opengovpartnership.org/es/policy-area/anti-corruption-strategies/
[23] A este respecto, podemos destacar dos experiencias interesantes. Una de ellas es la experiencia chilena, cuya Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP) recalca su impronta proactiva: "no limitándose a responder simplemente a casos particulares de corrupción y que innova en su inclusividad y énfasis participativo, pues fue construida de manera abierta e involucrando a la ciudadanía y a actores más allá del Gobierno. Se realizaron consultas, diálogos y mesas de trabajo con académicos, representantes de la sociedad civil, el sector privado y, desde luego, actores clave de las principales instituciones estatales con competencias en el ecosistema anticorrupción de nuestro país. Así, más de sesenta instituciones del Estado aportaron e impulsaron el desarrollo de este instrumento" (pág. 8 de la Estrategia). Asimismo, la participación ciudadana también fue un elemento central en la elaboración de la ENIP. A finales del 2022 se realizó una consulta pública de carácter voluntario y anónimo que recogió la opinión de más de 3000 personas sobre la lucha contra la corrupción en Chile y en paralelo se realizaron 30 diálogos ciudadanos a lo largo de todo Chile con diversos grupos de interés.
La segunda es la conformación del Grupo de Trabajo multiactor con el fin de diseñar e implementar la Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030 (ENIPC) de Costa Rica, con representación de los tres Poderes de la República, órganos de control, representación de sociedad civil, academia y sector privado (pág. 7 de la Estrategia).
[24] Este Grupo de Trabajo o Comisión Experto se podría articular en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 del *Real Decreto 711/2025, de 26 de agosto, por el que se crea la Comisión Interministerial para el impulso del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción*, y se establece su composición y funcionamiento, acompañado de un proceso de consultas públicas que asegure la incorporación de aportaciones de todos los actores relevantes, favoreciendo la transparencia y legitimidad en la formulación de la estrategia y su plan de acción.
[25] A este respecto, la Disposición Adicional Quinta de 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 establece expresamente que el Gobierno deberá aprobar una estrategia contra la corrupción (en el plazo máximo de 18 meses) en colaboración con las Comunidades Autónomas, circunstancia que no se llegó a efectuar para la elaboración del Plan Estatal, por lo que difícilmente podría afirmarse su cumplimiento.

suficiente y prudencial para recabar las aportaciones de la ciudadanía con relación a la estrategia y las reformas legales vinculadas.

# 4. DEFINICIÓN DE PILARES Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

## 4.1. ARMONIZACIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL

La ENA debe permitir **revisar y armonizar el conjunto de normas, políticas, instituciones y estructuras existentes para evitar solapamientos, vacíos o contradicciones**. Esto implica identificar reformas legales necesarias, reorganizar órganos con competencias fragmentadas y fortalecer las capacidades institucionales existentes, asegurando coherencia y eficiencia en el marco anticorrupción. Este proceso debe ir acompañado de un ejercicio técnico de armonización entre las necesidades identificadas, las estructuras actualmente existentes, las reformas normativas requeridas y los compromisos internacionales asumidos por España (así como los derivados de los informes de GRECO y la Comisión Europea).

## 4.2. ELABORACIÓN DE LA ENA EN BASE A PILARES Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Con base en las buenas prácticas internacionales —como las Estrategias Nacionales Anticorrupción de Chile, Sudáfrica y Finlandia—, así como en el análisis pormenorizado del contexto español, se propone que la futura Estrategia Nacional Anticorrupción se articule en torno a una serie de **pilares**, que aborden de forma integral las distintas dimensiones del ecosistema de integridad pública en España. Desde nuestra perspectiva, los pilares esenciales deberían ser, entre otros:

- **Transparencia y acceso a la información pública**, como condición para la participación ciudadana y el control democrático.
- **Función pública**, con foco en profesionalización y prevención de conflictos de interés.
- **Integridad de los recursos públicos**, que abarque protección de informantes, contratación pública, subvenciones, fiscalización y rendición de cuentas.
- **Integridad política**, incluyendo el financiamiento de partidos, campañas electorales, titularidad real, grupos de interés y declaraciones patrimoniales.
- **Sector privado**, con medidas para fortalecer los programas de cumplimiento normativo, la responsabilidad empresarial y prevenir la corrupción público-privada.
- **Acción colectiva y alianzas, así como otros ejes transversales**, tales como educación en cultura de integridad, protección de denunciantes, IA institucional, enfoque de género y derechos humanos.

Así mismo es necesario **establecer objetivos estratégicos claros a corto, medio y largo plazo**, así como clasificar y **priorizar acciones concretas** adecuadamente diseñadas para abordar los riesgos más graves para la integridad[26]. A este respecto

[26] En este sentido, resulta recomendable seguir modelos como el de la Estrategia Nacional de Integridad Pública de Chile, que incluye un plan de acción compuesto por más de 200 medidas organizadas en ejes temáticos y que clasifica cada acción conforme a su naturaleza: legislativa, administrativa o de gestión. Esta estructura no solo permite identificar con claridad qué reformas requieren impulso normativo, qué acciones se derivan de decisiones administrativas, y cuáles pueden implementarse directamente a nivel operativo, sino que también facilita el monitoreo y la evaluación de su ejecución. Incorporar un enfoque de este tipo garantizaría mayor claridad, trazabilidad y efectividad a las medidas del Plan Estatal español.

será importante realizar un importante **ejercicio de armonización entre las necesidades, las estructuras existentes, la normativa actual y las reformas necesarias**[27].

## 5. Mecanismos de implementación, seguimiento y evaluación

Una estrategia nacional anticorrupción solo podrá ser efectiva si cuenta con mecanismos sólidos de implementación, seguimiento y evaluación que aseguren su ejecución real y sostenida en el tiempo. Para ello, es crucial diseñar y poner en funcionamiento un **sistema de indicadores claros, medibles y -en términos de la Agenda 2030- "accionables"**. El objetivo es lograr que se desarrolle con detalle cada componente de la estrategia y permitan un seguimiento preciso de los avances concretos, los resultados alcanzados y las áreas que se deben reforzar, mejorar o reajustar[28].

Una teoría de cambio asociada a cada objetivo estratégico resulta clave para dar sentido y coherencia este sistema de indicadores, por ello deberá procurarse que estén fuertemente asentado en los objetivos y aspiraciones de los distintos actores implicados así como de la ciudadanía en su conjunto, y que, una vez definidos y establecidos, este sistema sea fácilmente consultable en interfaz de acceso público e irrestricto, y de ser posible, que ofrezca la información en tiempo real, en formato estructurados, y con una interfaz sencilla para su consulta y descarga. El sistema de seguimiento y evaluación deberá someterse a una revisión periódica para garantizar que se adapta y mejora en arreglo a la experiencia de implementación y las nuevas necesidades que vayan surgiendo.

**Es indispensable elaborar cronogramas, presupuestos, canales de participación e incluir órganos responsables**. En ausencia de estos elementos, la rendición de cuentas y la efectividad del Plan no podrán garantizarse.

Solo mediante el cumplimiento de los estándares más elevados de gobernanza democrática, integridad institucional y participación ciudadana –en línea con los compromisos de la Alianza de Gobierno Abierto– será posible recuperar la confianza de la ciudadanía y mejorar el posicionamiento de España en los índices internacionales de percepción de la corrupción, que en los últimos años ha sufrido un preocupante deterioro.

## 6. Asignación de recursos presupuestarios suficientes

La implementación efectiva de una Estrategia Nacional Anticorrupción requiere respaldo financiero sostenido. Deben preverse partidas presupuestarias específicas en los Presupuestos Generales del Estado, tanto para el diseño como para la ejecución, seguimiento y evaluación de las medidas propuestas.

[27] El propio Plan anuncia que éste se complementará con la aprobación de la pendiente Estrategia Nacional Antifraude, a cargo del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), la cual debería publicarse antes de final de año. Antes de adoptar más estrategias y más planes, consideramos urgente realizar un importante ejercicio de armonización, coordinación y revisión de lo existente para realmente conformar un marco anticorrupción integral, comprehensivo, coherente y eficiente.

[28] El Plan anuncia que contará con un mecanismo de revisión y evaluación externa por parte de la OCDE, pero no detalla en qué términos ni condiciones. A este respecto, destaca el Plan de Acción que se incluye en el Anexo de la Estrategia Anticorrupción chilena, con 210 indicadores incorporados.

# CAPÍTULO 2. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES DE TI-E AL PLAN ESTATAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción se articula en torno a cinco ejes estratégicos que agrupan un total de quince medidas. El análisis que se presenta a continuación sigue el orden propuesto por el propio Plan, evaluando cada uno de los ejes y medidas, y formulando recomendaciones de mejora específicas.

## EJE 1

## PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

### MEDIDA 1. CREACIÓN DE UNA AGENCIA INDEPENDIENTE DE INTEGRIDAD PÚBLICA COMO ÓRGANO CENTRAL DE PREVENCIÓN, SUPERVISIÓN Y PERSECUCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

**PROPUESTA:**

- Creación de una **Agencia Independiente de Integridad Pública (AIIP)** que asumirá 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 nueva Agencia tendría facultades para iniciar investigaciones, supervisar el cumplimiento de normas clave, entre las que menciona: contratación pública, lobbies, conflictos de interés, rendición de cuentas y articulación de mecanismos de protección para informantes de corrupción. La AAIP asumiría también las funciones de seguimiento de las medidas del Plan.
- Véase Componente 3.1: también se menciona a esta Agencia como *tercero independiente* para una de las dos modalidades de Pactos de Integridad que el Plan busca incluir.
- La AIIP también deberá liderar la capacitación del personal, la publicación de guías técnicas y la creación de una plataforma digital para el seguimiento, actualización y evaluación continua en relación con los mapas de riesgos nombrados como segunda medida.

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

## JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- En el plan se justifica esta medida al establecerse que: "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 (AIPI). A estos, se suman dos órganos de control externo, como el Tribunal de Cuentas y la Fiscalía."
- En el Plan se considera que: "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".

## COMPONENTES

Sin componentes específicos.

## ANÁLISIS DE TI-E

- En relación con la propuesta de creación de la *Agencia Independiente de Integridad Pública (AIIP)*, resulta pertinente considerar tanto su denominación como el alcance de sus competencias. Llama la atención la tendencia reciente del legislador a incorporar sistemáticamente la calificación de "independiente" en la denominación de nuevos organismos (Autoridad Independiente de Protección de Informantes, Autoridad Independiente de Integridad Pública, etc.), cuando dicha cualidad no depende de su nombre, sino de elementos sustantivos de constitución como **su configuración normativa, atribuciones, régimen de nombramiento, autonomía presupuestaria y funcional, y garantías institucionales**. La independencia de un organismo se garantiza por su correcto diseño de funciones, los contrapesos en la adopción de decisiones, autonomía de actuación, etc.
- La propuesta de creación de una *Agencia Independiente de Integridad Pública* debe enmarcarse en una reflexión estratégica sobre la estructura institucional existente en materia de integridad pública y lucha contra la corrupción. La falta de un diagnóstico detallado sobre el funcionamiento, desempeño y coordinación de los organismos actualmente competentes limita la capacidad para valorar con fundamento la necesidad, utilidad y proporcionalidad de crear una nueva entidad. En este sentido, es preciso abordar una evaluación *ex ante* que permita identificar los puntos críticos

del modelo vigente, establecer criterios objetivos para su mejora y analizar si los problemas detectados pueden resolverse mediante el refuerzo de las capacidades institucionales ya instaladas.

- En esta misma línea, **las funciones atribuidas a la AIIP presentan posibles solapamientos con competencias ya previstas en diversos órganos y organismos vinculados a la prevención y persecución de la corrupción**. En este contexto, la creación de un nuevo organismo requeriría una evaluación previa y profunda de las autoridades actualmente existentes, con el fin de identificar duplicidades, vacíos funcionales, conflictos de competencias o, en su caso, oportunidades de unificación o reordenación institucional. Debe tenerse en cuenta el impacto institucional que podría derivarse de una eventual reasignación de funciones actualmente atribuidas a órganos como la *Autoridad Independiente para la Protección del Informante (AIPI)*, procurando preservar su operatividad, consolidación y eficacia.
- Asimismo, y tal como se desarrollará en las propuestas específicas que se formulan más abajo, conviene considerar una serie de cuestiones clave para asegurar la viabilidad institucional y jurídica de la medida. Entre ellas, destaca la necesidad de establecer mecanismos claros y eficaces de coordinación con las autoridades autonómicas, que permitan respetar la diversidad organizativa del Estado y evitar solapamientos o disfunciones en el reparto competencial. También resulta importante delimitar adecuadamente el posible ejercicio de funciones instructoras por parte de la AIIP y su articulación con el Ministerio Fiscal, con el fin de **garantizar la coherencia con la arquitectura judicial vigente**.

## REFERENCIAS NORMATIVAS

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.
- Proyecto de Ley 121/000046 de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés (en tramitación parlamentaria).

## AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN LA MEDIDA:

- **Autoridad Independiente para la Protección del Informante A.A.I. (AIPI)**. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

- **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA)**. Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda
- **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)**. Ministerio de Hacienda
- **Oficina de Conflictos de Intereses (OCI)**. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública
- **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)**. Autoridad administrativa independiente del ámbito estatal
- **Tribunal de Cuentas**. Cortes Generales
- **Fiscalía Especial Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada**. Ministerio Fiscal
- **Agencias Antifraude y Consejerías competentes de las Comunidades Autónomas**

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

### ¤– RE1. Evaluación previa, completa y pormenorizada sobre la conveniencia de crear una nueva autoridad o reforzar las autoridades existentes.

Antes de constituir un nuevo órgano estatal con amplias competencias en materia de integridad y prevención de la corrupción (muchas de ellas actualmente atribuidas a otros órganos y autoridades) consideramos que es absolutamente necesario realizar previamente una **evaluación completa y pormenorizada sobre las implicaciones jurídicas, económicas, humanas y teleológicas** que puede tener esta determinación y ponderar si es verdaderamente necesario constituir un nuevo órgano o si es más eficiente **fortalecer institucional y presupuestariamente a las autoridades ya existentes**, como la Autoridad Independiente para la Protección del Informante (AIPI), mediante una ampliación de competencias, atribuciones y recursos. Es por ello que, en línea con nuestras recomendaciones generales, la propuesta de TI-E es que sea precisamente la Comisión Experta o Grupo de Trabajo (RG2) quien se encargue de realizar este análisis previo una vez elaborada la Estrategia Nacional Anticorrupción (RG1) y el Plan de Acción de la misma (RG3).

Se considera que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 del *Real Decreto 711/2025, de 26 de agosto, por el que se crea la Comisión Interministerial para el impulso del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, y se establece su composición y funcionamiento*[29], se podría enmarcar la constitución de un Grupo de Trabajo o Comisión Experta para la elaboración de la ENA, acompañado de un proceso de consultas públicas que asegure la incorporación de aportaciones de todos los actores relevantes, favoreciendo la transparencia y legitimidad en la formulación de la estrategia y su plan de acción.

[29] Boletín Oficial del Estado, 27 de agosto de 2025, núm. 206, p. 114632-114635.

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

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

Tanto la preferencia de establecer una nueva autoridad que asuma las funciones actualmente ejercidas por otros organismos, así como otras aún no contempladas (varias de ellas previstas en el Plan y otras enunciadas en el presente documento), como la de atribuir a otro órgano ya existente, por ejemplo, la AIPI, de las competencias necesarias para garantizar un marco anticorrupción sólido y holístico en España, exigirán en cualquier caso un proceso minucioso de **evaluación previa y de armonización normativa y orgánica coherente posterior**. Este examen deberá llevarse a cabo con el máximo rigor técnico y jurídico, a fin de evitar disfunciones, solapamientos o antinomias en los marcos legales vigentes.

**OTRAS CONSIDERACIONES:**

- Concreción del denominado "proceso de racionalización". En dicha línea, el plan no define con claridad qué se entiende por "proceso de racionalización del ecosistema público de lucha contra la corrupción". **Este proceso es precisamente el punto de partida que debe enfocar el debate sobre una ENA** y debería incluir el análisis de funciones actuales, evaluación del desempeño de organismos existentes, detección de lagunas normativas y elaboración de propuestas de reorganización institucional sobre una base técnica, sólida y participativa.
- Especial condición de la Autoridad Independiente de Protección del Informante A.A.I. (AIPI). En caso de que la creación del nuevo órgano asuma parte de las funciones y competencias de la recién creada AIPI –como parece desprenderse de la justificación-, ello se puede traducir en un solapamiento importante y en un diseño institucional deficiente por el cual la implementación de nuevo órganos estatales no goza de condiciones mínimas de seguridad jurídica y operabilidad. Asimismo, los principios de eficacia y seguridad jurídica, que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas consagrados en el artículo 103 de la Constitución Española y en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, deben prevalecer en esta decisión estratégica. Finalmente, se considera oportuno que la Comisión o Grupo de trabajo realice un análisis de experiencias comparadas (por ejemplo, Autoridad Nacional Anticorrupción (ANAC) italiana o la Agencia Nacional de Integridad (ANI) rumana) en procesos similares de centralización funcional, con el objetivo de identificar factores de éxito y prevenir los riesgos o disfuncionalidades.

**– RE2. Plan de transición y acompañamiento organizativo para asegurar que las autoridades existentes puedan cumplir adecuadamente su misión.**

Debido a la extensión temporal que puede implicar la implementación de la **RE1** y dado que la integración institucional se prevé compleja desde el punto de vista operativo, y con efectos potenciales sobre la situación del personal de las autoridades en la actualidad en funcionamiento, en especial en los niveles directivos, será necesario en consecuencia, prever medidas específicas de transición y acompañamiento organizativo.

Es por ello que sugerimos que la elaboración de un ***Plan de transición*** que permita asegurar 1) que las autoridades actualmente existentes pueden ejercer sus funciones con plena capacidad y operatividad suficiente mientras se desarrolla todo el proceso de evaluación y de armonización (por ejemplo, que se garantice que cualquier persona informante puede acudir a un canal externo seguro y eficaz), y 2) que otras funciones no ejercidas aún por parte de ningún otro órgano existente y que devienen básicas para garantizar un marco de integridad sólido y eficaz puedan atribuirse temporalmente a una autoridad ya existente.

**– RE3. Medidas de gobernanza multinivel supraestatal y autonómico y corrección de asimetrías territoriales: más allá de lo estatal.**

A fin de asegurar una acción coherente y eficaz en la prevención y lucha contra la corrupción y el fraude, se recomienda asimismo reforzar el papel del **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA)**, encargado de coordinar las acciones encaminadas a proteger de los intereses financieros de la **Unión Europea** frente al fraude, en virtud de lo dispuesto en el art. 325 TFUE, art. 12 bis del Reglamento UE nº 883/2013 y DA 25ª de la Ley 38/2003, garantizando que los procedimientos para la gestión de sospechas de fraude sean claros y que se asignen claramente las responsabilidades a las unidades administrativas correspondientes, estableciendo procedimientos claros para la prevención, gestión y resolución de conflictos de interés, fortaleciendo la capacidad de inspección y control de medidas, mejorando los canales comunicación para las denuncias de fraude, impulsando la cooperación y el intercambio de información entre las diversas entidades y organismos involucrados y especialmente con la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF**) y, mejorando, finalmente, sus obligaciones de publicidad activa y rendición de cuentas.

**La estrategia nacional debería contemplar, además, medidas concretas para hacer frente a las desigualdades y asimetrías existentes entre Comunidades Autónomas en cuanto al establecimiento, competencias y capacidad de autoridades antifraude**[30].

El Plan establece que "[e]sta 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".

[30] En la actualidad, solo 4 de 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas tienen agencias operativas, generando también una heterogénea aplicación de políticas antifraude en el territorio español: Oficina Antifraude de Cataluña, regulada por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre de 2015, de la Comunidad Autónoma de Cataluña; Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, regulada por la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Comunitat Valenciana; Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, regulada por su Reglamento Orgánico, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 23 de diciembre de 2016; Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona (Dirección de Servicios de Análisis) y Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, creada por la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo (la oficina es operativa desde 2022). La Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, regulada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre de 2016, de las Illes Balears, fue suprimida por el Parlamento de las Illes Balears mediante la Ley 2/2024, de 11 de abril, de las Illes Balears.

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

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

Al respecto, en caso de que se concrete la creación de la AIIP, la definición de funciones que podrían asignársele debe atender a las características multinivel del régimen autonómico español, de modo que se genere un efectivo sistema de coordinación entre ésta y los órganos autonómicos de lucha contra el fraude y la corrupción y no una definición ambigua de competencias que pueda propiciar una asimetría e inseguridad jurídica en torno a lo que el Plan denomina "coordinación a partir de un mismo eje central".

Por su parte y en caso de que la AIIP cuente con funciones de investigación, será necesario revisar su articulación también con la AIPI y el sistema judicial actual, asegurando el respeto a las competencias del Ministerio Fiscal, evitando solapamientos y garantizando, en todo caso, los principios de legalidad y debido proceso.

A este respecto, se podrá:

- Promover la creación de Agencias Autonómicas en aquellas CC.AA. donde actualmente no existen y reestablecer agencias antifraude anteriormente suprimidas[31].
- Fortalecer institucional y presupuestariamente aquellas autoridades que se encuentran limitadas o debilitadas.
- Evaluar la viabilidad de establecer agencias locales en grandes municipios (por ejemplo, aquellos con más de 200.000 habitantes), tomando como referencia las experiencias de los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona.

En todo caso, se debe garantizar una correcta coordinación institucional con las Comunidades Autónomas, en particular, en relación con las medidas que se detallan a continuación: Eje 1, medidas 1, 2 y 3 (componente 3.1); eje 2, medida 7; y eje 5, medida 14. **La ENA puede servir de marco general también para el desarrollo de Estrategias de Integridad específicas de las Comunidades Autónomas**[32].

**– RE4. Garantía de potestad administrativa sancionadora suficiente de la autoridad competente.**

Ya sea finalmente a través de la creación de la AIIP, del refuerzo de la AIPI o del modelo que finalmente se considere óptimo adoptar, será necesario en todo caso **garantizar que la autoridad nacional cuente con plenas competencias de inspección y sanción a todo el personal al servicio de la Administración Pública**.

[31] Por ejemplo, la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de Illes Balears.

[32] Por ejemplo, el pasado 8 de agosto de 2025 la Junta de Andalucía ha presentado el "Acuerdo de 4 de agosto de 2025, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación de la Estrategia de Integridad Institucional de la Junta de Andalucía 2025-2030", un Acuerdo que incorpora y enfatiza la necesidad de un diagnóstico completo para el establecimiento de una línea de base adecuada pero que, sin embargo, adolece de un proceso de co-creación participativo e inclusivo bajo los estándares señalados anteriormente en este documento para su diseño y elaboración. Disponible aquí: https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2025/152/BOJA25-152-00005-11096-01_00324694.pdf

## MEDIDA 2. EXTENDER EL USO DE MAPAS DE RIESGOS DE INTEGRIDAD A TODOS LOS FONDOS PÚBLICOS, CON UN ENFOQUE SISTÉMICO Y PREVENTIVO.

### PROPUESTA:

- En esta medida se propone extender a todos los fondos públicos, los modelos de mapas de riesgos de integridad -implementado para los fondos europeos Next Generation- alineado con la metodología de la *OCDE Public Integrity Framework*.
- El Plan esboza una estructura en 3 fases: 1) Una fase piloto con una muestra representativa de entidades públicas de distintos niveles y sectores, 2) Una evaluación y reajuste metodológico en función de los resultados y lecciones de la fase piloto y 3) Implementación gradual (y obligatoria) de la metodología para todas las entidades del sector público (con un cronograma claro, metas intermedias y criterios homogéneos para todo el sector público).
- Se establece que "los mapas deberán cubrir tanto riesgos específicos (contratación, subvenciones, licencias o autorizaciones) como riesgos transversales (conflictos de interés, captura institucional, discrecionalidad sin control o ausencia de trazabilidad)", incorporando la dimensión de comportamiento humano (propuesta por la OCDE), lo cual implica analizar la influencia de factores psicológicos y sesgos cognitivos (exceso de confianza, normalización de conductas inadecuadas o la presión del grupo) en la toma de decisiones individuales que comprometan la integridad institucional.
- El proceso de implementación y seguimiento de esta medida corresponderá a la AIIP (capacitación del personal, publicación de guías técnicas, creación de una plataforma digital para el seguimiento, actualización y evaluación continua de los mapas de riesgos) tal y como se mencionó en el análisis de la medida 1.

### JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- El Plan dispone que extender los mapas de riesgo de integridad a todo el sector público "permite identificar, evaluar y mitigar los riesgos que pueden comprometer la integridad pública, aplicando criterios de proporcionalidad y coherencia institucional".
- También establece que se minimizan riesgos de corrupción en el proceso de contratación pública, porque se permite "identificar los factores de riesgo adaptados a su contexto de actividad y proponer soluciones adaptadas a dicho contexto".
- Este enfoque, señala el Plan, permite "diseñar intervenciones más eficaces, orientadas a la prevención desde el diseño de entornos de decisión más seguros, transparentes y responsables".
- Por último, se refiere que con esta medida "España se alinea con las mejores prácticas internacionales en gobernanza pública, apostando por un modelo de integridad basado en el conocimiento, anticipación y mejora continua".

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

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

## COMPONENTES

Sin componentes específicos.

## ANÁLISIS DE TI-E

**La extensión del uso de mapas de riesgos de integridad a todo el sector público representa un avance relevante hacia la institucionalización de una *cultura preventiva* en materia de integridad pública**. La medida se alinea con estándares internacionales como el *Public Integrity Framework* de la OCDE y pretende dotar a las administraciones públicas de herramientas para anticipar riesgos de corrupción y adoptar decisiones más informadas y responsables. No obstante, su formulación actual carece del desarrollo metodológico y normativo necesario para garantizar su efectividad a medio y largo plazo.

La experiencia reciente[33] indica que la aplicación de mapas de riesgos en el marco de los fondos europeos presenta algunas limitaciones relevantes que deben ponderarse adecuadamente, como la ausencia de personal especializado, la débil integración con los sistemas de control interno y escasa vinculación con la gestión interna de las administraciones públicas. Asimismo, la falta de un catálogo común de indicadores de riesgos y de herramientas de autoevaluación digitalizadas puede generar disparidades metodológicas entre entidades públicas, comprometiendo la comparabilidad y eficacia del enfoque. El Plan tampoco precisa cómo se articularán estos mapas con otros instrumentos clave de integridad institucional, como los canales de denuncia, los Pactos de Integridad o las Guías de Gobierno Abierto.

Desde una perspectiva jurídico-institucional, es imprescindible reforzar el marco normativo que sustente esta medida, aclarando el alcance del "despliegue obligatorio y gradual", las consecuencias de su incumplimiento y los mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. Igualmente, es necesario incorporar una dimensión de análisis de controles existentes frente a los riesgos identificados, aspecto esencial en cualquier modelo de gestión de riesgos. La incorporación de buenas prácticas internacionales, como el sistema PREVENT (Rumanía) o el NACAP (Grecia), puede enriquecer significativamente el diseño e implementación de esta política pública.

## REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS


- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 18 de febrero de 2021, pp. 17–75.


[33] TRIBUNAL DE CUENTAS. Informe de fiscalización del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR): Fase inicial de ejecución (2021-2022). Madrid: Tribunal de Cuentas, 2023. Informe nº 1501/2023. MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. Instrucciones para la elaboración y aprobación de Planes de Medidas Antifraude. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 2021. COMISIÓN EUROPEA. Informe sobre el estado de la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España (Country Report – España 2023). Bruselas: Comisión Europea, 2023.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). OECD *Integrity Framework for Public Investment*. París: OECD 2016.
- Tribunal de Cuentas. I*nforme de fiscalización del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR): Fase inicial de ejecución (2021-2022)*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 2023. Informe nº 1501/2023.
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. *Instrucciones para la elaboración y aprobación de Planes de Medidas Antifraude.* Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 2021.
- Comisión Europea. *Informe sobre el estado de la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España (Country Report – España 2023)*. Bruselas: Comisión Europea, 2023.

**AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN EL PLAN:**

- **Secretaría de Estado de Función Pública**. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública
- **División de Anticorrupción e Integridad en el Gobierno**. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

### – RE5. Desarrollo de un modelo metodológico común de matrices, mapas y gestión de riesgos e integración transversal con otros instrumentos de integridad.

Se recomienda impulsar el diseño de un marco metodológico estandarizado y escalable, articulado en torno a un **catálogo nacional de riesgos y tipologías de control** y acompañado de una herramienta digital de autoevaluación. Este modelo debe permitir adaptaciones según el tamaño, naturaleza jurídica y funciones específicas de cada entidad, garantizando al mismo tiempo la comparabilidad interinstitucional y una calidad técnica mínima adaptada a todos los niveles, contextos y sectores.

Los mapas de riesgos deben ser interoperables con otras herramientas y fuentes de información ya previstas en el Plan Estatal: Pactos de Integridad, canales de denuncia, evaluaciones de cumplimiento, auditorías, guías sectoriales, etc. Se recomienda que los sistemas de gestión de integridad institucional permitan capturar, cruzar y retroalimentar datos de forma automatizada y vinculada a los controles creados. A este respecto, será valioso tener en consideración la experiencia de otros organismos que trabajan con matrices de riesgo, como la OIReScon.

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

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

**– RE6. Aplicación eficaz y sistemática de la gestión de riesgos con una dotación presupuestaria adecuada.**

Será preciso evaluar la conveniencia de establecer la obligatoriedad progresiva de elaborar (y actualizar periódicamente) matrices y mapas de riesgos de integridad en el conjunto del sector público estatal, autonómico y local, mediante normas vinculantes para asegurar una aplicación eficaz y sistemática de la gestión de riesgos. Este marco normativo e institucional debe contemplar un **calendario escalonado de implementación, criterios homogéneos, partidas presupuestarias adecuadas y mecanismos efectivos de evaluación, revisión y seguimiento institucional**.

**– RE7. Capacitación técnica en materia de gestión de riesgos a responsables de control interno.**

Se propone impulsar un **Programa Nacional de Formación Continua** en gestión de riesgos de integridad pública, con enfoque práctico, dirigido a responsables de control interno, responsables de canales de denuncia, oficiales de integridad, unidades de auditoría, así como equipos de contratación y gestión de subvenciones. Esta formación podría ser articulada a través del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y preverse dentro de los planes formativos anuales de las administraciones públicas. Además, esta capacitación debería ser tenida en cuenta como criterio de valoración en la promoción de la carrera administrativa y profesional.

## MEDIDA 3. IMPULSAR LA APROBACIÓN DE LA LEY DE ADMINISTRACIÓN ABIERTA Y FOMENTAR UN SISTEMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN.

- Según el Plan, el impulso de esta Ley pretende consolidar diversos avances en materia de gobernanza abierta, fortaleciendo la confianza ciudadana, y pretende incorporar las principales conclusiones del Foro de Gobierno Abierto.
- Para ello se pretende:
  - Publicar en el nuevo Portal de Transparencia de la Administración del Estado toda la información relevante sobre contratos, convenios y subvenciones; presupuestos y cuentas anuales; declaraciones de bienes; y la agenda institucional de altos cargos.

- Facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública como derecho básico de la ciudadanía.
- Definir los principios de buen gobierno y buena administración y establecer los mecanismos de formación de personas funcionarias a través del plan de formación que desarrolle el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) a partir de las competencias del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE).
- Establecer la obligación de personas con empleos públicos de informar cualquier conflicto de interés y denunciar posibles casos de fraude, así como la adopción por parte de las AAPP de medidas de prevención, detección e inspección.
- Dedicación exclusiva, limitaciones tras el cese, declaración de bienes y examen patrimonial al terminar el mandato de altos cargos, miembros de gabinetes con tareas de confianza y personal directivo de AGE, atendiendo a las responsabilidades ejercidas.
- Promover una mayor participación ciudadana y colaboración con sociedad civil (consultas públicas, deliberación participativa, Foro de Gobierno Abierto y Comisión Sectorial de Gobierno Abierto).
- Impulsar medidas de impulso a la rendición de cuentas y en concreto: definir 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.

## COMPONENTES

La medida 3 presenta **dos componentes**:

### Componente 3.1 Implantar Pactos de Integridad y sistemas de auditoría ciudadana

***Propuesta:***

- Implantar Pactos de Integridad en los contratos del sector público susceptibles de prácticas colusorias o de corrupción que se acuerden 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).
- El Plan propone dos modalidades de pactos: una donde el tercero independiente será el CTBG o la AIIP y otra donde serán integrantes de la sociedad civil.
- Se contempla al OIReScon como organismo asesor y de asistencia técnica en el despliegue de los pactos.
- Reformar la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley de Transparencia para poner en marcha mecanismos de participación ciudadana directa en procesos de

auditoría pública que permitirán presentar informes de evaluación, quejas o sugerencias en fases de licitación, adjudicación y ejecución contractual.

**Justificación del componente:**

- El Plan señala que "para mitigar los riesgos de corrupción en contratos de alto impacto del sector público, Transparencia Internacional desarrolló la figura de los "Pactos de Integridad" que 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". Estos Pactos, de acuerdo a lo expresado por el Plan, 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 de contratación pública.
- De este modo, de acuerdo con lo mencionado por el Plan: 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.

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

**Propuesta:**

- La medida busca ampliar los controles a los altos cargos, tanto por indicio como de forma aleatoria.
- El Plan también propone asignar a la OIC la posibilidad de llevar a cabo controles que podrán articularse en dos formas: controles aleatorios anuales (procedimiento garantista que limite el número total de exámenes y prohíba examinar a una misma persona más de una vez al año) y controles motivados por indicios fundados de enriquecimiento injustificado (debidamente razonados y documentados por parte de la Oficina).

**Justificación del componente:**

Según el propio Plan "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."

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

## ANÁLISIS DE TI-E

A fin de dotar de mayor claridad de análisis a la presente medida y dada la complejidad de los temas aquí tratados, se efectuará un análisis dividido en tres apartados:

### A. Propuesta de Ley de Administración Abierta

En primer lugar, se considera que esta temática requiere un análisis más pormenorizado de los antecedentes legislativos e institucionales. La propuesta de Ley de Administración Abierta se debe entender como una oportunidad clave para consolidar el marco de transparencia, participación y rendición de cuentas en España. Sin embargo, no se conoce el contenido del texto ni ha sido objeto de consulta pública. Persiste, por ejemplo, la indefinición sobre si esta norma sustituirá o coexistirá con la Ley 19/2013, ni se aclara el alcance ni el rango normativo final. Las referencias sobre el contenido de la ley en el Plan sujeto a análisis no son suficientes para pronunciarse al respecto, aunque se valore positivamente la inclusión de la participación ciudadana y la dotación de capacidad sancionadora al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), se considera que no se incluyen reformas estructurales imprescindibles.

En cuanto a la necesaria reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que está en vigor, cabe tener presente las demandas de organizaciones de la sociedad civil especializadas que han efectuado aportes sustantivos en el marco establecido por el IV Plan de Gobierno Abierto de España 2020- 2024. Cabe recordar que, en dicho marco, se constituyó el subgrupo de trabajo específico para la reforma de la Ley 19/2013, con integrantes designados siguiendo el modelo de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto, con una composición paritaria de seis personas en representación de los tres niveles de Administraciones Públicas y otras seis personas en representación de la sociedad civil y la academia.

El mandato realizado por el IV Plan de Gobierno Abierto a este subgrupo de trabajo, en relación con la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha consistido en profundizar en las cuestiones más demandadas por la ciudadanía tales como las obligaciones de publicidad activa, las máximas garantías en el derecho de acceso, la actividad de los órganos garantes y el impulso de la participación ciudadana en los asuntos públicos, para adaptar la Ley de transparencia actual al contexto nacional e internacional en la materia e introducir mejoras de acuerdo con las necesidades detectadas durante sus años de vigencia.

El CTBG sigue careciendo de plena independencia institucional y presupuestaria. Mantiene su dependencia orgánica al Ministerio de Hacienda en virtud del art. 33 de la Ley 19/2013, sufre escasa dotación presupuestaria y carece de mecanismos de rendición de cuentas participativa. La ausencia de participación de la sociedad civil estructurada (como un Consejo de Participación) reduce su legitimidad. Las propuestas

del Subgrupo del Foro de Gobierno Abierto destacan la necesidad de redefinir su estatuto, dotarlo de autonomía funcional, reforzar su base técnica y ampliar sus atribuciones sustantivas y sancionadoras.

Asimismo, **la medida no atiende plenamente las debilidades estructurales del marco legal vigente: insuficiencias en publicidad activa, limitaciones en el derecho de acceso (por ejemplo, denegaciones por causas interpretativas amplias o poco justificadas), falta de mecanismos ágiles de recurso y ausencia de garantías materiales para que entidades pequeñas o dependientes cumplan sus obligaciones. Estas carencias han sido sistemáticamente identificadas tanto por actores públicos como por sociedad civil.**

### B. Pactos de Integridad

Se **valora positivamente la inclusión de los Pactos de Integridad** en el Plan. A fin de lograr una implementación efectiva de los Pactos de Integridad como **instrumentos de participación, monitoreo y supervisión ciudadana en la contratación pública** en España se proponen algunas recomendaciones, en línea con los últimos informes publicados por TI-E que han sido mencionados precedentemente. Tal y como se desarrolla en el Informe "Pactos de Integridad: Hacia una adopción estratégica e implementación efectiva en España", el marco jurídico español, constituido en particular por la **LCSP**, resulta adecuado y permitiría la implementación de Pactos de Integridad.

En relación con el componente 3.1, conviene precisar que los Pactos de Integridad constituyen un instrumento de acción colectiva desarrollado por Transparency International a comienzos de los años noventa, con el objetivo de prevenir la corrupción en los procesos de contratación pública. La Comisión Europea ya ha señalado la conveniencia de adoptar Pactos de Integridad en la era post-COVID como **herramientas complementarias a los controles existentes**, que amplían la participación de la sociedad civil y fortalecen la transparencia y rendición de cuentas en la contratación pública[34]. Esta herramienta ha sido **implementada** en más de 32 países, incluyendo **14 Estados miembros de la Unión Europea**, consolidándose como una práctica reconocida internacionalmente para reforzar la integridad institucional, promover una competencia equitativa entre operadores económicos y asegurar la transparencia de los procedimientos contractuales. En España, su aplicación ha sido impulsada por Transparency International España, inicialmente mediante **cuatro experiencias piloto en el ámbito autonómico y local**, y más recientemente a través de la adaptación del **nuevo estándar internacional** al contexto nacional. Véase los resultados en el informe "Pactos de Integridad: Hacia una adopción estratégica e implementación efectiva en España". (marzo 2025)

[34] Comisión Europea, Guide: *Safeguarding EU-funded investments with Integrity Pacts – A decision-maker's guide to collaborative public contracting monitoring*. Bruselas, 2022.

Asimismo, se ha propuesto la inclusión de los Pactos de Integridad como medida que exige el monitoreo de la sociedad civil en el marco de las consultas públicas del **V Plan de Gobierno Abierto y del I Plan Parlamento Abierto**.

A la luz del creciente enfoque del gasto público hacia metas de sostenibilidad ambiental, transición ecológica y acción climática —en línea con el Pacto Verde Europeo y la ejecución de los ***fondos Next Generation EU***—, resulta pertinente adecuar los Pactos de Integridad también a las particularidades y necesidades específicas de la contratación vinculada a objetivos medioambientales.

En respuesta a este contexto, Transparency International España ha desarrollado entre 2024 y 2025 una variante específica: el ***Pacto de Integridad Verde*** (*Green Integrity Pact, GIP*), concebido como una herramienta de vigilancia e integridad contractual dirigida a proyectos con significativo impacto ambiental o financiados con fondos relacionados con la protección del medioambiente.

Esta modalidad verde, analizada por TI-E, en nuestro reciente informe Pacto de Integridad Verde, Una aproximación al desarrollo sostenible en el marco de la contratación publica (junio 2025), incorpora elementos avanzados como la **evaluación ambiental independiente**, el **seguimiento técnico de criterios de sostenibilidad**, la participación de comunidades potencialmente afectadas y el monitoreo continuo de la ejecución contractual. Asimismo, su diseño metodológico incorpora principios y estándares derivados de la **taxonomía ambiental de la Unión Europea y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible**, particularmente los **ODS 13** (acción por el clima), **15** (vida de ecosistemas terrestres) y **16** (instituciones sólidas y transparencia).

### C. Sistemas de controles aleatorios a altos cargos

La incorporación de controles aleatorios sobre la situación patrimonial de altos cargos representa un elemento innovador, pero su eficacia depende de un ecosistema institucional sólido. En España, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, ya establece la obligación de presentar declaraciones patrimoniales iniciales, finales y ante cualquier cambio declarado. Sin embargo, estos controles por sí solos resultan insuficientes.

En esta misma línea, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (**GRECO**) ha señalado que la Recomendación ii del Quinto Informe de Evaluación[35] —referida a la elaboración de una estrategia de integridad específica para las **personas con funciones ejecutivas superiores** (**PTEFs**, por sus siglas en inglés) y su vinculación a un plan de acción para su implementación— continúa **parcialmente cumplida**. Aunque GRECO valora que el **Plan de Acción Democrática** contemple un

[35] GRECO, Quinto Ciclo de Evaluación – Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento: España, GrecoRC5(2025)17, Estrasburgo, 2025. p. 4.

futuro Real Decreto para desarrollar una estrategia global contra la corrupción en el marco de la Ley 2/2023, observa que aún no se han concretado medidas diferenciadas y adaptadas a los desafíos particulares de los altos cargos. TI-E se recomienda revisar y armonizar adecuadamente las medidas anunciadas en los distintos planes y al amparo del marco jurídico vigente.

El rol de la **Oficina de Conflictos de Intereses** requiere fortalecerse de forma urgente. Carece de potestad efectiva para verificar declaraciones ni acceso a registros oficiales. Es prioritario dotarla de **autonomía funcional, interoperabilidad con registros públicos (Patrimonio, Mercantil, Tributario) y facultades para verificar datos**—como se exige también al aplicarse estándares de integridad en la UE. El **Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea** obliga a sus miembros a cumplir criterios estrictos de independencia, transparencia de intereses y verificación periódica. En particular, el artículo 3.4 del Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea establece que deben presentar, cada 1 de enero, una declaración de intereses actualizado, en formato electrónico y legible automáticamente que incluya: "*a) los intereses financieros, incluidos los activos y pasivos, que puedan generar un conflicto de intereses y, en cualquier caso, cuando el valor de una inversión sobrepase los 10 000 EUR. Estos intereses financieros podrán revestir la forma de una participación financiera individualizada en el capital de una entidad, en particular acciones o cualquier otra forma de interés financiero, como las obligaciones o los certificados de inversión. Esta obligación se aplica a los intereses financieros de los cónyuges, parejas ( 2 ) e hijos menores de edad cuando se considere que pueden generar un conflicto de intereses; b) todas las actividades, profesionales o de otro tipo, estableciendo una distinción entre las actividades desarrolladas durante los últimos diez años a las que se puso fin antes de la entrada en funciones como Miembro de la Comisión, por ejemplo como miembro, asesor o consultor del consejo de administración de una empresa, miembro de una fundación u organismo similar, o de un centro de enseñanza, y las funciones de tipo honorífico y/o vitalicio o que estén formalmente suspendidas por efecto directo de la ley durante el mandato del Miembro de la Comisión, siempre que se respete el artículo 8, apartado 2; c) cada entidad en la que el Miembro de la Comisión tenga interés o en la que o para la que haya ejercido una actividad con arreglo a lo especificado en las letras a) y b), salvo las entidades en las que los Miembros poseen participaciones que son gestionadas de manera independiente por un tercero, salvo que estén vinculadas a sectores específicos, como fondos sectoriales o temáticos. En el caso de una fundación u organismo similar, se hará constar el objetivo de la entidad; d) afiliación a asociaciones, partidos políticos, sindicatos, organizaciones no gubernamentales u otros organismos, si sus actividades, en público o en privado, están destinadas a influir en el ejercicio de funciones públicas; e) cualquier inmueble en propiedad, bien directamente, bien a través de una sociedad inmobiliaria, con excepción de las viviendas reservadas para uso exclusivo del propietario o de su familia; f) las actividades profesionales en curso del cónyuge o pareja, especificando la naturaleza de la actividad, la denominación del puesto y, en su caso, el nombre del empleador*".

Adoptar estándares similares fortalecería la **rendición de cuentas y la percepción de imparcialidad**.

La aleatoriedad debe implementarse únicamente con **claridad metodológica, criterios objetivos, protocolos detallados de muestreo, trazabilidad del procedimiento y auditoría externa supervisada**. Además, para maximizar su efecto preventivo, las declaraciones patrimoniales y de intereses deben publicarse en formatos legibles, como establece la propia Ley 3/2015. El desarrollo de herramientas tecnológicas o IA debe entenderse como complemento —no solución sustituta— y condicionarse a la consolidación plena de estos controles básicos.

## REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS


- Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea (2018/C 65/06).
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (artículo 23).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- TI-E. Pactos de Integridad: *Hacia una adopción estratégica e implementación efectiva en España*. Madrid, 2025.
- TI-E. Pacto de integridad verde. *Una aproximación al desarrollo sostenible en el marco de la contratación pública*. Madrid, 2025.
- Comisión Europea, Guide: *Safeguarding EU-funded investments with Integrity Pacts – A decision-maker's guide to collaborative public contracting monitoring*, Regional Policy, Bruselas, 7 de febrero de 2022.


## AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN EL PLAN:

- **Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA)**. Intervención General de la Administración del Estado del Ministerio de Hacienda
- **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)**. Ministerio de Hacienda
- **Foro de Gobierno Abierto**. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública
- **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)**. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública
- **Oficina de Conflictos de Intereses (OCI)**. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública

- **Comisión Sectorial de Gobierno Abierto**. Órgano de cooperación de administraciones públicas (estatal, autonómicas y locales)
- **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)**. Autoridad administrativa independiente del ámbito estatal
- **Tribunal de Cuentas**. Cortes Generales

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

### A. Con relación al impulso de una Ley de Administración Abierta

**– RE8. Marco normativo sólido y coherente en materia de acceso a la información, transparencia y participación.**

De forma análoga a lo desarrollado en RE1, antes de impulsar una nueva Ley que busca introducir reformas en materia de transparencia, integridad y participación, consideramos necesario **examinar primero si resulta conveniente avanzar primero en la reforma de la Ley 19/2013**, una demanda de la sociedad civil española desde hace muchos años, antes que plantear una ley de Administración Abierta que pueda generar una **fragmentación de obligaciones o incluso incongruencias o antinomias en caso de coexistir con la misma**.

Cabe recordar que la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Administración Abierta ya fue anunciada en el Plan de Acción por la Democracia (Medida 1.1.1) 31 de septiembre de 2024, sin que a la fecha se conozca el texto del anteproyecto ni se haya avanzado en una consulta pública previa. Dicha medida contemplaba expresamente la necesidad de aprobar una **Estrategia de Gobierno Abierto** que integrase todas las iniciativas en este ámbito, alineándolas en torno a los principios de integridad y rendición de cuentas, aspecto en el que no se han registrado avances.

Por otro lado, con una **reforma de la actual Ley 19/2013** se daría continuidad y coherencia a los compromisos previamente adquiridos en el marco del Gobierno Abierto, especialmente aquellos derivados del IV Plan, como los consensos alcanzados en el subgrupo de trabajo creado sobre reforma de la Ley 19/2013, en su informe de conclusiones[36]. Para ello, se sugiere se tome como base el trabajo ya realizado por ese subgrupo —de composición mixta entre sociedad civil, academia y administraciones públicas—.

**GRECO**, en sus **Recomendaciones i) y ii) del Quinto Informe de Evaluación (2025)**, ha tomado nota de la intención del Gobierno español de presentar una nueva **Ley de**

[36] FORO DE GOBIERNO ABIERTO. *Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de Transparencia*. Madrid: Dirección General de Gobernanza Pública, 2023. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html [Consulta: 22 de julio de 2025].

**Administración Pública Abierta (APLAA)**, como parte del primer eje del **Plan de Acción para la Democracia**, orientado a "ampliar y mejorar la calidad de la información gubernamental". No obstante, GRECO ha advertido en su último informe de seguimiento[37] que el anteproyecto aún no ha sido aprobado por el Consejo de ministras y ministros y no ha tenido oportunidad de evaluar su contenido definitivo. El cumplimiento de esta recomendación no puede, por tanto, considerarse avanzado por el momento.

En caso de avanzar con una nueva legislación, resulta imprescindible garantizar acceso al texto del anteproyecto y que se establezca un proceso transparente y participativo para la elaboración de esta ley, iniciando una consulta pública amplia y temprana sobre su borrador normativo, conforme a los principios de **calidad regulatoria y buenas prácticas del propio marco de Gobierno Abierto**. Se deben reforzar las obligaciones de publicidad activa, garantizando el derecho fundamental y básico de acceso a la información sin restricciones interpretativas y que promuevan una participación ciudadana efectiva, no meramente consultiva. Entre otras medidas recomendables se incluye: el desarrollo de estándares comunes de transparencia proactiva aplicables a todos los niveles administrativos; la asistencia técnica a entidades locales y organismos con baja capacidad operativa para facilitar el cumplimiento efectivo; y la consolidación de mecanismos de seguimiento independientes sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso.

Es asimismo conveniente una revisión exhaustiva del uso de algoritmos por parte de las AA PP para garantizar un **marco completo y accesible de transparencia algorítmica, de sistemas de decisión automatizada y de inteligencia artificial**.

Finalmente, en cuanto a la participación, consideramos necesario asegurar un abanico de cauces efectivos de participación ciudadana, revisando la regulación actual en lo que afecta a la materia para **garantizar un ejercicio efectivo del derecho constitucional a la participación ciudadana en los asuntos públicos**, especialmente en cuanto al derecho de petición (art. 29 CE), al fortalecimiento de la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 CE) y la institucionalización de cauces de democracia deliberativa y participativa en forma de Foros, paneles ciudadanos o espacios formales de diálogo modelo Ostbelgien, tal y como se ha venido reclamando también desde diversos sectores de la sociedad civil española[38].

[37] GRECO, *Quinto Ciclo de Evaluación – Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento: España*, GrecoRC5(2025)17, Estrasburgo, 2025, p. 2 y 6.

[38] A este respecto vid: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/MANIFIESTO-PLAN-DE-ACCION-POR-LA-DEMOCRACIA.pdf

**– RE9. Independencia institucional, funcional, presupuestaria y capacidad sancionadora apropiada del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).**

Se recomienda tomar medidas para garantizar que el CTBG, tenga plena independencia institucional, funcional y presupuestaria, con mecanismos de rendición de cuentas participativa, en línea con las recomendaciones del GRECO[39] y posea capacidad sancionadora (tal y como se ha anunciado en el Plan Estatal), en cumplimiento con la recomendación del Informe de Estado de Derecho de la Comisión Europea 2025[40] que se establece que: "el régimen presupuestario y de personal del Consejo se ha mantenido inalterado debido a la falta de acuerdo sobre los presupuestos en las Cortes. No se han tomado, ni está previsto tomarlas, medidas para garantizar el cumplimiento de las resoluciones vinculantes del Consejo. Como ya se indicó en el Informe del año pasado, el Consejo considera que disponer de competencias de ejecución forzosa es un paso necesario para desempeñar eficazmente sus funciones".

En igual línea, GRECO, en su último informe[41] ha señalado, en cuanto al nuevo régimen sancionador previsto en el proyecto de ley que se menciona, GRECO solo puede acoger favorablemente la propuesta legislativa, si bien está a la espera de su aprobación e implementación efectiva. Esta reforma fortalecería significativamente la rendición de cuentas y el cumplimiento normativo dentro del marco de transparencia.

**– RE10. Creación de un Consejo de Participación en el seno del CTBG.**

Se propone, además, la participación de la sociedad civil organizada, mediante la creación de un Consejo de Participación como órgano de apoyo y asesoramiento al CTBG, como existe ya en otros organismos para **garantizar la participación ciudadana**.

## B. Con relación a los Pactos de Integridad

Se debe advertir que la propuesta de implementación de los Pactos de Integridad del Plan Estatal debe plasmar el **modelo de los Pactos de Integridad**, tal y como ha sido diseñado por Transparency International en los últimos 25 años, para asegurar su

[39] Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), Quinto Informe de Evaluación: Prevención de la corrupción de los miembros del Parlamento, jueces y fiscales. Informe sobre España, Estrasburgo, Consejo de Europa, 2022, p. 8. El GRECO recomendó «proporcionar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la independencia, la autoridad y los recursos adecuados para desempeñar sus funciones de supervisión de manera eficaz»

[40] COMISIÓN EUROPEA. *2025 Rule of Law Report*. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/informe-sobre-el-estado-de-derecho-de-2025-la-importancia-del-estado-de-derecho-para-la-democracia-2025-07-08_es

[41] GRECO, *Quinto Ciclo de Evaluación – Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento: España*, GrecoRC5(2025)17, Estrasburgo, 2025, p. 8

eficacia y evitar su distorsión. Para ello, resulta indispensable, sin perjuicio de que se pueda ampliar esta cuestión, tener en consideración las siguientes recomendaciones específicas:

**– RE11. Establecer como requisito esencial y nuclear del diseño de los PI la participación de una organización de la sociedad civil experta e independiente.**

La **intervención de entes institucionales**, tal y como se propone, puede resultar un complemento importante (como el CTBG o la AIIP), pero ***no puede sustituir el carácter experto, independiente y ciudadano* del monitoreo**. La *acción colectiva externa —basada en la experiencia acumulada por Transparency International en más de 30 jurisdicciones— constituye el núcleo distintivo del modelo: sin participación de la sociedad civil, no puede hablarse propiamente de un Pacto de Integridad*.

**– RE12. Fomentar la aplicación estratégica de esta herramienta en sectores prioritarios para el cumplimiento de objetivos climáticos y de sostenibilidad mediante Pactos de Integridad Verdes (GIP).**

Esta modalidad incorpora la figura del pre-monitor, así como criterios avanzados de integridad ambiental. Este modelo de PI es especialmente importante y útil en proyectos financiados con **fondos Next Generation EU** o asociados al despliegue del Pacto Verde Europeo, aportando garantías adicionales de transparencia, rendición de cuentas y participación pública en el ciclo de la contratación.

**– RE13. Desarrollo de metodologías, indicadores y criterios técnicos para la implementación sistemática de PI y GIP.**

Desarrollar **metodologías y criterios técnicos** de aplicación, definiendo indicadores específicos por sector y contratos de riesgo, matrices de integridad sectoriales y criterios claros que garanticen la correcta implementación de los Pactos de Integridad y de los Pactos de Integridad Verdes (GIP).

**– RE14. Sostenibilidad financiera e institucional adecuada de los PI y GIP.**

Asegurar la **sostenibilidad financiera e institucional** de los Pactos de Integridad y los GIP mediante líneas de financiación estructurales (estatales y autonómicas), su incorporación en la planificación contractual de los órganos de contratación y la habilitación de mecanismos de evaluación periódica de impacto.

## C. Con relación a la inclusión de exámenes adicionales aleatorios de los altos cargos de la AGE.

**– RE15. Sistema de alerta para la detección temprana de conflictos de intereses (art. 12 Ley 3/2015).**

Se debe garantizar la plena implementación de todas las disposiciones de la Ley 3/2015, reguladora de Altos Cargos, que ya contempla la obligación de presentar declaraciones patrimoniales iniciales, finales y ante cualquier modificación relevante. No obstante, dichos controles resultan insuficientes por sí solos. En este sentido, se considera esencial reforzar la aplicación del artículo 12 de la citada ley, que prevé un sistema de alerta para la detección temprana de conflictos de intereses.

**– RE16. Marco único e integrado de integridad pública para altos cargos.**

Asimismo, se recomienda **armonizar las iniciativas existentes en los distintos instrumentos del Gobierno —como el Plan de Acción Democrática y el futuro desarrollo reglamentario previsto en la Ley 2/2023**—, garantizando su coherencia con las obligaciones ya establecidas en la Ley 3/2015. Todo ello debe articularse en un **marco único e integrado de integridad pública para altos cargos**, que cuente con seguimiento institucional y recursos suficientes para su efectiva aplicación, tal como lo exige la Recomendación ii del Quinto Informe de Evaluación de GRECO[42].

**– RE17. Mejora y fortalecimiento de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI).**

Mientras se conforma una autoridad nacional que garantice un marco de integridad sólido y completo en la función pública, se recomienda fortalecer de manera urgente la OCI, dotándola de **autonomía funcional**, presupuesto propio suficiente y **potestades efectivas de verificación** de declaraciones patrimoniales y de intereses, garantizando interoperabilidad con registros públicos (Patrimonio, Mercantil, Tributario, Seguridad Social, Titularidad Real).

Con esta recomendación, se propone impulsar la mejora y fortalecimiento institucional de la OCI a través de la asignación de **personal técnico especializado** en análisis patrimonial y redes societarias; el desarrollo de protocolos internos para el cruce de datos con registros disponibles; la promoción de convenios de colaboración interadministrativa con órganos como la AEAT, el Registro Central de Titularidad Real,

[42] GRECO, *Quinto Ciclo de Evaluación – Adenda al Segundo Informe de Cumplimiento-España*, GrecoRC5(2025)17. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2025, p. 4.

Registro Mercantil o la Seguridad Social; y la elaboración de guías técnicas cumplimentar adecuadamente las declaraciones y para la comprobación de consistencia de las declaraciones presentadas.

Cabe tener presente al efecto, la recomendación ix de la Quinta Ronda de Evaluación de Greco[43], en la cual, se insta a España a que refuerce sustancialmente el régimen de asesoramiento, supervisión y ejecución en materia de conflictos de intereses de las personas con funciones ejecutivas superiores, incluyendo el fortalecimiento de la independencia, autonomía, competencias y recursos de la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI). En su último informe advierte que **la OCI no debería estar subordinada al poder ejecutivo, ya que su adscripción al Ministerio de Función Pública y la falta de presupuesto propio, condiciona su independencia y autonomía**.

**– RE18. Colaboración y coordinación institucional entre OCI y (Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales (OCICG).**

Se considera importante institucionalizar la colaboración y coordinación entre dicha OCI y la Oficina de Conflicto de Intereses de las Cortes Generales (OCICG) creado en el marco del Código de Conducta de las Cortes Generales, en línea con los estándares establecidos en el Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea.

**– RE19. Metodología clara para controles aleatorios en altos cargos.**

Se recomienda que los controles aleatorios sobre altos cargos se implementen a través de una metodología técnica clara, documentada y replicable, definida mediante instrucciones internas y/o protocolos sectoriales.

Esta metodología debe contemplar **criterios objetivos de selección**, procedimientos de revisión estandarizados, registro auditado de las actuaciones realizadas y supervisión interna o externa del cumplimiento. Asimismo, se sugiere mejorar la accesibilidad de las declaraciones patrimoniales y de intereses ya disponibles mediante su publicación en formatos abiertos y legibles automáticamente, como permite la Ley vigente, reforzando así el control social y la rendición de cuentas sin necesidad de modificaciones normativas.

[43] GRECO, *Quinto Ciclo de Evaluación – Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento: España*, GrecoRC5(2025)17, Estrasburgo, 2025, p. 12.

## MEDIDA 4. TRANSFORMAR LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO CON BIG DATA E INTELIGENCIA ARTIFICIAL PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN.

### PROPUESTA:

- Transformar la Plataforma de Contratación del Sector Público en una herramienta de nueva generación con tecnología de código abierto y en colaboración con la sociedad civil. Se propone el uso de Inteligencia Artificial (IA), automatización robótica de procesos (RPA) y analítica avanzada de datos.
- Realizar auditorías a gran escala al implementar un modelo de análisis estadístico de datos abiertos lo cual "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.
- El Plan establece que un eje clave de la transformación es la interoperabilidad (incorpora registros de contratación, declaraciones de conflictos de interés, datos sobre lobbies y grupos de presión, sanciones administrativas y otros sistemas públicos relacionados con rendición de cuentas).
- También propone adaptar la Ley de Contratos del Sector Público, la Ley de Transparencia y la Ley de Procedimiento Administrativo Común para incorporar auditorías ciudadanas.

### JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- El Plan señala un doble objetivo para la transformación de la Plataforma: reforzar la transparencia y prevenir la corrupción.
- Refiere que la interoperabilidad o conexión entre distintas fuentes de información permitirá trazar relaciones, identificar riesgos sistémicos y ofrecer alertas tempranas tanto a las autoridades como a la ciudadanía.
- También se establece que las auditorías ciudadanas permiten a personas y organizaciones sociales acceder, analizar y fiscalizar procesos de contratación con alto riesgo de corrupción.

### COMPONENTES

Sin componentes específicos.

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

## ANALISIS DE TI-E

**Con relación a las modificaciones que se prevén introducir en el marco de la Plataforma de Contratación Pública, se identifican las siguientes cuestiones:**

La Medida 4 propone avanzar hacia una **contratación pública más transparente** mediante el uso de datos abiertos, herramientas de interoperabilidad, sistemas de alerta y auditoría ciudadana. Si bien esta orientación es valiosa y necesaria en aras de prevenir la corrupción en la contratación pública, su formulación actual presenta **déficits de claridad, coordinación, plazos de implementación y viabilidad técnico-presupuestaria**. Se establecen "auditorías a gran escala mediante análisis estadístico de datos abiertos" sin especificar qué entidad las llevará a cabo, con qué metodología o en qué marco institucional.

La propuesta no establece una designación clara del **órgano responsable de su implementación**, a pesar de la complejidad operativa que implica desarrollar sistemas interoperables, plataformas de datos abiertos y auditorías automatizadas. En este sentido, y teniendo en cuenta la dependencia orgánica del sistema de contratación pública, se considera que la **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OiReSCon)** podría desempeñar un papel técnico central, en coordinación con otros actores clave vinculados en materia de datos abiertos e IA, como la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.

Asimismo, la medida alude a la **colaboración de la sociedad civil** en el seguimiento de los procesos de contratación, lo que resulta esencial pero **no contempla ajustes operativos esenciales** que permitan esta participación. Por ejemplo, actualmente la **Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP)** no admite el alta de entidades que no pertenezcan al sector público, lo que limita gravemente la posibilidad de que organizaciones de la sociedad civil ejerzan funciones de monitoreo, como las previstas en los **Pactos de Integridad** (medida 3). Esta limitación resulta contradictoria con el espíritu de contratación abierta y participación ciudadana que el propio Plan pretende promover.

Además, se identifican referencias a auditorías ciudadanas basadas en datos abiertos sin especificar qué órgano las ejecutará, en qué plazos, con qué metodología o con qué base legal, ni hay líneas generales de su futura regulación. Por otro lado, éstas podrían generar confusión con herramientas de monitoreo ciudadano y acción colectiva como los Pactos de Integridad.

Por otra parte, se menciona el desarrollo de sistemas interoperables entre registros y bases de datos (incluyendo los registros de grupos de interés, *lobbies*), pero **no se explicita cómo se abordarán los déficits estructurales** actuales. Cabe recordar que aún no se ha completado la implementación plena del **Registro Central de Titularidades Reales (RCTIR)** y que no existe una Ley estatal de grupos de interés ni

un registro único y armonizado, lo que dificulta cualquier cruce de datos fiable.

**REFERENCIAS NORMATIVAS**

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

**AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN EL PLAN:**

- **Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública**. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.
- **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)**. Ministerio de Hacienda.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE20. Asegurar la participación efectiva de la sociedad civil en el monitoreo de procesos de contratación pública.**

Se recomienda, en primer lugar, que la **Medida 4 se articule de manera coordinada con la Medida 3 del Plan, especialmente en lo relativo a los Pactos de Integridad, asegurando la participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de contratación pública**. Para ello, resulta urgente adaptar la PLACSP para permitir el alta controlada de entidades no públicas con funciones de monitoreo.

**– RE21. Adaptación y mejora de la Plataforma de Contratación del Sector Público.**

**Se recomienda adaptar la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) para habilitar el acceso operativo de entidades de la sociedad civil con funciones de monitoreo, seguimiento o evaluación independiente de los procesos de contratación pública**. Esta adecuación técnica debe contemplar perfiles diferenciados para terceros no pertenecientes al sector público, asociados a figuras reguladas como los Pactos de Integridad, y permitir su acceso a funcionalidades esenciales (como seguimiento documental, alertas de hitos contractuales o presentación de informes de observación).

**– RE22. Reconocimiento y consolidación de OIRESCON como entidad de referencia.**

Se propone que la **Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)** sea formalmente **reconocida como entidad técnica de referencia para el diseño, implementación y supervisión de estándares de datos abiertos, interoperabilidad y gobernanza del ecosistema digital de contratación pública**.

Para garantizar la coherencia y eficacia de esta función, se recomienda articular una **coordinación estratégica** con el Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, en el marco del Plan de Impulso de los Espacios de Datos Sectoriales, presentado el 21 de noviembre de 2024. Esta coordinación permitiría alinear los desarrollos normativos y técnicos del sistema de contratación con las políticas estatales en materia de espacios de datos, reutilización de información del sector público y arquitectura digital interoperable.

**– RE23. Funcionamiento efectivo del RCTIR y garantía de interoperabilidad.**

Se considera esencial **garantizar el funcionamiento básico y efectivo del ecosistema de contratación pública digital, culminando la implementación del Registro Central de Titularidad Real (RCTIR)**, consolidando los registros de grupos de interés y estableciendo protocolos mínimos de interoperabilidad entre bases de datos. Cualquier innovación adicional, como el uso de algoritmos, inteligencia artificial o auditorías automatizadas, debe implementarse únicamente una vez asegurados estos elementos esenciales, evitando medidas descoordinadas o simbólicas sin impacto estructural.

**– RE24. Transparencia en el diseño de las herramientas de tratamiento de información e incorporación de estándares de contratación abierta.**

Es importante conocer de manera transparente los códigos, algoritmos o lenguaje informático que definirán el funcionamiento del modelo de análisis estadístico de datos abiertos que empleará Big Data e Inteligencia Artificial, a fin de que la base del estudio no sea un mecanismo sesgado o con riesgos de uso político. Esto, con el objetivo de **garantizar la confianza ciudadana en la operatividad objetiva del sistema**.

Esta medida debe incluir la responsabilidad de promover la adopción progresiva del **Estándar de Datos de Contratación Abierta** (*Open Contracting Data Standard*,

OCDS)[44] y alinear esta medida con el **Compromiso 6 del V Plan de Gobierno Abierto de España**[45], que recoge obligaciones en esta misma línea. Experiencias internacionales como las de Reino Unido, Chile o Estonia pueden servir como referencia técnica para diseñar una hoja de ruta realista y escalable[46].

### – RE25. Programa de formación específico en contratación abierta.

De forma complementaria, se propone **impulsar un programa de formación abierta y transversal sobre contratación pública abierta**, destinado a entidades del sector público, operadores económicos y organizaciones de la sociedad civil. Esta formación podría desarrollarse a través del **INAP u otras entidades públicas de formación**, incorporando módulos sobre estándares de datos abiertos, monitoreo ciudadano, prevención de riesgos de corrupción, sistemas de alerta y control del ciclo contractual.

### – RE26. Creación de un registro de proveedores de alto riesgo.

TI-E recomienda la creación de un registro público de proveedores de alto riesgo para **impedir que sectores estratégicos contraten servicios o productos con estos proveedores**, especialmente en materia de seguridad de las telecomunicaciones. Esto se ha realizado en otros **Estados Miembros EU** como Alemania, Estonia, Lituania, Dinamarca o Estonia, entre otros, en línea con las recomendaciones de la UE[47].

### – RE27. Incorporar mejoras en la transparencia, comprensión y participación del ciclo presupuestario

Según los últimos resultados de la Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Survey), España[48] sigue obteniendo una puntuación muy baja en materia de participación del ciclo presupuestario en comparación con otros Estados Miembros de la UE o incluso otros países de la OCDE. El **impulso de la participación en todo el ciclo presupuestario** se fundamenta en la idea de que una ciudadanía interesada en velar por el cuidado de los recursos públicos favorece su integridad y buen uso.

[44] OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP. *Guía rápida para las contrataciones abiertas*. Washington D. C.: OCP, 2021.
[45] GOBIERNO DE ESPAÑA. *V Plan de Gobierno Abierto de España 2025-2029. Borrador 2 – 3 de junio de 2025*. Madrid, 2025.
[46] REINO UNIDO, CHILE, ESTONIA. *Experiencias internacionales en contratación abierta*. Diversos informes nacionales y multilaterales recopilados por Open Contracting Partnership y la OCDE. Véase: https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-practice/ [Consulta: 22 de julio de 2025].
[47] Tribunal de Cuentas Europeo. *Informe Especial Despliegue de la tecnología 5G en la UE: Retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse*. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo, 2021.
[48] https://internationalbudget.org/es/open-budget-survey/country-results/2023/espana

Es por ello que nuestra organización recomienda reforzar la participación pública en el ciclo presupuestario, incorporando medidas robustas para involucrar a la ciudadanía en la formulación del presupuesto y el seguimiento de su implementación, así como en la comprensión del ciclo presupuestario, involucrando también a **comunidades vulnerables o insuficientemente representadas**, a través de organizaciones de la sociedad civil que puedan representarlas y permitiendo a las organizaciones especializadas intervenir en las audiencias sobre informe de auditoría.

## 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.

### PROPUESTA:

- Instar a la Mesa del Congreso a cerrar cuanto antes el plazo de enmiendas a este proyecto de ley y solicitar su tramitación por procedimiento de urgencia.
- Se contempla “un portal de visualización que permita consultar de forma accesible e interactiva los datos del [Registro de Grupos de Interés], los informes de huella normativa y los vínculos entre grupos de interés y decisiones regulatorias” (el Registro y los informes de huella se contemplan en el proyecto de ley señalado). También s propone que la información de esta plataforma se integre al proyecto de utilización de Big Data e IA señalado en la medida 4 del Plan.
- El Plan propone como mecanismo para reforzar el alcance de la medida ampliar a la fase de enmiendas parlamentarias la obligación de dar publicidad a los encuentros con lobistas (altos cargos del Gobierno y asesores).

### JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- El Plan señala que el Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés que se encuentra en tramitación parlamentaria busca atender estándares europeos y recomendaciones de organismos internacionales como el GRECO del Consejo de Europa y la Comisión Europea.
- Ese proyecto de ley contempla la creación de un Registro de Grupos de Interés y la incorporación obligatoria del informe de huella normativa en todo proceso de elaboración legislativa y reglamentaria que incluye los encuentros de altos cargos y asesores con representantes de grupos de interés.

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A 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.

## ANALISIS DE TI-E

- La medida 5 del Plan —relativa a la regulación de la actividad de los grupos de interés— debe evaluarse en el contexto de compromisos normativos e institucionales ya asumidos por el Estado español. Actualmente el Proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés se encuentra en trámite parlamentario. Concretamente está en la Comisión de Hacienda y Función Pública del Congreso de los Diputados en plazo de ampliación de enmiendas que culmina el próximo 03/09/2025[49].
- El proyecto de ley, cuyo objetivo principal es establecer un registro obligatorio, un código de conducta y un régimen de publicidad de las reuniones entre representantes públicos y grupos de interés, propone un modelo de registro estatal y gratuito, de adscripción obligatoria para todos aquellos que deseen influir en la elaboración normativa o la toma de decisiones públicas, así como la obligación para los altos cargos de publicar las reuniones mantenidas en este marco. Incluye principios de integridad, imparcialidad y rendición de cuentas, y se prevé la elaboración de informes anuales de actividad y un régimen de sanciones.
- En la medida se anuncia que "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".

  Cabe considerar que la previsión de incluir las reuniones de asesores con grupos de interés se considera fundamental pero no resulta operativa si previamente no se establece una obligación de publicidad activa respecto de quiénes son estos asesores, qué funciones desempeñan y bajo qué autoridad actúan.

  En esta línea, **GRECO ha instado a España a reforzar el régimen aplicable a los asesores**, sometiéndolos a requisitos de transparencia e integridad equivalentes a los establecidos para las personas que ejercen funciones ejecutivas superiores. Sin embargo, dicha recomendación no ha sido aun implementada[50].

- Por su parte, no se observan avances con relación a la regulación de las restricciones posteriores al ejercicio del cargo (*revolving doors*). GRECO en la recomendación vii de su Quinta Ronda de evaluación[51] recomendó que la legislación que regula las restricciones posteriores al ejercicio del cargo (*revolving doors*) sea objeto de revisión por parte de un órgano independiente, y que deben reforzarse **diversos aspectos**

[49] https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XV&_iniciativas_id=121/000046

[50] GRECO GrecoRC5(2025)17-final, p. 2. El GRECO concluye que la Recomendación 1 de GRECO, incluida en su Quinta Ronda de Evaluación, sigue sin estar implementada.

[51] GRECO, GrecoRC5(2025)17, op. cit., p. 13.

**del régimen de restricciones posteriores al cargo**, en especial el **sistema de supervisión y rendición de cuentas**.

Se advierte que si bien dicha recomendación figura en el anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de Interés (segundo párrafo de la Disposición Final Primera), aunque sin estas previsiones sugeridas por GRECO.

- Asimismo, resulta prioritario armonizar el contenido de este Plan de Lucha contra la Corrupción con otros compromisos ya asumidos. En particular, debe destacarse que tanto el compromiso 3.3 del borrador del V Plan de Gobierno Abierto, como el I Plan de Parlamento Abierto y la medida 3.2.2 del Plan de Acción por la Democracia, convergen en reconocer la necesidad de aprobar una Ley de regulación de las actividades de los grupos de interés. Esta coincidencia entre planes refuerza el mandato político y técnico para avanzar en una legislación, aunque debe garantizarse una correcta coordinación.
- Las aportaciones técnicas formuladas por TI España en los procesos de consulta pública, tanto del anteproyecto de ley Transparencia e Integridad en las actividades de los grupos de interés[52] como del I Plan de Parlamento Abierto[53] y del borrador del V Plan[54], ofrecen recomendaciones concretas para mejorar la citada propuesta legislativa.

## REFERENCIAS NORMATIVAS

- Referencia genérica a “estándares europeos y recomendaciones de organismos internacionales como el GRECO (Consejo de Europa) y la Comisión Europea”.
- El Plan propone instar a la Mesa del Congreso a cerrar plazo de enmiendas y tramitar el procedimiento de urgencia.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

[52] Transparency Internactional España. *Aportaciones al anteproyecto de ley de transparencia de las actividades de los grupos de interés*. Madrid: TI-España, 2022. Disponible en: https://transparencia.org.es/que-hacemos/nuestras-prioridades/politicas-publicas/gobierno-abierto/

[53] Transparency Internactional España. *Aportaciones de Transparency International España (TI-E) a la consulta pública sobre los contenidos propuestos para el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados de España*. Madrid, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/estudios-y-publicaciones/aportaciones-de-transparency-international-espana-ti-e-a-la-consulta-publica-sobre-los-contenidos-propuestos-para-el-i-plan-de-parlamento-abierto-del-congreso-de-los-diputados-de-espana/

[54] Transparency International España. *Observaciones Transparencia Internacional España (TI-E) al borrador del V Plan de Gobierno Abierto de España* (2025-2029). Madrid: TI-España, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/Observaciones-TIE-V-Plan-de-Gobierno-Abierto-26_05_2025-VF.pdf

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A 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.

## AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN LA MEDIDA:

- **Cortes Generales**
- **Comisión Europea**
- **Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO)**. Consejo de Europa

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

### – RE28. Armonización del contenido del Plan Estatal con los demás compromisos públicos incorporados ya en otros planes.

Se recomienda **articular y armonizar el contenido de esta medida del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción con los demás compromisos institucionales** que contemplan la regulación de los grupos de interés. En particular, el borrador V Plan de Gobierno Abierto[55], el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados[56] y la Medida 3.2.2 del Plan de Acción por la Democracia[57]. A este respecto la ENA (RG1) constituye una oportunidad importante para esta unificación y armonización.

Además, resulta esencial que el diseño y desarrollo de la futura ley valore e incorpore en la medida de lo posible las aportaciones técnicas ya formuladas por TI-E[58] y otras organizaciones de la sociedad civil especializadas, en los diversos procesos de consulta pública relativos al anteproyecto de ley y los planes institucionales referidos. Estas contribuciones recogen recomendaciones sustantivas que refuerzan la calidad normativa, la legitimidad democrática y la aplicabilidad efectiva del marco regulatorio previsto.

### – RE29. Publicidad efectiva de las agendas oficiales.

La publicidad de las agendas oficiales es aún un reto pendiente. La incorporación de esta medida sigue siendo elemental. Es preciso incluir la transparencia y publicidad de las agendas oficiales, que resulta de una recomendación específica emitida por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que sigue, conforme ha constatado GRECO en su informe[59], lamentablemente sin ser atendida.

[55] Gobierno de España. *V Plan de Gobierno Abierto. Compromiso* 3.3: Regulación de grupos de interés [borrador]. Madrid: Dirección General de Gobernanza Pública, 2024.
[56] Boletín Oficial de las Cortes Generales – Congreso de los Diputados. Serie D, núm. 310. Madrid, 26 de marzo de 2025.
[57] Gobierno de España. *Plan de Acción por la Democracia*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2022.
[58] Transparency International España. *Aportaciones al anteproyecto de ley de transparencia de las actividades de los grupos de interés*. Madrid: TI-España, 2022.
[59] GRECO, *Quinto Ciclo de Evaluación – Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento: España*, GrecoRC5(2025)17, Estrasburgo, 2025, p. 9.

### – RE30. Transparencia sobre asesores públicos y su actividad.

Establecer como requisito previo la obligación de publicidad activa sobre información básica de los asesores públicos/políticos, incluyendo su identidad, adscripción funcional y competencias, en línea con la Recomendación i de GRECO en su Adenda al segundo informe de cumplimiento – España, 2025. Esta medida es esencial para permitir el seguimiento transparente de sus posibles interacciones con grupos de interés, como se propone en el Plan.

### – RE31. Fortalecimiento del diseño del Registro de Grupos de Interés.

Fortalecer el diseño del **Registro de Grupos** de Interés dotándolo de carácter obligatorio, acceso público y gratuito, funcionalidades interoperables con otros sistemas (como el portal de transparencia o el portal de participación), y un mecanismo automatizado de publicación de reuniones, similar al modelo implementado por el Parlamento Europeo y recientemente reforzado.

### – RE32. Limitaciones efectivas de altos cargo tras el cese.

Se recomienda que las restricciones aplicables a los altos cargos tras el cese en sus funciones —conocidas como puertas giratorias— sean **objeto de una revisión independiente**, tal como ha señalado GRECO en su recomendación vii del Quinto Ciclo de Evaluación[60]. Esta revisión debería abordar la especificidad del cargo desempeñado para poder concretar mejor las incompatibilidades relevantes al cese en el cargo y no solo la ampliación temporal de dichas limitaciones. Además, es preciso también un fortalecimiento de los mecanismos de supervisión, control y rendición de cuentas asociados.

Aunque el anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad de las Actividades de los Grupos de Interés contempla ciertas disposiciones en esta materia (segundo párrafo de la Disposición Final Primera), resulta necesario ir más allá e incorporar los elementos clave señalados por GRECO: una **evaluación externa del régimen vigente, un marco sancionador eficaz, y medidas específicas para garantizar su aplicación efectiva**.

### – RE33. Incorporar medidas de profesionalización de la administración y de la función pública.

Con el objetivo de mitigar riesgos de nepotisimo y favoritismo, tráfico de influencias,

[60] GRECO, GrecoRC5(2025)17-final, op. cit., p. 13.

injerencias políticas indebidas y mala gobernanza, se recomienda la incorporación de medidas que puedan promover plenamente una función pública basada en el **mérito y la capacidad en el marco de un sistema abierto e imparcial de contratación, selección, promoción y evaluación** basado en criterios equitativos y objetivos y un procedimiento estructurado, tuitivo y transparente.

**– RE34. Definición amplia y clara de los grupos de interés y sus actividades.**

Se recomienda garantizar que el futuro marco regulatorio en materia de grupos de interés establezca una **definición amplia** y clara de estos, **incluyendo expresamente a partidos políticos, sindicatos, asociaciones empresariales y colegios profesionales** como sujetos obligados a la inscripción, así como una descripción precisa de las actividades y comunicaciones que constituyen actividad de influencia.

**– RE35. Régimen sancionador por incumplimientos de las obligaciones en materia de lobby.**

Asimismo, resulta prioritario que los **mecanismos de control** sean ejercidos de manera **independiente**, evitando subordinación al poder ejecutivo y garantizando autonomía funcional. Para asegurar el cumplimiento de estas medidas, se propone la creación de un régimen sancionador proporcional y efectivo que contemple desde apercibimientos hasta la suspensión o prohibición definitiva de ejercer actividades de influencia en caso de incumplimientos graves o reiterados. Este régimen debería incorporar igualmente **sanciones específicas** por el incumplimiento de la obligación de publicar agendas institucionales, garantizando que todas las reuniones con grupos de interés queden registradas y sean accesibles públicamente, en línea con los compromisos ya asumidos en el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados de España.

**– RE36. Entidad responsable del registro con suficientes potestades y competencias.**

Dotar a la entidad responsable del Registro de Grupos de Interés de potestades suficientes, funciones técnicas, autonomía operativa y recursos suficientes para supervisar el cumplimiento de las obligaciones y el funcionamiento adecuado del registro. Sin esta **capacidad fiscalizadora institucional**, se corre el riesgo de generar un registro meramente declarativo, sin eficacia jurídica ni valor como herramienta de integridad.

### – RE37. Acceso completo a todas las fases del proceso legislativo.

Garantizar el seguimiento público del proceso legislativo de esta medida, con participación de la sociedad civil experta, garantizando acceso continuo a borradores normativos, informes de evaluación y consultas técnicas, conforme a los **principios del gobierno abierto y la buena regulación y garantizar un mecanismo sólido de trazabilidad institucional que registre y documente las modificaciones normativas o de políticas derivadas de la participación o influencia de actores externos**.

## MEDIDA 6. REFORZAR EL CONTROL SOBRE LA FINANCIACIÓN Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

**PROPUESTA:**

- Desarrollar un proyecto de ley para modificar la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de partidos políticos, así como la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General (LOREG) y la Ley de Transparencia, para establecer mecanismos de control a los recursos ejercidos por los partidos políticos.
- Los partidos políticos y sus fundaciones que perciban subvenciones o fondos públicos (monto superior a 50 mil euros) deben contratar, con cargo a su propio presupuesto, auditorías externas e independientes de sus cuentas anuales, que, según establece el Plan, operará como un control complementario al que lleva a cabo el Tribunal de Cuentas. Se dispone que el incumplimiento de esta obligación o la emisión de informes desfavorables puede derivar en la pérdida de subvenciones públicas y otras sanciones.
- Publicar las donaciones que reciban los partidos políticos en el plazo de un mes desde su recepción (reduce el monto de donación de 25 mil a 2 mil 500 euros).
- Publicar fuentes de financiación privada de campañas electorales, antes de su inicio (las que tengan carácter previo) o al día siguiente de su recepción (durante el transcurso).
- Endurecer legislación sobre recepción de subvenciones públicas para gastos electorales e infracciones contables de los partidos políticos al extender la sanción prevista en el artículo 127.4 de la LOREG a delitos contra la Administración Pública, así como las sanciones previstas en el artículo 17 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, respecto de las obligaciones de contabilidad de los partidos políticos.

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

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

## JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- Conforme al Plan, en Alemania los partidos deben presentar informes financieros anuales auditados de forma independiente; en Francia se obliga a las formaciones políticas a contar con un auditor externo y sus cuentas son revisadas por una comisión nacional; y en los 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, el Plan señala que hay países europeos que tienen umbrales más reducidos de publicación individualizada de donaciones: Finlandia 1,500 euros, Dinamarca 2,500 euros y Alemania 10,000 euros.

## ANALISIS DE TI-E

La Medida 6 del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción se centra en la mejora del control sobre la financiación y la actividad económica de los partidos políticos. Si bien representa un paso necesario, su **alcance resulta limitado** si se reduce **únicamente a aspectos financieros**, sin abordar el conjunto de **estándares de integridad, transparencia y buen gobierno que deben regir el funcionamiento de los partidos políticos**. A tal fin, los *Standards for Integrity in Political Finance de Transparency International* (2024) abordan aspectos clave como la obligación de divulgación de intereses financieros, la transparencia de los mecanismos de financiación, la introducción de controles previos al gasto político, la aplicación de sanciones proporcionales y la existencia de mecanismos de auditoría independientes. La incorporación de estos elementos permitiría reforzar el marco legal vigente, dotándolo de herramientas metodológicas para garantizar una mayor eficiencia, prevención y control frente a los riesgos de financiación ilícita o desproporcionada.

Tal como ha sido señalado por la Comisión de Venecia, los partidos políticos no deben ser considerados meros vehículos electorales, sino componentes estructurales de todo sistema democrático que deben cumplir con exigencias normativas proporcionales a su función pública. En particular, el documento Lineamientos sobre la Regulación de los Partidos Políticos del año 2010[61] insiste en que los Estados deben establecer marcos regulatorios que promuevan la rendición de cuentas, la democracia interna, la publicación de información relevante y la supervisión independiente.

- **Control complementario**. El Plan señala que, en el marco del 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,

[61] Comisión de Venecia – Comisión Europea para la Democracia por el Derecho; OSCE/ODIHR. *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*. CDL-AD(2010)024. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2010. Disponible en: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa

acceso a la información pública y buen gobierno, "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 que 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".

Al respecto, dado que el Plan establece el carácter complementario de este tipo de controles a los que realiza el Tribunal de Cuentas, es importante que los partidos políticos ajusten la periodicidad de sus auditorías a los plazos anuales de las que realiza de manera ordinaria el referido Tribunal. Por otro lado, será necesario prever también la consecuencia jurídica correspondiente para quienes incumplan dicha obligación.

- **Enfoque integral en la implementación de las auditorías externas**. Por su parte, el Plan omite señalar los elementos mínimos que se deberán satisfacer para que las auditorías propuestas se erijan en verdaderos mecanismos o garantías efectivas de control del gasto público.

  En esta línea, se deben identificar los rubros que permitan satisfacer, al menos: la transparencia del informe de las auditorías realizadas; la transparencia del proceso de contratación de la auditoría, rotación de la auditora una vez transcurrido un periodo de seis años y un período de enfriamiento de cinco años antes de volver a contratar con la misma.

- **Obligaciones de publicidad activa**. El artículo 3 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, contempla a los partidos políticos como sujetos obligados en la Transparencia de la Actividad Pública y las auditorías externas que se proponen en el Plan se enmarcan en las obligaciones generales de transparencia que deben cumplir dichos entes.

  En esa línea, conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, corresponde al Tribunal de Cuentas tramitar y, en su caso, sancionar a los partidos políticos que incurran en las infracciones previstas en esa ley.

  No obstante, **existen otras obligaciones en materia de transparencia** como la **publicidad activa** que, conforme a la citada Ley 19/2013, deben atender los partidos políticos, pero cuya atención o satisfacción es insuficiente.

  Al respecto, es importante resaltar que el Informe 2024 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el **grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa** por parte de los partidos políticos revela que el Índice de

Cumplimiento de la Información Obligatoria (ICIO) no supera, en ningún partido político, el **55% de cumplimiento**.

Sin embargo, el incumplimiento de estas obligaciones no cuenta con mecanismos efectivos de sanción puesto que, si bien el Tribunal de Cuentas incluye dentro de su actividad fiscalizadora la revisión de los rubros de transparencia que corresponden a los partidos políticos (Guía para la Fiscalización. Principio de Transparencia del Tribunal de Cuentas) los procedimientos sancionadores que inicia dicho órgano se ciñen exclusivamente a temas de financiación.

En ese sentido, el ordenamiento debe prever mecanismos de sanción efectivos ante el incumplimiento de estas importantes obligaciones de los partidos políticos.

## REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS


- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.
- Tribunal de Cuentas. Guía para la Fiscalización. Principio de Transparencia. Madrid: Tribunal de Cuentas, 2024.


## AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN LA MEDIDA:

- **Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC)**. Ministerio de Economía, Comercio y Empresa
- **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)**. Autoridad administrativa independiente del ámbito estatal
- **Tribunal de Cuentas**. Cortes Generales

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE38. Integridad de los Partidos Políticos más allá del control financiero.**

TI-España recomienda que la Medida 6 del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción sobre partidos políticos amplíe su enfoque más allá del control financiero, estructurándose en torno a un **marco integral de integridad de los partidos políticos**, en línea con los principios formulados por la Comisión de Venecia en sus

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

Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos[62].:

En ese sentido, se propone incluir los siguientes ejes:

- **Revisión normativa integral:** Impulsar la actualización de la Ley Orgánica 8/2007, sobre financiación de los partidos políticos, incorporando disposiciones que regulen con claridad todas las formas de ingreso y gasto, incluyendo donaciones privadas, préstamos condonados, financiación en especie, relaciones con fundaciones vinculadas y campañas internas. La normativa debe establecer límites, condiciones y mecanismos de verificación efectivos.
- **Publicidad activa efectiva:** Establecer obligaciones de publicidad activa periódica, accesibles desde una plataforma única y centralizada, que integren información financiera, orgánica y operativa (órganos de gobierno, estructuras territoriales, proveedores, contrataciones, campañas internas). Esta información deberá ser publicada en formatos abiertos y reutilizables para garantizar su accesibilidad y análisis externo.
- **Mecanismos de control preventivo y régimen sancionador:** Fortalecer la capacidad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, dotándolo de medios técnicos, plazos razonables e independencia funcional. Incluir auditorías externas obligatorias para campañas relevantes y prever un régimen sancionador claro y disuasorio por incumplimientos.
- **Democracia interna, cumplimiento y cultura de integridad:** Introducir requisitos normativos sobre funcionamiento democrático interno, mecanismos de participación de base, formación ética y códigos de conducta para dirigentes y cargos públicos. Es preciso, asimismo, garantizar que los programas de cumplimiento de los partidos cumplen cabalmente su propósito, y en todo caso: que sus oficiales de cumplimiento cuentan con suficientes poderes autónomos de iniciativa y de control, que poseen recursos financieros, humanos y tecnológicos adecuados, que cuentan con sistemas eficaces de identificación de los riesgos y con políticas y procedimientos robustos de prevención y control, canales internos de información seguros y eficaces, medidas de protección adecuada de informantes y, finalmente, que cuentan con un sistema sólido de verificación periódica.
- **Supervisión y participación ciudadana:** Establecer mecanismos que garanticen el acceso público a indicadores de integridad y cumplimiento normativo, fomentando evaluaciones periódicas y la participación de la sociedad civil organizada como garante de la calidad democrática de los partidos.

[62] Comisión de Venecia – Comisión Europea para la Democracia por el Derecho; OSCE/ODIHR. *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*. CDL-AD(2010)024. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2010. Disponible en: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa

EJE 1. PREVENCIÓN DE RIESGOS Y FORTALECIMIENTO DE CONTROLES FRENTE A LA CORRUPCIÓN

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

**– RE39. Revisión exhaustiva y mejora del marco normativo en materia de financiación de partidos políticos.**

Se recomienda realizar un **estudio exhaustivo de las necesidades de mejora legislativa en materia de financiación de partidos políticos**, considerando como referencia los estándares contenidos en el documento *Standards for Integrity in Political Finance de Transparency International* (2024). Este análisis puede ser realizado por la Comisión Experta o Grupo de Trabajo (RG2) en el marco de la elaboración de la ENA (RG1).

**– RE40. Auditoría de cuentas anuales como control complementario a la labor del Tribunal de Cuentas.**

Control complementario a la labor del Tribunal de Cuentas. Se debe establecer la **obligación de que los partidos políticos auditen en todo caso sus cuentas anuales**, con firmas independientes y reconocidas, y siguiendo las normas de rotación y adjuntar dichas auditorías al Tribunal de Cuentas, como insumo complementario a la labor de este último en la fiscalización de sus recursos.

**– RE41. Régimen sancionador ante el incumplimiento por parte de los partidos políticos de obligaciones de publicidad activa y pasiva.**

Un enfoque integral de cumplimiento a los parámetros de transparencia que debe atender España implica contar con garantías efectivas ante el eventual incumplimiento por parte de los sujetos obligados de sus obligaciones de publicidad activa y pasiva. A tal fin, **debe reforzarse el papel del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en su capacidad sancionadora ante el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y pasiva por parte de los partidos políticos**.

EJE 2

# PROTECCIÓN DE LA PERSONA INFORMANTE

## MEDIDA 7. REFORZAR LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN A LOS DENUNCIANTES DE CORRUPCIÓN Y MEJORAR LA EFICACIA DE LOS CANALES DE ALERTA.

**PROPUESTA:**

- La medida séptima tiene como objetivo reforzar las garantías legales y materiales de protección a las personas informantes que puedan sufrir represalias por comunicar irregularidades, así como adoptar aquella prácticas nacionales e internacionales que brinden una mayor eficacia, operatividad y accesibilidad de los canales internos de denuncia.
- En esta línea, la medida busca que:
  - Las autoridades competentes tengan la potestad de anular directamente cualquier acto de represalia;
  - Se establezca el derecho a indemnizaciones proporcionales al daño sufrido;
  - Se reconozca como persona protegida a aquella que haya gestionado canales internos o externos, incluyendo una extensión de su protección durante 5 años tras el cese de sus funciones,
  - Se establezca un régimen sancionador claro y proporcional para las entidades públicas que incumplan sus obligaciones.
- Adicionalmente, según el Plan, “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 y 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*”.
- Por otra parte, el Plan 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.”
- Finalmente, conforme al Plan 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.

EJE 2. PROTECCIÓN DE LA PERSONA INFORMANTE

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

## JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- El Plan señala que, si bien la Ley 2/2023 ha supuesto un avance significativo en materia de protección de personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión Europea, subsisten aún áreas críticas de mejora.
- Por otra parte, el Plan señala que es preciso hacer una revisión en profundidad sobre el diseño y operatividad de los canales internos e incorporar buenas prácticas nacionales e internacionales para reforzar accesibilidad, independencia y protección efectiva.
- El *Public Integrity Framework* de la OCDE recomienda estimular un entorno que facilite una cultura de las alertas éticas, la eliminación de barreas culturales y el fomento de la confianza en las instituciones.

## ANALISIS DE TI-E

La medida 7 se orienta a reforzar las garantías de protección de las personas informantes y a mejorar la eficacia de los canales de denuncia en línea con el marco europeo y los compromisos en integridad pública. La propuesta reconoce ciertos **déficits en la implementación de la Ley 2/2023** y busca subsanarlos mediante una serie de reformas. Esta medida se enfoca particularmente en la **mejora de canales internos**, no obstante, España no ha cumplido aún la obligación de establecer un marco adecuado y completo de canales de denuncia externos (art. 11 de la Directiva 2019/1937 y Título III de la Ley 2/2023), dejando **un ámbito de desprotección considerable en todo el territorio nacional, sobre todo en aquellas Comunidades Autónomas que no cuentan con agencias antifraude**.

Por otra parte, si bien se ha procedido ya al nombramiento del presidente de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI) y a la publicación del Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba su Estatuto, la obligación incorporada en el artículo 11 de la Directiva 2019/1937 de dotar de recursos adecuados a las autoridades competentes para gestionar estos canales, y en particular a la **AIPI**, sigue sin efectuarse. La medida prevé que se recoja una **partida presupuestaria específica** vinculada al volumen de investigaciones realizadas y al número de personas protegidas y promete dotar a la Agencia Independiente de Integridad Pública de los recursos necesarios para cumplir con su función. Sin embargo, la Autoridad Independiente de Protección del Informante sigue sin contar aún con presupuesto propio para poder para cumplir su mandato.

La medida propone, por otra parte, "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". Sin embargo, la dificultad práctica de esta medida para dar la misma protección y asegurar la verificación del ámbito subjetivo de la Ley 2/2023, requiere de un análisis más exhaustivo:

1. La Ley de Enjuiciamiento Criminal, si bien no contempla expresamente la denuncia anónima, tampoco la proscribe. Los artículos 265, 266 y 267 LECrim prevén que las denuncias sean escritas o verbales e incluyan la identificación del denunciante, lo cual parecería excluir la posibilidad del anonimato. Sin embargo, el artículo 308 LECrim dispone que el juez debe acordar la práctica de diligencias tan pronto tenga conocimiento de una *notitia criminis*, sin otro requisito formal. La sala segunda del TS en su Sentencia 318/2013, de 11 de abril (FJ 2º) establecía que "*Nuestro sistema no conoce, por tanto, un mecanismo jurídico que habilite formalmente la denuncia anónima, pero sí permite, reforzadas todas las cautelas jurisdiccionales, convertir ese documento en la fuente de conocimiento que conforme al artículo 308 de la LECrim, hace posible el inicio de la fase de investigación.*" Ahora bien, si se pretende dar "la misma protección" a quienes denuncian directamente ante órganos del sistema penal que a quienes utilizan canales regulados por la Ley de protección del informante, es imprescindible **articular mecanismos normativos que garanticen su anonimato de forma efectiva**. No basta con admitir que el proceso puede iniciarse por denuncia anónima; debe establecerse, además, normas específicas de protección dentro de la LECrim, que preserve la identidad del informante frente a represalias, filtraciones o desprotección institucional.
2. La Ley 2/2023 vincula expresamente su **ámbito subjetivo** a la **existencia de una relación profesional o laboral entre el informante y la entidad afectada por la infracción** (artículo 3). En consecuencia, cuando la denuncia se formula a través de canales internos o externos, existe un protocolo que permite valorar ese vínculo de manera estandarizadas. Pero cuando la comunicación tiene lugar de forma directa ante la policía, el Ministerio Fiscal o los órganos judiciales, ese marco institucional desaparece. Surge entonces una pregunta clave: **¿cómo podrían los operadores jurídicos del proceso penal (fuerzas y cuerpos de seguridad, Fiscalía, juzgados) verificar la concurrencia del vínculo laboral o profesional que habilita el acceso al régimen protector previsto en la Ley 2/2023 y más aún en caso de recibir denuncias anónimas?**

   En este escenario, o bien se crea un canal externo específico dentro del sistema penal que pueda ser gestionado por todos los organismos mencionados en los arts. 259 y 264 LECrim —al que se reconozca expresamente competencia para calificar la denuncia conforme a los parámetros objetivos y subjetivos de la Ley 2/2023—, o bien se corre el riesgo de que la protección dependa de valoraciones dispares y arbitrarias y de que se desdibuje el espíritu de la Directiva 2019/1937. Esta indeterminación no solo vaciaría de contenido la finalidad protectora de la norma,

EJE 2. PROTECCIÓN DE LA PERSONA INFORMANTE

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

sino que podría tener un efecto disuasorio sobre la persona informante, al enfrentarse a una notable inseguridad jurídica.

Finalmente, aunque la medida señala expresamente que existe información pública sobre canales internos ampliamente disponible en las respectivas páginas web, TI-E ha detectado que **existe aún un amplio desconocimiento sobre cuál es la información mínima que se debe ofrecer a todas las personas destinatarias de los canales internos**, persistiendo todavía importantes déficits asimismo en cuanto al cumplimiento de los **principios de accesibilidad sobre la información** que se busca brindar[63]. La Directiva 2019/1937 reconoce que la falta de información adecuada sobre los canales disponibles puede tener un impacto directo en el nivel de confianza, y en última instancia afectar al entorno de protección para las personas que informen sobre irregularidades.

### REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS


- 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.
- 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.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. OECD *Integrity Framework for Public Investment.* París: OECD 2016.
- TI-E. Open the whistle. Guía de Integridad para informantes. Madrid: TI-España, 2025.


### AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN LA MEDIDA:

- **Autoridad Independiente de Protección de los Informantes (A.A.I.) AIPI**

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE42. Fortalecimiento institucional y recursos suficientes de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI).**

Consideramos que, antes de promover una reforma legislativa para ampliar el ámbito de aplicación de la protección a personas denunciantes —ya sea mediante modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal o de la Ley 2/2023—, resulta **prioritario cumplir cabalmente primero con el marco de la normativa existente**. En particular, es

[63] A este respecto, el Capítulo 1 de nuestra Guía de Protección de Informantes ofrece a todas las entidades que cuentan con un canal interno claves para proporcionar información clara, completa, estructurada y actualizada para todas las personas destinatarias del canal.

necesario **dotar a la Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI) de recursos financieros adecuados**, así como de competencias funcionales suficientes para cumplir con su mandato. Esto incluye asegurar su autonomía operativa, competencia sancionadora efectiva, capacidad de imposición de medidas cautelares, competencia para dejar sin efecto, de manera inmediata, actos administrativos o medidas constitutivas de represalias, acceso a registros públicos, mecanismos de supervisión de los canales internos, y medios para ofrecer acompañamiento real (psicológico, financiero, indemnizatorio, legal) las personas informantes.

En esta línea, se recomienda **dotar a la autoridad de todos los perfiles técnicos** necesarios para poder cumplir su misión.

Solo una vez garantizada esta infraestructura institucional básica, podrá valorarse de forma rigurosa la conveniencia y viabilidad de una reforma legislativa que amplíe el ámbito subjetivo y funcional del régimen de protección. Esta evaluación deberá contemplar, además, las implicaciones derivadas de la legislación autonómica ya vigente, a fin de asegurar coherencia y coordinación en la aplicación de las normas en todo el territorio.

### – RE43. Estándar mínimo obligatorio para canales internos.

Impulso de un **estándar técnico mínimo obligatorio para todos los sujetos obligados en relación con sus canales internos de denuncias y adopción de un protocolo nacional de referencia que establezca requisitos mínimos, claros y comunes** (accesibilidad, interoperabilidad, anonimato, plazos de respuesta, seguimiento, funciones del órgano responsable), así como mecanismos de auditoría que garantice la participación de la sociedad civil especializada.

### – RE44. Diagnóstico y evaluación de la eficacia de los sistemas de información y protección de informantes.

Se recomienda realizar un **diagnóstico del estado actual de los canales internos de denuncia**, y evaluar periódicamente la eficacia de los canales y sistemas de protección. A este respecto, recomendamos la **creación un sistema de indicadores públicos** (por ejemplo: número de denuncias, represalias identificadas, resolución favorable, medidas adoptadas, tiempos de respuesta).

En esta línea, **GRECO** recomendó a España[64] que se lleve a cabo una **revisión completa de los procedimientos actuales de denuncia interna dentro de la Policía y la Guardia Civil**, con el objetivo principal de reforzar la protección de la identidad de las personas denunciantes y centrar la atención en el contenido sustancial

[64] GRECO, GrecoRC5(2025)17-final, op. cit., p. 18.

EJE 2. PROTECCIÓN DE LA PERSONA INFORMANTE

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

de la información proporcionada. En su Segundo Informe de Cumplimiento, GRECO valoró positivamente la adopción de la Ley 2/2023 sobre la protección de las personas que informan sobre infracciones normativas y señaló que los mecanismos de implementación serían clave para el cumplimiento completo de la recomendación. Las autoridades informaron que el Ministerio del Interior ha establecido un sistema de denuncias interno accesible en línea, y que la Guardia Civil ha integrado su propio mecanismo de denuncias internas dentro del SINTEGC, con medidas reforzadas de seguridad y confidencialidad. No obstante, GRECO lamenta la falta de avances por parte de la Policía en el desarrollo de un mecanismo interno de denuncias y concluye que la recomendación continúa parcialmente implementada.

En particular, se debe instar al cumplimiento de esta recomendación correspondiente a la Policía Nacional, con el fin de garantizar su adecuada y homogénea implementación, conforme a los estándares establecidos en la Ley 2/2023 y en virtud de las recomendaciones de GRECO en su último informe de seguimiento.

- **RE45. Plan nacional de sensibilización y formación en materia de protección de informantes.**

Desarrollo de un plan nacional de sensibilización y formación en materia de protección de informantes. Elaborar una **campaña de sensibilización, formación y promoción de la cultura de la alerta o denuncia de irregularidades** e impulsar programas de formación desde el INAP y coordinados por la AIPI y otros organismos vinculados a la protección de informantes, dirigidos a responsables de canales, directivos y personal técnico resultaría conveniente a este respecto.

- **RE46. Mecanismos formales y estables de coordinación entre autoridades en materia de protección de informantes.**

Recomendamos establecer **mecanismos formales de coordinación** permanente entre la **Autoridad Independiente de Protección del Informante (AIPI)** y la **Fiscalía General del Estado (FGE)**, en aplicación del artículo 38.1 de la Ley 2/2023, con el fin de garantizar una derivación eficaz de aquellas alertas que puedan revestir relevancia penal.

Esta coordinación debe ir más allá del simple traslado de hechos al Ministerio Fiscal y contemplar **criterios de actuación conjunta**, mecanismos de retroalimentación y procedimientos garantistas para la protección de las personas alertadoras durante el curso de investigaciones judiciales o penales. En esta línea, se sugiere **formalizar la coordinación institucional mediante un protocolo y/o convenio con otros**

**posibles organismos implicados como la Agencia Española de Protección de Datos**, así como en relación con las autoridades autonómicas.

**– RE47. Transparencia y accesibilidad de los canales éticos.**

Nuestra organización recomienda, asimismo, brindar **directrices claras sobre toda la información básica que deben ofrecer las entidades sobre sus canales internos** en sus páginas web o plataformas para garantizar una adecuada transparencia y accesibilidad de sus canales. A este respecto, reiteramos nuestras recomendaciones incorporadas en el Capítulo 1 de nuestra Guía de Protección de Informantes.

**– RE48. Incorporación del enfoque de género en los sistemas de información y protección de informantes.**

Asimismo, debe asegurarse que esta coordinación incluya un abordaje específico en los casos de denuncias con enfoque de género, en los que puedan concurrir **situaciones de mayor vulnerabilidad, represalias agravadas o discriminación estructural**. Esto exige tanto formación especializada como protocolos sensibles al género, de forma coherente con los principios de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y el marco europeo sobre igualdad y no discriminación.

**– RE49. Ampliación del ámbito objetivo de 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.**

El Plan Estatal reconoce que es necesario actualizar y mejorar la Ley 2/2023 y que “la protección efectiva de las personas que informan sobre irregularidades es un pilar clave en cualquier sistema de integridad pública”. Sin embargo, no incluye ninguna mención

EJE 3

# INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

## MEDIDA 8. REFORZAR LAS CAPACIDADES DEL MINISTERIO FISCAL Y DEL PODER JUDICIAL PARA INVESTIGAR, JUZGAR Y CASTIGAR EFICAZMENTE LA CORRUPCIÓN.

- El Plan señala como objetivo dotar al Servicio Público de Justicia de los recursos, la organización y la autonomía necesarias, así como:
- El "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."

### COMPONENTES

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

**Propuesta:**

- Crear secciones especializadas en anticorrupción y delitos contra las Administraciones Públicas dentro de los nuevos tribunales de instancia.
- Impulsar 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.
- 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.

**Justificación del componente:**

- Según el Plan, la Ley Orgánica 1/2025, de Eficiencia del Servicio Público de Justicia establece la creación de los tribunales de instancia e integra diferentes secciones (Familia, Mercantil, Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, etc.), regulando su ámbito territorial, estructura, composición y competencias.
- Y contempla que "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."

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

- En 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.

## ANALISIS DE TI-E

- La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, introduce una profunda reorganización de la estructura judicial mediante, entre otras disposiciones, la reforma de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (LOPJ).

  Entre las principales novedades destaca la creación de un Tribunal de Instancia en cada partido judicial, asistido por una única Oficina Judicial (arts. 26 y 84 LOPJ). Estos tribunales se configuran como órganos colegiados, estructurados en diversas secciones, incluida la Sección Penal (art. 88 LOPJ). Tal y como reconoce su exposición de motivos, la implantación de esta medida se viene impulsando desde la IX Legislatura (2008), reiterándose en sucesivas reformas hasta su consolidación con esta norma. Su competencia territorial se determina conforme al principio de territorialidad, es decir, en función del lugar de comisión de los hechos.

  Por su parte, el Tribunal Central de Instancia (art. 95 LOPJ) contará con jurisdicción en todo el territorio nacional. Al igual que los Tribunales de Instancia, se compondrá de varias secciones (de instrucción, de lo penal, entre otras). El apartado a) del art. 95 LOPJ establece que la Sección de Instrucción será competente para “instruir las causas cuyo enjuiciamiento corresponda a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional o, en su caso, a la Sección de lo Penal del propio Tribunal Central de Instancia”.

  Este nuevo órgano, cuya constitución está prevista para el 31 de diciembre de 2025 (Disposición Transitoria Segunda de la LO 1/2025), sustituirá a los actuales Juzgados Centrales de Instrucción, que hasta la fecha son seis.

- Por último, conviene recordar que la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional mantiene la competencia para conocer de las defraudaciones y maquinaciones para alterar el precio de las cosas que produzcan o puedan producir una grave repercusión en la seguridad del tráfico mercantil, en la economía nacional o un perjuicio patrimonial a una generalidad de personas en un ámbito superior al de una Audiencia Provincial (art. 65.c LOPJ). La medida propuesta tiene por objeto la creación de una sección especializada dentro de los Tribunales de Instancia, destinada a asumir las competencias en materia de anticorrupción y delitos contra la Administración Pública que actualmente recaen en la Sección de lo Penal de la AN. En caso de acometer esta reforma, resulta imprescindible llevar a cabo una

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

**evaluación y valoración** previa que garantice su viabilidad y eficacia, atendiendo, al menos, a los siguientes aspectos:

a) la delimitación precisa de los delitos del Código Penal vinculados al fenómeno de la corrupción que se va a instruir, a fin de evitar solapamientos competenciales y asegurar seguridad jurídica;

b) la evaluación del presupuesto necesario para dotar a esta nueva sección de formación especializada, o, se podría considerar la conveniencia de proporcionar una formación exhaustiva en materia de corrupción y criminalidad económica a la actual Sección de lo Penal de los Tribunales de Instancia, de manera que pueda instruir estos asuntos con el nivel técnico requerido;

c) la clarificación normativa respecto a los supuestos en los que, bien por conexidad procesal o por la gravedad del caso, deba intervenir la Audiencia Nacional, ya que la actual redacción de los preceptos aplicables resulta ambigua al no especificar con claridad qué delitos concretos son de su competencia ni en qué circunstancias corresponde su intervención. Esta falta de precisión normativa genera incertidumbre y puede dar lugar a conflictos de competencia que retrasen la tramitación de procedimientos de gran relevancia social y económica.

## Referencias normativas

- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

## Autoridades involucradas

- **Poder Judicial**
- **Ministerio Fiscal**
- **Fiscalía Especial Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada**. Ministerio Fiscal

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

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

– **RE50. Definir con claridad los tipos y las competencias en materia de investigación y persecución de la corrupción.**

Se recomienda realizar una revisión exhaustiva de todos los tipos penales asociados al fenómeno de la corrupción en el Código Penal para poder asignar adecuadamente a los órganos competentes su instrucción y enjuiciamiento, evitando solapamientos y asegurando coherencia y seguridad jurídica en caso de crear estas nuevas secciones especializadas. Hay que tener en cuenta, que no es fácil, dado la complejidad de los distintos *modus operandi* de los casos, hacer una clasificación estricta de los tipos penales que pueden estar interconectados en un caso de corrupción, pero es preciso diseñar algunas líneas de investigación que puedan permitir tener al menos un marco de referencia.

– **RE51. Garantizar medios económicos, humanos, y tecnológicos, así como formación especializada en corrupción y criminalidad económica a la autoridad competente.**

Se recomienda asignar un presupuesto adecuado para garantizar medios humanos y tecnológicos necesarios para el desarrollo de las labores de esta nueva sección, junto con formación especializada en materia de corrupción y criminalidad económica o bien, valorar si no es más conveniente proporcionar estos medios y conocimientos a la actual Sección de lo Penal de los Tribunales de Instancia, de manera que pueda instruir estos asuntos con el nivel técnico requerido.

– **RE52. Reforzar la capacidad operativa del Tribunal Central de Instancia.**

Se recomienda dotar de medios humanos, técnicos y tecnológicos también a la Sección de lo Penal del propio Tribunal Central de Instancia ya que actualmente solo existen seis, lo que puede influir en la dilación de las causas penales complejas o de las llamadas “macrocausas”.

– **RE53. Clarificar la intervención y competencias de la Audiencia Nacional.**

Se recomienda la clarificación normativa y competencial respecto a los supuestos en los que, bien por conexidad procesal o por la gravedad del caso, deba intervenir la Audiencia

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

Nacional, ya que la actual redacción de los preceptos aplicables (LOPJ, vid supra) resulta ambigua al no especificar con claridad qué delitos concretos son de su competencia ni en qué circunstancias corresponde su intervención. Esta falta de precisión normativa genera inseguridad jurídica y, en la práctica, dan lugar a conflictos de competencia que retrasen la tramitación de procedimientos de relevancia social y económica.

## COMPONENTES

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

**Propuesta:**

- El Plan promete dar un nuevo impulso a la Fiscalía Anticorrupción para reforzar sus capacidades en la lucha contra la corrupción pública y privada, para lo cual traza:
- Aprobar un nuevo Real Decreto, "tal y como ha sucedido en las últimas ampliaciones de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal."

**Justificación de la medida:**

- El Plan establece que "el Real Decreto 1100/2024, enmarcado en el Plan de Acción por la Democracia, ha ampliado la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, creando dos nuevas unidades especializadas en la lucha contra la corrupción pública y privada: Delitos Económicos y Delitos contra la Administración Pública".
- En esa misma línea señala que "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."

## ANALISIS DE TI-E

- Se valora positivamente el incremento de medios personales y materiales previsto, siguiendo la línea de anteriores ampliaciones de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal. No obstante, para garantizar un refuerzo efectivo, sería recomendable definir con mayor precisión el modo en que dichas capacidades serán potenciadas y el contenido sustantivo del futuro Real Decreto, de manera que pueda realizarse una valoración más completa sobre su alcance e impacto. La mera mención cuantitativa de las plantillas adscritas a estas unidades fiscales es necesaria, pero resulta insuficiente si no va acompañada de una formación técnica especializada. Se hace, por tanto, ineludible articular un **plan integral de capacitación** dirigido a los miembros de dichas fiscalías, que abarque conocimientos avanzados en materia de

contratación pública, ingeniería financiera y estructuras societarias de elevada complejidad. Sólo mediante esta preparación sustantiva será posible evitar que el refuerzo organizativo se traduzca en una estructura formalmente robusta, pero materialmente ineficaz para enfrentar la sofisticación de las conductas delictivas que se pretende reprimir.

- Asimismo, y con el fin de dotar de estabilidad institucional a este refuerzo, podría considerarse la reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a fin de integrar de forma armonizada en la Fiscalía General del Estado dos plazas de primera categoría: la de Fiscal de Sala Coordinador de Delitos Económicos y la de Fiscal de Sala Coordinador de Delitos contra la Administración Pública. Dichas plazas fueron creadas por el Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, por el que se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, si bien en el Boletín Oficial del Estado esta disposición aparece como derogada (por lo que se entiende que es una errata al tratarse del Real Decreto 422/2025 el aplicable).
- Del mismo modo, se considera fundamental **delimitar con precisión las funciones de estos Fiscales de Sala y articular mecanismos claros de coordinación con la Fiscalía Anticorrupción y con la Fiscalía Europea (EPPO)**, habida cuenta de que determinados ilícitos penales vinculados al fraude, la malversación o la corrupción en relación con fondos europeos pueden, conforme al Reglamento (UE) 2017/1939, quedar bajo la esfera competencial de esta última. La ausencia de una articulación clara de dicha distribución competencial entraña riesgos significativos de solapamiento funcional, duplicidad instructora e, incluso, dilación indebida en la tramitación de los procedimientos. Por ello, se impone la necesidad de establecer cauces de cooperación operativa ágiles, normativamente previstos y efectivamente operativos, que permitan optimizar la actuación coordinada de ambas instituciones sin menoscabo del principio de economía procesal ni de la tutela judicial efectiva.
- El refuerzo de medios debe contemplar también a las demás **autoridades y unidades especializadas que colaboran en la investigación de delitos de corrupción**, tales como la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF) del Cuerpo Nacional de Policía o la sección de la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil. No obstante, para que dicho fortalecimiento sea realmente eficaz, resulta igualmente necesario delimitar con claridad las competencias de cada una de estas unidades y establecer protocolos de coordinación que eviten duplicidades y solapamientos en las investigaciones.
- Se considera imprescindible la previsión de **mecanismos de evaluación periódica y rendición de cuentas respecto del funcionamiento de estas unidades especializadas**, a través de indicadores objetivos que permitan medir tanto la eficacia procesal como el impacto social de su actividad (v.gr., número de

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

procedimientos instruidos, tiempos medios de tramitación, resoluciones condenatorias firmes obtenidas, recuperación de activos, entre otros).

Referencias normativas

- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.
- Real Decreto 1100/2024, de 29 de octubre, por el que se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes. (Disposición derogada)

Autoridades y organismos mencionados en la medida:

- **Poder Judicial**
- **Ministerio Fiscal**
- **Fiscalía Especial Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada**. Ministerio Fiscal
- **Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF)**. Comisaría General de Policía del Cuerpo Nacional de Policía
- **Sección de la Unidad Central Operativa (UCO)**. Dirección General de la Guardia Civil

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**¤– RE54. Garantizar coordinación eficaz entre fiscalías y unidades especializadas.**

Nuestra organización recomienda **establecer mecanismos normativos y operativos de coordinación con la Fiscalía Anticorrupción y con la Fiscalía Europea (EPPO)**, evitando solapamientos competenciales, funcionales, duplicidades de instrucción y dilaciones indebidas en procedimientos, conforme al Reglamento (UE) 2017/1939, así como reforzar a las unidades especializadas colaboradoras (UDEF y UCO), articulando protocolos claros de actuación conjunta (entre Guarida Civil y Policial Nacional) y delimitación competencial que garanticen una investigación eficaz y eviten duplicidades.

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

– **RE55. Capacitación avanzada en delitos complejos de corrupción.**

Asimismo, se recomienda articular un plan integral de capacitación dirigido a los miembros de dichas fiscalías, que abarque **conocimientos avanzados en materia de contratación pública, ingeniería financiera y estructuras societarias de elevada complejidad**.

– **RE56. Evaluación periódica de la eficacia procesal e impacto social del refuerzo institucional de las unidades especializadas.**

Se recomienda, finalmente, **implementar mecanismos periódicos de evaluación y control de resultados, basados en indicadores objetivos** (procedimientos instruidos, tiempos de tramitación, resoluciones firmes, recuperación de activos), que permitan medir tanto la eficacia procesal como el impacto social de la actividad de las unidades especializadas.

## COMPONENTES

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

**Propuesta:**

En el marco de esta medida, el Plan señala las siguientes acciones:

- Atribuir al Ministerio Fiscal la instrucción de los procesos penales, dotándolo de mayor autonomía y transparencia.
- Modernizar y actualizar la regulación del proceso penal para impulsar un modelo de justicia que descanse en la protección del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 de la Constitución Española).
- Disociar dos funciones de la instrucción penal actualmente concentradas en los jueces de instrucción: los fiscales asumirán la dirección de la investigación y los jueces de garantías velarán por el respeto de los derechos de las personas investigadas
- Introducir mejoras en la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.
- Reforzar la independencia del Fiscal General del Estado (FGE): mandato de 5 años no coincidente con el del Gobierno, no podrá ser destituido discrecionalmente por el Gobierno salvo incumplimiento grave o reiterado previo informe del Consejo General del Poder Judicial, no podrá recibir instrucciones del Gobierno, no podrá ser llamado

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

a comparecer ante el Consejo de Ministros, y sus comunicaciones con el Gobierno serán públicas y por escrito.

- Aumentar la autonomía del Ministerio Fiscal: el nombramiento, ascenso y sanciones de los principales fiscales quedarán atribuidos al FGE.
- Reforzar 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.

**Justificación de la medida:**

- De acuerdo con el Plan, "desde 2012, distintos ministros de Justicia de gobiernos de diferente signo político han propuesto que la investigación penal la lideren los fiscales."
- En esta línea, señala que 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.
- El modelo de Fiscalía Europea, según lo expresado en el Plan, es paradigmático como órgano independiente encargado de investigar los delitos que atenten contra los intereses financieros de la Unión, ejercer la acción penal contra sus autores y llevarlos a juicio.
- En España ya hay fiscales adscritos a la Fiscalía Europea que operan con sus criterios, liderando la investigación penal.
- En países como Francia e Italia, el Ministerio Público dirige la investigación criminal.

## ANÁLISIS DE TI-E

- En el marco del Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea en 2025, el capítulo relativo a la situación del Estado de Derecho en España pone de manifiesto la evolución normativa y los avances legislativos encaminados a la propuesta de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim), cuya actualización ha sido objeto de reiterados intentos en las últimas décadas.

  En particular, se destaca que, mediante la Ley de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, de agosto de 2024[65], se introdujeron medidas de relevancia institucional, entre las que sobresale la prohibición de que quienes hayan ostentado cargos políticos en los cinco años previos puedan ser designados Fiscal General del Estado. Asimismo, se consagra la obligación del Fiscal General del Estado y de los fiscales de abstenerse de intervenir en procedimientos que les afecten personalmente, en aras de garantizar la imparcialidad de su actuación.

[65] Ley Orgánica 3/2024, de 2 de agosto, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

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

Posteriormente, en mayo de 2025, el Consejo de Ministros aprobó un Anteproyecto de ley destinado a profundizar en la reforma del citado Estatuto Orgánico[66]. El objetivo central de dicha iniciativa legislativa es robustecer la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal, de modo que los fiscales puedan ejercer con mayor solvencia la función investigadora que les atribuye el proyecto de reforma de la LECrim. Entre las disposiciones más relevantes del anteproyecto, se prevé:

- La desvinculación del mandato del Fiscal General del Estado respecto al del Gobierno, fijándolo en cinco años no renovables.
- La obligación de que las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General sean públicas y consten por escrito, reforzando así la transparencia institucional.
- La exigencia de recabar informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) para que el Gobierno pueda cesar al Fiscal General por incumplimiento grave o reiterado de sus funciones.
- La incorporación de nuevas causas de recusación para los fiscales.
- La atribución al Fiscal General del Estado —y no al Ejecutivo— de las competencias relativas al nombramiento, ascenso y régimen disciplinario de los fiscales jefe.
- El fortalecimiento de la autonomía presupuestaria y formativa del Ministerio Fiscal.

El anteproyecto fue sometido a consulta de los órganos consultivos competentes antes de su eventual aprobación por el Gobierno y su remisión a las Cortes Generales. En este contexto, el 23 de junio de 2025, el Consejo General del Poder Judicial emitió su informe, en el que, si bien reconoce avances en determinados aspectos, advierte que persisten carencias en la garantía plena de independencia del Ministerio Fiscal y en la implantación de adecuados mecanismos internos de contrapeso.

Por su parte, el 6 de junio de 2025, el Consejo Fiscal aprobó un informe crítico respecto al anteproyecto, incorporando el voto particular de la Unión Progresista de Fiscales. Este último destaca elementos positivos, como la duración no renovable del mandato del Fiscal General del Estado y la exigencia de dictamen del CGPJ para su eventual cese, pero muestra preocupación por el reforzamiento de las competencias del Fiscal General en detrimento de las prerrogativas profesionales de los fiscales.

Una vez emitidos los informes preceptivos sobre el nuevo Estatuto, este se integrará en el proyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal que el Consejo de Ministros prevé aprobar el próximo verano, a fin de que su tramitación en las Cortes Generales se lleve a cabo de forma unificada como una sola norma.

[66] Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 50/1981 de 30 de diciembre por el que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Disponible en: https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/2025-0771-apl-modif-eomf.pdf

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

- Diversos actores y partes interesadas han expresado su inquietud sobre la reforma, alegando que podría entrañar riesgos para la independencia judicial al concentrar mayores atribuciones en la figura del **Fiscal General del Estado**. Sin embargo, considerando las medidas ya implementadas y las previstas, el informe concluye que España ha continuado avanzando en el cumplimiento de las recomendaciones europeas orientadas a reforzar la autonomía e independencia del Ministerio Fiscal en el contexto de la reforma procesal penal.

  En el ámbito del proceso penal, la adopción de medidas cautelares, y en particular de la prisión provisional, exige una especial atención a la fase de instrucción y a la distribución de competencias entre los órganos judiciales intervinientes. La cuestión central reside en delimitar adecuadamente quién instruye la causa y quién autoriza o controla las restricciones de derechos fundamentales, con el fin de garantizar tanto la eficacia de la investigación como la salvaguarda de los derechos del investigado.

  Actualmente, el juez de instrucción concentra, de manera acumulativa, funciones instructoras y la facultad de acordar medidas cautelares que pueden implicar graves restricciones de derechos, como la prisión provisional. Esta configuración, aunque históricamente justificada, suscita interrogantes en términos de imparcialidad y separación de funciones, ya que el propio órgano que dirige la investigación es quien se autoriza a sí mismo a adoptar medidas restrictivas.

  En este contexto, resulta paradigmático el modelo francés, en el que se distingue entre el *juge d'instruction*, encargado de la investigación, y el *juge des libertés et de la détention*, responsable de autorizar las medidas cautelares que afectan derechos fundamentales. Este esquema dual se presenta como una vía para reforzar las garantías procesales, evitando la concentración de potestades instructoras y cautelares en un solo órgano.

  Modelos comparados como el italiano y el alemán también ofrecen referencias de interés. En Alemania, conforme al § 165 StPO, en situaciones de urgencia el Ministerio Público puede actuar en la instrucción, si bien la adopción de medidas que afecten derechos fundamentales permanece bajo control judicial. Este sistema permite un equilibrio entre celeridad investigadora y garantías procesales. Asimismo, en el contexto supranacional, tanto la **Fiscalía Europea (EPPO)** como el **Tribunal Penal Internacional** contemplan mecanismos en los que las funciones de investigación se confían al fiscal.

  En cuanto al Ministerio Fiscal, en España su intervención como director de la instrucción en el marco de la proyectada reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal ha suscitado debate. Si bien su estructura interna se rige por el principio de unidad de actuación y dependencia jerárquica, lo que podría comprometer su apariencia de objetividad, no debe olvidarse que su actuación se encuentra sujeta al principio de

legalidad, tal como consagra el artículo 124.2 de la Constitución Española. Este marco normativo obliga al fiscal a actuar conforme a la ley y no por razones de oportunidad política, siendo ello un contrapeso frente a los riesgos derivados de su organización jerárquica.

Cabe destacar, finalmente, que, aunque el juez de instrucción carece de funciones de enjuiciamiento del hecho investigado, las medidas que adopta durante la instrucción —en especial la prisión provisional— poseen una gravedad tal que exige reforzar los mecanismos de control y separación funcional, de manera que se garantice la imparcialidad objetiva del proceso. De ahí que las tendencias comparadas y las propuestas de reforma en España converjan en la necesidad de establecer un juez de garantías o de libertades que asuma el control exclusivo de las medidas cautelares, reservando al fiscal la dirección de la investigación y al juez de enjuiciamiento la decisión final sobre la responsabilidad penal.

En todo caso, es un acierto trasladar las competencias de investigación al Ministerio Fiscal, pues es éste quien ostenta las competencias del Estado para el ejercicio de la acción penal.

**Referencias normativas**

- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 50/1981 de 30 de diciembre por el que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

**Autoridades y organismos mencionados en la medida:**

- **Poder Judicial**
- **Ministerio Fiscal**

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE57. Separación de las funciones de investigación y adopción de medidas cautelares.**

Concretamente, manteniendo al Ministerio Fiscal como director de la investigación y creando un juzgado de garantías o libertades encargado de autorizar medidas cautelares (como prisión provisional) para garantizar imparcialidad y control judicial.

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

## COMPONENTE

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

Propuesta:

Las acciones contempladas en el marco de esta medida son según el Plan:

- Reformar la Ley de Enjuiciamiento Criminal para asimilar las causas contra cargos públicos en delitos contra la Administración o la Hacienda Pública a las causas con preso, otorgando carácter preferente en instrucción, señalamiento del juicio oral y revisión de recursos.
- Estudiar la creación de un procedimiento sumario y abreviado como el de tutela de los derechos fundamentales, aplicable en causas de baja complejidad, que permita obtener una resolución judicial inmediata.
- Modificar el Código Penal para duplicar los plazos legales de prescripción para los delitos de cohecho y malversación.
- Detener el cómputo del plazo de prescripción desde la adquisición de la condición de investigado hasta la sentencia firme.

Justificación de la medida:

De acuerdo con el Plan "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."

## ANÁLISIS DE TI-E

- En cuanto al dotar de **carácter preferente a las causas que involucren a altos cargos**, la propuesta de la medida resulta acertada. Sin embargo, dicho carácter se debería extender en general a todos los delitos contra las Administraciones Públicas en tanto que dichos delitos no siempre tienen como sujeto activo al alto cargo, sino que puede tener ser realizados fundamentalmente por funcionarios no considerados altos cargos.
- La **ampliación de los plazos de prescripción** debe estar fundamentada en los principios rectores y las reglas generales que rigen la institución de la prescripción como institución en la que el Estado renuncia al ejercicio de la acción penal por haber transcurrido un tiempo que se considera suficiente para entender que el daño social producido por el delito ha quedado superado. La prescripción ésta se vincula directamente con el marco de la pena previsto para los delitos. Por esta razón, revisar los plazos de prescripción supondría en todo caso también revisar previamente el

marco de las penas de los delitos contra las Administraciones públicas. **La revisión de las penas, sin embargo, tampoco no es un proceso al margen de los principios rectores del Derecho penal. Por esta razón las penas deben ser proporcionales al daño social causado por el delito y proporcional al bien jurídico protegido. En este proceso no se puede dejar de tener en cuenta el principio de proporcionalidad de los bienes jurídicos. Dicho esto, esta propuesta requiere una justificación acorde a los principios del Derecho penal**.

El Pleno del Tribunal Constitucional en su Sentencia del Tribunal Constitucional 157/1990 aborda la institución de la prescripción. En el fundamento jurídico tres mencionaba que "la prescripción de la infracción penal, institución de larga tradición histórica y generalmente aceptada, supone una autolimitación o renuncia del Estado al ius puniendi por el transcurso del tiempo, que encuentra también fundamentos en principios y valores constitucionales, pues toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una  La institución de la prescripción, en general, encuentra su propia justificación constitucional en el principio de seguridad jurídica consagrado de manera expresa en el art. 9.3 C.E., puesto que en la prescripción existe un equilibrio entre las exigencias de la seguridad jurídica y las de la justicia material, que ha de ceder a veces para permitir un adecuado desenvolvimiento de las relaciones jurídicas; desenvolvimiento que, en el ámbito del Derecho penal, se completa y acentúa en el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 C.E.) y en los principios de orientación a la reeducación y reinserción social que el art. 25.2 C.E. asigna a las penas privativas de libertad. De otra parte, si el fundamento y razón de ser de la prescripción de la responsabilidad criminal es, en definitiva, la renuncia del Estado al ejercicio del ius puniendi, ningún reproche cabe hacer, desde la perspectiva constitucional, a que el ordenamiento, a la vez que establece las conductas punibles, limite temporalmente el ejercicio por el Estado del derecho a castigar. Como ha afirmado este Tribunal (SSTC 7/1983, 58/1984 y 147/1986), el hecho de que los derechos fundamentales sean permanentes e imprescriptibles es compatible, sin embargo, con que el ejercicio de la correspondiente acción, que permite reclamar jurisdiccionalmente ante una presunta y determinada violación, este sujeto a un plazo de prescripción. Determinar el régimen jurídico de la prescripción de las infracciones penales es algo que corresponde hacer al legislador, de acuerdo con los criterios de política criminal y de seguridad jurídica que considere idóneos en cada caso concreto, pero, dados los valores constitucionales en juego, sería cuestionable constitucionalmente un sistema jurídico penal que consagrara la imprescriptibilidad absoluta de los delitos y faltas."

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

- Los delitos asociados con el fenómeno de la corrupción presentan características en su complejidad, principalmente de investigación y de prueba, que pueden justificar un trato diferenciado (conductas altamente ocultas, que implican estructuras organizadas o transnacionales con el uso de sociedades pantalla, generación de un daño estructural al Estado de Derecho al socavar la confianza de las instituciones). Pero estas dificultades no se resuelven con la ampliación del plazo de prescripción para poder investigar durante más tiempo el hecho, sino mediante la inversión en medios de investigación, recursos humanos y técnicos suficientes. En todo caso, sin perjuicio de ello, es relevante que esta discusión en torno a la pena y la prescripción de los delitos vinculados a la corrupción se lleve a cabo sin desnaturalizar la prescripción para convertirla en un mecanismo más simbólico que de eficacia real.
- Lo mismo ocurre con las reglas de la interrupción de la prescripción que deben analizarse dentro los principios que rigen la interrupción de la prescripción y que se encuentran regulados de forma expresa en el Código penal.
- De establecerse que las nuevas disposiciones específicas para los delitos contra las Administraciones Públicas, éstas no se deben establecer reglas que quiebren los principios rectores de las instituciones jurídicas afectadas.

Referencias normativas

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE58. Tramitación preferente de todos los delitos contra la Administración Pública.**

Recomendamos que el **carácter preferente de tramitación se extienda a todos los delitos contra la Administración Pública**, no solo a los que involucren altos cargos, para asegurar una respuesta eficaz frente a cualquier forma de corrupción, fraude o abuso.

**– RE59. Revisión de la propuesta de reforma del aforamiento con el fin de no obstaculizar la justicia penal.**

Se recomienda revisar la Recomendación x de la Quinta Ronda de Evaluación de GRECO en relación con la garantía de que el procedimiento especial de aforamiento sea revisado de forma que se analice pormenorizadamente en qué casos en relación con funcionarios públicos el cargo afectado pone en riesgo la independencia de la institución requiriendo **preservar la figura del aforamiento adecuadamente regulada**.

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

**– RE60. Armonización de penas y garantías de proporcionalidad.**

Se recomienda armonizar y racionalizar las penas, combinando de forma coherente las **penas privativas de libertad y las penas de inhabilitación**, y mantener un principio estricto de proporcionalidad entre la gravedad de los delitos y las penas aplicables aplicando con rigor los principios rectores del Derecho penal.

**– RE61. Regulación de la prescripción conforme a los principios rectores del Derecho penal.**

Se recomienda que los plazos de prescripción se fijen conforme a los principios y reglas generales que rigen esta institución, preservando su **fundamento en la seguridad jurídica, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y la función de reinserción social de la pena**. En este sentido, debe rechazarse la imprescriptibilidad absoluta y evitar que la ampliación de plazos desnaturalice la institución, admitiéndose únicamente una ampliación de los plazos de prescripción para delitos de corrupción cuando se justifique por la complejidad de su investigación y persecución, y siempre que se aplique de forma proporcional y limitada, sin romper el equilibrio entre justicia material y seguridad jurídica. Asimismo, cualquier modificación sobre la interrupción de la prescripción o la creación de disposiciones especiales para los delitos contra la Administración Pública debe respetar estrictamente los principios y preceptos del Código Penal y los fundamentos de las instituciones jurídicas, sin quebrantar su coherencia ni garantías esenciales.

## MEDIDA 9. MECANISMOS DE CONTROL Y SANCIÓN FRENTE A EMPRESAS.

**PROPUESTA:**

El Plan contempla diversos objetivos como:

- Reforzar las sanciones contra compañías que tengan algún tipo de participación en tramas de fraude o corrupción
- Crear una lista pública de empresas sancionadas.
- Establecer la obligación de contratar con mecanismos efectivos de prevención (compliance).

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

MEDIDA 9. Mecanismos de control y sanción frente a empresas.

## JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- De acuerdo con lo establecido en el Plan, no basta con perseguir a quienes, desde lo público, vulneran la legalidad, también hay que actuar contra actores privados que propician, participan y fomentan prácticas fraudulentas.
- Según establece el propio Plan: "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".
- Y se pretende, finalmente, "enviar un mensaje claro: la corrupción no debe salir gratis, no se podrá ocultar y deberá prevenirse desde dentro."

## COMPONENTES

### Componente 9.1: Endurecimiento de las sanciones a empresas y otros actores privados.

**Propuesta:**

- El Plan identifica dos vías para endurecer las penas y sanciones por corrupción:
  - A) Posibilidad de imponer multas proporcionales a los ingresos anuales o al beneficio ilícito obtenido.
  - B) 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.
- En esta línea, señala que, para elevar el estándar español a la altura de los países de nuestro entorno, se propone reformar del Código Penal (art. 33.7) para fijar sanciones económicas sobre la base de los ingresos anuales de la empresa o con horquillas más amplias en función del perjuicio causado.

**Justificación del componente:**

- Disuadir a las empresas de involucrarse en estas prácticas endureciendo aún más las penas y sanciones por corrupción.
- La medida se justifica en el argumento deque el endurecimiento de las sanciones reforzaría ampliamente el sistema actual que, pese a haber sido modificado en 2010 y 2015. Según el Plan, en la actualidad tan solo se contemplan penas de 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 (CP)).
- En perspectiva comparada, países como Reino Unido destacan, por el contrario, 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.
- Según el Plan, "esta medida ampliará el margen de disuasión y ajustará las penas al tamaño real del actor económico implicado."

MEDIDA 9. Mecanismos de control y sanción frente a empresas.

## ANALISIS DE TI-E

- Es importante señalar que el término utilizado en el Plan de "*empresa corruptora*" (sin hacer alusión, por ejemplo, a sociedades condenadas por delitos asociados a la corrupción o el fraude por sentencia firme) no es adecuado. Sugiere que la empresa, como persona jurídica, es o puede ser intrínsecamente corrupta, lo cual es partir de un prejuicio y una estigmatización previa que vulnera el **principio de presunción de inocencia** y supone un descrédito previo injustificado. España debe apostar por empresas comprometidas con la integridad empresarial. En el marco del Derecho penal, estamos ante la responsabilidad penal de la persona jurídica como sujeto del Derecho, evitando términos que impliquen juicios de valor sin una sentencia firme. El término de "empresas corruptoras" es propio del lenguaje político o mediático que del técnico-jurídico.
- En el análisis comparado de ordenamientos jurídicos, especialmente cuando se confrontan **sistemas pertenecientes a tradiciones** distintas como el *civil law* y el *common law*, surgen notables dificultades metodológicas y dogmáticas que exceden la mera comparación normativa. La diversidad no solo se manifiesta en el contenido de las normas —por ejemplo, en la severidad de legislaciones como el *Bribery Act* (2010) del Reino Unido y su aplicación extraterritorial—, sino también en la **estructura, fuentes y funcionamiento del derecho propias de cada tradición jurídica**. Estas diferencias conceptuales condicionan la interpretación y pueden resultar incompatibles con las categorías dogmáticas de imputación. Hay que tener en cuenta que la responsabilidad penal de las personas jurídicas se rige por los mismos principios de imputación jurídico penales. Por ello, la comparación entre medidas sancionadoras de otras tradiciones exige superar un enfoque meramente textual o cuantitativo. Resulta indispensable emplear una metodología funcionalista que identifique equivalencias funcionales —esto es, instituciones que, aunque formalmente distintas, cumplen roles sociales y jurídicos comparables—, así como un análisis contextual que considere factores históricos, culturales y socioeconómicos. Solo mediante este enfoque puede evitarse el riesgo de caer en simplificaciones o juicios etnocéntricos, y lograr que la comparación arroje conclusiones útiles y sólidas.
- Por otro lado, para ampliar las penas de multa proporcionales no hace falta recurrir a la referencia comparada de las contempladas en la *UK Bribery Act* (2010) que ascienden hasta el 400% del beneficio ilícitamente obtenido. Establecido en abstracto puede no ser acorde con el principio de proporcionalidad de las penas. El Código Penal español ya contempla las penas de multa proporcionales al beneficio obtenido o al perjuicio causado y éstas resultan acorde con el principio de proporcionalidad. Téngase en cuenta que las penas de multa proporcionales pueden ascender, en función de la gravedad del hecho, hasta el séxtuplo de lo defraudado o lo ilícitamente obtenido como ya se encuentra previsto en los delitos contra la Hacienda pública e incluso se prevé como pena en el art. 33.7 CP la disolución de la

persona jurídica. El artículo 33.7 del Código Penal ya establece que las penas aplicables a las personas jurídicas son **penas graves, aunque** la multa sea la pena principal prevista que podrá ser en todo caso por cuotas o proporcional. La **pena de multa proporcional** está prevista en casi todos los tipos de los delitos vinculados a la corrupción (Delitos contra la Hacienda Pública, Delito de blanqueo de capitales, Delitos contra las Administraciones Públicas) y la **inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social**, por un plazo no superior a quince años, también se encuentra ya prevista. La atribución de responsabilidad de una persona jurídica conlleva al menos, la imposición de una pena de multa y puede según el caso (conforme a las reglas de aplicación de la pena previstas en el art, 66 bis CP) con llevar otras penas adicionales (reincidencia, necesidad preventiva-general, impacto socioeconómico, nivel jerárquico del autor del delito).

- **Posibilidad de imponer multas proporcionales a los ingresos anuales o al beneficio ilícito obtenido**. En la mayoría de los delitos económicos tienen previstos pena de multa prevista de carácter proporcional *atendiendo al perjuicio causado o al beneficio ilícito obtenido*, sin embargo, no se contempla la multa proporcional a los beneficios anuales de la actividad empresarial. Resulta difícil encontrar el fundamento que permita esta sanción. La pena debe ser proporcional al daño causado, no a otros criterios abstractos que no se encuentran vinculados con el delito.
- Téngase en cuenta que la *pena de 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*, se encuentra actualmente el Código Penal como pena como facultativa en atención al artículo 66 bis CP. El juez puede no imponer esta pena a la persona jurídica, por el contrario, el orden administrativo debe aplicar la prohibición para contratar. El artículo 71 de la Ley de Contratos del Sector Público estipula que no podrán contratar aquellas personas (incluido jurídicas) “condenadas mediante sentencia firme por delitos de terrorismo, constitución o integración de una organización o grupo criminal, asociación ilícita, financiación ilegal de los partidos políticos, trata de seres humanos, corrupción en los negocios, tráfico de influencias, cohecho, fraudes, delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, delitos contra los derechos de los trabajadores, prevaricación, malversación, negociaciones prohibidas a los funcionarios, blanqueo de capitales, delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente, o a la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio”.
- Esta medida no se encuentra se encuentra justificada en los principios rectores del Derecho penal y será susceptible de vulnerar en principio de proporcionalidad de las penas en un número importante de casos. Nada aporta a la regulación actual en esta materia.

## Referencias normativas

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (artículo 33.7).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento de posesión.
- Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE62. Análisis previo de derecho comparado por parte del Grupo de Trabajo (RG2) y valoración del impacto de las reformas impulsadas en otros países.**

TI-E señala que la simple mención a reformas legislativas en países como Francia, Italia o Portugal no justifica por sí sola replicar sus medidas en España sin antes hacer un análisis sólido previo. Este análisis jurídico comparado debe examinar su eficacia, aplicación práctica, y compatibilidad con el marco constitucional y legal español. En particular, convendría estudiar con detalle el impacto de la **Ley Sapin II (Francia)**, la Ley Severino (Italia) o las **reformas portuguesas de 2022** para valorar su idoneidad como referencia. Este análisis comparado se recomienda que lo realice el Grupo de Trabajo descrito en la RG2.

**– RE63. Armonización de sanciones económicas de los tipos vinculados con la corrupción.**

Se recomienda revisar y armonizar todas las **sanciones económicas** relacionadas con los delitos asociados a la corrupción, asegurando que las **multas sean proporcionales al beneficio ilícito obtenido o al perjuicio causado**- que, como consideración general, deberá **ir del tanto al décuplo** y que las **inhabilitaciones sean coherentes con la gravedad del delito** y la duración de las sanciones aplicadas a las empresas. En particular **se recomienda revisar las siguientes penas contemplados en delitos vinculados a la corrupción**:

- Se recomienda modificar en concreto el **art. 424.3 CP**, incluyendo no solo la **pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas por tiempo** (que puede llegar hasta los 15 años, ahora el límite son 10 años), sino también la **multa proporcional hasta el décuplo del beneficio ilícitamente obtenido**.
- Se recomienda modificar el **art. 427 bis a) b) y c) CP** con **multas proporcionales más elevadas** (décuplo, óctuplo y séxtuplo, respectivamente).
- Se recomienda modificar las penas de los **arts. 419, 420, 421 y 422 CP, sustituyendo las multas conforme al sistema de días multa por multas proporcionales** (hasta el décuplo, según los casos), de forma coherente con los autores del cohecho activo (empresas corruptoras), y **asegurando** que las **inhabilitaciones para cargo público de los funcionarios condenados por delitos contra las Administraciones Públicas tengan la misma duración que las inhabilitaciones de las empresas para contratar con la Administración Pública (art. 424 CP)**.
- Cabe tener en cuenta que la pena de multa se regula conforme al sistema de días multa porque la naturaleza de la dádiva ahora puede ser de cualquier clase (no solo económica) y haría difícil una multa proporcional al beneficio obtenido si ese beneficio no puede cuantificarse (como, por ejemplo, en los casos de sextorsión). No obstante, esta dificultad se puede superar contemplando penal de multa proporcional en todos los casos en los que el beneficio o el perjuicio se económicamente evaluable y, solo en aquellos casos en los que la dádiva no tenga naturaleza económica, se contemple de forma subsidiaria el sistema de días multa.

**– RE64. Imposición de inhabilitación de carácter obligatorio para personas jurídicas con antecedentes penales.**

Se considera altamente positiva la **imposición de la inhabilitación de carácter obligatorio 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**, en tanto que su impacto económico sobre la empresa, aun circunscrito a un periodo temporal limitado, resulta suficientemente gravoso como para erigirse en un mecanismo de disuasión eficaz, incluso de mayor intensidad que la sanción pecuniaria. Ahora bien, conviene precisar que, desde una perspectiva técnico-jurídica, y atendiendo a la naturaleza propia del ámbito administrativo se recomienda hablar de una **prohibición de contratar con el sector público para aquellos operadores económicos que presenten antecedentes penales**. Tal distinción conceptual no es meramente terminológica, sino que responde a la necesidad de preservar la coherencia del sistema sancionador y garantizar el respeto a los principios de legalidad y tipicidad propios del Derecho Administrativo sancionador.

## COMPONENTE

### Componente 9.2: *Blacklisting*.

**Propuesta:**

- El Plan establece como propuesta mejorar la aplicación de blacklisting en la legislación española.
- Propone asimismo reformar el CP para automatizar la inhabilitación en caso de que una empresa fuera penalmente responsable de delitos de cohecho, tráfico de influencias o malversación.
- Impedir a estas empresas obtener subvenciones y ayudas públicas, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social.

  Incrementar el límite máximo previsto para esta pena en el art. 33.7.f CP, por encima de los 15 años.

- Crear un registro único nacional y público de empresas inhabilitadas.
- Volver obligatoria la evaluación de los criterios de adjudicación por un comité de expertos u organismo técnico especializado.

**Justificación del componente:**

- El Plan señala que 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.*"
- También afirma que España no cuenta con un registro nacional y público de empresas inhabilitadas como 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
- Y finalmente sostiene que 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.

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

MEDIDA 9. Mecanismos de control y sanción frente a empresas.

## ANÁLISIS DE TI-E

En el ordenamiento jurídico español, ya existe un **Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público**, cuyo funcionamiento está regulado por el Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo. Este registro, de carácter electrónico, permite la tramitación telemática tanto de las solicitudes de inscripción como de la expedición de certificados, ofreciendo así un marco tecnológicamente avanzado para la gestión de datos relativos a la capacidad y solvencia empresarial en el ámbito de la contratación pública.

Además, conforme a lo previsto en el artículo 340.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, diversas Comunidades Autónomas han decidido integrar sus propios Registros de Licitadores Autonómicos en el Registro Oficial estatal, contribuyendo de esta forma a la centralización y homogeneización de la información a nivel nacional. Esta integración favorece una respuesta administrativa completa y eficaz, al disponer de datos unificados que facilitan el control sobre las empresas que participan en procesos de contratación pública.

Pese a la existencia de este sólido marco registral, la **verdadera mejora reside en su modernización mediante la incorporación de herramientas tecnológicas avanzadas, como sistemas de inteligencia artificial y automatización informática**. Por ejemplo, el uso de IA podría permitir el análisis automatizado y continuo de bases de datos judiciales para identificar sentencias firmes que impongan inhabilitaciones o prohibiciones de contratar. Este **proceso automatizado conectaría dichas sentencias con el Registro Oficial en tiempo real**, actualizando automáticamente el estado de la empresa sancionada. Asimismo, la **implementación de *blockchain*** podría garantizar la integridad y trazabilidad de las modificaciones registrales, evitando manipulaciones indebidas.

Además, la integración de sistemas de alertas inteligentes permitiría que, cuando una empresa sancionada intente licitar o acceder a subvenciones, se genere de manera inmediata una notificación a los órganos de contratación, bloqueando su participación y evitando fraudes o incumplimientos.

En el marco de la mejora continua de la contratación pública y la promoción de prácticas empresariales éticas y responsables, resulta oportuno considerar la creación de un sistema complementario al tradicional *blacklisting*: una ***White-list* o listado de empresas que hayan demostrado un compromiso con la integridad y la sostenibilidad a través de su participación en iniciativas de promoción** de la prevención de la corrupción como pueden ser los **Pactos de Integridad o Pactos de Integridad Verdes**. A su vez, diversas empresas también han creado listas negras de administraciones que cuentan con un historial de riesgo en materia de corrupción o fraude, y antes de contratar con una administración realizan un proceso de diligencia debida, con lo cual, es necesario los controles por parte de ambas partes.

Para garantizar la integridad, transparencia y adecuada gestión de esta *White-list*, proponemos que su supervisión y control recaigan en la Autoridad Anticorrupción que finalmente se defina o constituya (RE1).

Por último, es importante tener en cuenta que las empresas pueden quedar inhabilitadas para contratar con las AAPP, pero –sin embargo- las personas físicas pueden constituir nuevas sociedades, bajo un nombre distinto, y crear una nueva sociedad para concurrir a nuevos contratos públicos a los que no podrían concurrir de lo contrario. La eficacia de estos registros requerirá, por tanto, garantizar que esto no pueda ocurrir ni que escape a ningún control. Es decir, no es solo la empresa, sino los **accionistas y administradores** cuyos nombres deben quedar asociados a dichas empresas sancionadas para que la medida pueda ser efectiva.

Referencias normativas

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (artículo 33.7).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

### – RE65. Mejora en la automatización, tecnología y trazabilidad del Registro de Licitadores.

Se recomienda automatizar el control de prohibiciones de contratar mediante inteligencia artificial a través de una **conexión directa el Registro de Licitadores con bases de datos judiciales, de modo que se detecten automáticamente sentencias firmes que impliquen inhabilitación y se actualice de inmediato el estado de las empresas sancionadas**. Paralelamente, la **implementación de tecnología *blockchain*** garantizaría la trazabilidad y evitaría manipulaciones indebidas en cualquier modificación de datos. Asimismo, conviene establecer un **sistema de alertas** que notifique a los órganos de contratación cuando una empresa sancionada intente participar en licitaciones o acceder a subvenciones, bloqueando su tramitación automáticamente.

Es fundamental continuar con la **integración de los registros autonómicos en el Registro estatal**, asegurando una base de datos centralizada, accesible y actualizada en tiempo real para todas las administraciones contratantes. Finalmente, la habilitación

de un portal público permitiría a cualquier ciudadano consultar si una empresa está habilitada, sancionada o incluida en la *White-list* (RE63), permitiendo así el control de la sociedad civil sobre la contratación pública.

– **RE66. Fomento de buenas prácticas y supervisión independiente (White-list).**

Se recomienda crear una **lista pública (*White-list*) de empresas que demuestren manifestaciones expresas de su compromiso con la integridad, la transparencia y la prevención de la corrupción así como buenas prácticas voluntarias en integridad y sostenibilidad en el marco de la contratación pública**, mediante su **participación voluntaria**, por ejemplo, **en iniciativas de acción colectiva como los Pactos de Integridad o los Pactos de Integridad Verdes**, vinculando su inclusión a ventajas reputacionales y a puntuaciones adicionales en determinados procesos de contratación pública.

## COMPONENTES

### Componente 9.3: Mecanismos de compliance anticorrupción obligatorios para Empresas.

**Propuesta:**

- Reformar la Ley de Contratos del Sector Público para establecer un sistema obligatorio de *compliance* anticorrupción o auditorías periódicas para empresas que podría inspirarse en el modelo francés (para grandes empresas) o sujetarse a condiciones como la intención de contratar con la administración pública.
- Según el Plan, "esta previsión 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."

**Justificación del componente:**

- El Plan establece que 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 y quieran volver a licitar.
- El Plan destaca que 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 que las empresas puedan incurrir en

responsabilidad penal en caso de no tenerlo y verse envueltas en procedimientos de corrupción.

## ANÁLISIS DE TI-E

La propuesta de reformar la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), para establecer un **sistema obligatorio de *compliance* anticorrupción y auditorías periódicas de integridad para empresas** —particularmente para aquellas de gran tamaño, inspirándose en el modelo francés, o como requisito para aquellas que pretendan contratar con la Administración— merece, en líneas generales, una valoración positiva, en tanto que refuerza los mecanismos preventivos frente a riesgos de corrupción y colusión en la contratación pública.

Si bien la obligatoriedad de programas de *compliance* y auditorías periódicas constituye una herramienta de prevención eficaz, su éxito dependerá de la definición clara de competencias, estándares y herramientas tecnológicas de apoyo. Solo así se evitará que la medida se convierta en una mera formalidad y, en cambio, se traduzca en un verdadero refuerzo de la integridad y transparencia en la contratación pública

Por otra parte, el establecimiento de la obligatoriedad de sistemas de compliance en el ámbito de la contratación pública comporta relevantes implicaciones jurídicas y prácticas que merecen ser objeto de un análisis detenido. La primera de ellas radica en la capacidad real de la Administración para ejercer una valoración idónea sobre los programas de cumplimiento normativo presentados por las empresas licitadoras. Ello exige no solo **recursos técnicos y humanos especializados, sino también una metodología de evaluación que garantice objetividad, consistencia y proporcionalidad**. En este sentido, resulta absolutamente insuficiente confiar en un mero examen formal de los documentos aportados; es necesario un diseño institucional que permita valorar, a través de indicadores y métricas previamente definidas —idealmente elaboradas por un organismo independiente—, la efectividad de los programas de cumplimiento. A ello debe añadirse la imprescindible **formación de los funcionarios encargados de dicha tarea**, pues sin una capacitación adecuada la valoración se vería reducida a un ejercicio meramente burocrático.

Un segundo aspecto de notable importancia es el **papel que juegan las certificadoras y los informes de auditoría**. La doctrina y la práctica han puesto de relieve que los **sistemas de verificación basados en *checklists* tienden a privilegiar la forma sobre el fondo**, generando una falsa sensación de seguridad sin garantizar la idoneidad preventiva del programa de cumplimiento. En contraposición, la **verdadera eficacia del sistema de *compliance*** de una empresa se encuentra en la adecuación contextual de sus medidas a los riesgos propios de cada organización y sector, al establecimiento de controles eficaces y al impulso de una cultura de la prevención.

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

MEDIDA 9. Mecanismos de control y sanción frente a empresas.

Desde esta perspectiva, surge la cuestión de si a los informes de certificación se les debe atribuir de una eficacia automática y universal, de modo que la Administración pueda aceptarlos en todos los casos como prueba suficiente de cumplimiento, o si, por el contrario, **debe implementarse un sistema de auditoría pública** —como ocurre en la experiencia chilena con la figura del supervisor (art. 11 bis Ley 21595) — que **permita verificar de manera autónoma el grado de efectividad de los programas de cumplimiento**. Esta segunda opción, sin embargo, no está exenta de **riesgos**: por un lado, podría restringir la autonomía organizativa de las empresas, al imponerles parámetros uniformes que limiten su capacidad de autorregulación; por otro, exige que el órgano auditor público opere con independencia, transparencia y rendición de cuentas, evitando así que el control se convierta en una herramienta meramente formal o, peor aún, en un espacio proclive a una discrecionalidad administrativa desproporcionada. Es por ello que consideramos adecuado que se **desarrolle un sistema de indicadores de evaluación estandarizada que reduzca estos espacios de discrecionalidad, que evite excesiva burocratización y garantice una evaluación sustantiva** de los programas de cumplimiento y sistemas de diligencia debida y su implementación. Solo así podrá alcanzarse el objetivo último: que el compliance deje de ser un instrumento de legitimación formal y se convierta en un verdadero mecanismo de impulso de una cultura ética y de prevención eficaz en el seno de las entidadesForo de Integridad Corporativa,[67].

Finalmente, según datos oficiales[68], las **PYMES** representan aproximadamente un 99,8% del tejido empresarial español, aportan un 62% del valor añadido bruto y concentran en torno al 66% del empleo empresarial total. Estas cifras ponen de manifiesto su papel esencial no solo en la economía, sino también en la generación de confianza y en la construcción de un entorno empresarial sostenible y transparente dado que la economía empresarial española se sustenta en números gracias a ellas. En consecuencia, **resulta imprescindible articular un sistema de apoyo e incentivos para que también las PYMES puedan dotarse de mecanismos -al menos básicos- de integridad, cumplimiento normativo y buen gobierno**. A diferencia de las grandes compañías, muchas PYMES carecen de los recursos financieros, técnicos o humanos necesarios para desarrollar e implementar sistemas de *compliance*, lo que genera un riesgo de desigualdad competitiva y de una mayor exposición a prácticas indebidas.

En este contexto del tejido empresarial de España, resulta evidente que exigir un sistema de *compliance* solo a las grandes empresas no cumplirá con la finalidad perseguida con esta medida, menos aun teniendo en cuenta que las grandes empresas requieren para

[67] A este respecto, resulta clave que las empresas muestren y demuestren un compromiso claro y expreso hacia el impulso de la cultura de la integridad y el cumplimiento, más allá de la mera adopción de programas de prevención de delitos. Una forma de mostrar este compromiso es la adhesión a Grupos o Foros comprometidos con la integridad y el intercambio de buenas prácticas (como han hecho ya varias empresas que pertenecen, por ejemplo, a nuestro  cuyo lema es precisamente: "integrity beyond compliance".)

[68] Vid. Informe “Cifras PYME 2024” de la Dirección General de Estrategia Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa (Ministerio de Industria y Turismo): https://ipyme.org/Publicaciones/Cifras%20PYME/CifrasPYME-julio2024.pdf

su propia actividad empresarial contratar con PYMES.

Cabe señalar, asimismo, un problema adicional que no se ha tenido en cuenta. En un número muy significativo de licitaciones las empresas concurren como una **UTE (Unión Temporal Empresarial)**, reguladas por la **Ley 18/1982**, de 26 de mayo, sobre Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas y sociedades de Desarrollo Industrial Regional. Precisamente, es frecuente encontrarse en los casos de corrupción con empresas vinculadas bajo esta forma –sobre todo en grandes obras públicas- la capacidad necesaria de prestar el servicio al que se concurre. Muy frecuente es que grandes empresas formen UTEs con pequeñas empresas locales. Lamentablemente, un mecanismo pensado para facilitar el acceso de las PYMES a la contratación pública es un foco de riesgo de corrupción que aún no se ha afrontado apropiadamente. Es por ello, que las UTEs no pueden quedar al margen de esta exigencia de sistemas de *compliance* obligatorio.

Por otra parte, las empresas públicas españolas -tanto en su forma de Sociedades Mercantiles Públicas (SMP o SME) como en su configuración de Entidades Públicas Empresariales (EPE)-, se enfrentan a retos de gobernanza particulares, distintos a las empresas privadas, ya que su titularidad es ejercida por servidores públicos o directivos designados por autoridades públicas, lo que abre un escenario de riesgos concretos en materia de conflictos de interés e influencia indebida. Al mismo tiempo se encuentran sujetas a un marco normativo más exigente que las entidades privadas en diversos ámbitos, lo que muchas veces les impide competir en igualdad de condiciones en el mercado.

Si bien las disposiciones relativas a la responsabilidad penal de las personas jurídicas no le son de aplicación a las EPE y sólo son parcialmente de aplicación a las SMP que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, prácticamente todas las Sociedades Mercantiles Públicas y las Entidades Públicas Empresariales han implementado ya en la actualidad sistemas de cumplimiento normativo. A pesar de esto, persisten aún diversos desafíos, por lo que contar con un buen gobierno corporativo y un marco de integridad sólido es fundamental para garantizar mercados libres y eficientes.

En este marco, y teniendo como referencia tanto las **Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas** como los **Diez Principios Públicos de la Empresas Públicas para combatir la corrupción de Transparency International**, se propone realizar una revisión exhaustiva de la regulación de los marcos de integridad de las empresas públicas españolas para aumentar y mejorar su rendición de cuentas, transparencia y buen gobierno reforzando, por un lado, el papel de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) como un órgano promotor de mejores prácticas con competencias de supervisión, control y promoción de la integridad y el cumplimiento normativo en las empresas participadas o bien conformando un

órgano que pueda reunir estas funciones y competencias[69]; aumentando, por otro lado, las obligaciones de publicidad activa y pasiva e incorporando sistemas de evaluación de la misma, mejorando su marco de gobierno corporativo; y finalmente, incorporando el deber de suscribir Declaraciones de Interés, Actividades y Patrimonio a los directivos y gerentes de SME, EPE y sociedades anónimas donde el Estado tenga participación.

**Referencias normativas**

- Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial
- Comisión Europea. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que respecta a ciertos requisitos de información, sostenibilidad corporativa y diligencia debida. COM (2025) 81 final, 26 febrero 2025.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (artículo 31 bis).
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas y sociedades de Desarrollo Industrial Regional.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE67. Valoración sobre incorporar un listado abierto de delitos en materia responsabilidad penal de las personas jurídicas.**

Durante los últimos años, el catálogo de delitos *numerus clausus* por los que la persona jurídica puede responder ha sufrido diversas ampliaciones en España. A este respecto, podría ser pertinente **valorar la incorporación de un sistema de *numerus apertus* de personas jurídicas**, tal y como existe en Austria, Dinamarca, Francia, Países Bajos o Croacia. Este análisis debería ser efectuado por el Grupo de Trabajo (RG2).

**– RE 68. Incorporación de la diligencia debida en materia derechos humanos, integridad y medio ambiente como elemento básico de los programas de cumplimiento.**

A diferencia de la *Ley Sapin II*, el artículo 31 bis del Código Penal no incluye los sistemas

[69] De configuración similar al Comité Sistema de Empresas (SEP) de Chile: https://www.sepchile.cl/

de diligencia debida de terceros como elemento inherente de los programas de cumplimiento. En este sentido, sería importante incorporar este elemento expresamente y que los órganos de contratación puedan también valorar y analizar los sistemas implementados en las empresas, principalmente en áreas concretas en contratos de alto riesgo.

La **incorporación de la diligencia debida en los programas de cumplimiento** debería diseñarse desde un enfoque modular y escalonado, que ofrezca a las empresas un marco general obligatorio —alineado con estándares internacionales y europeos, y, a la vez, módulos específicos según la materia (medio ambiente, derechos humanos, inteligencia artificial, —como la futura Directiva europea de debida diligencia, la normativa "Ómnibus" o el *AI Act*—). Este diseño permitiría que el núcleo de cumplimiento (políticas, mapas de riesgo, formación, canales de denuncia y controles internos) funcione como un sistema común, mientras que las especialidades se activen en función de la exposición sectorial y del nivel de riesgo de la empresa o del contrato público en cuestión. Además, se debe prever un sistema de gobernanza progresiva, que combine obligaciones de transparencia (reportes anuales y planes de acción) con mecanismos de verificación independientes exhaustiva (como la propuesta en la CSRD en la versión antes de Omnibus I sobre verificación reforzada).

**– RE 69. Formación en materia de compliance para los entes adjudicatarios y desarrollo de un sistema de indicadores de evaluación estandarizada.**

Si se pretende que la implementación de programas de cumplimiento constituya una exigencia legal para poder contratar con la Administración de tal manera que las empresas que no cuenten con uno o que bien cuenten solamente con un denominado "*paper compliance*" se vean impedidas para contratar, será imprescindible: 1) Brindar formación avanzada a los órganos de la contratación que vayan a evaluar la implementación efectiva de programas de prevención de delitos para que cuenten con conocimientos suficientes para poder valorar adecuadamente esta requisito, así como la valoración de las auditorías externas; y 2) Desarrollar un sistema de indicadores de evaluación normalizado que otorgue una puntuación estandarizada y reduzca espacios de discrecionalidad por parte de los entes adjudicatarios.

**– RE 70. Establecimiento por parte de la Administración de ayudas e incentivos para PYMES y desarrollo y promoción de guías en materia de integridad y compliance para estas entidades.**

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

MEDIDA 9. Mecanismos de control y sanción frente a empresas.

Nuestra organización recomienda que las AAPP articulen un **sistema de ayudas y subvenciones específicas** que permita a las PYMES acceder a formación, asesoramiento y recursos tecnológicos proporcionales a su tamaño y riesgos. Asimismo, se propone el desarrollo y difusión de guías prácticas y directrices oficiales, o la adaptación de guías nacionales e internacionales ya existentes, que ofrezcan orientación sencilla y aplicable, junto con el fomento de plataformas y repositorios de buenas prácticas que pongan a su disposición plantillas, protocolos modelo y soluciones digitales de bajo coste, garantizando además la accesibilidad de los recursos mencionados en todo el territorio, incluidas las zonas rurales. De forma prioritaria, estas acciones deberían enfocarse en los sectores con mayor exposición a riesgos de integridad y cumplimiento (como la construcción, limpieza, mantenimiento técnico, transporte de bienes, servicios digitales, intermediación financiera). También se recomienda promover la alineación con marcos europeos e internacionales (Directiva UE 2019/1937, recomendaciones de la OCDE, etc.), reforzando así la homologación de prácticas y la competitividad de las PYMES en los mercados internacionales. Finalmente, se plantea establecer incentivos reputacionales y de competitividad —por ejemplo, ventajas en la contratación pública, obtención de certificaciones o acceso a programas de internacionalización— para aquellas PYMES que adopten medidas de integridad, fortaleciendo la transparencia, la confianza ciudadana y la sostenibilidad del tejido empresarial español, como puede ser la promoción de las PYMES en la *White-list* (RE63).

**– RE71. Fortalecimiento de los sistemas de integridad, cumplimiento y rendición de cuentas de las empresas públicas españolas: mejora de la publicidad activa, el buen gobierno y el rol de la SEPI.**

Las empresas públicas españolas (tanto en su forma de Sociedades Mercantiles Públicas (SMP o SME) como en su configuración de Entidades Públicas Empresariales (EPE)), se enfrentan, tal y como se comentó en el análisis dedicado a la medida, a **retos de gobernanza** distintos a las empresas privadas debido a la titularidad estatal que ostenta gran parte de su propiedad y control, lo que abre un escenario de riesgos muy concretos en materia de conflictos de interés e influencia indebida.

Es por ello que recomendamos una **revisión exhaustiva de la regulación** dedicada a su control y rendición de cuentas, **reforzando**, por un lado, **el papel de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI)** como un órgano promotor de mejores prácticas con competencias de supervisión, control y promoción de la integridad y el cumplimiento normativo en las empresas participadas o bien conformar un órgano que pueda reunir estas funciones y competencias; aumentando, por otro lado, **las obligaciones de publicidad activa y pasiva e incorporando sistemas de evaluación de la misma; mejorando su marco de gobierno corporativo**; y finalmente, **incorporando el deber de suscribir Declaraciones de Interés,**

**Actividades y Patrimonio** a los directivos y gerentes de SME, EPE y sociedades anónimas donde el Estado tenga participación.

## COMPONENTE

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

El Plan contempla las siguientes propuestas:

- Establecer la obligación de inscribir en el Registro Mercantil todas las transmisiones de participaciones sociales.
- Obligar a las sociedades a depositar electrónicamente de manera anual su libro de socios en el Registro Mercantil.
- Vincular la eficacia frente a terceros de la transmisibilidad de las participaciones a su inscripción registral.
- Permitir que las participaciones sociales puedan ser dadas en garantía real mediante la inscripción en el Registro de Bienes Muebles.

Justificación del componente:

- De acuerdo con el Plan, estas medidas dotarán de una mayor transparencia a las sociedades de responsabilidad limitada, confiriendo mayor seguridad jurídica a las transacciones relacionadas con su titularidad y reforzando la integridad en la contratación pública, para impedir que personas que ostenten cargos públicos oculten titularidades de estas sociedades y eviten las prohibiciones de contratación.
- Actualmente, 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, sino que queda anotada solo en un registro interno de la propia sociedad (libro de socios) que carece de publicidad, dificultando conocer la propiedad efectiva de la sociedad o embargar dichas participaciones.
- Según destaca el Plan, muchos países del entorno (Italia, Alemania, Francia o Reino Unido) han optado por mecanismos de transparencia societaria aplicables a las sociedades de responsabilidad limitada.
- En este marco, señala que “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 la Ley de Sociedades de Capital, el Reglamento del Registro Mercantil y la Ley de Hipoteca Mobiliaria.

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

MEDIDA 9. Mecanismos de control y sanción frente a empresas.

## ANÁLISIS DE TI-E

La transparencia registral de la titularidad, en particular de la titularidad real de las sociedades de responsabilidad limitada, y su carácter obligatorio en los registros públicos, debe ser valorada de manera inequívocamente positiva como mecanismo esencial de prevención y control.

No obstante, resulta imprescindible abordar esta cuestión dentro de una **estrategia integral de reforma y de integración de la información de los registros españoles** —no solo el Registro Mercantil, sino también, p.ej., sería importante integrar el Registro de de buques, aeronaves y otros bienes susceptibles de uso instrumental para fines no lícitos—, con el objetivo de que su funcionamiento y contenido incorporen de forma efectiva una perspectiva orientada a la detección y prevención del blanqueo de capitales, especialmente aquellos de origen ilícito.

La **unificación de registros y su acceso en tiempo real constituye una exigencia derivada de los estándares europeos en materia de cooperación judicial y transfronteriza**. En particular, el artículo 10 de la Directiva (UE) 2018/1673 (6ª Directiva contra el Blanqueo de Capitales, AML6) impone a los Estados miembros la obligación de garantizar que las investigaciones y procedimientos penales por blanqueo de capitales puedan llevarse a cabo de forma eficaz, facilitando la cooperación y el intercambio de información entre autoridades competentes de distintos Estados.

La **fragmentación de los registros** (mercantiles, de buques y aeronaves, fideicomisos o criptoactivos) y la ausencia de un sistema de consulta unificado y en tiempo real obstaculizan esa cooperación, dificultando la localización y rastreo inmediato de activos sujetos a investigación, especialmente cuando estos se dispersan en diferentes jurisdicciones.

Por tanto, la **creación de una base centralizada e interoperable de titularidad real y de todo tipo de activos, accesible de manera directa y estandarizada** (mediante formatos CSV, XML, JSON u otros sistemas abiertos y automatizables), no es solo una mejora administrativa, sino una medida necesaria para dar cumplimiento a la obligación de los Estados miembros de garantizar mecanismos eficaces de cooperación transfronteriza en la investigación y persecución del blanqueo de capitales, conforme al artículo 10 AML6.

### Referencias normativas

- Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE.

- Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, por la que se modifica la Directiva y (UE) 2019/1937 y se modifica y deroga la Directiva (UE) 2015/849.
- Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.
- Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, por la que se establecen normas que facilitan el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales.
- Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE72. Garantizar acceso efectivo y análisis de la titularidad de los activos.**

Garantizar que el **acceso a la información sobre la titularidad de los activos** sea efectivo en la práctica requiere un mayor enfoque y una adecuada asignación de recursos para el análisis y el intercambio de información. Entre otras medidas, el gobierno puede priorizar que la información esté disponible en un **formato legible por máquinas (*machine readable*)**, que se utilicen identificadores únicos para facilitar la coincidencia entre bases de datos y que el **personal esté capacitado en contabilidad forense y en la realización de análisis a gran escala**. Del mismo modo, el **intercambio de información** es un elemento esencial para que el acceso sea realmente significativo. Esto implica, entre otras cosas, **asegurar que los canales para el intercambio de información** sean claros —incluidos los que se utilicen con autoridades extranjeras— y lo más ágiles posible.

**– RE73. Transitar de un enfoque reactivo a uno proactivo con enfoque de riesgo en materia de titularidad de activos.**

Actualmente, el uso de la información sobre la titularidad de los activos suele estar limitado al análisis operativo, especialmente por parte de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (LEAs). Parte del objetivo de la Sexta Directiva contra el Blanqueo de Capitales (AMLD6) es avanzar hacia un marco basado en el riesgo. Todos los países de la Unión Europea pueden adoptar medidas para integrar un análisis más orientado al

riesgo (identificación de señales de alerta basadas en indicadores clave y uso de datos de todos los registros de activos). Este enfoque requiere las acciones mencionadas en la recomendación anterior.

Debe reconocerse en esta línea que GRECO recomendó a España[70] que tanto la **Policía como la Guardia Civil deben utilizar los datos recopilados para diseñar proactivamente y no únicamente reactivamente, una estrategia de integridad y lucha contra la corrupción**.

**– RE74. Orientar los registros hacia la eficacia en la investigación de blanqueo de capitales.**

Nuestra organización recomienda que **todos los registros**, especialmente aquellos que originalmente no fueron concebidos como herramientas para la lucha contra el blanqueo de capitales, **adopten un enfoque operativo y orientado a la investigación**. Esto implica garantizar que la información sea plenamente accesible, actualizada estructurada y procesable de manera que permita a las autoridades competentes utilizarla eficazmente en el análisis de riesgo, la detección de irregularidades y el desarrollo de investigaciones proactivas.

**– RE75. Crear un Registro de Criptoactivos y unificar la titularidad de activos.**

Se recomienda la creación de un **Registro de Criptoactivos**, que permita identificar la titularidad y trazabilidad de dichos activos, dada su creciente utilización en operaciones complejas, opacas y de blanqueo.

Asimismo, se recomienda la **unificación en el Registro Central de Titularidades Real (RCTIR) de la información relativa a todo tipo de activos** (sociedades, fideicomisos, buques, aeronaves, criptoactivos y cualquier otro vehículo susceptible de canalizar capitales), para configurar una base de datos única, transversal y plenamente interoperable que sirva como herramienta de investigación y control, así como la **incorporación obligatoria en el Registro Central de Titularidad Real de todas las empresas extranjeras que operen en España**, cualquiera que sea su forma societaria o estructura jurídica, garantizando la trazabilidad de sus beneficiarios finales.

**– RE76. Mejorar los sistemas registrales de embarcaciones y aeronaves y fortalecimiento de la estructura institucional y técnica del SEPBLAC.**

[70] GRECO, *Quinto Ciclo de Evaluación – Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento: España*, GrecoRC5(2025)17, Estrasburgo, 2025, p. 12.

Recomendamos garantizar a las autoridades competentes y a los cuerpos policiales un acceso directo y ágil a los registros de buques y aeronaves, sin necesidad de autorizaciones caso por caso, para facilitar las investigaciones de blanqueo de capitales.

Finalmente, resulta fundamental reforzar al Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (**SEPBLAC**) mediante mecanismos de **cooperación internacional** que permitan optimizar el **intercambio de información financiera**, así como fortalecer sus capacidades de supervisión. Para ello, se requiere la actualización de sus herramientas de análisis estratégico orientadas a la identificación de patrones vinculados al blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Asimismo, se considera prioritario promover una **cultura de cumplimiento** tanto a nivel interno como en las entidades sujetas a supervisión, a través de programas de formación y sensibilización. En línea con los principios establecidos por la Ley 2/2023, se deberá garantizar también la habilitación de canales seguros que permitan la recepción de **comunicaciones anónimas**.

## MEDIDA 10. ENDURECER LOS CASTIGOS Y ADOPTAR NUEVAS MEDIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN Y DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

### PROPUESTA:

- El Plan busca impulsar una modificación del Código Penal para endurecer y adoptar nuevas medidas anticorrupción, concretamente:
  - 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, añadiendo intereses.
  - Ampliar el plazo de prescripción de la acción penal contra los delitos relacionados con la corrupción política (cohecho, prevaricación o tráfico de influencias).
  - Recuperar el delito de administración desleal del patrimonio público.

EJE 3. INVESTIGAR, JUZGAR Y SANCIONAR LA CORRUPCIÓN

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

## JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- El Plan reza que "Nuestro Código Penal no tipifica un delito concreto de corrupción, sino que regula diversos delitos que atentan contra la Administración Pública susceptibles de ser considerados como actos de corrupción. En su título XIX se especifican delitos como la prevaricación, el cohecho, el tráfico de influencias y la malversación, entre otros."
- Varios países, continúa describiendo el Plan, han reformado su legislación para hacer frente a los *delitos de corrupción*: Francia con la *Ley Sapin II* (2016), Italia con la *Ley Severino* (2012) y Portugal en 2022 regulando la malversación, el enriquecimiento ilícito y el destino indebido de bienes públicos.

## ANALISIS DE TI-E

- La justificación que acompaña a la medida 10 requiere, a nuestro juicio, un análisis más profundo en cuanto a la explicación de la necesidad de acudir al Derecho penal para endurecer las penas. La exposición se limita a señalar que el Código Penal español no contiene un tipo penal unitario de corrupción, así como la comparación con otros países de nuestro entorno. Sin embargo, este dato descriptivo no fundamenta ni justifica la necesidad de agravar las penas, extender los plazos o condicionar beneficios penitenciarios. Más aún, consideramos que sería preciso evaluar previamente cuáles son las razones de la ineficacia del derecho administrativo sancionador, de los procedimientos disciplinarios y otras herramientas en materia de prevención (y sanción) que no están resultan suficientes para prevenir y sancionar estas conductas. Es necesario, vincular las infracciones administrativas contra las AAPP y su proporcionalidad con los delitos contra las AAPP.
- Entre los delitos más antiguos vinculados con la corrupción nos encontramos, sin duda, el delito de cohecho y el de malversación. Los demás delitos contra las AAPP contienen un elenco de conductas punibles de funcionarios o particulares contra las AAPP que pueden tener lugar o no en un marco de corrupción. Es por ello, que resulta inapropiado, desde un punto de vista jurídico-penal, configurar un "delito de corrupción" cuyos contornos pudieran definirse de forma que una conducta aglutinara todas las distintas figuras contenidas en el Título XIX del CP. Una figura típica de "delito de corrupción" será imposible que pueda reunir todos los comportamientos, pues la corrupción es un fenómeno que precisamente requiere que se identifiquen las conductas que pueden presentarse en lo que *denominamos corrupción*.
- Los beneficios penitenciarios son: el adelantamiento de la libertad condicional (art. 205 del Reglamento Penitenciario) y el indulto particular (art. 206 RP), evalúan factores como la peligrosidad criminal, la buena conducta carcelaria o la participación

de actividades laborales, culturales u ocupacionales. Condicionar el acceso a beneficios penitenciarios a la restitución integral de las cantidades obtenidas mediante prácticas corruptas (lo cual requeriría definir qué se entiende por prácticas corruptas) incluyéndoselo los intereses, ya se encuentra contemplado también en los delitos contra la Hacienda Pública. Es una medida que, ya resultó discutida por la doctrina cuando se introdujo en dichos delitos particularmente en relación a la posibilidad del adelantamiento de la libertad condicional. Es cierto, que convertir la restitución económica en condición *sine qua non* puede alterar naturaleza de los beneficios penitenciarios tal y como se encuentran previstos, transformando estos mecanismos en instrumentos de ejecución patrimonial más propios del proceso civil o de la responsabilidad civil derivada de delito.

- En cuanto a la ampliación de los plazos de prescripción, aunque es cierto que los delitos de corrupción suelen ser difícilmente detectables y requieren investigaciones prolongadas, esa característica no puede justificar una excepción ilimitada. De hecho, los plazos de prescripción ya se encuentran vinculados a la gravedad de la pena (art. 131 CP), lo que permite modular su duración. Extenderlos indiscriminadamente podría derivar en un tratamiento de facto imprescriptible equiparable a los delitos de lesa humanidad. Reiteramos la necesidad de llevar a cabo una aplicación rigurosa de los principios rectores del Derecho penal (principio de lesividad, principio de proporcionalidad, principio de legalidad).
- *Delito de administración desleal del patrimonio público*: La reforma del Código Penal de 1995 efectuado por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, precisamente reguló la figura de la administración desleal del patrimonio público. En la Exposición de Motivos se recogía que *"la malversación constituye en realidad una modalidad de administración desleal que, sin embargo, se mantenía históricamente referida en nuestro Derecho básicamente a supuestos de sustracción de los fondos públicos y, en mucha menor medida, a la posible desviación del destino de estos. La reforma introduce una nueva tipificación de la malversación como un supuesto de administración desleal de fondos públicos. De este modo se incluyen dentro del ámbito de la norma, junto con las conductas de desviación y sustracción de los fondos públicos, otros supuestos de gestión desleal con perjuicio para el patrimonio público."* No obstante, esta figura fue eliminada –con críticas importantes por la doctrina- por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso. La Exposición de Motivos de esta ley ya señalaba acertadamente que "*la distinción entre las conductas de apropiación o distracción de los fondos públicos hacia beneficios directos o indirectos de carácter privado, y de otra parte, los comportamientos que, sin comportar una apropiación definitiva o el uso temporal para fines privados, suponen una desviación de las finalidades legalmente establecidas o una auténtica*

*administración desleal con perjuicio a la causa pública. Por consiguiente, el texto distingue claramente entre tres niveles de malversación: la apropiación de fondos por parte del autor o que éste consienta su apropiación por terceras personas (artículo 432), que integra la conducta más grave y contiene diversas agravaciones; el uso temporal de bienes públicos sin animus rem sibi habendi y con su posterior reintegro (artículo 432 bis) y un desvío presupuestario o gastos de difícil justificación (artículo 433).”*

- La reforma introducida por la Ley Orgánica 14/2022 implica una supresión expresa de la figura autónoma de administración desleal de la administración del patrimonio público. No obstante, dicha supresión no supone la desprotección del patrimonio público frente a conductas de gestión desviada, sino una racionalización y clarificación del régimen aplicable. La conducta previamente encuadrada dentro del antiguo delito de administración desleal del patrimonio público se encuentra subsumida en distintas modalidades del delito de malversación, que gradúan la reprochabilidad penal conforme al mayor o menor grado de lesión patrimonial. Resulta positivo volver a la regulación anterior que contemplaba con claridad la administración del patrimonio público.

  En cuanto a las penas y a los plazos de prescripción nos remitimos a lo ya señalado en las otras medidas.

## REFERENCIAS NORMATIVAS

- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE77. Revisar y armonizar todas las conductas que protegen el erario público para dar coherencia a la regulación penal.**

El Título XIV del Código penal referido a los **Delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social**, contempla penas muy dispares en conductas de que tienen gravedad similar desde el punto de vista del perjuicio que suponen al erario público. Una revisión y armonización mejoraría la ley penal vigente.

**– RE78. Valorar la reparación del daño sin condicionar automáticamente beneficios penitenciarios.**

TI-E desaconseja vincular rígidamente el acceso a beneficios penitenciarios, como la libertad condicional o el indulto particular, a la restitución íntegra del daño patrimonial,

incluyendo intereses. Tal condicionamiento podría transformar estos beneficios en meros instrumentos de ejecución patrimonial, alterando su función resocializadora. En su lugar, se recomienda valorar la reparación del daño como un criterio más dentro de una evaluación global de la reinserción y la peligrosidad social, en línea con el marco penitenciario actual y la doctrina del **Tribunal Constitucional**.

– **RE79. Revisar y armonizar los plazos de prescripción.**

La ampliación indiscriminada de los plazos de prescripción podría desnaturalizar esta figura como garantía penal, especialmente en ausencia de una evaluación del impacto real de los plazos actuales. TI-E recomienda mantener la vinculación entre la gravedad de la pena y el plazo de prescripción (art. 131 CP) e incorporar cualquier medida acorde con el principio de proporcionalidad, y valorar soluciones alternativas como la interrupción o suspensión del cómputo en casos de ocultación deliberada o entorpecimiento del proceso.

# EJE 4

# RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

## MEDIDA 11. REFORZAR LA OFICINA DE RECUPERACIÓN Y GESTIÓN DE ARCHIVOS (ORGA).

**PROPUESTA:**

- El Plan propone revisar y reforzar los mecanismos de embargo de bienes o, en caso de condena firme, el decomiso de instrumentos y productos derivados de una *infracción penal* y dotar de mayores medios a la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), de cara a la gestión de los encargos procedentes del Ministerio Fiscal y de los tribunales.
- También plantea como objetivos: “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 y “adoptar

EJE 4. RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

MEDIDA 11. Reforzar la Oficina de Recuperación y Gestión de Archivos (ORGA).

una estrategia nacional de recuperación de activos en el menor tiempo posible, anticipándose con ello a la fecha máxima dada por la Directiva 2024/1260 sobre Recuperación y Decomiso de Activos (24 de mayo de 2027)".

**JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:**

- El Plan destaca a la ORGA como 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. Desarrolla principalmente dos funciones: la averiguación patrimonial y la gestión de bienes embargados, incautados o decomisados.
- Así, según el Plan "actualmente, la ORGA carece de recursos suficientes para realizar sus funciones, con lo que resulta necesario aumentar su presupuesto y personal."
- En esa línea, en abril de 2024 se aprobó la Directiva 2024/1260 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.
- Aunque nuestro ordenamiento jurídico ya posibilita los instrumentos previstos en la referida Directiva (arts. 127 y ss CP), como señala el Plan, es necesaria su transposición.

## ANALISIS DE TI-E

La Directiva (UE) 2024/1260, recientemente aprobada, representa un avance paradigmático en el ámbito de la persecución patrimonial del delito, especialmente en relación con la corrupción y la delincuencia organizada. Al establecer un marco europeo armonizado para la identificación, congelación, decomiso y gestión de activos ilícitos, esta normativa no solo refuerza la dimensión sancionadora del Derecho penal, sino que enfatiza la dimensión preventiva y restaurativa mediante la neutralización de la capacidad económica delictiva.

Este nuevo ordenamiento impone a los Estados miembros la obligación de estructurar institucionalmente sus mecanismos nacionales de recuperación de activos, elevando la función de las oficinas especializadas (Asset Recovery Office, ARO) para apoyar y cooperar con autoridades nacionales, la Fiscalía Europea y sus homólogos en terceros países, así como para actuar en virtud de órdenes de embargo o decomiso dictadas en otros Estados miembros. Estas oficinas deben poder solicitar la colaboración de las autoridades pertinentes, localizar e identificar bienes sujetos a medidas restrictivas de la UE y acceder a información contenida en registros nacionales y en la Aplicación de Red de Intercambio Seguro de Información. Además, deben responder a las solicitudes de información de otros Estados miembros en plazos específicos.

MEDIDA 11. Reforzar la Oficina de Recuperación y Gestión de Archivos (ORGA).

Los Estados deben adoptar antes del 24 de mayo de 2027 una estrategia nacional de recuperación de activos que se actualice al menos cada cinco años y garantizar que estas oficinas cuenten con personal cualificado y los recursos financieros, técnicos y tecnológicos necesarios para cumplir eficazmente su función.

España cuenta con la **Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA)**, establecida por el Real Decreto 948/2015, como instrumento institucional para cumplir funciones análogas a las exigidas por la Directiva.

En el ámbito institucional, la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA) debe fortalecer la transparencia, la planificación estratégica y la rendición de cuentas de sus actividades. La falta de actualización de su Plan de Acción y la ausencia de publicación de memorias anuales y estadísticas desde 2020 evidencian un déficit de transparencia que afecta la rendición de cuentas y dificulta la evaluación pública de sus resultados y desafíos.

Del mismo modo, la transparencia respecto al régimen económico de la Oficina, en especial sobre la gestión y distribución del producto económico recuperado, es esencial para garantizar la legitimidad institucional y cumplir con las obligaciones legales derivadas del Real Decreto 948/2015 y la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno.

El informe de la Oficina del Parlamento Europeo en España (2024) subraya que España, pese a su importante volumen normativo de origen europeo, presenta demoras en la transposición de Directivas, lo que podría afectar negativamente su posición y eficacia en la lucha contra el delito económico y la corrupción. Velar por el cumplimiento en plazo de su trasposición resulta, por tanto, fundamental.

## REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS


- Directiva (UE) 2014/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea.
- Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos.
- Parlamento Europeo. Informe Anual sobre la Adopción de la legislación europea en España Año 2024. Estrasburgo: Parlamento Europeo, 2024.

EJE 4. RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

MEDIDA 11. Reforzar la Oficina de Recuperación y Gestión de Archivos (ORGA).

## AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN LA MEDIDA:

- **Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA)**. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

### – RE80. Definir e implementar una Estrategia Nacional de Recuperación de Activos coherente y coordinada.

Recomendamos que la **Estrategia Nacional de Recuperación de Activos** se diseñe y apruebe con carácter previo a la transposición de la Directiva (UE) 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos (prevista para el 23 de noviembre de 2026), pues desde una perspectiva de coherencia normativa y eficacia institucional, puede resultar metodológicamente inadecuado aprobar una estrategia con posterioridad a la adopción de la legislación. La lógica debe ser inversa: primero debe definirse una estrategia integral, que establezca las prioridades, principios rectores, mecanismos de coordinación y recursos necesarios, y a partir de ella efectuar la transposición normativa como las medidas necesarias para su implementación acorde con la Directiva y la Estrategia.

Asimismo, esta estrategia sectorial debe integrarse de forma coherente y coordinada en el marco de la **Estrategia Nacional Anticorrupción**, para evitar duplicidades, disfunciones operativas o contradicciones entre instrumentos públicos, y garantizar un enfoque sistémico, transversal y eficaz en la lucha contra la corrupción, incorporando, en todo caso, la mejora de la identificación y clasificación de activos, el fortalecimiento de la cooperación regional e internacional, la implementación de tecnología para el seguimiento y la gestión, y la capacitación del personal; garantizando que se da pleno cumplimiento a las disposiciones incluidas en el Capítulo V de la UNCAC.

### – RE81. Fortalecer la transparencia de la gestión de la ORGA.

Es necesario que la Oficina apruebe y publique su nuevo **Plan de Acción**, toda vez que el último disponible en su sitio oficial corresponde al periodo 2018–2020, lo cual genera una preocupante falta de transparencia y previsión estratégica en un ámbito especialmente sensible. En igual línea, se solicita la publicación activa de la Memoria anual y estadística de la ORGA - la última existente es del año 2019-, exigida por el articulo 18 de su Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos. y en virtud de lo requerido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Del mismo modo, se recomienda que se brinde transparencia al régimen económico de la Oficina, en particular respecto a la gestión, destino y criterios de distribución del producto económico obtenido en el ejercicio de sus funciones, conforme a lo previsto en los artículos 13 y siguientes del Real Decreto 948/2015, y en virtud de lo requerido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

**– RE82. Creación de un registro público, abierto e interoperable de bienes localizados.**

TI-E recomienda la creación de un **registro público, abierto e interoperable de bienes localizados, gestionados, embargados, decomisados y recuperados**, tanto de carácter real como nominal, interconectado con otros registros nacionales e internacionales vinculados con la prevención del blanqueo de capitales y del fraude.

Asimismo, es importante que se fortalezca el marco de gestión y localización de criptoactivos (vid RE75), incorporando las recomendaciones de la UE y otros organismos internacionales dedicados a la prevención del blanqueo de capitales y la corrupción.

**– RE83. Impulsar una mayor asistencia jurídica mutua, intercambio de información y cooperación internacional en materia de gestión y recuperación de activos.**

Una **cooperación internacional sólida** es esencial para localizar, decomisar y recuperar activos depositados en diferentes jurisdicciones. Es preciso impulsar una mayor asistencia jurídica mutua y el intercambio de información entre países y autoridades, así como una mejora de la transparencia sobre todo el marco de cooperación (en línea con RE76).

**– RE84. Fomentar la colaboración con la sociedad civil en la prevención de corrupción y el blanqueo de capitales.**

Finalmente, aconsejamos que la ORGA suscriba **convenios de colaboración** también con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la prevención de la corrupción y el blanqueo de capitales, especialmente aquellas que tengan acceso al RCTIR y por tanto acreditado su interés legítimo.

## MEDIDA 12. CREAR LA FIGURA DEL "DECOMISO ADMINISTRATIVO" O "DECOMISO PREVENTIVO".

### PROPUESTA:

- El Plan busca impulsar la apertura de 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.

### JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- A la luz de la propuesta planteada, el Plan contempla expresamente lo siguiente:
- 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. 127 ter 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, o como 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 misure 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.

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

- 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.

## ANALISIS DE TI-E

La medida 12 propone evaluar la viabilidad jurídica del decomiso preventivo o administrativo, fuera del proceso penal, como instrumento de recuperación patrimonial frente a actividades corruptas o patrimonios desproporcionados.

De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)[71], un decomiso de esta naturaleza solo puede considerarse compatible con el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos si respeta los principios de proporcionalidad, legalidad y garantías procesales suficientes. Esto incluye la posibilidad de impugnar la medida, acceder a representación legal, presentar pruebas y asegurar que la carga de la prueba no se revierta injustificadamente. El TEDH ha precisado que debe existir una relación de proporcionalidad razonable entre los medios y los fines para los que los Estados emplean los decomisos (pago de sanciones o mecanismo de control en el uso de bienes),[72] incluidas aquellas medidas de decomiso implementadas de manera independiente a un proceso penal (bienes cuya adquisición es de origen ilícito, no se probó su origen lícito o hubiera sido instrumentos de un delito)[73].

En el marco de la Unión Europea, la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito, establece un marco mínimo común que obliga a los Estados miembros a adoptar medidas eficaces para garantizar el decomiso de bienes derivados de actividades delictivas, especialmente aquellas vinculadas a la criminalidad organizada. Esta armonización pretende aproximar los regímenes jurídicos nacionales, facilitando la cooperación transfronteriza y la confianza mutua entre sistemas judiciales europeos (considerando 5).

Uno de los avances más relevantes de la directiva se encuentra en su artículo 10, que insta a los Estados miembros a adoptar medidas para asegurar la adecuada administración de los bienes embargados preventivamente con vistas a su posible

[71] Cacucci y Sabatelli c. Italia (dec.), núm. 29797/09, 17 junio 2014, § 43; Yildirim c. Italia (dec.), núm. 38602/02, TEDH 2003-IV; Gogitidze y Otros c. Georgia, núm. 36862/05, 12 mayo 2015, § 105.
[72] Phillips c. Reino Unido, 2001, §§ 51-52; Balsamo c. San Marino, 2019, § 81.
[73] Raimondo c. Italia, 22 febrero 1994, Series A núm. 281-A, § 27; R Riela y Otros c. Italia. (dec.), núm. 52439/99, 4 septiembre 2001; Sun c. Rusia, no. 31004/02, 5 febrero 2009, § 25; A Arcuri y Otros c. Italia (dec.), núm. 52024/99, 5 julio 2001, TEDH 2001-VII; C.M. c. Francia (dec.), núm. 28078/95, 26 junio 2001, TEDH 2001-VII; Air Canada c. Reino Unido, núm. 18465/91, 5 mayo 1995, Serie A núm. 316-A, § 34; Gogitidze y Otros c. Georgia, núm. 36862/05, 12 mayo 2015, §§ 94 y 97, sobre un decomiso aplicado en un proceso civil; Balsamo c. San Marino, núms. 20319/17 y 21414/17, 8 octubre 2019, § 81, sobre un proceso de blanqueo de capitales; Ulemek c. Serbia (dec.), núm. 41680/13, 2 febrero 2021, §§ 62-68, sobre un proceso posterior instituido en virtud de una ley sobre incautación y decomiso del producto de un delito que no se consideró de naturaleza delictiva.

EJE 4. RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

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

decomiso, promoviendo la creación de oficinas centrales nacionales especializadas en estas funciones. Además, el apartado 3 del mismo artículo establece que “3. Los Estados miembros estudiarán la posibilidad de tomar medidas que permitan que los bienes decomisados se utilicen con fines de interés público o con fines sociales”, incorporando una dimensión distinta a la punitiva en las políticas de recuperación de activos.

España ha dado cumplimiento a esta directiva mediante un conjunto de reformas legislativas. En primer lugar, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, reformó la Ley Orgánica 10/1995 del Código Penal y creó formalmente la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), a la que se asignan funciones tanto de localización como de administración y gestión de bienes relacionados con actividades delictivas. Esta ley también introdujo instrumentos jurídicos más amplios para el decomiso sin condena penal en casos excepcionales, el decomiso ampliado y el decomiso de bienes en poder de terceros no directamente condenados.

Complementariamente, la Ley 41/2015, de 5 de octubre, que modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal, introdujo un procedimiento específico de decomiso autónomo, permitiendo al Ministerio Fiscal instar dicho proceso aun en ausencia de enjuiciamiento por causas como fallecimiento del investigado o rebeldía procesal. Finalmente, el Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, regula detalladamente la estructura, funciones y régimen de funcionamiento de la ORGA como órgano auxiliar de la Administración de Justicia. Este decreto concreta su intervención en procedimientos penales y fortalece su rol en la optimización de la recuperación patrimonial y la administración eficiente de activos de origen ilícito.

Estas reformas normativas llevaron a las siguientes figuras de decomiso en el ordenamiento jurídico español:

En primer lugar, el **decomiso** se configura como una consecuencia accesoria prevista en los artículos 127 a 128 del Código Penal y se articula a través de una serie de modalidades que buscan garantizar que los bienes, efectos o ganancias procedentes de actividades delictivas no permanezcan en el patrimonio del infractor ni de terceros. El **decomiso directo**, regulado en el artículo 127.1 del Código Penal, supone la pérdida obligatoria, en caso de delito doloso, de los efectos que provengan del delito y de los bienes, medios o instrumentos utilizados para su preparación o ejecución, así como de las ganancias obtenidas, cualquiera que sea la transformación que hubieran experimentado, mientras que en los supuestos de delitos imprudentes castigados con pena privativa de libertad superior a un año, el apartado segundo del mismo precepto habilita al juez o tribunal para acordar potestativamente su aplicación.

Cuando los bienes objeto del decomiso no pueden ser localizados, se hallan ocultos o han disminuido su valor, el artículo 127.3 del CP prevé el **decomiso por sustitución o**

**equivalente**, que faculta a las autoridades judiciales para decomisar otros bienes del condenado hasta cubrir el valor económico de los efectos o ganancias originales.

Una modalidad especialmente relevante es el **decomiso ampliado** previsto en el artículo 127 bis del CP, que permite decomisar bienes, efectos o ganancias cuyo origen lícito no haya sido acreditado cuando existan indicios objetivos fundados de que proceden de una actividad ilícita y el condenado lo sea por alguno de los delitos especialmente graves enumerados en dicho precepto, entre los que se incluyen los delitos de trata de seres humanos, explotación sexual, blanqueo de capitales, delitos contra la salud pública, corrupción, terrorismo y aquellos cometidos en el seno de organizaciones criminales. Para valorar esta medida, la norma otorga relevancia a indicios como la desproporción entre el valor de los bienes y los ingresos lícitos del condenado, la utilización de estructuras interpuestas para ocultar la titularidad, el recurso a paraísos fiscales o transferencias de bienes carentes de justificación económica válida.

El **decomiso sin sentencia**, contemplado en el artículo 127 ter del CP, resulta posible en situaciones excepcionales como el fallecimiento del investigado, su enfermedad crónica que impida el enjuiciamiento, su rebeldía o la extinción de la responsabilidad penal, siempre que exista un procedimiento contradictorio que acredite la ilicitud patrimonial y que el afectado haya sido formalmente acusado o existan indicios racionales de criminalidad que justificaran la continuación del proceso de no mediar tales circunstancias.

Asimismo, el artículo 127 *quáter* del CP regula el **decomiso de terceros**, aplicable a efectos, ganancias y bienes transferidos a otras personas, incluso por valor equivalente, siempre que el adquirente conociera o debiera conocer su origen ilícito o que la adquisición dificultara el decomiso, estableciéndose una presunción de conocimiento cuando la transmisión es gratuita o se realiza por un precio inferior al de mercado. Complementariamente, los artículos 127 *quinquies* y 127 *sexties* prevén el decomiso de bienes vinculados a actividad delictiva previa del condenado cuando se le condena por delitos del artículo 127 bis, siempre que existan indicios fundados de que parte relevante de su patrimonio procede de actividades ilícitas anteriores, presumiéndose que todos los bienes adquiridos en los seis años previos al procedimiento penal, así como los gastos realizados, derivan de dicha actividad delictiva y que se adquirieron libres de cargas. En caso de que el decomiso acordado no pueda ejecutarse en todo o en parte por cualquier circunstancia, el artículo 127 *septies* habilita a las autoridades para acordar el decomiso ampliado de bienes equivalentes, incluso de origen lícito, hasta cubrir el valor económico pendiente. Finalmente, el artículo 127 *octies* contempla el **decomiso anticipado**, que permite embargar, aprehender y depositar bienes desde las primeras diligencias para asegurar la eficacia de la eventual resolución final.

La justificación del Plan sobre el decomiso preventivo o administrativo debe analizarse en

este contexto normativo. Caso contrario, podría considerarse prematuro si no se acompaña de una revisión integral del marco jurídico vigente, que evite contradicciones normativas, distinga entre decomiso y medidas cautelares, y garantice la conformidad con el principio de legalidad, el derecho a la tutela judicial efectiva y el respeto al derecho de propiedad.

En especial, es relevante revisar el decomiso del patrimonio no explicado, introducido en artículo 16 de la Directiva UE 2024/1260. Este tipo de decomiso muestra que lo importante no es tanto la condena o el proceso penal en sí, sino el hecho de que los bienes provienen de actividades ilícitas. Por eso, la diferencia entre el decomiso penal y el decomiso civil no está tanto en el contenido de la medida, sino en el tipo de procedimiento y en las garantías procesales que lo acompañan. En definitiva, esta nueva modalidad de decomiso de patrimonio no explicado termina de romper la conexión con el proceso penal, acercándose mucho al decomiso civil y contribuyendo a que esta medida se aleje del ámbito estrictamente penal.

## EL CASO DE ITALIA

El ordenamiento jurídico italiano prevé una serie de decomisos susceptibles de encuadrarse a casos de corrupción, además del decomiso común regulado por el art. 240 del Código Penal:

- decomiso por valor equivalente (art. 322-ter C.P.);
- decomiso ampliado (art. 240-bis C.P.);
- decomiso como medida de prevención o preventivo (Decreto Legislativo n. 159/2011);
- decomiso "administrativo" aplicable a las entidades colectivas (art. 6, apartado 5, 15, apartado 4, 19 y 23, apartado 2, del Decreto Legislativo n. 231/2001).

Asimismo, en el año 2015 (Ley n. 69/2015), el legislador italiano introdujo una forma de reparación pecuniaria a favor de la Administración pública, aplicable a los funcionarios públicos condenados por delitos contra la Administración, acorde con lo "indebidamente recibido" por éstos, sin perjuicio del derecho a la indemnización por daños y perjuicios (art. 322-quater C.P.).

De todas ellas, la figura del decomiso preventivo recogida en los artículos 24 a 29 del denominado *Codice Antimafia* (Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159), ofrece un modelo particularmente relevante para reflexionar sobre la posible incorporación en España de una figura de decomiso preventivo o administrativo. Esta regulación permite la incautación y posterior confiscación de bienes aun en ausencia de un proceso penal o de una sentencia condenatoria, dotándola de un carácter esencialmente preventivo y desvinculado de cualquier naturaleza punitiva.

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

La finalidad de la medida es impedir que patrimonios de origen ilícito, o desproporcionados respecto a los ingresos declarados y la actividad económica lícita del afectado, puedan ser utilizados para sostener o financiar actividades delictivas, especialmente vinculadas con la criminalidad organizada o con fenómenos graves de corrupción. Además, se extiende a bienes que figuran formalmente a nombre de terceros interpuestos o sociedades instrumentales, impidiendo que la titularidad aparente sirva de refugio frente a la acción del Estado.

**En conclusión, la justificación del Plan en materia de “decomiso administrativo o preventivo” requeriría una revisión más profunda de las implicaciones que conlleva y de las formas de decomiso previstas en el marco del procedimiento penal**. La viabilidad de una figura semejante en el ordenamiento español requiere, sin embargo, una delimitación precisa de su naturaleza jurídica y, sobre todo, la incorporación de garantías procesales sólidas en línea con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido,

## REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS


- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (art.54.1, c).
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, L 127, 29 de abril de 2014, pp. 39–50.
- Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Organiza 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- Modificación a la legislación administrativa[74], porque ya se permite en materia penal
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Guía sobre el artículo 1 del Protocolo n.º 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos: Derecho de propiedad*. Estrasburgo: Consejo de Europa/Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2025.
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Confiscation / Seizure of assets. Key theme: Article 1 of Protocol No. 1.* Estrasburgo: Consejo de Europa/Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2025.


[74] En el Plan no se identifica la legislación específica.

EJE 4. RECUPERACIÓN DE ACTIVOS

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

## AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN LA MEDIDA:

- **Cortes Generales**.
- **Ministerio Fiscal**.
- **Poder Judicial**.
- **Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA)**. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE85. Revisar los distintos supuestos del decomiso ya existentes para evitar solapamientos.**

Luego de analizar el marco jurídico existente, se considera que la medida prevista en el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción consistente en instaurar un decomiso administrativo o preventivo, inspirado en modelos como el italiano o el británico, debe analizarse con mayor detalle para ponderar su articulación armónica en el sistema español.

Antes de valorar la introducción de un decomiso administrativo o preventivo autónomo, se recomienda realizar una **revisión técnica integral del marco jurídico vigente** (arts. 127 y ss. del Código Penal, Ley 41/2015, RD 948/2015), con el fin de evitar duplicidades normativas y garantizar su adecuación a la Directiva 2014/42/UE y a la jurisprudencia del TEDH.

**– RE86. Delimitar jurídicamente y con claridad el concepto de decomiso administrativo y/o preventivo frente a medidas cautelares que se pueden imponer durante el proceso penal.**

Es esencial establecer una diferenciación clara entre el decomiso administrativo (que supone una privación definitiva de la propiedad) y las medidas cautelares reales dentro del proceso penal (como los embargos preventivos), para asegurar su proporcionalidad y control jurisdiccional efectivo. Así como, la delimitación clara con figuras de naturaleza análoga como puede ser la confiscación o el secuestro.

EJE 5

# PROMOVER UNA CULTURA ANTICORRUPCIÓN Y DE INTEGRIDAD EN LA CIUDADANÍA, LA ADMINISTRACIÓN Y LA EMPRESA

## 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.

### PROPUESTA:

- El Plan quiere impulsar una modificación del Estatuto Básico del Empleado Público y las bases de las convocatorias para exigir la formación en el ingreso a los cuerpos públicos.
- Así como, establecer la obligación de impartir seminarios y cursos obligatorios por parte de INAP en materia de integridad y prevención de la corrupción 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 tendrá carácter normativo, pero proporcionará directrices a los órganos de la AGE.
- Junto con la modificación el Código de Conducta de las Cortes Generales para incluir la obligación de diputados y diputadas de completar una formación sobre esta materia en un plazo determinado y definir las medidas o sanciones a las que se enfrentarían en caso de incumplimiento.
- Y, finalmente, asignar a la Oficina de Conflicto de Intereses (OCI), adscrita al Ministerio de Transición Digital y de la Función Pública la responsabilidad y elaboración de esta formación concreta.

### JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- De acuerdo al Plan, “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, continúa, los funcionarios públicos realizan formación obligatoria sobre ética y transparencia, prevención de sobornos y conflictos de intereses y protección del denunciante, etc. Impartida por la Escuela Nacional de Administración.
- En 2024 el Parlamento Europeo (PE), culmina, decide hacer obligatoria la formación en materia de acoso y conflicto de intereses para todos los eurodiputados. Es por

ello que, los representantes del PE que no completen estos cursos en seis meses desde su toma de posesión se enfrentarán a sanciones importantes, incluida la inhabilitación para ser elegidos cargos públicos del PE, así como para participar en delegaciones oficiales o negociaciones interinstitucionales.

## ANALISIS DE TI-E

El Eje 5 del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción establece expresamente que su objetivo es "fomentar una cultura de integridad pública en todos los niveles de la sociedad, más allá del sector público, alcanzando también al sector privado, al mundo académico y a la ciudadanía en general". No obstante, la Medida 13, titulada "Refuerzo de la formación en integridad en el ámbito público", se circunscribe exclusivamente a personas empleadas públicas, desatendiendo en su desarrollo el enfoque integral y transversal proclamado por el propio eje.

En particular, la Medida 13 propone acciones de formación como:

- Incluir formación ética en las oposiciones de acceso a la función pública.
- Diseñar un módulo formativo común sobre integridad.
- Ofrecer formación específica a diputados, senadores y personas designadas para altos cargos.

Sin embargo, se advierten algunas cuestiones adicionales a incorporar:

- Formación continua obligatoria, más allá del examen de ingreso a los cuerpos o cargos de la Administración.
- Necesidad de ampliar la formación a diputados y senadores, así como de sus asesores y personal de las Cortes Generales.
- Extensión de estas formaciones al conjunto de la Administración General del Estado (AGE) y la articulación con el **Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)** para garantizar la formación a todos los poderes públicos.
- Coordinación entre la **Oficina de Conflictos de Intereses (OCI)** y la **Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales (OCICG)** para permitir uniformidad de los estándares de integridad entre ramas del Estado.
- Formación para actores no estatales, como empresas contratistas, organizaciones de la sociedad civil (OSC), sindicatos, medios de comunicación, responsables de canales de protección de informantes, etc.

Asimismo, en el marco del mismo eje, el Plan menciona brevemente la necesidad de implantar el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE)[75]. Esta herramienta ha sido diseñada para ofrecer un modelo integral de evaluación, gestión y seguimiento de políticas de integridad en todos los organismos públicos. Sin embargo, el Plan no detalla su cronograma de implementación, ni su articulación con los programas formativos.

### REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS

- Ministerio de Hacienda y Función Pública. *Informe SIAGE: Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (AGE)*. Madrid: Gobierno de España, 2025.

### AUTORIDADES INVOLUCRADAS

- **Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)**. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública
- **Oficina de Conflictos de Intereses (OCI)**. Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

### – RE87. Articulación, fortalecimiento e implementación efectiva del SIAGE.

Se recomienda incorporar en el desarrollo e implementación del Eje 5 del Plan una mención clara y prioritaria a la plena puesta en marcha del **Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (SIAGE)**, aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de enero de 2025, tras un proceso de consulta pública abierto (18 de enero al 27 de febrero de 2023) y su validación técnica por parte de la Comisión Coordinadora de Inspecciones Generales de los Servicios Departamentales.

El SIAGE constituye un instrumento estructural para articular una política de integridad pública en la AGE, mediante componentes fundamentales como: la adopción de un **Código de Conducta**, la elaboración de mapas de riesgos de integridad, el desarrollo de canales de denuncias o alertas seguros, un sistema de formación especializada en ética pública, mecanismos de evaluación periódica y coordinación interinstitucional. Adicionalmente, promueve espacios de participación progresiva con la sociedad civil para fortalecer la **cultura ética en la administración pública**.

[75] MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe SIAGE: Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (AGE)*. Madrid: Gobierno de España, 2025. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:81b1bbf5-cf81-4f24-bf1a-fedcbd9ef4eb/2025-0210_SIAGE_01-25.pdf

Pese a su aprobación formal, no se observa en el Plan ninguna referencia a su operativización efectiva, cronograma de despliegue ni mecanismos de seguimiento, lo cual representa un vacío estratégico relevante dentro de un eje que justamente pretende fomentar una cultura organizacional basada en la integridad. Se recomienda, por tanto, que el Plan incluya compromisos específicos dirigidos a asegurar su implementación gradual y monitorizada, con dotación de recursos adecuados y coordinación técnica.

**– RE88. Adopción de directrices operativas y protocolos en materia de integridad pública y refuerzo de los mecanismos de supervisión y colaboración interinstitucional.**

TI-E recomienda que, en el marco de un fortalecimiento del sistema de integridad institucional, se promueva la adopción de **directrices operativas y protocolos de actuación** que faciliten la implementación efectiva de los códigos de conducta vigentes en todos los poderes públicos y otros instrumentos de prevención de la corrupción. Asimismo, deberían reforzarse los mecanismos de supervisión y colaboración interinstitucional entre órganos con competencias en ética pública y conflictos de intereses, inspirándose en las buenas prácticas señaladas por GRECO y en los estándares establecidos en el Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea.

**– RE89. Seguimiento específico de recomendaciones efectuadas por organismos internacionales.**

Ampliamente vinculada con el desarrollo de un diagnóstico robusto y comprehensivo, esta recomendación insiste en efectuar un seguimiento específico, unificado y sistemático de todas las recomendaciones efectuadas por organismos internacionales a España. Por ejemplo, en la Recomendación xii de la Quinta Ronda de Evaluación de GRECO a España, se instó que (i) la Guardia Civil adopte un Código de Conducta y lo haga público; y (ii) tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil complementen sus respectivos Códigos con directrices y medidas prácticas para su implementación (por ejemplo, en relación con conflictos de interés, regalos, uso de recursos públicos, información confidencial, actividades accesorias, neutralidad política, etc.), así como con un mecanismo creíble y efectivo de supervisión y ejecución. En su último informe de seguimiento[76], GRECO tomó nota de la adopción del Código de Conducta por parte de la Guardia Civil, valorando positivamente la elaboración de medidas de implementación complementarias, como el **Plan de Acción de Ética Profesional (PLAEP)** y el **Protocolo de Buenas Prácticas**, aunque destaca que aún se encuentran en fase de

[76] GRECO, *Quinto Ciclo de Evaluación – Addendum al Segundo Informe de Cumplimiento: España*, GrecoRC5(2025)17, Estrasburgo, 2025, p. 15.

desarrollo. En cuanto a la Policía Nacional, lamentó la falta de medidas prácticas complementarias al Código de Conducta de 2013, que continúan pendientes de adopción.

**– RE90. Promover la transversalización de la formación en ética e integridad hacia todos los sectores sociales, más allá del ámbito gubernamental.**

Se recomienda que las acciones previstas en la Medida 13 se extiendan también a actores no estatales. En coherencia con lo señalado en el Eje 5, deben diseñarse programas abiertos de formación en integridad pública y ética profesional dirigidos a organizaciones de la sociedad civil, empresas contratistas, medios de comunicación y ciudadanía en general. Estas actividades pueden canalizarse mediante plataformas e instituciones como el INAP, universidades u otros organismos de formación continua.

La formación en integridad no debe limitarse al acceso inicial a la función pública. Es imprescindible establecer un sistema permanente de capacitación continua, adaptado al perfil de cada institución, nivel de responsabilidad y función. Este sistema debe estar alineado con los contenidos del SIAGE y vincularse con mecanismos de evaluación periódica.

Asimismo, esta medida de formación debe articularse coordinadamente con la mencionada en la medida 3 que establece que “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)”.

**– RE91. Transparencia y formación a asesores, altos cargos y jueces.**

Se recomienda, además de garantizar una publicidad activa adecuada en cuanto a los asesores de Diputados y Senadores, que las acciones de formación obligatoria previstas para Diputados y Senadores se hagan extensivas también a estos, así como a altos cargos y altos cargos y personal directivo de la Administración General del Estado y fortalecer los programas formativos en materia de ética e integridad a jueces y tribunales, que puede ser articulado a través del Consejo General del Poder Judicial.

## 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.

### PROPUESTA:

- El impulso de 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.
- Someter todas las piezas de comunicación de la campaña a pruebas experimentales con muestras representativas de la población destinataria antes de su lanzamiento.

### JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- El Plan destaca que: “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.”
- El Plan sostiene, además, que “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.”
- Al respecto, el Plan señala que va a basar su procedimiento 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.”
- Finalmente, justifica que “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 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.

## ANALISIS DE TI-E

La Medida 14 establece dos objetivos principales: sensibilizar sobre la corrupción y sus impactos y promover el uso efectivo de los canales de denuncia. Para lo cual, se plantea una campaña de comunicación basada en evidencia utilizando métodos científicos de evaluaciones experimentales de impacto a fin de asegurar que los mensajes (que sean utilizados en esta campaña) no generen efectos contraproducentes.

Si bien esta es una iniciativa valiosa y necesaria, requiere fortalecerse desde el enfoque de comunicación estratégica, educación cívica y participación ciudadana para garantizar una eficacia real.

### REFERENCIAS NORMATIVAS

- Sin legislación señalada en el Plan.

### AUTORIDADES INVOLUCRADAS

- **Agencia Independiente para la Protección del Informante (AIPI)**. Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.[77]

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE92. Estrategia de comunicación y concienciación más allá del impulso de la cultura de la alerta, incorporando un enfoque más integral.**

Recomendamos que la mencionada estrategia de comunicación y sensibilización abarque todos los elementos vinculados con la cultura de la integridad y la prevención de la corrupción y no sólo un enfoque en la cultura de la alerta. Asimismo, recomendamos que la estrategia no se desarrolle de forma unilateral, sino que adopte un enfoque de co-creación, involucrando a otros actores en su construcción (academia, organizaciones de la sociedad civil, expertos, etc.) y que se defina con precisión la población destinataria, teniéndose en cuenta las particularidades de cada grupo destinatario e incorporando mecanismos de transparencia en cuanto al diseño de la campaña, los objetivos, el contenido, el cronograma, los órganos responsables, los canales de comunicación y difusión que van a utilizar, el gasto que entraña, etc.

Por otra parte, de nada servirá aumentar el conocimiento y uso efectivo de los canales de información si no se les dota al mismo tiempo de los suficientes medios y garantías, recordemos que actualmente no está aún en funcionamiento el canal externo (Título III Ley 2/2023), por lo que instamos a satisfacer primero esta urgente necesidad.

[77] En esta parte del Plan no se identifica a ninguna autoridad encargada del despliegue de las acciones que ahí se detallan, pero dado que la medida se orienta a canales de alerta y denuncia, se involucra a la AIPI.

– **RE93. Promoción y apoyo a la investigación académica relacionada con la corrupción y su prevención.**

Para que todos los organismos que se dedican a la prevención y lucha contra la corrupción cuenten con información sólida, actualizada y completa es preciso **promover y apoyar la investigación vinculada con la corrupción y su prevención**. Al ser un fenómeno tan complejo, la investigación en este ámbito permitirá obtener información cualitativa y cuantitativa robusta y actualizada de estudio sobre la corrupción en España. En este sentido será fundamental apoyar económicamente proyectos de investigación que proporcionen información sobre la naturaleza y alcance de la corrupción a nivel local, autonómico, nacional, europeo e internacional, utilizando sus resultados para fortalecer todos los mecanismos anticorrupción adoptados.

Finlandia, consciente de la importancia del apoyo y promoción de la investigación en este ámbito, la ha incluido como uno de los ejes principales de su Estrategia Nacional[78].

## MEDIDA 15. ENCUESTA ANUAL SOBRE PERCEPCIÓN Y EXPERIENCIA DE LA CORRUPCIÓN EN ESPAÑA.

**PROPUESTA:**

- El Plan señala que el CIS "se encargará del diseño y realización de 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."
- No sin antes, someter a consulta pública a través del Foro de Gobierno Abierto el diseño del cuestionario de la encuesta (incorporando aportaciones de colectivos sociales, académicos, sindicales y empresariales).
- Pretende, asimismo, publicar anualmente los resultados de esta y presentarlos ante las comisiones parlamentarias competentes en materia de transparencia y lucha contra la corrupción.
- Finalmente, según el Plan: El Ministerio de la Presidencia debe hacer una solicitud formal al CIS para incluir la encuesta en su plan anual de trabajo.

[78] *Op. cit*. págs. 11, 12 y 43.

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

## JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA:

- Conforme al Plan, 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 informar sobre estos hechos a través de los canales pertinentes.
- Al someter a consulta pública el diseño del cuestionario se fortalece la calidad técnica del instrumento, sino también su legitimidad democrática.
- La publicidad anual de la encuesta y su presentación ante las comisiones parlamentarias competentes 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 ha publicado en el pasado el ***Global Corruption Barometer*** para evaluar de la experiencia individual 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, que incluye encuestas 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.

## ANALISIS DE TI-E

La Medida 15 plantea el desarrollo de una encuesta oficial y periódica sobre la percepción y experiencia ciudadana respecto a la corrupción en España, con el objetivo de medir la evolución de la confianza institucional, la eficacia de las políticas de integridad y las barreras sociales para la denuncia. No obstante, el diseño propuesto resulta limitado si no se garantiza su carácter sistemático, representativo y participativo, en línea con estándares internacionales.

En particular, debe evitarse que la encuesta sea una actuación aislada y puntual. Para que cumpla una finalidad institucional relevante, debe tener naturaleza periódica (anual o bienal), contar con respaldo técnico y metodológico del **Instituto Nacional de Estadística (INE)** junto con el **Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)**.

Asimismo, el contenido del cuestionario base debería ser diseñado con participación de expertos y representantes de la sociedad civil, idealmente a través del Foro de Gobierno Abierto, y contemplar indicadores relevantes alineados con instrumentos internacionales como el Eurobarómetro sobre corrupción en la UE, que incluye ítems sobre conocimiento de canales de denuncia, confianza institucional y temor a represalias.

Resulta importante incluir en el cuestionario dimensiones como la percepción sobre la seguridad del sistema de denuncias, la confianza en instituciones anticorrupción y el grado de conocimiento de los canales habilitados.

**REFERENCIAS NORMATIVAS**

- Sin legislación señalada en el Plan.

**AUTORIDADES Y ORGANISMOS MENCIONADOS EN LA MEDIDA:**

- **Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)**. Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.
- **Transparency International**.

## RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS DE FORTALECIMIENTO Y MEJORA:

**– RE94. Institucionalizar la encuesta de percepción y experiencia de corrupción como instrumento oficial periódico.**

En línea con la RE87, se recomienda dotar a esta encuesta de un marco legal claro que garantice su carácter oficial y periódico. Su desarrollo debe contar con **metodología técnica homologable, amplia representatividad nacional y mecanismos de verificación de calidad estadística**. Ello permitiría utilizar sus resultados como línea base y medición sistemática del impacto de las políticas de integridad.

El desarrollo e institucionalización de una encuesta nacional sobre experiencia y percepción de la corrupción resulta aún más pertinente en el marco de la puesta en marcha del Sistema de Integridad de las Administraciones Generales del Estado (SIAGE), aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de enero de 2025. Dicho sistema, analizado en el marco del análisis de la Medida 13, contempla entre sus pilares la promoción de una cultura ética, la evaluación continua del riesgo de corrupción y la medición del impacto de las políticas de integridad institucional. En este sentido, una medición

periódica y rigurosa de la percepción ciudadana permite alimentar el ciclo de mejora continua previsto por el SIAGE, aportando evidencia empírica para el diseño de estrategias y acciones correctivas en los distintos niveles administrativos.

- **RE95. Diseño participativo e inclusivo de la encuesta y alineado con estándares internacionales.**

Para asegurar su legitimidad y valor estratégico, se recomienda que el diseño del cuestionario sea objeto de consulta pública a través del **Foro de Gobierno Abierto**, incorporando sugerencias de organizaciones de la sociedad civil y la academia. El contenido debe incluir variables claves recogidas en instrumentos como el Eurobarómetro de la Comisión Europea, e incluir indicadores sobre confianza en canales de denuncia, riesgo percibido de represalias y niveles de integridad institucional.

# REFERENCIAS NORMATIVAS Y BIBLIOGRÁFICAS

## NORMATIVA EUROPEA:


- Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 18 de febrero de 2021, p. 17–75.
- Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n.°167/2013, (UE) n.°168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828. Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 12 de julio de 2024, p. 1-144.
- Directiva (UE) 2014/42 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea L 127, 24 de abril de 2014, p. 39-50.
- Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE. Diario Oficial de la Unión Europea L 156, 19 de junio de 2018, p. 43-74.
- Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea L 305, 26 de noviembre de 2019, p. 17-56.
- Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos. Diario Oficial de la Unión Europea L, 2 de mayo de 2024, p. 1.28.
- Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativa a los mecanismos que deben establecer los Estados miembros a efectos de la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, por la que se modifica la Directiva y (UE) 2019/1937 y se modifica y deroga la Directiva (UE) 2015/849. Diario Oficial de la Unión Europea L, 19 de junio de 2024, p. 1-94.


## LEGISLACIÓN NACIONAL Y LEGISLACIÓN AUTONÓMICA:


- Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. *Boletín Oficial del Estado,* 20 de junio de 1985, núm. 147, p. 19110-19134.

- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de julio de 1985, núm. 157, p. 20632-20678.
- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de noviembre de 1995, núm. 281, p. 33987-34058.
- Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos. *Boletín Oficial del Estado*, 5 de julio de 2007, NÚM. 160, p. 29010-29016.
- Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Organiza 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de marzo de 2015, núm. 77, p. 27061-27176.
- Ley Orgánica 9/2022, de 28 de julio, por la que se establecen normas que facilitan el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y otras disposiciones conexas y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de julio de 2022, núm. 181, p. 108772-108799.
- Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. *Boletín Oficial del Estado*, 3 de enero de 2025, núm. 3, p. 796-1067.
- Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento de posesión. *Boletín Oficial del Estado*, 18 de diciembre de 1954, núm. 352, p. 8303-8320.
- Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. *Boletín Oficial del Estado*, 13 de enero de 1982, núm. 11, p. 708-714.
- Ley 39/1995, de 19 de diciembre, de Organización del Centro de Investigaciones Sociológicas. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de diciembre de 1995, núm. 303, p. 36357-36359.
- Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de abril de 2010, núm. 103, p. 37458-37499.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de diciembre de 2013, núm. 295, p. 97922-97952.
- Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de marzo de 2015, núm. 77, 27259-27277.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado*, 2 de octubre de 2015, núm. 236, p. 89343-89410.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 9 de noviembre de 2017, núm. 272, p. 107714-108007.

- Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. *Boletín Oficial del Estado*, 21 de febrero de 2023, núm. 44, p. 26140-26189.
- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. *Boletín Oficial del Estado*, 3 de julio de 2010, núm. 161, p. 58472-58594.
- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Gaceta de Madrid, 17 de septiembre de 1882, núm. 260, p. 803-806.
- Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil. *Boletín Oficial del Estado*, 31 de julio de 1996, núm. 184, p. 23574-23636.
- Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de octubre de 2015, núm. 255, p. 100169-100183.
- Real Decreto 609/2023, de 11 de julio, por el que se crea el Registro Central de Titularidades Reales y se aprueba su Reglamento. *Boletín Oficial del Estado*, 12 de julio de 2023, núm. 165, p. 101182-101198.
- Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y gestión de Activos. *Boletín Oficial del Estado*, 24 de octubre de 2015, núm. 255, p. 100169-100183.
- 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., *Boletín Oficial del Estado*, 30 de octubre de 2024, núm. 262, p. 138446-138464.
- Real Decreto 711/2025, de 26 de agosto, por el que se crea la Comisión Interministerial para el impulso del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, y se establece su composición y funcionamiento. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de agosto de 2025, núm. 206, p. 114632-114635.
- Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo, por la que se regula el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, 10 de junio de 2010, núm. 141, 49228-49233.
- Proyecto de ley 121/000046 de transparencia e integridad de las actividades de los grupos de interés. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 7 de febrero de 2025, Serie A, núm. 46-1. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-46-1.PDF#page=1
- Cataluña. Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la oficina de Antifraude de Cataluña. *Boletín Oficial del Estado*, 4 de diciembre de 2008, núm. 292, p. 48422-48428.
- Illes Balears. Ley 2/2024, de 11 de abril, de creación del registro de Transparencia y Control del Patrimonio y de las Actividades de los Cargos Públicos de las Illes Balears. *Boletín Oficial del Estado*, 26 de abril de 2024, núm. 102, p. 47971-47982.
- Navarra. Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de junio de 2018, núm. 139, p. 59020-59042.

- Valencia. Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana. *Boletín Oficial del Estado*, 20 de diciembre de 2016, núm. 306, p. 88764-88779.

## ESTUDIOS, INFORMES, GUÍAS Y OTROS DOCUMENTOS DE ÓRGANOS NACIONALES E INTERNACIONALES:

- COMISIÓN DE VENECIA– COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO; OSCE/ODIHR. *Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos*. CDL-AD(2010)024. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2010. Disponible en: https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-spa
- COMISIÓN EUROPEA. *Código de Conducta de los Miembros de la Comisión Europea* (2018/C65/06). Disponible en: https://commission-europa-eu.translate.goog/about/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_en?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=sge#:~:text=The%20Code%20of%20Conduct%20sets,code%20in%20place%20in%201999
- COMISIÓN EUROPEA. *Guide: Seafeguarding EU-funded investments with Integrity Pacts- A decisión-maker´s guide to collaborative public contracting monitoring*. Bruselas: Comisión Europea, 2022. Disponible en: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/guides/2022/safeguarding-eu-funded-investments-with-integrity-pacts-a-decision-maker-s-guide-to-collaborative-public-contracting-monitoring_en?utm_source=chatgpt.com
- COMISIÓN EUROPEA. *Informe sobre el estado de la implementación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España (Country Report – España 2023)*. Bruselas: Comisión Europea, 2023. Disponible en: https://ec.europa.eu/info/publications_es
- COMISION EUROPEA. *Informe sobre el Estado de Derecho en 2025. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España SWD (2025) 909 final*. Estrasburgo: Comisión Europea, 2025. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1742
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. *I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2025-2027)*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, 26 de marzo de 2025, Serie D, núm. 310. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/D/BOCG-15-D-310.PDF#page=4
- CONSEJO DE EUROPA - Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). *Cuarta Ronda de Evaluación. Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales: adenda al segundo informe de cumplimiento – España* (GrecoRC4(2022)16). Estrasburgo: Consejo de Europa, 2022. Disponible en: https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-con-respecto-a-/1680a9de58
- CONSEJO DE EUROPA – Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO). *Quinta ronda de evaluación: adenda al segundo informe de cumplimiento – España*. Estrasburgo: Consejo de Europa, 2025. (GrecoRC5(2025)17). Estrasburgo: Consejo

de Europa, 2025. Disponible en: https://rm.coe.int/grecorc5-2025-17-final-eng-add-to-2nd-compliance-report-spain-public/1680b6ce89

- GOBIERNO DE CHILE. *Estrategia Nacional de Integridad Pública.* Santiago: Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia, 2023. Disponible en: https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Estrategia-Nacional-de-Integridad-Publica-2.pdf
- GOBIERNO DE COSTA RICA. *Estrategia Nacional de Integridad y prevención de la Corrupción*. San José: Costa Rica Integra, NCSC y Transparency International, 2021. Disponible en: https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2022/12/CR-INFORME-ENIPC-FINAL-julio-06.pdf
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024*. España. Madrid, 2023. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2a0d9dfb-0ee6-4329-a254-c83b09835f06/170123%20IV%20PLAN%20DE%20GOBIERNO%20ABIERTO_ACTUALIZACION.pdf
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *V Plan de Gobierno Abierto de España 2025-2029. Borrador 2 – 3 de junio de 2025*. Madrid, 2025. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:e6ee9423-0060-47e3-8f69-9d84412772d0/V%20PLAN%203%20junio_borrador.pdf
- GOBIERNO DE ESPAÑA. *Plan de Acción por la Democracia*. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, 2022. Disponible: https://www.mpr.gob.es/prencom/notas/Documents/2024/2024-3002_Plan_de_accion.pdf
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. *Instrucciones para la elaboración y aprobación de Planes de Medidas Antifraude*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 2021. Disponible en: https://www.igae.pap.hacienda.gob.es
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA. *Informe SIAGE: Sistema de Integridad de la Administración General del Estado (AGE)*. Madrid: Gobierno de España, 2025. Disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:81b1bbf5-cf81-4f24-bf1a-fedcbd9ef4eb/2025-0210_SIAGE_01-25.pdf
- MINISTERIO DE JUSTICIA DE FINLANDIA. *Estrategia Nacional Anticorrupción 2020–2023*. Helsinki: 2020. Disponible en: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163398/VN_2021_68.pdf
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Módulo 4: Corrupción En El Sector Público. Herramientas de conocimiento para académicos y profesionales*. Serie de módulos ONUDD sobre la lucha contra la corrupción. Viena: UNODC y GRACE. Disponible en: https://grace.unodc.org/grace/uploads/documents/academics/Anti-Corruption_Module_4_Public_Sector_Corruption_ESP.pdf
- OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP. *Guía rápida para las contrataciones abiertas*. Washington D. C.: OCP, 2021. Disponible en: https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2021/11/OCP-Quickstart-Guide-Spanish.pdf
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*. Paris: Éditions OCDE, 2015. Disponible en: Directrices de la OCDE sobre el Gobierno

Corporativo de las Empresas Públicas, Edición 2015 (ES): https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2015/11/oecd-guidelines-on-corporate-governance-of-state-owned-enterprises-2015-edition_g1g5a749/9789264258167-es.pdf

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *OECD Integrity Framework for Public Investment*. París: OECD, 2016. Disponible en: https://www.oecd.org/gov/oecd-integrity-framework-for-public-investment.htm
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponible en: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/es/publications/reports/2020/05/oecd-public-integrity-handbook_598692a5/8a2fac21-es.pdf
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS. *Perspectivas de anticorrupción e integridad 2024*. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponible en: https://doi.org/10.1787/d1153060-es
- PARLAMENTO EUROPEO. *Informe Anual sobre la Adopción de la legislación europea en España Año 2024*. Estrasburgo: Parlamento Europeo, 2024. Disponible en: https://madrid.europarl.europa.eu/files/live/sites/eplo-madrid/files/dossiers/2024_Informe%20Anual%20Parlamento%20Europeo__.pdf
- REPÚBLICA DE SUDÁFRICA. *National Anti-Corruption Strategy 2020–2030*. Pretoria: Department of Planning, Monitoring and Evaluation, 2020. Disponible en: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202105/national-anti-corruption-strategy-2020-2030.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *10 Principios anti-corrupción para empresas públicas*. Berlín: Transparency International, 2017. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/2017_SOE_Principles_ES.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Standards for Integrity in Political Finance: A Global Policy Position*. Berlín: Transparency International, 2024. Disponible en: https://images.transparencycdn.org/images/Integrity-Standards_Spanish.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Corruption Perceptions Index 2024*. Berlin: Transparency International, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/CPI2024_Report_EN.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. *Aportaciones al anteproyecto de ley de transparencia de las actividades de los grupos de interés*. Madrid: TI-España, 2022. Disponible en: https://transparencia.org.es/que-hacemos/nuestras-prioridades/politicas-publicas/gobierno-abierto/
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. *Aportaciones de Transparency International España (TI-E) a la consulta pública sobre los contenidos propuestos para el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados de España*. Madrid: TI-España, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/estudios-y-publicaciones/aportaciones-de-transparency-international-espana-ti-e-a-la-consulta-publica-sobre-los-contenidos-propuestos-para-el-i-plan-de-parlamento-abierto-del-congreso-de-los-diputados-de-espana/
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. *Índice de Percepción de la Corrupción 2024: España baja cuatro puntos y diez puestos con respecto al índice de Percepción de la Corrupción 2023*. Madrid, 2025. Disponible en: https://

transparencia.org.es/wp-content/uploads/INDICE-DE-PERCEPCION-DE-LA-CORRUPCION-2024-NOTA-DE-PRENSA.pdf

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. *Pactos de Integridad: Hacia una adopción estratégica e implementación efectiva en España*. Madrid: TI-España, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/estudios-y-publicaciones/pactos-de-integridad-hacia-una-adopcion-estrategica-e-implementacion-efectiva-en-espana/
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. *Pacto de integridad verde. Una aproximación al desarrollo sostenible en el marco de la contratación pública*. Madrid: TI-España, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/estudios-y-publicaciones/pacto-de-integridad-verde-una-aproximacion-al-desarrollo-sostenible-en-el-marco-de-la-contratacion-publica/
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. *Observaciones Transparencia Internacional España (TI-E) al borrador del V Plan de Gobierno Abierto de España (2025-2029)*. Madrid: TI-España, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/Observaciones-TIE-V-Plan-de-Gobierno-Abierto-26_05_2025-VF.pdf
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA. *Open the whistle. Guía de Integridad para informantes*. Madrid: TI-España, 2025. Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/Observaciones-TIE-V-Plan-de-Gobierno-Abierto-26_05_2025-VF.pdf
- TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe de fiscalización del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR): Fase inicial de ejecución (2021-2022)*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 2023. Informe nº 1501/2023. Disponible en: https://www.tcu.es
- TRIBUNAL DE CUENTAS. *Guía para la Fiscalización. Principio de Transparencia*. Madrid: Tribunal de Cuentas, 2024. Disponible en: https://www.tcu.es/export/sites/default/.galleries/pdf/NormasManuales/TCu_guia-Objetivo-Transparencia.pdf
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO. *Informe Especial de Despliegue de la tecnología 5G en la UE: Retrasos en el despliegue de redes y problemas de seguridad que siguen sin resolverse*. Luxemburgo: Tribunal de Cuentas Europeo, 2021. Disponible en: https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr22_03/sr_security-5g-networks_es.pdf
- TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS. *Confiscation / Seizure of assets. Key theme: Article 1 of Protocol No. 1*. Estrasburgo: Consejo de Europa y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2025. Disponible en: https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/confiscation-seizure-of-assets

Calle Fortuny, 53
28010, Madrid
Telf: +34 917004106

info@transparencia.org.es
https://transparencia.org.es