



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA

1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Anteproyecto de Ley Orgánica de integridad pública. 4.1 Consideraciones previas. 4.2 Análisis del anteproyecto. 5. Adenda

1. Antecedentes

En fecha 9 de marzo de 2026 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado la comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública (en adelante APLO), solicitando informe del Consejo Fiscal. El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4.j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4.j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (arts. 124 CE y 1 EOMF).





No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, siempre dentro del estricto marco de sus competencias, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejerce las funciones que legalmente tiene encomendadas.

La exposición de motivos indica que con la proyectada Ley Orgánica se «busca estructurar una respuesta sistemática e integral frente a la corrupción, concebida como un ciclo completo de actuación: antes, durante y después del delito o prácticas reprochables [...]. Dota[r] al Estado de las herramientas necesarias para hacer efectivo el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción y articular un nuevo marco integral de integridad desde el que dar un paso decidido hacia la mejora en el buen gobierno y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones».

El APLO sometido a informe incide, por tanto, en las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal de velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa (art. 3.3 EOMF); ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos, sin perjuicio de la competencia de la Fiscalía Europea para ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio oral por los delitos contra los intereses financieros de la Unión que asuma de acuerdo con su normativa, u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda (art. 3.4 EOMF); velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social (art. 3.9 EOMF); y promover o, en su caso, prestar el





auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales (art. 3.15 EOMF).

Es por ello que la emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, y, en consecuencia, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del anteproyecto

Como recuerda la exposición de motivos del APLO, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción define ésta como «una plaga insidiosa que tiene un amplio espectro de consecuencias corrosivas para la sociedad: socava la democracia y el estado de derecho, da pie a violaciones de los derechos humanos, distorsiona los mercados, menoscaba la calidad de vida y permite el florecimiento de la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas a la seguridad humana».

Sobre esa base, la misma exposición de motivos asevera que el APLO «sirve de impulso del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción» y le dota de fuerza normativa, asegurando su cumplimiento y garantizando su permanencia en el tiempo, buscando estructurar una respuesta sistemática e integral frente a la corrupción, concebida como un ciclo completo de actuación: antes, durante y después del delito o prácticas reprobables. Además, el APLO servirá para seguir progresando en las líneas maestras marcadas por el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) del Consejo de Europa en sus diferentes informes.

Por su parte, la MAIN señala que las medidas contenidas en el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, aprobado por el Consejo de Ministros el 26 de agosto, exigen reformas de diferentes leyes orgánicas, como la Ley Orgánica





5/1985, de 19 de junio, *del Régimen Electoral General*, la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, *sobre Financiación de Partidos Políticos*, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial* o la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*, entre otras. Además, requiere la modificación de otras leyes ordinarias, como, por ejemplo, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público*, 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 Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital*, o la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*. Se añade que, asimismo, es preceptiva una norma con rango de ley para crear una agencia independiente que tenga competencias ejecutivas para supervisar y coordinar con carácter ejecutivo el sistema de lucha contra la corrupción.

El prelegislador estima que recurrir a una ley general y omnicompreensiva en esta materia permitirá crear una arquitectura normativa sólida y eficaz para consolidar los avances y corregir las debilidades estructurales mediante una hoja de ruta clara, ambiciosa y alineada con los estándares internacionales de lucha contra la corrupción, que aplique prácticas sistemáticas de gestión de riesgos y aplicación de sanciones eficaces en las entidades públicas y privadas.

Y así, la MAIN señala como objetivo esencial del APLO definir la arquitectura legal y los medios necesarios para reforzar la integridad pública y combatir la corrupción pública y privada en todas sus fases y dimensiones. A continuación, desglosa dicho objetivo global en cinco ejes fundamentales en los que resume las quince medidas contenidas en el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción: (i) prevención de riesgos y fortalecimiento de controles; (ii) mejoras de racionalización en la gestión y aumento de transparencia en la contratación y subvenciones públicas; (iii) investigación, sanción y justicia eficaz; (iv) recuperación de activos y promoción de una cultura de integridad; (v) fortalecimiento institucional en la lucha contra el fraude y la corrupción, creando





una agencia independiente que garantice la ejecución fiable y perdurable de las medidas normativas y reforzando las instituciones preexistentes.

Asimismo, la MAIN indica que se han analizado posibles soluciones alternativas de carácter regulatorio y no regulatorio, a saber, por un lado, «reformas legales parciales para incluir parte de estas medidas, pero ello tendría la carencia de no lograr la adecuada coordinación en esta materia ni poder regular *ex novo* ciertas materias en una ley propia». Por otro lado, como solución no regulatoria, «establecer en cada Ministerio mapas de riesgos de integridad; planes de formación en ética pública para altos cargos, empleados públicos y representantes políticos; protocolos o planes de actuación en materia de integridad para entidades públicas o privadas de adhesión voluntaria», concluyendo que estas medidas no regulatorias «tienen el inconveniente de no poder ser coercitivas por su falta de rango normativo ni podrían prever nuevas sanciones».

Desde este punto de vista, la valoración global que merece el APLO es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

3. Estructura y contenido

El APLO se estructura en una parte expositiva y una parte dispositiva distribuida en 56 artículos, agrupados en un Título Preliminar, 3 Libros, 2 Disposiciones Adicionales, 6 Disposiciones Transitorias, 1 Disposición Derogatoria y 10 Disposiciones Finales.

El **Título Preliminar** contiene las disposiciones generales (arts. 1-3) relativas al objeto, los objetivos generales y el ámbito subjetivo de aplicación de la ley.

El **Libro Primero** se dedica al sistema de prevención de la corrupción y se divide en tres títulos.





El **Título I** recoge las medidas generales de prevención del fraude y la corrupción, y se compone de dos capítulos.

Su Capítulo I (arts. 4-6) versa sobre la consolidación de una cultura de integridad, incluyendo medidas relativas a la aprobación, en cada una de las Administraciones Públicas, de un marco estratégico de integridad y lucha contra la corrupción, la realización a nivel estatal de una encuesta anual de percepción social de la corrupción y de campañas institucionales de lucha contra el fraude y la corrupción.

En el Capítulo II (arts. 7-10) se incluyen medidas en materia de integridad, incluyendo los elementos mínimos de los procedimientos de diligencia debida para el sector público estatal y el refuerzo del control interno para el sector público estatal empresarial y fundacional.

El **Título II** concreta medidas específicas de prevención del fraude y la corrupción, y está integrado por tres capítulos.

Su Capítulo I (arts. 11-13) incluye medidas de transparencia y control en el ámbito empresarial, y propone la reforma del Código de Comercio, el Reglamento del Registro Mercantil y la Ley de Sociedades de Capital.

El Capítulo II (arts. 14-17) regula medidas en el ámbito de la contratación pública estatal, incluyendo varias reformas que se introducen en la Ley de Contratos del Sector Público.

El Capítulo III (arts. 18-19) incluye el régimen aplicable a los partidos políticos, con reformas de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos.

El **Título III** se refiere a las medidas de innovación tecnológica para prevenir, identificar y actuar contra el fraude y la corrupción, y se compone de dos capítulos.





El Capítulo I (arts. 20-21) contiene las medidas generales, basadas en el desarrollo y empleo de herramientas digitales y en el uso compartido de datos en la prevención y lucha contra la corrupción.

Las medidas sectoriales se encuentran en el Capítulo II (arts. 22-25), entre las que destacan la puesta a disposición de la Agencia Independiente de Integridad Pública de las capacidades de la plataforma soberana de inteligencia artificial, almacenamiento y análisis masivo de información de la Agencia Estatal de Administración Digital para la lucha contra la corrupción y el fraude, la extensión del análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de intereses, la digitalización del procedimiento de gasto y mejoras en el contenido, acceso e interconexión de la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

El **Libro Segundo** se dedica al fortalecimiento institucional frente a la corrupción, y contiene tres títulos.

El **Título I** regula la nueva Agencia Independiente de Integridad Pública, a lo largo de sus dos capítulos, el primero (arts. 26-33) relativo a su naturaleza y régimen jurídico, y el segundo (arts. 34-42) atinente a su organización y funcionamiento.

El **Título II** se dedica a la gobernanza de la integridad pública en el sector público estatal (arts. 43-45). Regula, en el ámbito de la Administración General del Estado, los comités especializados en materia de integridad institucional de cada departamento. Asimismo, se crea el Consejo de Cooperación en materia de control interno y se refuerza el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude dotándole de nuevas funciones.

El **Título III** contempla el refuerzo de las capacidades del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal, así como de la protección al informante (arts. 46-50). Contiene reformas de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, *General Penitenciaria*; de la Ley Orgánica 6/1985, *del Poder Judicial*; de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código Penal*; de la Ley Orgánica





7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*; y 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 **Libro Tercero** versa sobre la restitución a la Hacienda Pública (arts. 51-56), y recoge un conjunto de reformas para alinear el ordenamiento español con la Directiva (UE) 2014/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *sobre recuperación y decomiso de activos*. En este Título se introducen modificaciones en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en la Ley Hipotecaria, en la Ley 17/2003, de 29 de mayo, *por la que se regula el fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados*, en la Ley 10/2010, de 8 de abril, *sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo*, en la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión de Europea*, y del Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, *por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos*.

El APLO cuenta con dos disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y diez disposiciones finales.

La **Disposición Adicional Primera** prevé que el Gobierno de la Nación, en el plazo máximo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la ley orgánica, deberá aprobar una estrategia nacional para la recuperación de activos.

La **Disposición Adicional Segunda** prevé la integración en la nueva Agencia Independiente de Integridad Pública del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado, de la Autoridad Independiente de Protección del Informante y de la Oficina de Conflicto de Intereses.





La **Disposición Transitoria Primera** regula los términos de la subsistencia de órganos y organismos afectados por la creación de la Agencia Independiente de Integridad Pública.

La **Disposición Transitoria Segunda** regula la incorporación de los titulares de órganos directivos, la situación de unidades y puestos que se integren en la Agencia, hasta que se apruebe la correspondiente relación de puestos de trabajo, y la pervivencia de la estructura presupuestaria vigente hasta que la Agencia disponga de presupuesto propio.

La **Disposición Transitoria Tercera** prevé que, hasta que se apruebe un estatuto de la Agencia, los organismos que de conformidad con lo previsto en la Ley se integren en ella mantendrán su estructura y funciones.

La **Disposición Transitoria Cuarta** incluye las reglas transitorias aplicables por la modificación del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital*.

La **Disposición Transitoria Quinta** regula y establece plazos obligatorios para la inscripción de las participaciones sociales en el Registro Mercantil y las consecuencias de su incumplimiento.

La **Disposición Transitoria Sexta** prevé que no más tarde del 1 de enero de 2028 se aplique la modificación del apartado 2 del artículo 347 de la Ley de Contratos del Sector Público.

La **Disposición Derogatoria Única** prevé la derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley y en particular, el Título VIII 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*, y del artículo 19 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, *reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*.





La **Disposición Final Primera** modifica el apartado 1 del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, *General Tributaria*, incluyendo una nueva excepción al carácter reservado de los datos de naturaleza tributaria, referida a la necesaria colaboración con la Agencia Independiente de Integridad Pública.

La **Disposición Final Segunda** modifica el art. 39 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, *de Defensa de la Competencia*, relativo al deber de colaboración de toda persona física o jurídica, órganos y organismos de cualquier Administración Pública con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La **Disposición Final Tercera** modifica el art. 77 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para habilitar la colaboración con la Agencia Independiente de Integridad Pública.

La **Disposición Final Cuarta** modifica la letra f) en el apartado 2 del artículo 233 de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, *de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión*.

La **Disposición Final Quinta** prevé que las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de reforma por esta ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran.

La **Disposición Final Sexta** determina que la ley tiene carácter orgánico, salvo ciertos artículos y disposiciones que tienen carácter de ley ordinaria

La **Disposición Final Séptima** precisa el título competencial.

La **Disposición Final Octava** indica que mediante esta ley orgánica se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *sobre recuperación y decomiso de activos*.





La **Disposición Final Novena** habilita al Gobierno y a las personas titulares del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, del Ministerio de Hacienda, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, a dictar las disposiciones y adoptar medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la ley.

La **Disposición Final Décima** establece que la ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

4. Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública

4.1 Consideraciones previas

Con carácter previo al análisis detallado del anteproyecto, se considera necesario realizar una serie de consideraciones previas que afectan bien al conjunto de la norma o bien a diferentes preceptos de la misma.

Para comenzar se ha de realizar una referencia a la **técnica normativa** utilizada por el prelegislador. La opción por una ley integral y transversal responde a la necesidad declarada por la MAIN de superar la fragmentación normativa y articular una respuesta coordinada frente a la corrupción.

Sin embargo, desde la perspectiva de la técnica legislativa, esta opción plantea varias consideraciones críticas, puesto que al incidir en ámbitos muy diversos (penal, mercantil, administrativo, organizativo, penitenciario, procesal) dificulta la coherencia interna del texto articulado, su sistematicidad e incluso la claridad normativa.

Así mismo, el uso de esta técnica normativa implica frecuentemente un cierto riesgo para la seguridad jurídica, puesto que reformar una normativa tan amplia





y tan diversa, con modificaciones de gran relevancia estructural, incrementa la posibilidad de solapamientos, incoherencias e incluso lagunas.

En segundo lugar, debe hacerse una referencia a la **cuestión terminológica**. A lo largo del texto del anteproyecto se utilizan en numerosas ocasiones y múltiples contextos los términos «Administración Pública», «Administraciones Públicas» y «Sector Público», y se hace sirviéndose de dichas expresiones, aparentemente, como si fueran sinónimas. Sin embargo, técnicamente y en puridad de términos, no lo son.

El artículo 2.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, *de Régimen Jurídico del Sector Público* (en adelante LRJSP) y el art. 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (en adelante LPACAP), disponen que tienen la consideración de Administraciones Públicas: la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local, los organismos públicos y cualesquiera otros organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. Por el contrario, no tienen esa consideración, a pesar de formar parte del Sector Público institucional, las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas ni las universidades públicas.

Sin embargo, son numerosas las leyes administrativas que ofrecen una definición distinta del concepto que nos hallamos examinando. Sin vocación de exhaustividad, pueden señalarse:

- El art. 3.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público*, dispone que «dentro del sector público, y a los efectos de esta Ley, tendrán la consideración de Administraciones públicas las siguientes entidades:





a) Las mencionadas en las letras a), b), c) y l) del presente artículo [la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración local; las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social; los organismos autónomos, las universidades públicas y las autoridades administrativas independientes; las diputaciones forales y las Juntas Generales de los Territorios Históricos del País Vasco]

b) Los consorcios y otras entidades de derecho público, en las que dándose las circunstancias establecidas en la letra d) del apartado siguiente para poder ser considerados poder adjudicador y estando vinculados a una o varias Administraciones públicas o dependientes de las mismas, no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado».

- El art. 2.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, establece que, a los efectos del Título I de la ley, se entiende por Administraciones públicas a los siguientes organismos y entidades: «a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración local; b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social; c) Los organismos autónomos, las agencias estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad; d) Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones públicas o dependientes de ellas, incluidas las universidades públicas».





- El art. 3.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, *General de Subvenciones*, entiende por Administraciones públicas a la «Administración General del Estado, las entidades que integran la Administración local y la Administración de las comunidades autónomas».

- El art. 2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, atribuye la condición de Administraciones públicas a los siguientes entes: «a) La Administración General del Estado; b) las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla; c) las Administraciones de las entidades locales; d) los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas; e) las universidades públicas».

- El art. 1.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, establece que, a los efectos de dicho texto normativo, se entenderá por Administraciones públicas: «a) La Administración General del Estado; b) la Administración de las comunidades autónomas; c) las entidades que integran la Administración local; d) las entidades de derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las comunidades autónomas o las entidades locales».

- El art. 3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*, distingue entre sector público administrativo, sector público empresarial y sector público fundacional.

- Por su parte, el Código Penal tampoco ofrece un concepto de Administración Pública o de Sector Público y, a estos efectos, la autonomía interpretativa del derecho penal autoriza a invocar un concepto propio de Administración Pública más amplio que el concepto estricto recogido en el párrafo 3 del art. 2 LRJSP.





A toda la normativa estatal citada debe añadirse la normativa de las Comunidades Autónomas reguladora de su respectivo Sector Público institucional y, por lo que respecta a las Administraciones Locales, debe estarse a lo dispuesto en el Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local*, y la Ley 7/1985, de 2 de abril, *reguladora de las Bases del Régimen Local*.

Lo anterior obliga a una labor de exégesis para determinar en cada precepto donde se utiliza la expresión «Administración Pública» o «Administraciones Públicas» si la misma debe entenderse en sentido estricto (conforme al mentado párrafo 3 del art. 2 LRJSP) o en sentido más coloquial (pues en realidad, pudiera referirse a la totalidad del «Sector Público» o a una parte no limitada a las Administraciones Públicas en sentido estricto). Esas dudas interpretativas se evitarían fácilmente si se revisara el texto normativo para utilizar en cada caso la expresión más apropiada técnico-jurídicamente a lo pretendido por el precepto de que se trate.

A continuación, se reseñan las ocasiones en que en el APLO se usan las expresiones «Administración Pública», «Administraciones Públicas» o «Sector Público»:

- El artículo 4.1 establece que «cada Administración Pública» debe impulsar un marco estratégico de lucha contra la corrupción.
- El artículo 7 establece que «las Administraciones Públicas» contarán con procedimientos de diligencia y mapas de integridad.
- El artículo 8, en su encabezamiento referido a la diligencia debida, se refiere al «Sector Público Estatal», y el párrafo 2 incluye todo el «ámbito administrativo, institucional y empresarial» de cada departamento ministerial.





- El artículo 9, en su encabezamiento relativo a los mapas de riesgo, utiliza también el término «Sector Público», estatal en este caso.

- El artículo 10 utiliza el término «Sector Público Estatal» en su encabezamiento, y cuando en su párrafo 1 impone una unidad específica de auditoría interna dotada de total independencia de las unidades encargadas de la gestión, lo hace respecto de «las entidades públicas pertenecientes al sector público estatal empresarial y fundacional».

- El artículo 12.1, en el contexto de las medidas administrativas y judiciales que serán inscribibles en el Registro Mercantil, se refiere a las resoluciones judiciales de «[...] suspensión, inhabilitación o prohibición para contratar con las Administraciones Públicas». Nótese que cuando el Código Penal se refiere a dicha pena como pena principal, utiliza la expresión «Sector Público» [véanse los artículos 33.7.f) -penas imponibles a las personas jurídicas-, 286 ter.1 -corrupción en las transacciones comerciales internacionales-, 310 bis -delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social cometidos por persona jurídica-, 424.3 -cohecho activo-, 429 -tráfico de influencias cometido por particular- y 436 CP -fraude a la Administración pública-, salvo el art. 262.1 CP -alteración de precios en concursos y subastas públicas-, que utiliza la expresión «Administraciones Públicas»].

- El artículo 13 utiliza la expresión «Administraciones Públicas» en su párrafo tres cuando modifica el párrafo 4 del art. 104 de la Ley de Sociedades de Capital, aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, y en su párrafo cuatro cuando modifica el art. 105 de dicha ley.

- El artículo 17, por el que se modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de *Contratos del Sector Público*, por la que se trasponen 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, utiliza la expresión «Administraciones Públicas» en sus párrafos uno y siete.

- El artículo 20 se refiere a «todas las administraciones públicas y entidades del sector público institucional» cuando exige que las mismas impulsen el uso generalizado de herramientas, sistemas y metodologías digitales.

- El artículo 28 se refiere a determinadas leyes, cuya denominación incluye el término «Administraciones Públicas».

- La Disposición Final Segunda modifica la Ley 15/2007, de 3 de julio, *de Defensa de la Competencia*, y hace uso del término «Administración Pública».

- La Disposición Final Séptima, encargada del título competencial que ampara la ley, se refiere al texto literal del art. 149 de la Constitución Española, el cual utiliza la expresión «Administraciones Públicas».

Se trata de discrepancias terminológicas que pueden llegar a tener efectos materiales reseñables, por lo que resulta de todo punto necesario revisar cuidadosamente cada concepto para precisar a qué se está refiriendo concretamente, y ajustar en consecuencia la terminología utilizada. En aras a ello, para intentar discernir a qué se refiere exactamente el texto del anteproyecto en cada caso, en aquellos preceptos en que se haga uso de la mentada terminología, se sugerirá por el Consejo Fiscal lo ajustado o no de la misma, y en caso de considerarse inapropiada la denominación empleada, se efectuarán las apreciaciones encaminadas a la mejora de la norma.

No querría el Consejo Fiscal finalizar este apartado sin destacar que, dado el carácter de la presente disposición legal, sería aconsejable aprovechar la misma para ofrecer un concepto claro de los términos: Administración Pública y Sector Público, que eliminase la dispersión y divergencia normativa existente en el ordenamiento jurídico nacional.





En tercer lugar, tratándose de una normativa que busca la integridad pública en todas sus esferas, se advierten escasas novedades o modificaciones en la **normativa reguladora de las administraciones locales**, ámbito este señalado por organismos nacionales e internacionales como especialmente vulnerable, en particular por las amplias facultades que tienen los entes locales en materia urbanística y de contratación pública.

En ocasiones la normativa toma decisiones que afectan al conjunto de la Administración Pública, de la cual sin duda alguna forma parte la Administración Local. Sin embargo, otras partes del texto normativo se ciñen claramente a la Administración General del Estado, sin que la exposición de motivos ni la MAIN aclaren el motivo de constreñir a este concreto sector de la Administración una gran parte de las medidas que se adoptan.

Por ello, el Consejo Fiscal sugiere que, dado que el art. 3 señala dentro del ámbito subjetivo de la ley a la Administración Local, se amplíen las medidas que se adoptan para la Administración General del Estado a éstos, considerando incluidos dentro ese concepto tanto entes locales como provinciales. Todo ello sin perjuicio de las competencias que las Administraciones Autonómicas tienen en su ámbito territorial.

En cuarto lugar, el anteproyecto objeto de presente dictamen se utiliza para trasponer la **Directiva (UE) 2024/1260, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos**, tal y como establece su Disposición Final Octava.

Ahora bien, esta norma comunitaria es materia penal sustantiva de carácter horizontal que desborda el marco de la lucha contra la corrupción, por referirse a diferentes modalidades de esta consecuencia accesoria aplicables a todo ilícito penal que cumpla con las condiciones exigidas en cada uno de ellos.





Debe, además, dejarse constancia de que la aprobación de este texto legal ambicioso puede implicar un proceso que se dilate en el tiempo, y la trasposición de la citada norma comunitaria es absolutamente imprescindible por vencer el plazo el día 26 de noviembre de 2026.

Por todo ello, el Consejo Fiscal sugiere una tramitación legislativa separada de todo lo relativo al decomiso, incluyendo lo atinente a la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, que permitiría un abordaje más sosegado de los complicados aspectos técnicos-jurídicos implicados en la trasposición de la meritada Directiva.

Finalmente, el Consejo Fiscal quiere poner de relieve que se está dejando pasar una oportunidad de primer nivel para realzar y afianzar al **Ministerio Fiscal en la cooperación judicial europea en materia de reconocimiento mutuo de resoluciones de naturaleza patrimonial**.

El Ministerio Fiscal actúa en nuestro país como autoridad referente receptora única de todas las ordenes europeas de investigación, y no solo ello, sino que además las ejecuta si no contienen medidas restrictivas de derechos fundamentales.

Pero se debe además indicar que lo hace con enorme éxito, puesto que el informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas del Consejo de la Unión Europea, de 24 de octubre de 2024, ha reconocido expresamente como buena práctica el modelo español de autoridad única de recepción en el Ministerio Fiscal, destacando su alto nivel de especialización, su capacidad de coordinación a través de la Unidad de Coordinación de Cooperación Jurídica Internacional, y su avanzado grado de digitalización.

En efecto, el Ministerio Fiscal ya actúa como puerta de entrada de la cooperación judicial europea en un ámbito tan relevante como es la obtención de pruebas, siendo así autoridad de ejecución en innumerables cuestiones de





naturaleza económica o patrimonial, entre las cuales se hallan la mayor parte de resoluciones de embargo preventivo y decomiso emitidas bajo el régimen del Reglamento (UE) 2018/1805, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, *sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso*.

En la mayoría de Estados miembros aparece designado el Ministerio Fiscal como autoridad de ejecución de las resoluciones de embargo, en concreto en 17 de los 25 Estados miembros, siendo que en otros dos países (Bélgica y Chipre) las fiscalías figuran como autoridad de recepción.

Con ello como telón de fondo, el modelo europeo que se desprende de la citada Directiva (UE) 2024/1260 no impone una atribución exclusiva de competencias a los organismos de recuperación de activos, sino que responde a una lógica de subsidiariedad y complementariedad, ya que el considerando 23 recoge que «cuando las autoridades competentes no puedan adoptar medidas inmediatas, los Estados miembros deben permitir que los organismos de recuperación de activos adopten dichas medidas», configurando por tanto los organismos de recuperación de activos como órganos de apoyo o auxilio de las autoridades judiciales y fiscales.

Por lo expuesto, el Consejo Fiscal estima que debería articularse un sistema en el que el Ministerio Fiscal desempeñe un papel activo y pasivo (como autoridad de emisión y de ejecución), en la adopción de medidas inmediatas de aseguramiento de bienes en supuestos urgentes de cooperación transfronteriza, con competencias también en la recepción de certificados de embargo y decomiso. El fundamento de dicha postura descansa en la realidad de ser el Ministerio Fiscal la autoridad receptora de las órdenes europeas de investigación en España, así como la autoridad de ejecución en los casos en que no se produce afectación a derechos fundamentales; en la especialización de los fiscales en esa tarea; en la digitalización que existe para su tramitación que permitiría fácilmente adaptar la plataforma CRIS a esta nueva





competencia; y, en fin, en la coordinación que ejerce la UCIF, que permitiría una respuesta unitaria como Estado y mantener una trazabilidad documental. Y es que, si el Ministerio Fiscal recibe todas las órdenes europeas de investigación, muchas solicitudes de información bancaria y patrimonial e incluso resoluciones de embargo preventivo y decomiso, es quien está en mejor posición para la adopción de medidas inmediatas ante el riesgo de desaparición de activos, así como la recepción de certificados de embargo y decomiso.

Es por lo expuesto que el Consejo Fiscal estima adecuado modificar los arts. 142ter, 144.2 y 158 en el sentido de determinar que el Ministerio Fiscal es la autoridad única competente en España para recibir la solicitud de adopción de una medida inmediata de preservación de instrumentos, productos o bienes procedentes de otro Estado miembro; para recibir los certificados de embargo remitidos por las autoridades competentes de otros Estados miembros; y para recibir los certificados de decomiso emitidos por las autoridades competentes de otros Estados miembros.

4.2 Análisis del anteproyecto

Exposición de motivos

La Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, *por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa*, recoge que las exposiciones de motivos han de «evitar[án] las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas». El Consejo Fiscal estima que la exposición de motivos del APLO, en su parte introductoria, realiza ciertas aseveraciones calificables de laudatorias, cuya supresión del texto legal es sugerida.





La exposición de motivos del anteproyecto deja claro que la presente Ley Orgánica sirve de impulso del Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción. Es cierto que el anteproyecto desarrolla dicho plan a lo largo de su articulado, no obstante lo cual, el Consejo Fiscal considera que se debería mencionar una medida importante que ya fue adoptada con anterioridad, y que se realiza en el componente 8.2 del referido Plan. Dicha medida consistió en el dictado del 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*, disponiendo la creación de una plaza de Fiscal de Sala de Delitos Económicos y una plaza de Fiscal de Sala de Delitos Contra la Administración Pública.

Así mismo, el Consejo Fiscal advierte ciertos errores a destacar en la redacción de la parte expositiva del texto normativo. Se dice literalmente: «En materia de decomisos, se modifica el artículo 127 del Código Penal para adaptar el decomiso directo a la Directiva 2024/1260. Se elimina la referencia al carácter doloso del delito, permitiendo el decomiso también en casos de imprudencia». Dicha aseveración no es del todo correcta, puesto que el apartado segundo del art. 127 CP ya permite en la actualidad el decomiso para delitos imprudentes, si bien con la limitación de que han de ser ilícitos penales con pena aparejada superior al año de duración. Por tanto, resultaría más acertada la redacción contenida en la MAIN de que «se elimina el término doloso en el primer apartado, y en correlación el apartado segundo del precepto para delitos imprudentes, con el fin de adaptar el precepto a la Directiva 2024/1260, que no distingue en los delitos a los que se puede imponer el decomiso su carácter doloso o imprudente».

A mayor abundamiento, el Consejo Fiscal considera que, al justificarse la reforma del artículo 127ter CP se comete una equivocación en la exposición de motivos, puesto que se indica que obedece a la trasposición del art. 15.1 b) cuando en realidad debería decir art. 15.1 d), de la Directiva 2024/1260. Así mismo, se recoge: «También se contemplan el fallecimiento del acusado y la





expiración del plazo de prescripción inferior a quince años tras la incoación del proceso», pareciendo deducirse que son modificaciones operadas por el APLO. No obstante, el fallecimiento ya se recoge en el redactado del texto vigente, y por lo que se refiere a la prescripción, esta no se recoge expresamente en la nueva regulación, puesto que el APLO se refiere de forma genérica a la extinción de la responsabilidad criminal.

TÍTULO PRELIMINAR. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto

El artículo 1 del APLO establece como objeto de la norma «regular los fundamentos de un sistema de integridad pública enfocado en la prevención, detección y lucha contra la corrupción y el fraude en el sector público, llevar a cabo el fortalecimiento institucional necesario para la eficacia y eficiencia de las medidas que aquí se adoptan y reformar diversas leyes para implementar el Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción, dotándolo de eficacia normativa y de mecanismos de control y evaluación».

Siendo loable el objeto de la norma propuesta, el Consejo Fiscal considera que la redacción del precepto debería redactarse ser otra, que evitase fórmulas programáticas, tal y como recomiendan las Directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

Artículo 2. Objetivos generales

En el artículo 2 se enumeran los objetivos generales de la ley como sistema de integridad pública enfocado en la prevención, detección y lucha contra la corrupción y el fraude en el sector público.

Entre los objetivos generales se encuentra la sensibilización de la ciudadanía y la formación del personal del sector público en valores de integridad y de





rechazo a la corrupción, el fortalecimiento del marco institucional, la creación de la Agencia Independiente de Integridad Pública, la evaluación continua de las políticas públicas y la utilización de instrumentos tecnológicos avanzados para la detección temprana de riesgos.

El Consejo Fiscal considera que los objetivos generales planteados deberían completarse con la formulación de algún otro relativo a la investigación y persecución de la corrupción y el fraude, toda vez que no existe ninguna referencia a ello entre los objetivos señalados, si bien el enfoque de la norma comprende tanto la prevención y detección como la lucha contra la corrupción y el fraude, proponiéndose la reforma, a estos efectos, entre otras leyes, del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Artículo 3. Ámbito subjetivo

La delimitación del ámbito subjetivo de aplicación de la ley propuesta se recoge en el artículo 3 y viene referido a:

- 1. El Gobierno y la Administración General del Estado, el Gobierno y las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.*
- 2. Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.*
- 3. Los organismos autónomos, las agencias, las entidades públicas empresariales, los consorcios, los fondos sin personalidad jurídica y las autoridades administrativas independientes. Asimismo, se aplicará a las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público.*





4. *Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia adscritas a cualquiera de las Administraciones Públicas, incluidas las Universidades públicas y las entidades vinculadas o dependientes de ellas.*
5. *Las corporaciones de Derecho Público y las federaciones deportivas, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.*
6. *Los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, quedarán sujetos a las normas dispuestas en esta Ley que específicamente se refieran a los mismos.*

En primer lugar, debe ponerse de manifiesto que el texto propuesto incluye las tradicionales Administraciones Públicas de carácter territorial (la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades y Ciudades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local), otras que conforman el Sector Público, y, además, otras entidades distintas de las anteriores y que no forman parte del Sector Público, como son las corporaciones de Derecho Público, las federaciones deportivas (en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo), y los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores (pero solamente en cuanto a las disposiciones que específicamente se refieran a los mismos).

Al respecto, cabe recordar, como ha quedado expuesto *supra*, que los conceptos Administración Pública y Sector Público no resultan unívocos y las definiciones contenidas en distintas normas son solo parcialmente coincidentes.

En este sentido, la Consulta FGE núm. 3/2024, de 16 de mayo, *sobre el concepto penal de patrimonio público del artículo 433 ter CP* indica que «según la RAE, la Administración pública constituye el “conjunto de órganos y entidades que, encuadrados en el gobierno estatal, autonómico o local, sirven con objetividad los intereses generales ejecutando las leyes y prestando los servicios públicos correspondientes”».





Como se ha indicado con anterioridad, con arreglo al art. 2.3 LRJSP, y así mismo, conforme al art. 2.3 LPACAP, tienen la consideración de Administraciones Públicas: la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local, los organismos públicos y cualesquiera otros organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas. Por el contrario, no tienen esa consideración, a pesar de formar parte del Sector Público institucional, las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas ni las universidades públicas.

Pero también son numerosas las leyes administrativas que ofrecen una definición distinta del concepto que nos hallamos examinando, como ha quedado recogido con anterioridad en el cuerpo del presente dictamen.

El Consejo Fiscal considera que una norma con vocación integral, como es el APLO objeto de informe, debe procurar la mayor coherencia posible, tanto interna, esto es, entre sus diferentes partes, como externa, es decir, con las principales normas del ordenamiento jurídico donde se definen dichos conceptos. Por ello, se sugiere una revisión del contenido del artículo 3 que permita precisar a qué se refiere cuando se habla de Administración Pública y cuando se habla de Sector Público, acompasando ello con el resto del texto legal.

Señalado lo anterior, los párrafos 1 a 4 del artículo 3 recogen las entidades que componen el sector público de acuerdo con el precitado artículo 2 LRJSP, pero con una sistemática diferente a la seguida en esta norma, desconociéndose las razones para ello. El Consejo Fiscal sugiere que, en aras a la armonización del conjunto del ordenamiento jurídico español, se siga el mismo orden en todas las normas vigentes.

En segundo lugar, en el apartado segundo del mismo art. 3 se hace mención a las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas colaboradoras con la





Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, pero no así a sus centros mancomunados, a pesar de ser todas ellas entidades que, conforme al artículo 2.2 h) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*, también forman parte del sector público institucional estatal. Ni la exposición de motivos ni la MAIN contienen indicación alguna que permita conocer los motivos de la exclusión. En este punto, el Consejo Fiscal, tomando en consideración el carácter integral de la norma propuesta, entiende que su inclusión estaría plenamente justificada.

En tercer lugar, en los párrafos 5 y 6 se incluyen entes que no forman parte del Sector Público, como son las corporaciones de Derecho Público y las federaciones deportivas, en lo relativo a sus actividades sujetas a derecho administrativo, y los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, pero solamente en cuanto a las disposiciones que específicamente se refieran a los mismos. Ni la MAIN ni la exposición de motivos explican las consideraciones tenidas en cuenta para incluir dichos entes en el texto. No obstante, el Consejo Fiscal considera que dicha inclusión, desde la perspectiva de los fines perseguidos por la norma, está justificada.

LIBRO I. DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

TÍTULO I. MEDIDAS GENERALES DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

CAPÍTULO I. Consolidación de una cultura de integridad

Artículo 4. Marco estratégico de integridad y lucha contra la corrupción

El apartado primero del artículo 4 establece que «cada Administración Pública impulsará un marco estratégico de integridad y lucha contra la corrupción que se actualizará y evaluará periódicamente».





Al respecto, el Consejo Fiscal reitera la importancia de la precisión terminológica que garantice, asimismo, la seguridad jurídica. Por ello, se sugiere que el vago concepto «impulsará» se sustituya por un término más concreto como es el de «adoptará».

Igualmente, la expresión «Administración Pública» parece referirse aquí al Sector Público en general, atendiendo a la vocación de generalidad de la norma proyectada, que se perdería si se limitara a las Administraciones Públicas en el sentido estricto de la LRJSP. Lo que parece en cualquier caso evidente es que no se incluyen los entes comprendidos en los párrafos 5 y 6 del artículo 3, por no formar parte del Sector Público en ningún caso. Sea como fuere, el Consejo Fiscal entiende que el texto debería ser revisado para determinar exactamente las tipologías de entes a los que este párrafo pretende vincular, máxime si se tiene en cuenta que la propia exposición de motivos, al referirse a esta previsión de consolidación de una cultura de integridad, se refiere a «las distintas Administraciones Públicas».

Por otro lado, cabría esperar un mayor grado de detalle en cuanto a qué deba entenderse por «marco estratégico», y si dicho concepto es o no coincidente con el utilizado en el apartado 2 (planes de acción) para la Administración General del Estado.

En cuanto al apartado segundo del artículo 4, en él se prevé que «el Consejo de Ministros aprobará los planes de acción de lucha contra el fraude y la corrupción de la Administración General del Estado, a propuesta de la persona titular de la Agencia Independiente de Integridad Pública». El día 2 de diciembre de 2025, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo provisional sobre la Directiva de lucha contra la corrupción, siendo inminente su adopción formal. En dicha Directiva se exige a los Estados miembros que adopten y publiquen una estrategia nacional para prevenir y combatir la corrupción, en cuya elaboración se alienta a que participen la sociedad civil, los





organismos o unidades anticorrupción, expertos independientes, investigadores y otras partes interesadas. Sin embargo, lo que el APLO contempla no es exactamente una estrategia nacional, por lo que habría que tratar de garantizar su plena compatibilidad con las previsiones de la Directiva.

Finalmente, el Consejo Fiscal quiere reseñar que mientras el apartado primero determina la necesidad de un marco estratégico de integridad y lucha contra la corrupción para toda Administración Pública, en su apartado segundo los planes de acción de lucha contra el fraude y la corrupción se limitan a la Administración General del Estado. El Consejo Fiscal sugiere, como se expuso *supra*, que las medidas contra la corrupción deberían abrazar a toda la Administración Pública, lo cual sin duda alguna engloba a la Administración Local, sin perjuicio de la normativa autonómica en esta misma materia.

Artículo 5. Encuesta sobre percepción de la corrupción

El artículo 5 proyecta que, con carácter anual, el Centro de Investigaciones Sociológicas (en adelante, CIS), en colaboración con el Foro de Gobierno Abierto, programe, diseñe y desarrolle una encuesta que permita elaborar un estudio sobre percepción social de la corrupción, cuyos resultados se presentarán ante las Cortes Generales.

La exposición de motivos indica que la finalidad no es otra que la consolidación de una cultura de integridad, pareciendo evidente que dar a conocer la percepción social sobre el problema ayuda a visibilizarlo.

Además, este precepto sigue la línea marcada por el art. 21 a) de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la lucha contra la corrupción, por la que se sustituye la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del*





Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2023)0234 – C9-0162/2023 – 2023/0135 (COD)).

Por todo lo expuesto, nada objeta el Consejo Fiscal a dicha previsión normativa.

Artículo 6. Campañas institucionales de lucha contra el fraude y la corrupción

El artículo 6 deja fijado que «se fomentará la formación, conocimiento, difusión e información sobre las medidas de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción. En particular, se desarrollará, con carácter anual en el caso del sector público estatal, una campaña institucional de sensibilización, prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, con el fin de generar conciencia sobre el problema de la corrupción en la vida pública y sus efectos concretos sobre los derechos de las personas, la economía, la gestión y asignación de los recursos de la Hacienda Pública y la confianza ciudadana, así como con el fin de favorecer un mayor conocimiento de los mecanismos de prevención, alerta y denuncia».

El precepto supone una respuesta a lo señalado en la MAIN como la necesidad de «apostar por mecanismos ante la identificación de una baja preocupación general por la cultura institucional y ciudadana de integridad, con escasa formación en ética pública, limitada participación ciudadana en el control de lo público y ausencia de herramientas sistemáticas para medir la percepción social de la corrupción. Estos déficits afectan la confianza en las instituciones y dificultan la construcción de un entorno administrativo y social intolerante a las prácticas corruptas».

Además, lo establecido en este artículo cumpliría con las medidas que se recogen en el art. 21 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la lucha contra la corrupción, por la que se sustituye la*





Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2023)0234 – C9-0162/2023 – 2023/0135 (COD)).

No obstante lo expuesto, la impersonal redacción que recoge el artículo 6 puede generar disfunciones en la práctica y, para evitarlo, el Consejo Fiscal sugiere que se indique expresamente qué organismo u organismos son los encargados de realizar ese tipo de campañas institucionales.

CAPÍTULO II. Medidas en materia de integridad

Artículo 7. Medidas generales y ámbito de aplicación

El artículo 7.1 establece las medidas generales en materia de integridad que deberán tener todas las Administraciones Públicas, a saber, procedimientos de diligencia debida y mapas de riesgos de integridad, corrupción y fraude, que permitan anticipar conductas irregulares, reforzar los controles internos y garantizar la rendición de cuentas. Estas medidas tendrán un tratamiento específico en los artículos 8 a 10 del APLO, pero procede destacarse por parte del Consejo Fiscal que no se incluye en este artículo de presentación la medida recogida en el art. 10, y, por lo tanto, se sugiere que pueda replantearse su inclusión.

Por lo que respecta a la cuestión terminológica, la expresión «Administraciones Públicas» en este caso parece referirse en realidad a «Sector Público» en general, máxime cuando el encabezamiento del artículo 8, que recoge una de las medidas generales -la de diligencia debida- se refiere a «Sector Público Estatal», y el párrafo segundo del mismo precepto a «ámbito administrativo, institucional y empresarial» de cada Departamento ministerial. En igual sentido, el artículo 9, relativo a los mapas de riesgo, otra de las medidas generales,





utiliza el término de «Sector Público Estatal». E igualmente el artículo 10 hace uso de la terminología «las entidades públicas pertenecientes al sector público estatal empresarial y fundacional». En atención a lo expuesto, el Consejo Fiscal sugiere que se modifique el término «Administraciones Públicas» por «Sector Público».

Así mismo, en línea con lo expuesto en el apartado de consideraciones previas, el Consejo Fiscal considera que las medidas generales deberían ser de aplicación al conjunto de Administraciones Públicas, y no solo a Administración General del Estado. Consecuentemente, se aconseja no ceñir a la Administración Estatal, incluyendo expresamente la Administración Local. En el caso de la Administración Autonómica, se deberá estar a lo dispuesto en su normativa propia.

El segundo párrafo de este apartado primero indica que los mapas de riesgo deberán identificar específicamente los riesgos asociados a la gestión indirecta o externalizada de servicios públicos esenciales, atendiendo a su relevancia para el interés general y al impacto de su adecuada prestación, analizándose los riesgos derivados de la concentración del mercado, del uso de operadores dominantes, de la dependencia tecnológica o de información.

El Consejo Fiscal valora positivamente esta propuesta, si bien, considera necesario subrayar que lo más relevante en materia de externalización radica en la determinación de cuándo está realmente justificada. Por ello, sugiere la posibilidad de reforzar la exigencia de motivar la necesidad de externalización, regulando con cierto grado de detalle los criterios a valorar para determinarla, y reforzar los controles sobre estas decisiones.

Finalmente, el apartado segundo de este mismo artículo 7 señala a las personas con condición de alto cargo de la Administración General del Estado y de sus entidades del sector público institucional como las responsables de la





aplicación de las medidas reguladas en este capítulo II en el ámbito de la Administración General del Estado.

El Consejo Fiscal considera que debería hacerse idéntica mención para la Administración Local, es decir, quien será el responsable de la aplicación de las medidas reguladas en este Capítulo. Para el caso de las Comunidades Autónomas se deberá estar a su regulación interna.

Artículo 8. Diligencia debida en la actuación del sector público estatal

El precepto define en primer lugar el concepto de diligencia debida en la actuación pública como «el proceso continuo y sistemático para identificar, evaluar, prevenir, mitigar y reportar riesgos de fraude o corrupción mediante la documentación, registro y evaluación de los procedimientos contemplados en este artículo».

Su apartado segundo atribuye a la persona titular de la Subsecretaría de cada Departamento ministerial la coordinación de estos procedimientos para todo su ámbito administrativo, institucional y empresarial, así como, su registro en un sistema de información en los términos que se regulen mediante orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda.

El contenido mínimo de estos procedimientos de diligencia debida se encuentra en el apartado tercero y entre este destaca la exigencia de establecer el «procedimiento que deba seguirse en los supuestos de que se detecte un posible fraude, o su sospecha fundada, que contemplará la posibilidad de suspender el procedimiento afectado, a notificación de tal circunstancia en el más breve plazo posible a las personas o entidades implicadas en la realización de las actuaciones y la revisión de todos los actos que hayan podido estar afectados por el mismo y, en su caso, la apertura de un expediente informativo, la incoación de un expediente disciplinario o la denuncia ante el Ministerio Fiscal cuando fuera procedente» [art. 8.3.f) APLO].





El Consejo Fiscal sugiere, por su particular relevancia para, en su caso, la posterior persecución penal, que en este apartado del artículo 8 se haga expresa referencia a la necesidad de definir el procedimiento a seguir en los supuestos en los que se detecte un posible fraude.

Por último, el apartado cuarto exige una revisión anual de las medidas de diligencia debida por parte de la inspección de servicios del departamento correspondiente.

Artículo 9. Mapas de riesgo de fraude o corrupción en el sector público estatal

El artículo 9 contiene los elementos mínimos con los que debe contar un mapa de riesgo de fraude o corrupción en el sector público estatal. Estos se integrarán en la documentación de los procedimientos de diligencia debida y deberán registrarse en un sistema de información en los términos que se regulen mediante una orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda. La Intervención General de la Administración General del Estado podrá emitir guías para su elaboración. Estos mapas serán evaluables anualmente por la inspección de los servicios del departamento correspondiente.

Nuevamente el Consejo Fiscal estima que esta medida general no debería quedar ceñida al ámbito estatal, debiendo aplicarse también a la Administración Local, entendida como entes locales y provinciales, en aras a conseguir una prevención, detección y lucha contra la corrupción integral en todo el Estado para todos los entes públicos, incluyendo recomendaciones para las Comunidades Autónomas.

La exposición de motivos hace hincapié en que «En estos mapas se deberán identificar los riesgos asociados a la externalización o privatización de servicios públicos esenciales, pues su impacto directo en derechos y recursos públicos





puede incrementar riesgos de integridad, especialmente cuando existe asimetría informativa, dependencia del proveedor o proveedora, opacidad contractual o concentración del mercado. En su extremo, se trata de una forma de corrupción institucional que tiene un importe enorme en la ciudadanía, al sufrirlo de forma directa».

Pues bien, esos servicios se prestan tanto a nivel estatal como a nivel local, por diputaciones provinciales y ayuntamientos, por lo que la justificación de su implantación a nivel estatal es igualmente extrapolable al resto de niveles de la Administración, con pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas y a la autonomía local.

Artículo 10. Refuerzo del control interno en el sector público estatal

El artículo 10 refuerza el control interno en el sector público estatal empresarial y fundacional al exigir que cuenten con «una unidad específica de auditoría interna que actuará con total independencia funcional y orgánica de las unidades encargadas de la gestión».

Al respecto, la exposición de motivos manifiesta que «el capítulo cierra con un refuerzo del control interno en el sector público empresarial y fundacional, donde no existe un control previo análogo al del sector público administrativo y el control interno se lleva a cabo por unidades con un cierto estatus de independencia, integradas y dependientes de la dirección de la entidad. Se incorpora en esta ley, por una parte, que las entidades pertenecientes a estos sectores deberán contar necesariamente en su estructura con una unidad de control interno, y por otra, que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) como órgano de control interno del Estado, determinará qué aspectos fundamentales para la prevención del fraude y la corrupción deben quedar necesariamente cubiertos por las unidades de control interno de estas entidades. Un refuerzo del control que permitirá compatibilizar las exigencias de los sectores empresarial y fundacional que les son propias, impulsando la





coherencia en cuanto a los ámbitos materiales que deben quedar cubiertos, pero manteniendo la integración y dependencia de la dirección de las entidades de las unidades de control interno. De esta forma, se podrá contar con un mapa de situación completo de todo el sector público estatal».

El Consejo Fiscal valora positivamente esta medida de refuerzo del control interno en el sector público estatal, sugiriendo que se extienda al ámbito local y que se recomiende o invite a su implantación en el ámbito autonómico.

TÍTULO II. MEDIDAS ESPECÍFICAS DE PREVENCIÓN DEL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

CAPÍTULO I. Transparencia y control en el ámbito empresarial

Artículo 11. Modificación del Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio

El artículo 11 propone la modificación de los artículos 18.1 y 22.2 del Código de Comercio, con la finalidad de, respectivamente, admitir como documento inscribible en el Registro Mercantil al documento privado con firma electrónica cualificada e instaurar en el mentado Registro una sección específica de Libro registro de socios en el que se harán constar las titularidades y cargas de las participaciones sociales.

Según la MAIN, con la reforma propuesta se persigue «lograr la transparencia deseada en la contratación sobre participaciones sociales, estableciendo la obligatoriedad de inscripción de las participaciones en el Registro Mercantil, así como la exigencia de la presentación actualizada en formato electrónico del libro de socios. Una vez establecido un sistema riguroso de trazabilidad de las titularidades, se introduce más flexibilidad con relación a la adquisición por la sociedad de sus propias acciones o participaciones, permitiendo las adquisiciones derivativas».





Por su parte, la exposición de motivos resulta clarificadora al exponer las razones que motivan esta propuesta de reforma, toda vez que, en la actualidad, en nuestro ordenamiento jurídico, «las participaciones sociales de las sociedades de responsabilidad limitada no se inscriben individualmente en el Registro Mercantil. La propiedad de las mismas se refleja en el libro registro de socios, custodiado por la propia sociedad, sin publicidad registral externa. Esta situación genera problemas de falta de transparencia; dificultad para embargar o pignorar participaciones por deudas del socio; y obstáculos para verificar la propiedad efectiva de las participaciones, esto es, de la titularidad real de la sociedad. [...] Como complemento a esta regulación, se considera igualmente prioritario hacer obligatoria la inscripción de las participaciones sociales y extenderla a los embargos, prenda y demás garantías constituidas y a las transmisiones inferiores a aquel umbral, que siguen siendo opacas. El reflejo en el Libro registro de socios de la sociedad, bajo la llevanza del administrador de la compañía, no tiene fehadencia alguna, puede ser alterado y no produce efecto alguno respecto de terceros, al no ser un registro público.

De aquí que se considere necesario introducir en nuestro sistema jurídico la obligatoriedad de inscripción de las participaciones en el Registro Mercantil, así como la exigencia de la presentación actualizada en formato electrónico del libro registro de socios [...] Esta es la solución adaptada en diversos países europeos, que han introducido en su ordenamiento jurídico mecanismos reforzados de registro y transparencia societaria, como ocurre en Francia, Italia, Reino Unido o Alemania.

Por otra parte, el libro registro de socios, al acceder al Registro Mercantil, deja de ser un libro interno, potenciándose su carácter electrónico y público, articulándose en aras de la transparencia y de un mayor control público un sistema de registro digital, seguro y actualizado, con acceso autorizado para entidades públicas y personas con interés legítimo, garantizando la trazabilidad y publicidad de la titularidad. La integración de los titulares reales y la





interoperabilidad del Registro Mercantil con sistemas de prevención mejorará el control sobre el tráfico societario y financiero.

Por otra parte, la modificación que se propone en materia formal constituye el desarrollo natural de la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de determinadas Directivas de la Unión Europea en relación, en lo que aquí afecta, a la digitalización de actuaciones notariales y registrales. El carácter estandarizado de una gran parte de la documentación relativa a las sociedades en el moderno tráfico mercantil permite aprovechar plenamente las posibilidades tecnológicas, con el consiguiente ahorro de costes y rapidez en la tramitación».

El Consejo Fiscal sugiere que se replantee la adopción del conjunto de medidas anteriormente reseñadas. Tras la lectura de los motivos que justifican la reforma legal, se estima un gran avance el hecho de que accedan al Registro Mercantil las operaciones relacionadas con participaciones sociales, así como la digitalización del Libro registro de socios con acceso al Registro Mercantil, puesto que ambas son medidas que dotan de publicidad actos y documentos que se podían hallar sumidos en la esfera privada de la sociedad y por tanto fácilmente dados a la opacidad.

Ahora bien, permitir que un documento privado tenga acceso al Registro Mercantil es una medida que podría tener consecuencias indeseadas opuestas a las finalidades del APLO. Un documento privado únicamente reflejará lo que las partes quieran que refleje, pero no quién ostenta en realidad la condición de socio y la titularidad real de la participación, información esta de gran valor para combatir el fraude y la corrupción. Una de las maneras -quizá no la única- en que pueden quedar garantizados ambos aspectos es con la obligatoriedad de escritura pública para todo negocio jurídico relacionado con las participaciones sociales. La imposición de la escritura pública implica que el Notario tenga que acreditar quien ostenta realmente la condición de socio y quien la de titular de las participaciones sociales, lo que permite visualizar la trazabilidad del tracto





sucesivo en la transmisión de dichas participaciones sociales, ya que toda esa información accede al Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado, y de ahí a la Base de Datos de Titularidad Real, y se puede consultar esa información por las autoridades judiciales y administrativas encargadas de la persecución de la corrupción.

Así las cosas, ya el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), tras la evaluación efectuada a España en mayo de 2014, afirmó que «la información sobre la titularidad real de las sociedades españolas está a disposición de las autoridades competentes con facilidad y rapidez a través del Índice Único Informatizado del Consejo General de Notariado. Las medidas adoptadas por España para gestionar y permitir el acceso a la información constituyen un ejemplo de buenas prácticas para otros países».

En su nueva evaluación de diciembre de 2019 el GAFI señaló como una de las acciones a ejecutar por parte de España la mejora e incremento de los controles de blanqueo de capitales aplicados por el sector bancario y los notarios.

Consecuentemente, el Consejo Fiscal estima que debería replantearse en la reforma legal la posibilidad de realizar cualquier tipo de negocio jurídico mercantil de participaciones sociales a través de documento privado y mantenerse la necesidad de escritura pública, con la consecuente modificación del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital*, tal y como se analizará al tratar la modificación del APLO sobre dicho texto normativo.

Las dos medidas -transmisión documentada en escritura pública por un lado, y obligatoriedad de inscripción de las participaciones en el Registro Mercantil, así como la exigencia de la presentación actualizada en formato electrónico del libro de socios, por otra- no son incompatibles entre sí, y el mantenimiento de una y la inclusión de la otra pueden suponer un refuerzo de las posibilidades de





conocimiento de las titularidades verdaderas de las participaciones sociales, lo que constituye un elemento básico de lucha contra la corrupción y el blanqueo de capitales.

El Consejo Fiscal sugiere la posibilidad de que se incluya un nuevo precepto que obligue al Registro Mercantil, cuando proceda a la inscripción de una escritura pública de venta de participaciones sociales otorgada en el extranjero, a su comunicación al Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado, a los efectos de su posible inscripción, con la finalidad de lograr una uniformidad de información en ambos registros, manteniendo el tracto sucesivo íntegro ya existente en esta última base de datos.

Artículo 12. Modificación del Reglamento del Registro Mercantil aprobado por Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio

El artículo 12 proyecta la modificación del Reglamento del Registro Mercantil, concretamente de su artículo 326.1 al que añade un apartado sexto, en virtud del cual, en la hoja abierta a cada entidad se inscribirán «las sanciones pecuniarias administrativas, la prohibición de obtener subvenciones públicas y las resoluciones judiciales de suspensión, inhabilitación o prohibición para contratar con Administraciones Públicas como consecuencia de la condena firme por delitos contra la Administración Pública, corrupción en los negocios de la empresa o de su titular real».

Lo primero que se debe tener en cuenta es la terminología utilizada, la cual es inexacta. El Consejo Fiscal sugiere modificar «Administraciones Públicas» por «Sector Público» en consonancia con el usado en el Código Penal, al margen de que el art. 71 de la Ley de Contratos del Sector Público se refiere a las «entidades previstas en el artículo 3» como las que conforman ese Sector Público. A mayor abundamiento cabe decir que la acepción correcta es Sector Público porque la prohibición de contratar, tanto penal como administrativa -





puede tener esa doble naturaleza-, ha de ser necesariamente con todo el Sector Público en su integridad.

Dejando ello asentado, tal y como indica la MAIN, «se considera así pertinente utilizar la infraestructura del registro mercantil, dada su implantación, gratuidad, libre acceso y facilidad de consulta. Se favorece la transparencia y control de legalidad en la contratación con la Administración Pública, lo que a su vez es un instrumento de lucha contra la corrupción. La inscripción se llevaría a cabo tanto respecto a empresas inhabilitadas penalmente para contratar con Administraciones públicas, como respecto a las sancionadas por contravención de la legislación sobre contratación con Administraciones públicas».

En este punto, el Consejo Fiscal comparte las razones del prelegislador para optar por la inscripción de las prohibiciones de contratar con el sector público en el Registro Mercantil, si bien, ha de recordarse que ya deben inscribirse obligatoriamente en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público. En cualquier caso, debería evitarse que se produjeran contradicciones entre Registros Públicos. Para ello bastaría con establecer en el Registro Mercantil algún tipo de vínculo con dicho Registro Oficial, o encargar a los responsables del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público la comunicación de la prohibición al Registro Mercantil. En cualquier caso, la redacción propuesta adolece de cierta imprecisión, por lo que el Consejo Fiscal considera que se debe valorar la posibilidad de reformularla para evitar disfunciones en la práctica.

Al margen de ello, la condena por un delito puede dar lugar a la imposición de una prohibición de contratar con el sector público de dos formas distintas, que hay que diferenciar claramente:

- Por un lado, la prohibición de contratar puede ser impuesta, cuando concurren los requisitos dispuestos para ello en el Código Penal, como pena principal o accesoria en la propia sentencia condenatoria, que debe determinar





el alcance y duración concreta de dicha pena. Para garantizar sus efectos, la pena debe ser comunicada al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, en aras a su inscripción en el mismo.

- Por otro lado, hay supuestos en los que el mero hecho de haber sido condenado penalmente habilita a la Administración para imponer una prohibición de contratar de naturaleza administrativa. Esto es, dicha prohibición es administrativa, no penal, aunque su presupuesto de hecho es que exista una condena penal. A estos supuestos se refiere el artículo 71.1 a) de la Ley de Contratos del Sector Público, el cual obliga a imponer una prohibición administrativa de contratar con el sector público en dos casos, a saber:

a) Personas condenadas en sentencia firme por alguno de los delitos incluidos en el listado indicado por el propio precepto: 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.

b) Personas condenadas en sentencia firme por cualquier delito a quienes se haya impuesto una pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio industria o comercio.

En estos casos, el alcance y duración de la prohibición administrativa de contratar deberá determinarse mediante procedimiento instruido al efecto por «el Ministro de Hacienda y Función Pública previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado» (art. 72.3 LCSP).

La prohibición administrativa también resulta de aplicación, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 71.1 a) LCSP, a las personas jurídicas declaradas penalmente responsables e incluso a aquellas cuyos





administradores o representantes, de hecho o de derecho, lo hubieren sido, en tanto subsista su cargo o representación y hasta su cese (véase al respecto el Informe nº 26/19, de 21 de octubre de la la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado - *Prohibición de contratar art. 71.1, a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Condena por malversación y prevaricación del administrador de sociedad mercantil. Alcance y extensión de la misma a la persona jurídica*).

Cabe asimismo mencionar que, conforme al párrafo 3 del art. 71 LCSP, tales prohibiciones administrativas de contratar afectarán también a aquellas empresas de las que, por razón de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son continuación o que derivan, por transformación, fusión o sucesión, de otras empresas en las que hubiesen concurrido aquellas (véase al respecto el Informe 54/24, de 3 de julio de 2025, de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado).

Pero es que, además, una prohibición de contratar con el sector público puede resultar impuesta administrativamente en determinados supuestos absolutamente ajenos al marco de una condena penal.

Por todo ello, cabe afirmar que el tenor literal del precepto proyectado suscita dudas de índole terminológica, alguna de ellas con efectos materiales relevantes. Es cierto que la MAIN recoge que «La inscripción se llevaría a cabo tanto respecto a empresas inhabilitadas penalmente para contratar con Administraciones públicas, como respecto a las sancionadas por contravención de la legislación sobre contratación con Administraciones públicas», por lo que podría parecer que incluye tanto sanciones penales como administrativas, pero la disposición normativa no resulta clara y, en todo caso, parte de la premisa de existencia de una sentencia condenatoria dictada en el orden jurisdiccional penal.





El Consejo Fiscal sugiere que se modifique el precepto en el sentido de permitir el acceso al Registro Mercantil, así como al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, de cualquier tipo de prohibición de contratar con el Sector Público, ya sea como pena principal o accesoria dictada sentencia firme, ya sea como sanción administrativa acordada a partir de una condena penal firme, ya sea como sanción administrativa autónoma sin previa condena.

Además de lo expuesto, se ha de destacar que el precepto limita las prohibiciones inscribibles a las que recaigan por delitos contra la Administración Pública y corrupción en los negocios, algo que es sumamente restrictivo y sin razón aparente que lo justifique, puesto que el listado de delitos contenido en el referido artículo 71.1 a) LCSP es considerablemente más amplio. Además, la prohibición de contratar figura en el Código Penal anudada como pena principal a otros delitos además de esos (*v.gr.* el art. 310 bis -delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social cometidos por persona jurídica- y el art. 262.1 CP -alteración de precios en concursos y subastas públicas-). Y olvida, por ende, que la inhabilitación especial para contratar con el sector público, que, como se ha dicho, figura como pena principal prevista en diversos tipos penales específicos, podría ser además impuesta como pena accesoria en otros tipos delictivos distintos de aquéllos.

Finalmente, la referencia al delito de corrupción de los negocios en la empresa es incorrecta puesto que, con independencia de que pudiera imponerse como pena accesoria, la prohibición sólo figura como pena principal -para personas físicas- en uno de los tipos de la Sección 4ª del capítulo XI del Título XIII del Código Penal, que es el 286 ter, de corrupción en las actividades económicas internacionales.

Por todo ello, el Consejo Fiscal sugiere dotar de una nueva redacción al art. 12 del APLO, en el sentido de ampliar el elenco de delitos respecto de los que, por llevar aparejada la pena o sanción administrativa de prohibición de contratación con el Sector Público, la misma ha de tener acceso al Registro Mercantil.





A mayores, el Consejo Fiscal estima que hay otro tipo de penas semejantes a la expuesta que deberían tener acceso al Registro Mercantil, a los fines de dotarlas de publicidad. La pena de inhabilitación especial regulada en el art. 45 CP y las penas imponibles a las personas jurídicas recogidas en los apartados b), c), d), e) y g) del apartado séptimo del art. 33 CP, también deberían ser inscribibles en el Registro Mercantil por las mismas razones que justifican la inclusión de la prohibición de contratar con el Sector Público, máxime cuando en este caso no hay registro alternativo en que puedan ser inscritas.

Artículo 13. Modificación del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital

El artículo 13 plantea la modificación de preceptos de la Ley de sociedades de capital que se encuentran relacionados con la reforma objeto de informe, con la finalidad de adaptarlos a ella «en materia de unipersonalidad, convocatoria de juntas, asistencia y actas, así como en relación con los acuerdos de aumentos y reducción de capital», como establece la MAIN.

Para ello se modifican los artículos 13, 34, 104 a 112, 132, 133, 140, 179, 182, 202, 203, 314, 315, 360, 395 y 396 y se incluye una nueva sección 7ª del capítulo III del Título VIII dedicada a la inscripción de la reducción de capital, que comprende los artículos 342.bis y 342.ter.

De todo el elenco de preceptos modificados se ha de destacar la previsión del **art. 13**, que se modifica para recoger que la sociedad limitada no podrá inscribir su situación de unipersonalidad hasta que no se haya hecho constar en la sección especial la transmisión de las participaciones de la que proviene.

Se modifican diferentes preceptos para introducir la necesidad de que el Libro de socios se registre en formato electrónico, siendo que ese libro registro ha de





llevarse en la sección especial de Libro de socios del Registro Mercantil, que tendrá acceso gratuito con ciertos requisitos. A tal efecto se modifica el **art. 34** y el art. 104.

Precisamente en el **art. 104** se dispone, en el apartado cuarto: «La condición de socio solo podrá ser reconocida respecto de quien figure como titular inscrito en el libro de la sección especial del Registro Mercantil. La sociedad, las Administraciones Públicas y cualquier tercero solo reputarán socio a quien conste en dicho Registro».

El **art. 105** torna a utilizar dicha acepción de «Administraciones Públicas». El Consejo Fiscal estima en este punto que, en atención al contexto, parece que el término se utiliza de manera correcta, es decir, se habla de Administraciones Públicas en su sentido estricto.

Se reforma el **art. 106** a los fines de que la transmisión de las participaciones sociales mediante documento privado se realice con firma electrónica y se inscriba en el Registro Mercantil.

El Consejo Fiscal sugiere un replanteamiento de esta previsión normativa. Sin perjuicio de la oportunidad, e incluso conveniencia, de exigir el requisito de la inscripción en el Registro Mercantil, lo que el Consejo Fiscal valora positivamente, debe considerarse con mucha cautela la supresión de la necesidad de que la transmisión de participaciones sociales y la constitución de derechos reales sobre ellas se verifique en escritura pública. Y ello debido a que el Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado, que precisa para su subsistencia de la exigencia de escritura pública en este tipo de transacciones, proporciona información enormemente valiosa en la lucha contra los delitos relacionados con la corrupción y el blanqueo de capitales. Además, el Notario, en cuanto fedatario público, puede comprobar la veracidad del contenido del documento, así como la existencia de una transmisión real,





dibujando el tracto de las participaciones sociales, y determinando claramente propiedad y condición de socio.

En el caso de mantenerse el régimen de transmisión y gravamen de las participaciones mediante el otorgamiento de escritura pública, parece, eso sí, aconsejable, añadir el siguiente apartado al texto legal vigente «Carecen de efectos obligacionales entre las partes los documentos privados en los que se pretenda hacer constar la transmisión de participaciones», con la finalidad de que la eficacia jurídica que a fecha actual tienen los documentos privados, aunque limitada a una eficacia *inter partes*, quede también erradicada.

A los fines de garantizar el cumplimiento del contenido del precepto se modifican los **arts. 107 y 108**, siendo relevante la declaración de ineficacia de las transmisiones que contiene el **art. 112** para el caso de que no se lleve a término la inscripción en el Registro Mercantil.

El Consejo Fiscal estima positivamente esta regulación. Toda transmisión de participaciones sociales debe realizarse en escritura pública, tal y como se ha razonado anteriormente, sin perjuicio de que su validez y eficacia quede supeditada a la ulterior inscripción en el Registro Mercantil.

Finalmente, merece la pena destacar la nueva **sección 7ª del capítulo III del Título VIII**, que impone que en la escritura de reducción de capital social se reseñe la identidad de los socios a los que se amortizan participaciones sociales, obligándose a que dicha operación conste en el Libro registro de socios y además se inscriba en el Registro Mercantil.

Al hilo de lo expuesto, la lucha contra el fraude y la corrupción ha de abarcar no solo a las sociedades de responsabilidad limitada como hace el APLO, sino que debería afectar también a las sociedades anónimas reguladas en el mismo texto normativo (Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital*), ámbito éste





donde la opacidad es tanto o más evidente que en el caso de las sociedades de responsabilidad limitada.

En primer lugar, se considera pertinente terminar con las sociedades anónimas con acciones al portador, puesto que se desconoce quien es el titular real de las mismas. La manera de acabar con ellas es impedir la creación de nuevas sociedades de estas características, y obligar a las existentes a modificar sus acciones en nominativas, para así sacar a la luz las personas que ostentan la condición de propietarios, así como de socios.

Es por ello que el Consejo Fiscal propone una Disposición Transitoria a la Ley de Sociedades de Capital con el siguiente texto legal: «Aquellas sociedades cuyos títulos estén representados mediante acciones al portador, deberán en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta norma, proceder a su conversión en acciones nominativas. Queda prohibido en dicho período cualquier negocio jurídico sobre dichas acciones excepto su conversión en nominativas. Transcurrido dicho plazo, quedará automáticamente revocado el NIF de aquellas sociedades anónimas que no hubieran procedido a la conversión, debiendo ser dadas de baja del respectivo Censo de empresarios, profesionales y retenedores».

En segundo lugar, pero en línea con lo expuesto, para el conjunto de sociedades anónimas cuyas acciones sean títulos nominativos que no estén admitidas a cotización en mercado secundario y que no se encuentren representadas en anotaciones en cuenta, será necesario para cualquier negocio jurídico la fe pública notarial, y que no se anude efecto alguno a los documentos privados.

A tal efecto, el Consejo Fiscal propone modificar el artículo 120 de la Ley de Sociedades de Capital que quedaría redactado en su apartado segundo: «La transmisión de acciones no representadas mediante anotaciones en cuenta, ya sea a título oneroso o gratuito, así como la constitución del derecho real de





prenda sobre éstas, deberán constar en escritura pública. En supuestos de ejecución forzosa, judicial o administrativa, se requerirá certificación del acta de adjudicación de los bienes cuando se trate de enajenaciones derivadas de procedimientos administrativos de apremio o testimonio del auto de adjudicación. Carecen de efectos obligacionales entre las partes los documentos privados en los que se pretenda hacer constar la transmisión de acciones nominativas no representadas mediante anotaciones en cuenta».

CAPÍTULO II. Medidas en el ámbito de la contratación pública

Artículo 14. Medidas en materia de racionalización e integridad en la contratación pública

El artículo 14 regula las medidas en materia de racionalización e integridad en la contratación.

Según la exposición de motivos, «la contratación pública constituye una herramienta esencial para la ejecución de las políticas públicas, la gestión eficiente de los recursos y la promoción de valores como la transparencia, la integridad y la racionalización. Por ello, resulta necesario avanzar en la mejora del marco normativo vigente, reforzando aquellos aspectos que inciden directamente en la calidad de la contratación, la prevención de riesgos y la profesionalización de los órganos responsables».

En el apartado 1 del artículo 14 se detallan los entes sometidos al régimen de medidas establecidas en el Capítulo II. En este punto, debe ponerse de manifiesto que la relación de las entidades recogidas en el apartado no coincide con la relación del artículo 3 del APLO, definidor de su ámbito de aplicación.

Si bien es cierto que el artículo 14 viene referido a medidas en un ámbito muy específico, la contratación pública, mientras que el artículo 3 define el ámbito





general de aplicación de la ley, y además incluye entes que no forman parte del Sector Público, no lo es menos que, desconociéndose el motivo, el artículo 14.1 deja fuera numerosos entes que forman parte del Sector Público y que objetivamente merecerían ser incluidos desde la perspectiva de la finalidad de la norma. Nótese, además, que la relación de entes contenida en el párrafo 1 no coincide tampoco con el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público*, contenido en el artículo 3 de la misma.

A mayor abundamiento, se observan ciertas incoherencias en cuanto al alcance subjetivo de este apartado primero, en el que se incluyen tanto los entes estatales como los autonómicos y locales. Sin embargo, los apartados 2, 3 y 4 del artículo 14 se limitan a la contratación pública estatal, al igual que el artículo 15 (relativo a las mesas de contratación en el sector público no administrativo), pero no así el artículo 16 (que contiene medidas de formación en contratación pública e integridad de los miembros de las mesas y juntas de contratación, y que contiene dos apartados aparentemente de alcance general y un apartado 3 claramente limitado al ámbito de la Administración General del Estado y su sector público institucional).

Por ello, el Consejo Fiscal considera necesario reformular tales preceptos para evitar problemas interpretativos y prácticos, y sugiere que los entes a los que resulten de aplicación las medidas del artículo 14, y en consonancia, de los dos siguientes preceptos, coincidan con el ámbito subjetivo de la norma dispuesto en su art. 3.

Los apartados 2, 3 y 4 introducen medidas de racionalización, transparencia, integridad y eficiencia en la contratación pública estatal, cuyo impulso corresponde al Ministerio de Hacienda.

Entre estas medidas se prevé la estandarización de los procedimientos de contratación; la facilitación de herramientas electrónicas o cualquier otro tipo de





instrumento que contribuya a un uso más eficaz de fondos públicos; la determinación de los contratos de obras, suministros y servicios que atendiendo a la materia objeto del contrato, su cuantía u otras características puedan suponer un potencial riesgo de corrupción o fraude; la profesionalización y capacitación del personal que desarrolle sus funciones en el ámbito de la contratación pública estatal, mediante la mejora de su formación y desarrollo profesional, promoviendo la implantación de herramientas y metodologías de apoyo en la contratación; la planificación y programación de la actividad de la contratación pública estatal y su publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Nada tiene que objetar a ello el Consejo Fiscal.

Artículo 15. Mesas de contratación en el sector público no administrativo

El artículo 15 propone que «en el ámbito del sector público estatal, las entidades del sector público que no tengan la condición de Administración Pública, incluidas las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público, deberán constituir una mesa de contratación para asistir al órgano de contratación en los procedimientos de adjudicación de contratos referidos en el apartado 1 del artículo 326 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público».

Se introduce, por tanto, una novedad relevante con la creación de estas mesas de contratación en el «sector público no administrativo», incluidas las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público, que se valora positivamente.

Sin embargo, ha de ponerse de manifiesto que la expresión «sector público no administrativo» no es una expresión que aparezca en la normativa de aplicación, en particular no aparece en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ahora bien, del artículo 3 de la Ley





General Presupuestaria parece inferirse que se refiere al Sector Público empresarial y fundacional. Cabe recordar que las sociedades mercantiles públicas, a pesar de su personificación jurídico-privada, forman parte del sector público institucional (art. 2 LPAC, arts. 2, 84 y ss. LRJSP y art. 2 de la Ley General Presupuestaria), y lo mismo sucede con las fundaciones del sector público. Adviértase, por lo demás, que en el caso de las sociedades mercantiles públicas el ordenamiento admite que puedan ejercer potestades administrativas, y así, el art. 2.1.b) de la Ley 39/2015, del *Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, establece que dicha ley se aplica a «las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones públicas, que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas y, en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas», por lo que resulta inexacto decir que se integran por definición en lo que el texto denomina «sector público no administrativo».

Estas imprecisiones terminológicas tienen efectos sustantivos apreciables, por lo que el Consejo Fiscal sugiere una reformulación que mejore la exactitud del precepto, en aras a garantizar la seguridad jurídica y evitar problemas interpretativos en la práctica.

Por otro lado, pese al alcance general de la rúbrica del precepto, su ámbito se circunscribe al sector público estatal, sugiriéndose su posible extensión al ámbito local con el objetivo de profesionalizar, en la medida de lo posible, los órganos de contratación.

Artículo 16. Formación en contratación pública e integridad de los miembros de las mesas y juntas de contratación

El artículo 16 se dedica a la formación especializada para todas las personas que integran las mesas y juntas de contratación y cuyo contenido mínimo,





como recoge su apartado segundo, abarca la «normativa de contratación pública, con especial atención a la Ley 9/2017 y su desarrollo reglamentario; principios de integridad institucional, prevención de conflictos de interés y lucha contra el fraude y la corrupción; evaluación de ofertas y criterios de adjudicación, incluyendo el tratamiento de criterios sujetos a juicio de valor; y, transparencia, publicidad y trazabilidad de los procedimientos».

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal.

Artículo 17. Modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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

El extenso artículo 17 plantea la modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de *Contratos del Sector Público*, concretamente sus artículos 3.4, 32.7, 44.2.d), 63.3 y.4, 64.3, 120.1.a), 146.2, 202.2, 326.4, 338.3, 344.3, 347.2 y .3, el punto 11 de la sección 6 del apartado A del Anexo III, el punto 4 de la sección 7 del apartado A del Anexo III, el punto 10 de la sección 9 del apartado A del Anexo III, el punto 9 de la sección 2 del apartado B del Anexo III, el punto 5 de la sección 5 del apartado B del Anexo III y la disposición adicional decimoséptima.

Según la exposición de motivos del anteproyecto, esta modificación resulta necesaria para «reforzar el marco normativo vigente, introduciendo medidas que incidan de forma directa en cada una de las fases del procedimiento de contratación, con el fin de consolidar un sistema más profesionalizado, racional y alineado con los principios de buena administración [...], contribuyendo a la mejora continua del marco normativo y a la confianza de los operadores económicos en el sistema».





Las reformas más destacadas que se proponen en este artículo 17 se analizarán a continuación, pero antes de entrar en ellas el Consejo Fiscal estima oportuno destacar el uso del término «Administraciones Públicas» como correcto, puesto que cuando los apartados 1 y 7 se refieren al mismo lo hacen en un sentido estricto.

El apartado primero del precepto modifica el **apartado 4 del artículo 3 de la LCSP** (artículo que delimita el ámbito subjetivo de la ley) y tiene como objetivo reforzar su aplicación a los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y las fundaciones y asociaciones vinculadas a ellos. Se trata, desde luego, de un objetivo muy necesario, si bien, a la luz de lo que reiteradamente ha venido advirtiendo el Tribunal de Cuentas, el Consejo Fiscal desea realizar una serie de observaciones para su consideración y posible modificación de la reforma propuesta.

En primer lugar, la aplicación de la LCSP sigue circunscribiéndose a los supuestos de contratos sujetos a regulación armonizada, por lo que los cambios introducidos tendrán un efecto muy limitado.

En segundo lugar, resulta discutible el alcance real del precepto si todo lo que dispone queda condicionado en cada caso a «las especialidades que requiera su particular estructura organizativa y de funcionamiento».

En tercer lugar, en cuanto a las instrucciones reguladoras para los contratos no sujetos a regulación armonizada, no se precisa un contenido mínimo exigible, más allá de una referencia genérica a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación.

Y, en cuarto lugar, no se contempla ningún tipo de consecuencias legales para los casos de incumplimiento de la normativa en materia de contratación pública.





El apartado segundo modifica el **artículo 32.7 LCSP**, referente a la regulación de los encargos de los poderes adjudicadores a medios propios personificados, con el objetivo de reforzar «las limitaciones a la subcontratación en la regulación de los encargos, recuperando el límite del 50% para la subcontratación de forma general en todos los encargos, sin perjuicio de prever los supuestos de encargos de emergencia», según palabras de la MAIN.

En relación con este precepto, el Consejo Fiscal estima acertada la supresión del inciso final del primer párrafo de la letra b) del vigente art. 32.7 (en el párrafo que se suprime se lee actualmente: «No se considerarán prestaciones parciales aquellas que el medio propio adquiera a otras empresas cuando se trate de suministros o servicios auxiliares o instrumentales que no constituyen una parte autónoma y diferenciable de la prestación principal, aunque sean parte del proceso necesario para producir dicha prestación»). Ahora bien, debe subrayarse que lo realmente relevante es establecer mecanismos que garanticen que el encargo al medio propio no sea la vía a través de la cual soslayar el cumplimiento de la normativa en materia de contratación pública. Por ello, convendría incluir mecanismos de asesoramiento y control sobre la decisión administrativa por la que se aprueba la encomienda de gestión.

Así mismo, en relación con la nueva redacción que se postula para el último inciso de la letra b), el Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto la necesidad general de regular de un modo más detallado la contratación de emergencia. Se trata de un ámbito especialmente vulnerable a prácticas irregulares que en no pocas ocasiones ha sido utilizado con fines ilícitos. Ello, además, sería coherente con la intención del prelegislador cuando recoge en la exposición de motivos que se pretende «incrementar las garantías en la tramitación de emergencia, mediante el establecimiento de la obligación de la elaboración de una memoria justificativa en la que quede acreditado el supuesto [...] que habilita a utilizar esta forma de tramitación, la imprevisibilidad de la actuación, la relación causal entre la actuación proyectada y la causa invocada para actuar, que el ámbito objetivo y temporal se limita a lo estrictamente necesario





para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia y los motivos por los que no es posible resolver la situación empleando otros procedimientos».

En el apartado cuarto se modifican los **apartados 3 y 4 del artículo 63 LCSP**, ampliando la información relativa a los contratos que aparece en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en coherencia con lo señalado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Recomendación de 21 de octubre de 2019. Bajo criterio del Consejo Fiscal, resulta sin duda un objetivo muy valioso por lo que supone de incremento de la transparencia, que es por sí mismo un factor disuasorio de primer orden.

Sin embargo, profundizar en ello exigiría, además, prestar especial atención a la fase de ejecución de los contratos, y no sólo a la de adjudicación. La experiencia del Ministerio Público permite afirmar que las modificaciones contractuales, las cesiones y subcontrataciones, la verificación del cumplimiento del contrato, la resolución del contrato, su nulidad o su liquidación son ámbitos particularmente vulnerables al delito.

Por ello, el Consejo Fiscal sugiere introducir obligaciones específicas de transparencia también respecto de la fase de ejecución de los contratos.

En el apartado quinto se añade un nuevo **apartado 3 al artículo 64 LCSP**, que amplía las medidas de prevención de los conflictos de intereses, estableciendo nuevas obligaciones para los licitadores, adjudicatarios y personas que realicen funciones en materia de contratación. Por un lado, se establece que los licitadores deberán presentar, junto con su oferta, una declaración responsable sobre el cumplimiento de las condiciones de compatibilidad previstas en la ley, y que la falsedad, omisión o inexactitud en dicha declaración «podrá» dar lugar a la exclusión del procedimiento, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieran derivarse. Por otro lado, se dispone que toda empresa adjudicataria de un contrato del sector público deberá presentar, de forma previa a la formalización del contrato, una declaración de compromiso sobre conflicto de





intereses, que se incorporará al expediente de contratación. Además, se establece que las personas que realicen funciones en materia de contratación deberán cumplir con lo fijado en la ley respecto al riesgo de conflicto de interés.

El Consejo Fiscal considera que las consecuencias asociadas a la falsedad, omisión o inexactitud en la declaración responsable debieran regularse con mayor detalle, puesto que en el modo en que se hace por el prelegislador, que configura como potestativa la exclusión del procedimiento, deja la puerta abierta a que la formulación de declaraciones mendaces no tenga en la práctica ninguna trascendencia. Idéntica consideración puede efectuarse respecto de la declaración de compromiso sobre conflicto de intereses.

Señalar, por último, que en la modificación de la letra c) del meritado párrafo 3 del artículo 64 LCSP se contiene una referencia legal errónea, a saber, se dice «en el art. 23 de esta ley», esto es, de la LCSP, cuando en realidad se está refiriendo a la regulación que se introduce por el artículo 23 del APLO.

El apartado sexto añade dos nuevos párrafos en el **apartado 1 a) del art. 120 LCSP**. El art. 120 LCSP se dedica a la tramitación de emergencia cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, definiendo un régimen excepcional de contratación.

La experiencia adquirida por el Ministerio Fiscal permite afirmar que la contratación de emergencia es otro de los ámbitos especialmente sensibles a conductas irregulares y, en muchas ocasiones, delictivas. Las modificaciones introducidas por el párrafo seis del APLO son indudablemente positivas, pero el Consejo Fiscal sugiere reforzar la intensidad del control a posteriori por la Intervención General del Estado.

El apartado séptimo da nueva redacción al **apartado 2 del artículo 146 LCSP**, relativo a la aplicación de los criterios de adjudicación, con la finalidad de





mejorar las garantías en la aplicación de dichos criterios sujetos a juicios de valor.

El Consejo Fiscal considera que se halla ante una mejora indudablemente necesaria.

El apartado décimo modifica el **apartado 3 del artículo 338 LCSP**, relativo a la inscripción de las prohibiciones de contratar en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, (ROLECSP) añadiendo que, con vistas a la inscripción en el mismo, además de la remisión de testimonio o copia de la sentencia o resolución que las impone a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, habrá que remitirla también por medios electrónicos en formato estructurado.

A este respecto se desconoce si los órganos judiciales del orden penal cuentan en la actualidad con aplicaciones informáticas aptas para dar cumplimiento a ello, estimando el Consejo Fiscal que se debería asegurar la existencia de dichos medios telemáticos.

El Consejo Fiscal quiere destacar que, a diferencia de las dudas interpretativas que generaba el art. 12 del APLO sobre las prohibiciones de contratar con el sector público con acceso al Registro Mercantil, al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público accederían tanto las derivadas de condena penal como sanción administrativa, a tenor de la literalidad del art. 338.3 LCSP. Precisamente ello es lo que refuerza la propuesta de reforma del Consejo Fiscal en el art. 12 APLO, puesto que carece de sentido que al Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público accedan unas prohibiciones diversas a las que lo hacen al Registro Mercantil.

El apartado undécimo añade un **apartado 3 al artículo 344 LCSP**, conforme al cual la relación actualizada de empresas inscritas en el ROLECSP incursas en prohibición de contratar será objeto de publicidad en dicho Registro, medida





que el Consejo Fiscal estima positiva en aras a la lucha contra el fraude y la corrupción.

CAPÍTULO III. Régimen aplicable a los partidos políticos

Artículo 18. Modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General

El artículo 18 propone la reforma de los artículos 126 y 127 LOREG.

En su apartado primero se proyecta la reforma del **artículo 126.4 LOREG** con la finalidad de hacer obligatoria la publicidad inmediata, en la página web del partido político, de las aportaciones de fondos para gastos electorales.

A tal efecto se adiciona un apartado cuarto al precepto citado que queda redactado del siguiente modo: «Las aportaciones de fondos a las que se refiere este artículo se harán públicas en la página web del partido político inmediatamente después de su ingreso en la correspondiente cuenta corriente. Dicha publicación tendrá en cuenta, en todo caso, las previsiones en materia de protección de datos que resulten de aplicación».

Nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal.

El apartado segundo contempla la modificación del **artículo 127 LOREG**, consistente en reformar el apartado cuarto e introducir un apartado quinto.

En relación con el apartado cuarto, su redacción actual reza «Del mismo modo, las subvenciones previstas en este artículo no se devengarán a favor de dichas formaciones políticas cuando en sus órganos directivos, grupos parlamentarios o políticos, o en sus listas electorales incluyan o mantengan a personas condenadas por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de





terrorismo o delitos graves contra las Instituciones del Estado, en los términos previstos en la legislación penal, salvo que aquellas hubieran rechazado públicamente los fines y los medios utilizados». La reforma consiste en introducir en el elenco de ilícitos penales que impiden la obtención de subvenciones los delitos contra la Administración Pública.

Al efecto de garantizarse lo anterior, el nuevo apartado quinto exige como requisito para la concesión de la subvención, la presentación de una declaración del representante general de que la formación no incurre en los supuestos del apartado 4 ni del apartado 3, que en este último caso se traduce en hallarse incurso la formación política en alguna de las conductas previstas para la ilegalización de los partidos políticos.

El precepto tiene un componente sancionador, al tiempo que se sitúa en el ámbito de la ejemplaridad y probidad que se debe reclamar de entidades y personas que participan en los procesos electorales y aspiran a ejercer cargos públicos de representación. Por ello, el Consejo Fiscal considera razonable el añadido relativo a los delitos contra la Administración Pública.

Ahora bien, por esas mismas razones, también debería extenderse a los delitos comprendidos en el Título XIV del Código Penal que comprende los arts. 305 a 310 bis CP, relativos a los delitos contra Hacienda Pública, fraudes de cuotas y prestaciones de la Seguridad Social, fraude de subvenciones y fraude a los presupuestos UE. Son delitos que se cometen mediante conductas fraudulentas, cuyo bien jurídico protegido es el erario público, tanto en su vertiente de gastos como de ingresos, y que, además, atentan contra principios constitucionales como los consagrados en los arts. 31 y 41 de la Constitución Española. Todo ello teniendo en cuenta que la exposición de motivos y la MAIN insisten en la adopción de medidas encaminadas a la lucha no solo contra la corrupción sino también contra el fraude, término este que abarcaría dichos ilícitos penales.





Es más, también debería abarcar las condenas por delitos de frustración de la ejecución sobre crédito público o por delitos de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de *Represión del Contrabando* (generadores de deuda aduanera y deuda tributaria), en todos los cuales también hallamos una lesión directa al patrimonio público.

En este sentido, resulta revelador lo dispuesto en el art. 235 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ), que prevé un régimen excepcional de publicidad de los datos personales de los fallos de las sentencias firmes condenatorias, que se aplica a buena parte de estos delitos.

Aquí, el objetivo también es la ejemplaridad, la transparencia y la prevención del fraude al erario. Parece razonable que la denegación de subvenciones que prevé el art. 127.4 LOREG se active de la misma manera en casos de personas que han sido condenadas por delitos fraudulentos que lesionan el patrimonio público y, cuyas condenas, además, se han publicitado a través del Boletín Oficial del Estado.

Artículo 19. Modificación de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos

El artículo 19 del APLO, en sus siete apartados, propone la reforma de los artículos 5, 14, 16, 17, 17.bis, la disposición adicional séptima y la disposición adicional decimotercera de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, *sobre Financiación de Partidos Políticos* (en adelante, LFPP).

La exposición de motivos, respecto de esta reforma, indica que «establece medidas de prevención de la corrupción en el ámbito de los partidos políticos, dando respuesta a la medida 6 incluida en el eje 1 del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción, que se refiere al refuerzo del control sobre la financiación y la actividad económica de los partidos políticos».





Algunas de las innovaciones más destacadas de la reforma propuesta son las que se expondrán a continuación.

En el apartado primero, se añade un nuevo **apartado 3 al artículo 5 LFPP**, ampliando la información en materia de donaciones que deben éstos publicar en su página web, rebajando el importe económico de las que están obligados a publicar de 25.000 a 2.500 euros, y se reduciendo a un mes el plazo para hacerlo.

Tal y como reconoce la parte expositiva del anteproyecto, «con ello se sigue el ejemplo de los países de nuestro entorno cuyos umbrales de publicación individualizada de las donaciones son más reducidos que en el caso de España: Finlandia (1.500 euros), Dinamarca (2.500 euros) o Alemania (10.000 euros)».

El apartado segundo da nueva redacción a los **párrafos 6 a 10 del artículo 14 LFPP**, y prevé, entre otras cosas, que los partidos políticos y sus fundaciones, siempre que perciban subvenciones o fondos públicos por importe superior a 50.000 euros, estén obligados a contratar una auditoría externa e independiente de sus cuentas, realizada por entidades legalmente habilitadas e inscritas en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas (ROAC). Además, se refuerza el régimen de remisión de información al Tribunal de Cuentas.

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





Los apartados cuarto y quinto modifican, respectivamente, los **arts. 17 y 18 LFPP**, relativos al régimen de infracciones y sanciones imponibles por el Tribunal de Cuentas.

El apartado séptimo modifica la **Disposición Adicional 13ª LFPP**, relativa al régimen de contratación de los partidos políticos, distinguiendo entre aquellos partidos que cumplan los requisitos para poder ser adjudicador de acuerdo con la legislación de contratos del sector público y los demás partidos políticos, respecto de los cuales sus órganos competentes deberán aprobar unas instrucciones en las que regulen sus procedimientos de contratación que deberán someterse a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad de trato y no discriminación; estas instrucciones, que deberán ser informadas antes de su aprobación por el órgano al que corresponda su asesoramiento jurídico, se publicarán en la página web institucional del partido político y deberán mantenerse actualizadas.

El Consejo Fiscal considera que nos encontramos ante medidas adecuadas en la lucha contra la corrupción y el fraude, siguen modelos de derecho comparado, y nada hay que objetar a las mismas.

TÍTULO III. INNOVACIÓN TECNOLÓGICA PARA PREVENIR, IDENTIFICAR Y ACTUAR CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN

CAPÍTULO I. Medidas generales

Artículo 20. Desarrollo y uso generalizado de herramientas digitales en la prevención y lucha contra la corrupción

El precepto recoge la necesidad de que las Administraciones Públicas y entidades del sector público institucional empleen de manera generalizada las herramientas digitales en la lucha contra el fraude. Literalmente el precepto utiliza la expresión «todas las administraciones públicas y entidades del sector





público», lo cual se estima que es un uso correcto y omnicomprensivo de todos los organismos y entidades.

El Consejo Fiscal valora positivamente el uso de las nuevas tecnologías en general y en particular en la lucha contra la corrupción, puesto que supone hacer uso de herramientas objetivas y rápidas encaminadas a la prevención del fraude, y en caso de detección su localización para su efectiva persecución.

No obstante, el Consejo Fiscal considera, como se hizo respecto del art. 4 del APLO, que «impulsará el uso» constituye un término demasiado impreciso, debiendo ser la apuesta por el uso de las nuevas tecnologías clara y decidida, por lo que se valora como más adecuado «harán uso».

Igualmente, el Consejo Fiscal estima que se ha de garantizar, a la hora de hacer uso de las herramientas digitales, entre las cuales se cita la Inteligencia Artificial, que ésta no contenga sesgos de ninguna clase, puesto que la objetividad que se predica de este tipo de instrumentos se perdería en caso de no tratarse de una herramienta «limpia».

Artículo 21. Uso y compartición de datos en la prevención y lucha contra la corrupción

El art. 21 del anteproyecto dibuja el marco general de compartición de información de los diferentes organismos del Estado con la Agencia Independiente de Integridad Pública, en aras al cumplimiento de las funciones que tiene atribuidas. Marco general éste que se ve posteriormente concretado en las Disposiciones Finales Primera, Tercera y Cuarta, que establecen a la Agencia Independiente de Integridad Pública como excepción al carácter reservado de los datos de Agencia Tributaria, Seguridad Social y Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal.





CAPÍTULO II. Medidas sectoriales

Artículo 22. Puesta a disposición de las capacidades de la plataforma soberana de Inteligencia Artificial para la lucha contra la corrupción y el fraude

El artículo 22 del anteproyecto supone la puesta a disposición de la Agencia Independiente de Integridad de la inteligencia artificial soberana del Estado.

El Consejo Fiscal valora muy positivamente dicha medida, puesto que supone un avance más en el uso de herramientas digitales en la prevención y lucha contra el fraude. Además, al permitirse el uso de la IA soberana, se garantiza la ausencia de sesgos que se mencionaba en el art. 21.

Artículo 23. Control del conflicto de interés mediante herramientas informáticas en el sector público estatal

La Disposición Adicional 112 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de *Presupuestos Generales del Estado para el año 2023*, establece con vigencia indefinida una serie de reglas relativas a como se ha de efectuar el análisis sistemático y automatizado del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Se establece que dicho análisis se ejecutará con herramienta informática de *data mining* con sede en la AEAT, sin perjuicio de las auditorías que pueda ejecutar la Autoridad Independiente.

Partiendo de ello, el precepto traslada dichas reglas y, en particular, el uso de la citada herramienta, a cualquier procedimiento de gasto del sector público estatal. Encarga dicho análisis a la Intervención General de la Administración del Estado e Inspección de Servicios de cada Departamento en el ejercicio de sus funciones.





El Consejo Fiscal estima adecuado el precepto indicado, pero sugiere la necesidad de que se extienda el uso de esas reglas más allá del sector público estatal, debiendo abarcar también el ámbito local, tal y como ha quedado expuesto en diferentes partes del presente dictamen.

Así mismo, atendiendo al uso que se va a dar a dichas herramientas tecnológicas, éstas podrían encuadrarse en Inteligencia Artificial de Alto Riesgo (apartado 4 del Anexo III del Reglamento (UE) 2024/1989, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, *por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial*, habida cuenta quedan catalogados como tales los sistemas de Inteligencia Artificial destinados a ser utilizados para la contratación o selección de personas físicas, y para tomar decisiones que afecten a las condiciones de las relaciones de índole laboral o a la promoción o rescisión de relaciones contractuales de índole laboral, para la asignación de tareas o supervisar y evaluar rendimiento y comportamiento de las personas en el marco de dichas relaciones).

Al catalogarse bajo dicha conceptualización el Reglamento europeo impone un análisis continuo de riesgos durante todo el ciclo de vida del sistema (art. 9); gobernanza de datos, lo que supone el cumplimiento de criterios de calidad, representatividad, prevención de sesgos en los datos (art. 10); documentación técnica exhaustiva (art. 11); trazabilidad y registro de operaciones (art. 12); transparencia e información a los usuarios (art. 13); supervisión humana efectiva y operativa (art. 14); precisión, solidez y ciberseguridad (art. 15). Así mismo, los proveedores y responsables del despliegue deberán cumplir las obligaciones establecidas en los arts. 16 a 27.

Siendo que el anteproyecto no incorpora dichas exigencias ni prevé su cumplimiento, el Consejo Fiscal sugiere que se incluya una referencia a la necesidad de que «El uso de dicha herramienta se sujetará a las exigencias del Reglamento (UE) 2024/1989, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de





junio de 2024, *por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial, por tratarse de una herramienta de alto riesgo*».

La normativa comunitaria entrará en vigor, en esos aspectos concretos, el día 2 de agosto de 2026, por lo que, ante la proximidad en el tiempo de dicha vigencia, se estima recomendable que sus exigencias aparezcan ya recogidas en el APLO.

Artículo 24. Digitalización del procedimiento de gasto público en el sector público estatal

Continuando con la implementación de herramientas digitales en la prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, el artículo 24 establece la obligación por parte de la Intervención General de la Administración del Estado de normalizar los expedientes de gasto con documentos estructurados, estableciendo un procedimiento de digitalización y validaciones automáticas del expediente de gasto. El objetivo de ello es «limitar[á] las posibilidades de actuaciones irregulares y fraudulentas, puesto que el sistema incorporará validaciones y controles automáticos que impedirán el acceso de cualquier documento electrónico que no esté debidamente formalizado [...] lo que permitirá el empleo de herramientas informáticas de análisis de datos e inteligencia artificial para elaborar mapas de riesgo de gran precisión que impulsen la prevención del fraude y la corrupción», tal y como recoge la exposición de motivos del APLO.

Nuevamente el Consejo Fiscal valora positivamente la iniciativa del prelegislador, pero no considera necesario restringir la misma al sector público estatal, debiendo extenderse también al ámbito local.

Artículo 25. Base de Datos Nacional de Subvenciones





La parte expositiva del APLO recuerda que «la propia naturaleza de las subvenciones hace que se multipliquen las oportunidades de fraude, por lo que parece adecuado que este tipo de gastos quede igualmente amparado por el Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción». A tal efecto se introduce el artículo 25 encaminado a la mejora de la Base de Datos Nacional de Subvenciones.

El Consejo Fiscal considera que la interconexión de esta base de datos con cualquier otro registro oficial, así como el empleo de herramientas digitales para la explotación de sus datos, es un instrumento de gran valor en la prevención y lucha contra el fraude de subvenciones.

Ahora bien, se estima que el comienzo del precepto con la frase «Se llevarán a cabo las modificaciones necesarias para asegurar el carácter completo de la información incorporada en la Base de Datos Nacional de Subvenciones» es vago e impreciso en exceso, siendo adecuado concretar las modificaciones a desarrollar en la citada base de datos. Consecuentemente, el Consejo Fiscal sugiere que se reforme el Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, *por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas*, estableciendo las modificaciones concisas y concretas a implementar.

LIBRO II. DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL FRENTE A LA CORRUPCIÓN

TÍTULO I. AGENCIA INDEPENDIENTE DE INTEGRIDAD PÚBLICA

CAPÍTULO I. Naturaleza y régimen jurídico

Artículo 26. Naturaleza





El anteproyecto concede naturaleza jurídica de autoridad administrativa independiente, conforme a los arts. 109 y 110 de la LRJSP, a la Agencia Independiente de Integridad Pública, independencia ésta que le otorga autonomía orgánica funcional respecto a cualquier organismo, pero con vinculación al Ministerio de Hacienda a efectos organizativos y presupuestarios. En todo caso se estipula un deber de coordinación con el resto de organismos de alcance autonómico que tengan idénticas o similares funciones, llegando incluso a permitir la posibilidad de conformación de equipos conjuntos.

Lo anterior se justifica plenamente en la exposición de motivos al disponer que la nueva Agencia debía asumir «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».

Así mismo, el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción apuntilla que «La creación de esta Agencia supondría [...] la realización de un mapeo de organismos y funciones, con el objetivo de desarrollar un proceso de racionalización del ecosistema público de lucha contra la corrupción. Posteriormente se determinarán las necesidades de coordinación, tanto entre las agencias existentes a nivel nacional como las posibilidades de coordinación a nivel autonómico con los organismos descentralizados».

El Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto que la creación de esta Agencia dota de carta de naturaleza a lo que será una exigencia del art. 21 c) de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la lucha contra la corrupción, por la que se sustituye la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2023)0234 – C9-*





0162/2023 – 2023/0135 (COD)). La norma comunitaria, en vías de cierre para su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, requerirá de los Estados miembros la creación de uno o varios órganos o unidades organizativas encargadas de la prevención, investigación y represión de la corrupción, no exigiendo que se trate de órganos independientes, pero sí al menos que actúen sin interferencias indebidas, sean conocidos por el público, actúen conforme a procedimientos transparentes establecidos en normativa previa e informen sobre sus principales actividades y resultados. Todo ello lo cumple plenamente la Agencia Independiente de Integridad Pública.

Artículo 27. Fines

Las finalidades que se atribuyen a la Agencia se fundamentan en la concienciación de la lucha contra la corrupción, prevención, detección y combate de la misma, así como protección del informante, y además de le concede potestad sancionadora. Su ámbito de actuación es tanto estatal, como autonómico y local, aunque en el caso autonómico se deja claro que será previo convenio con la administración pública competente.

En este punto el Consejo Fiscal sugiere que se deje claro que la facultad investigadora y la potestad sancionadora se ejercerán sin perjuicio de las facultades de jueces y tribunales, así como del Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea en el orden jurisdiccional penal.

Igualmente, el Consejo Fiscal estima que se debería dejar claro que cuando la Agencia detecte indicios de ilícito penal, en el desarrollo de su facultad investigadora, lo deberá comunicar de manera inmediata al Ministerio Fiscal remitiendo testimonio de lo actuado.

Artículo 28. Régimen jurídico





El art. 28 del APLO se consagra a la normativa encargada de regular el régimen de funcionamiento de la Agencia Independiente de Integridad Pública, normativa que queda delimitada por su propio Estatuto (que será dictado por Real Decreto del Gobierno), así como por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, *General Presupuestaria*, la LCSP, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, *de Patrimonio de las Administraciones Públicas*, así como por las normas de derecho privado en sus adquisiciones patrimoniales, la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, la LPACAP, LRJSP y el ordenamiento jurídico europeo en lo relativo a los intereses financieros de la Unión Europea.

Artículo 29. Régimen de contratación

El régimen de contratación de la Agencia viene determinado por la LCSP.

El Consejo Fiscal estima que ello es lógico a tenor de lo dispuesto en el artículo anterior, aunque se estima que sería más correcto especificar en el apartado segundo que la persona titular de la Agencia tendrá la consideración de órgano de contratación, con facultades de delegación.

Artículo 30. Régimen de personal

Como sucede en el precepto anterior, el régimen de personal parte de una obviedad y es que se ha de regular por lo establecido en la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, obviedad debido a que el régimen jurídico recogido en el artículo 27 así lo establece.

A partir de ello se regula el régimen del personal directivo y de base de la Agencia.

Artículo 31. Régimen patrimonial





El artículo 31 del anteproyecto objeto del presente informe regula el patrimonio de la Agencia, que quedará integrado por la asignación otorgada por los presupuestos generales del Estado, los bienes y derechos, así como productos y rentas del mismo, y finalmente las cantidades obtenidas de su potestad sancionadora. Para garantizar el buen funcionamiento de la Agencia, se destaca que la asignación de Presupuestos Generales del Estado debe guardar proporción con las investigaciones realizadas, así como denuncias tramitadas y número de personas protegidas.

Nada ha de objetar el Consejo Fiscal.

Artículo 32. Régimen presupuestario, de contabilidad y control económico y financiero

El artículo 32 concede autonomía presupuestaria a la Agencia permitiéndole elaborar y aprobar un anteproyecto de presupuesto a remitir al Ministerio de Hacienda, en aras a su inclusión en los presupuestos generales del Estado. Sin perjuicio de ello, se establece el control de dichos presupuestos, así como de su régimen de gastos e ingresos, por parte de la Intervención General del Estado, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas.

Artículo 33. Régimen de recursos

El modelo impugnatorio diseñado por el anteproyecto se ciñe al régimen general de recursos para cualquier acto administrativo. Si la decisión la dicta el Presidente de la Agencia, la misma es inimpugnable en vía administrativa y se ha de acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa. Si la decisión la dicta un inferior jerárquico, cabe hacer uso de la vía administrativa ante el Presidente de la Agencia y contra su decisión se puede acudir a la vía jurisdiccional.





En definitiva, se sigue el régimen establecido en la LPACAP, por lo que ninguna objeción ha de hacer el Consejo Fiscal en este punto.

CAPÍTULO II. Organización y funcionamiento

Artículo 34. Organización de la Agencia

El organigrama de la Agencia estará compuesto por Presidencia y Consejo Rector. Bajo la Presidencia se articulan Direcciones. Finalmente se configura un órgano de asesoramiento a los órganos de Gobierno, que será una Comisión Consultiva.

Artículo 35. Persona titular de la Presidencia de la Agencia

La Presidencia se establece con una duración de seis años y no renovable, escogida por el Ministerio de Hacienda entre personas de reconocida competencia, y debiendo ser el Congreso de los Diputados el que la vote por mayoría simple. Las causas de cese son tasadas, y quedarán limitadas a la expiración del mandato, renuncia, incapacidad permanente, incompatibilidad sobrevenida no subsanada en plazo, separación del servicio como funcionario o funcionaria de carrera si ostentase tal posición, y finalmente incumplimiento grave de sus obligaciones apreciado mediante acuerdo del Consejo de Ministros. El rango del Presidente es el de Secretario de Estado.

El Consejo Fiscal destaca positivamente tanto el plazo de nombramiento, que es superior a una legislatura, como las causas tasadas de cese, entre las cuales no se halla la pérdida de confianza, puesto que ambos parámetros garantizan la autonomía de la que hace gala el art. 26 del APLO.

Artículo 36. El Consejo Rector de la Agencia





Tras la Presidencia, el APLO regula el Consejo Rector de la Agencia, al cual define como órgano colegiado de dirección estratégica de la Agencia. Las funciones se limitarán a aprobar sus planes de actuación y la memoria anual, establecer las directrices estratégicas de la actuación, conocer los informes de evaluación y seguimiento, y las demás funciones que puedan establecerse por vía reglamentaria.

Artículo 37. Direcciones de la Agencia

El art. 34 ya establecía que el organigrama de la Agencia venía marcado por una Presidencia y un Consejo Rector, pero que bajo la Presidencia se estructurarían Direcciones. Las Direcciones serán especificadas vía estatutaria, pero como mínimo deberían ser Dirección de coordinación antifraude, investigación y estrategia, Dirección de protección del informante, Dirección de Integridad institucional y conflictos de intereses, y Secretaría General.

El Consejo Fiscal estima que el texto debería ganar en claridad. El apartado primero dispone que «La Agencia se estructura, bajo la dependencia directa de la Presidencia, en al menos las siguientes Direcciones, que ejercerán las funciones que se les atribuyan en su Estatuto». Sin embargo, en su parte final se dice «La estructura y número de direcciones se podrá modificar a través de los Estatutos de la Agencia». Teniendo en cuenta que la *voluntas legislatoris* parece ser la de que la Agencia cuente al menos con las cuatro direcciones referidas, se debería dejar claro que cualquier alteración vía estatutaria, en el número de direcciones, ha de ser manteniendo siempre y en todo caso las cuatro indicadas.

Los apartados segundo, tercero y cuarto del precepto regulan la duración del mandato, estableciéndose que será por cinco años, fijándose como causas de cese las mismas que para la Presidencia.





El Consejo Fiscal valora positivamente, como se destacaba en el art. 35 para la Presidencia, el hecho de que los directores tengan unos cargos de duración temporal superior a una legislatura, e incluso se ha de destacar también que dicha duración no resulte coincidente con la de la Presidencia, y que ni siquiera su nombramiento sea realizado por su persona, en un ejercicio de garantía de lucha contra la corrupción. Así mismo, también se valora positivamente el hecho de que las Direcciones vengan ejercidas por funcionarios de carrera.

Sin embargo, estima que entre los apartados segundo y tercero hay una reiteración que debería ser subsanada, por establecer el apartado segundo «Las personas titulares de las Direcciones serán nombrados por un período renovable de cinco años mediante Real Decreto» y el párrafo tercero «Las personas titulares de las Direcciones ejercerán su cargo por un mandato de cinco años, renovable una única vez por igual período». El Consejo Fiscal sugiere que el apartado segundo quede redactado: «Las personas titulares de las Direcciones serán nombrados por un período renovable de cinco años mediante Real Decreto, una única vez por igual período, a propuesta del [...]», mientras que el apartado tercero se ceñiría a: «Las personas titulares de las Direcciones desempeñarán sus funciones con plena independencia y objetividad. Durante el período en que ejerzan su cargo pasarán a la situación administrativa de servicios especiales».

El precepto finaliza con un apartado cuarto que habilita a la creación de Subdirecciones, cuyos titulares han de ser persona funcionario de carrera perteneciente al subgrupo A1.

Artículo 38. Funciones

Las funciones que asume la Agencia Independiente de Integridad Pública vienen detalladas en el artículo 38 del anteproyecto que es objeto del presente dictamen.





Como se reseñó a la hora de estudiar el precepto dedicado a los fines de la Agencia, y teniendo en cuenta que el apartado f) recoge como función «gestionar y administrar un canal externo de denuncias de fraudes e irregularidades, en relación con el presupuesto de la Unión Europea», en semejantes términos el apartado n), el apartado g) reseña la función de investigar, y el apartado h) diseña la de «coordinar la actuación de los órganos con funciones en materia de prevención, detección e investigación del fraude y la corrupción en el sector público», el Consejo Fiscal sugiere que se deje claro que la facultad investigadora y potestad sancionadora se ejercerán sin perjuicio de las facultades de jueces y tribunales, así como del Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea en el orden jurisdiccional penal. Igualmente, se debería dejar claro que cuando la Agencia detecte indicios de ilícito penal, en el desarrollo de su facultad investigadora, lo deberá poner en conocimiento, de manera inmediata, del Ministerio Fiscal.

El Consejo Fiscal sugiere ampliar las competencias de la Agencia en el sentido de ejercer el control de cumplimiento de las penas de inhabilitación especial establecidas en el art. 45 CP, así como las penas imponibles a las personas jurídicas establecidas en el art. 33.7 b), c), d), e) y f) CP, siempre y cuando fuera pena impuesta en relación con delitos de corrupción o fraude.

El componente 9.2 del Plan Estatal de Lucha contra la corrupción destaca que «El blacklisting es un mecanismo previsto en la legislación europea (Directiva 2014/24)», que centra su impacto en ser usado como herramienta de exclusión de una empresa para contratar con la Administración Pública ante una condena firme de corrupción. Sin embargo, nada se menciona sobre las penas referidas, pese a que, en la actualidad, su cumplimiento es de difícil control por los órganos judiciales. Por ello el Consejo Fiscal considera que si se estableciese la obligación de deducción de testimonio de la sentencia por los órganos judiciales a la Agencia, así como la ampliación de las funciones de ésta al control de dichas penas, se conseguiría ganar en eficacia.





En semejante situación se encuentra el control de cumplimiento de las sanciones de suspensión, separación o separación con inhabilitación, impuestas a quienes ejercen cargos en la administración o dirección de entidades, puesto que las mismas tienen acceso al Registro Mercantil conforme al art. 324 del Reglamento del Registro Mercantil. Sin embargo, no hay órgano administrativo alguno encargado de su vigilancia y control.

Consecuentemente, el Consejo Fiscal sugiere ampliar las funciones de la Agencia añadiendo en el art. 38: «hh) Vigilancia de cumplimiento de las penas recogidas en los arts. 45 y 33.7 b), c), d), e) y f) CP impuestas en virtud de sentencia firme, así como vigilancia de cumplimiento de sanciones administrativas de suspensión, separación o separación con inhabilitación, impuestas a quienes ejercen cargos en la administración o dirección de entidades».

Esta nueva función exigiría que, en caso de incumplimiento, la Agencia lo comunicase de manera inmediata al Ministerio Fiscal conforme a la sugerencia realizada al art. 27 del APLO. Pero, además, requeriría reformar los arts. 33.7 y 45 CP en el sentido de que se indique que «La autoridad judicial deducirá testimonio de la sentencia firme en que imponga dichas penas a la Agencia Independiente de Integridad Pública».

Artículo 39. Colaboración con la Agencia

El art. 39 diseña el deber de colaboración de las entidades y organismos públicos, así como las entidades privadas y particulares, con la Agencia Independiente de Integridad Pública. Así mismo, se habilita el acceso de la Agencia a las bases de datos y ficheros de instituciones, entidades u organismos dependientes del sector público o que ejerzan funciones públicas, reformándose a tal efecto diferente normativa a través de las Disposiciones Finales del APLO. Finalmente se concede al personal funcionario de carrera





que participe en el ejercicio de las funciones la condición de agente de la autoridad.

El Consejo Fiscal sugiere que se modifique el citado precepto para tres fines concretos, que se traducen en fijar las consecuencias en caso de infracción del deber de colaboración, fijar claramente la exclusión de acceso a las bases de datos de investigaciones penales, y finalmente se establezca la necesidad de ampliar el deber de coordinación con otras instituciones.

Comenzando por la infracción del deber de colaboración, se establece en el apartado primero un deber de colaboración genérico que se recoge de modo semejante en diferentes normas de ámbito autonómico como la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, *de la Oficina Antifrau de Catalunya* (art. 14), la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, *de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana* (art. 7), la Ley 2/2021, de 18 de junio, *de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante* (art. 13). Sin embargo, la normativa estatal no recoge las consecuencias en caso de infracción de dicho deber.

El Consejo Fiscal sugiere que se añada al apartado primero: «El personal de la Administración, los altos cargos y los particulares que impidan o dificulten el ejercicio de las funciones de la Agencia o se nieguen a facilitarle los informes, documentos o expedientes que les sean requeridos podrán incurrir en responsabilidad penal conforme a los artículos 410, 412 o 556 del Código Penal».

Por lo que se refiere al acceso a las bases de datos, a pesar de que preceptos semejantes se hallan también en normativa autonómica como la citada, se debería dejar claro en los apartados tercero y sexto, que el acceso a las bases de datos y ficheros debe excluir de manera expresa el acceso a las bases de datos del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal relativas a investigaciones penales, puesto que la Agencia carece de competencias en este punto. Por





ello, el Consejo Fiscal sugiere que se reformen los apartados tercero y sexto, en el sentido de excluir de manera expresa el acceso a las bases de datos, así como ficheros gestionados por el Poder Judicial o por el Ministerio Fiscal.

Igualmente, a pesar de que el APLO permite a la Agencia un tratamiento masivo de datos personales, sería preciso que se detallasen las garantías aplicables a dicho acceso, tales como: exigencia de una justificación documentada de los accesos a los distintos organismos, o el establecimiento de un registro de operaciones, así como autorías periódicas e independientes.

Para finalizar, el Consejo Fiscal estima que la referencia del apartado séptimo, dedicado al deber de coordinación de la Agencia con otros organismos dedicados a la lucha contra la corrupción, no puede ser solo a la Fiscalía Anticorrupción, sino al Ministerio Fiscal en general, puesto que en otro caso se excluiría al resto de integrantes del Ministerio Fiscal que asuman la investigación de casos de corrupción que no sean competencia de esa Fiscalía Especial, a la Fiscalía Europea -pese a que se recogen los intereses financieros de la Unión Europea como uno de los objetivos de la Agencia-, así como, y de modo más relevante, a la Unidad de Delitos contra la Administración Pública de la Fiscalía General del Estado y sus fiscales delegados desplegados por el territorio.

Así las cosas, el componente 8.3 del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción indica como una de las medidas a adoptar el reforzar la Fiscalía Anticorrupción con más medios y personal. Pero ese mismo componente destaca la creación de las Unidades de Delitos contra la Administración Pública y Delitos Económicos. Lo anterior no hace sino redundar en lo expuesto, el deber de coordinación no puede ceñirse únicamente a una Fiscalía Especial que conoce de una gran parte de la corrupción nacional, pero ni mucho menos de su conjunto por las competencias que ésta tiene asignadas.

Artículo 40. Circulares y recomendaciones





El APLO concede la facultad de dictar circulares y recomendaciones a la Presidencia, cuya finalidad será establecer «los criterios a los que responderá la actuación de esta autoridad en el cumplimiento de las funciones encomendadas por esta ley».

El Consejo Fiscal estima que, por una cuestión meramente organizativa, siendo ésta una potestad única de la Presidencia, habría de reconsiderarse la posibilidad de ubicarla en el art. 35 dedicado a la persona titular de la Presidencia de la Agencia.

Artículo 41. Comisión Consultiva de la Agencia

El artículo 41 del APLO queda consagrado a la Comisión Consultiva de la Agencia que se recoge como parte de la organización de la Agencia en el apartado tercero del art. 40. Su función principal consiste en el asesoramiento a la Presidencia, sin perjuicio del desarrollo minucioso de sus cometidos en el apartado cuarto de este mismo precepto. Su funcionamiento se encuentra recogido en este mismo artículo, sin perjuicio de lo que se desarrolle en el futuro Estatuto de la Agencia.

El Consejo Fiscal sugiere que este precepto sea reubicado. El Capítulo II del Libro II tiene como título «organización y funcionamiento», por lo que la lógica organizativa sería que la primera parte del capítulo se dedique a la organización de la Agencia y la segunda parte a su funcionamiento. Siendo que el art. 35 se dedica a la Presidencia, el art. 36 al Consejo Rector y el art. 37 a las Direcciones, siendo la Comisión Consultiva el último órgano de la Agencia, debería reubicarse en el art. 38 y así dotar de tratamiento unitario a la organización, para posteriormente comenzar con el funcionamiento de la Agencia.





A mayor abundamiento, el Consejo Fiscal estima que, al igual que se indicó respecto de las Direcciones, la redacción del texto debería ser más clara a la hora de fijar las funciones de esta Comisión. Así las cosas, el apartado cuarto dice que «serán funciones de la Comisión Consultativa, entre otras: [...]», pero el apartado séptimo dispone que «El estatuto de la Agencia podrá concretar la composición y funciones de la Comisión Consultiva de la Agencia». Teniendo en cuenta que la *voluntas legislatoris* parece ser la de que la Comisión Consultiva de la Agencia desempeñe siempre y en todo caso las funciones recogidas en el apartado cuarto, se debería dejar claro que vía estatutaria se pueden ampliar las funciones del apartado cuarto, pero no restringirlas.

Artículo 42. Relaciones con las Cortes Generales

Se finaliza la regulación de la Agencia con las relaciones de ésta con las Cortes Generales. A tal efecto se establece la necesidad de que la Agencia eleve a las Cortes una memoria sobre el desarrollo de sus actividades, así como grado de cumplimiento de sus funciones, debiendo comparecer su Presidente para dar cuenta de dicha memoria y cuantas veces fuera requerido.

Nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal.

TÍTULO II. GOBERNANZA DE LA INTEGRIDAD PÚBLICA EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL

Artículo 43. Comités y comisión de integridad pública del sector público estatal

Recoge la exposición de motivos del anteproyecto que se aborda «el refuerzo de la Gobernanza de la integridad pública, pues una de las primeras y más potentes líneas de acción contra la corrupción en España está constituida por sus sistemas de control interno, que actúan en todas las administraciones





públicas españolas. Así, se institucionalizan los comités de integridad institucional en el sector público estatal».

La traducción normativa de ello es el art. 43, que crea un comité de integridad pública dentro de cada Ministerio, encargado de velar por la «adopción de medidas eficaces y planes de actuación en el marco del refuerzo de la integridad institucional para todo el ámbito del departamento».

Así mismo se crea la comisión de integridad pública, como «órgano colegiado de carácter interdepartamental responsable de asegurar la coherencia de la política de refuerzo de la integridad institucional del conjunto de la Administración General del Estado».

El Consejo Fiscal valora positivamente la creación de órganos de control interno contra la corrupción en cada departamento, y a nivel interdepartamental. Sin embargo, se sugiere que, del mismo modo que se establece en su apartado tercero «La composición y funcionamiento de estos comités serán regulados mediante orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda», debería establecerse un precepto de redacción semejante para establecer la composición y funcionamiento de la comisión de integridad pública.

Artículo 44. Consejo de cooperación en materia de control interno

La exposición de motivos del APLO recoge que, junto con los comités y comisión de integridad pública, «se contempla la creación de un órgano de relación y colaboración con todas las administraciones para cooperar en materia de control interno en el que participarán los órganos de control interno de las Comunidades Autónomas y una representación de las Entidades Locales, una medida que procura impulsar e institucionalizar la colaboración entre estos órganos de control interno de las distintas administraciones





públicas, de manera que se pueda avanzar en la homogeneización y coherencia del sistema de control nacional».

Ello se traduce en el art. 44 del anteproyecto objeto del presente dictamen, configurando el consejo como «órgano de cooperación y colaboración [...] carácter deliberativo y carecerá de funciones ejecutivas, más allá de plantear propuestas de forma conjunta dentro de su ámbito de competencias», bajo la presidencia de la Intervención General de la Administración del Estado.

La formación de dicho consejo pretende claramente aunar los órganos más importantes de la Administración, que puedan contribuir a la lucha contra la corrupción, a todos los niveles (estatal, autonómico y local). Esos órganos son la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Seguridad Social, la Intervención General de la Defensa, así como los órganos de control interno autonómicos, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y una representación no inferior a cinco órganos de control interno del ámbito local, siendo al menos dos de ellos correspondientes a municipios de menos de 5000 habitantes.

Nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal.

Artículo 45. Refuerzo de la colaboración con la Agencia Independiente de Integridad Pública

El anteproyecto decide dedicar un precepto para reforzar el deber de colaboración con la Agencia Independiente de Integridad Pública.

Bajo criterio del Consejo Fiscal este precepto se aprecia desubicado en el texto legal, puesto que habiéndose recogido el deber de colaboración en el art. 39, no parece lógico que el refuerzo de dicho deber de colaboración aparezca en el art. 45 de la norma, ya que, como dispone la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, *por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de*





Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, «en la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido de objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él».

Pero además, el Consejo Fiscal estima que el apartado primero del art. 39 hace innecesario el apartado primero de art. 46, pues no recoge sino una concreción del deber de colaboración con la Agencia, pero «para las actuaciones de protección de los intereses financieros de la Unión Europea». La posibilidad de articular convenios que se recoge en el apartado segundo aparece en el art. 27.4 pero limitada a organismos locales y autonómicos. Y el tratamiento de datos personales que se recoge en el apartado quinto, entronca claramente con el acceso a bases de datos, así como ficheros o registros públicos del art. 27.6. Con lo cual, el Consejo Fiscal estima que deberían refundirse ambos preceptos en el art. 39, evitando reiteraciones innecesarias y dando un tratamiento unitario a la misma materia.

Los apartados tercero y cuarto de este art. 45 se refieren a la relación de la Agencia con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), estableciéndose que las actuaciones de asistencia a esta oficina se entenderán realizadas por ella, y que el personal de la Agencia gozará de las mismas prerrogativas que el personal de la OLAF en estos casos, y tendrán la consideración de Autoridad.

El Consejo Fiscal considera que es discutible la diferencia de rango atribuido al personal de la Agencia en función del tipo de cometido que se encuentre desarrollando, puesto que el art. 39.2 le concede consideración de agente de la autoridad, y en cambio el art. 45.4 de autoridad, cuando el Reglamento (UE), 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, *relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento*





(Euratom) nº 1074/1999 del Consejo, tampoco concede a los funcionarios de la OLAF dicha condición de Autoridad. Por ello, se sugiere la oportunidad de modificar este precepto, eliminando dicha consideración diferenciada a la comprendida en el art. 39.2 del APLO.

El apartado quinto se encuentra dedicado al tratamiento de datos personales, para lo cual el APLO dispone que la Agencia se sujetará a los arts. 6.1 e) Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento y del Consejo, de 27 de abril de 2016, *relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos*, al art. 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, *de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, y al art. 11 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*.

Pues bien, el Consejo Fiscal considera que la remisión al citado artículo 11 no es correcta. Dicho precepto dispone que «el tratamiento sólo será lícito en la medida en que sea necesario para los fines señalados en el artículo 1 y se realice por una autoridad competente en ejercicio de sus funciones». Ahora bien, entre las funciones de la Agencia que aparecen en el art. 38 del APLO, no se recogen ninguna de las establecidas en el art. 1 de la LO 7/2021. Consecuentemente, se sugiere suprimir dicha remisión.

TÍTULO III. REFUERZO DE LAS CAPACIDADES DEL PODER JUDICIAL Y EL MINISTERIO FISCAL Y DE LA PROTECCIÓN DEL INFORMANTE

Artículo 46. Modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria

El art. 46 del APLO introduce una modificación del **apartado quinto del art. 72 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria** (en





adelante LOGP). El precepto se encarga de regular la clasificación o progresión al tercer grado penitenciario, indicando que, además de los requisitos fijados en el Código Penal, es necesario que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, fijando una serie de parámetros a tener en cuenta en este aspecto en concreto.

El Consejo Fiscal considera que, aprovechando la reforma operada en la Ley Orgánica General Penitenciaria, se debería modificar el inciso primero del art. 72.5 para introducir como alternativa a la responsabilidad civil «la deuda tributaria». La jurisprudencia asentada del Tribunal Supremo considera que el importe que refleja el daño causado en el que debe ser resarcida la Hacienda Pública por la comisión de un delito fiscal, es la deuda tributaria, término diferente al de «responsabilidad civil» aplicable a los daños y perjuicios causados por la comisión del resto de delitos. Consecuentemente, siendo que los delitos contra la Hacienda Pública se encuentran dentro del elenco del art. 72 LOGP, se considera necesario introducir como alternativa al concepto de responsabilidad civil «deuda tributaria».

El apartado segundo del precepto indica que «singularmente, se aplicará esta norma cuando el interno hubiera sido condenado por la comisión de alguno de los siguientes delitos (...)». Se modifica la letra d), que pasa de la dicción literal «Delitos contra la Administración Pública comprendidos en los capítulos V al IX del título XIX del libro II del Código Penal» a ampliarse también a los delitos del capítulo I, «de la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos».

Al hilo de lo anterior, el apartado c) del art. 72 LOGP, dentro de elenco de ilícitos penales, se refiere a «delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social». Esta expresión podría dar lugar a equívocos, puesto que a pesar de que es la nomenclatura que recibe el Título XIV del Código Penal, podría parecer que la normativa penitenciaria se está refiriendo únicamente a los delitos contra la Hacienda Pública y Seguridad Social en sentido estricto





(arts. 305, 305bis, 307 y 307bis CP), excluyendo el resto de los preceptos del citado Título. A tenor de ello, el Consejo Fiscal estima que debería modificarse la referida expresión por «delitos del Título XIV del Código Penal».

Así mismo, se añade un último inciso dentro de este apartado quinto que dispone «Tratándose de los delitos enumerados en la letra d), el Juez de Vigilancia Penitenciaria denegará la clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento cuando el penado hubiera eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño a que hubiere sido condenado, incluyendo los intereses devengados».

La exposición de motivos del APLO deja claro que «La recuperación de activos constituye una herramienta fundamental dentro del sistema de justicia penal y del régimen de lucha contra el blanqueo de capitales [...] Al privar a los grupos de crimen organizado de sus ganancias ilícitas, la recuperación de activos resulta clave para limitar su capacidad operativa, compensar a las víctimas y reparar el daño causado mediante la devolución de recursos a las comunidades afectadas».

El Consejo Fiscal valora positivamente que para la tipología de delitos mentada se establezca como requisito *sine qua non*, para la clasificación o progresión en tercer grado la devolución del dinero defraudado con intereses. Ahora bien, se sugiere la posibilidad de ampliar el elenco de ilícitos penales sujetos a dicha condición a los delitos de frustración de la ejecución vinculados a créditos públicos (arts. 257ss CP), alteración de precios en concursos y subastas públicas (art. 262 CP), corrupción en los negocios (arts. 286ter y quater y 288 CP), blanqueo de capitales (arts. 301 y 302 CP), financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304bis y ter CP), delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (arts. 305 a 310bis CP), prevaricación urbanística (art. 320 CP), contra el patrimonio histórico (art. 322 CP), y prevaricación medioambiental (art. 329 CP), así como delitos de contrabando generadores de deuda aduanera y tributaria (Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de





Represión del Contrabando), por tratarse de ilícitos penales directamente vinculados con el fraude.

Artículo 47. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

El art. 47 reforma el **art. 80.3 LOPJ**, que prevé la posibilidad de que el Consejo General del Poder Judicial acuerde que el conocimiento de determinada clase de asuntos se atribuya en exclusiva a una sección de la Audiencia Provincial. La modificación estriba en añadir: «Esta facultad podrá también hacerse extensiva a los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal».

En el mismo sentido reforma el **art. 96 LOPJ**, que prevé idéntica posibilidad, pero referida las Secciones de Instrucción de los Tribunales de Instancia. La modificación dispone que: «Esta facultad podrá también hacerse extensiva a los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal».

El Consejo Fiscal sugiere, como se indicó ya en varias ocasiones, y en aras a mantener la unidad del texto legal, que dicha posibilidad se extienda a los delitos de frustración de la ejecución vinculados a créditos públicos (arts. 257ss CP), alteración de precios en concursos y subastas públicas (art. 262 CP), corrupción en los negocios (arts. 286ter y quater y 288 CP), blanqueo de capitales (arts. 301 y 302 CP), financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304bis y ter CP), delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (arts. 305 a 310bis CP), prevaricación urbanística (art. 320 CP), contra el patrimonio histórico (art. 322 CP), y prevaricación medioambiental (art. 329 CP), así como delitos de contrabando generadores de deuda aduanera y tributaria (*Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando*), por tratarse de ilícitos penales directamente vinculados con el fraude, cuando





estamos ante un texto normativo dirigido a combatir tanto el fraude como la corrupción.

Pero además, debe reseñarse muy especialmente que el componente 8.3 del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción que se pretende ejecutar con el APLO objeto del presente informe establece claramente como una de las medidas de lucha contra la corrupción y el fraude que «se atribuirá al Ministerio Fiscal la instrucción de los procesos penales, dotándolo de mayor autonomía y transparencia».

De poco sirve tener órganos judiciales especializados para la fase de enjuiciamiento si la fase de instrucción continúa en manos de jueces que no pueden estar especializados -o difícilmente lo estarán-, a pesar de la propuesta de reforma, por formar parte de Secciones de Instrucción de Tribunales de Instancia que han de conocer de todos los ilícitos penales cometidos en su territorio. Esa especialización que se busca con la reforma de la LOPJ únicamente es viable con una transformación del modelo de proceso penal en que el Ministerio Fiscal asuma la investigación, de tal manera que la investigación se lleve a cabo por fiscales especializados en corrupción y fraude como son los fiscales delegados de Administración Pública y Delitos Económicos, así como son los fiscales delegados de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

Consecuentemente, el Consejo Fiscal ha de insistir en la necesidad de que esta reforma de la LOPJ vaya acompañada con el Proyecto de nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, que configura al Ministerio Fiscal como el órgano encargado de asumir la dirección de la investigación.

Artículo 48. Modificación del Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre





En virtud del art. 48 el APLO se modifican diferentes artículos del Código Penal.

En primer lugar, se modifica el **art. 33 CP** en relación con las penas imponibles a las personas jurídicas en dos aspectos concretos.

Por un lado, el apartado a) recogía la pena de «Multas por cuotas o proporcional» y se añade «al daño causado y/o al beneficio ilícito obtenido».

Por otro lado, el apartado f) recogía la pena de «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 que no podrá exceder de quince años», pasando a ser el citado plazo de veinte años.

El Consejo Fiscal nada tiene que aportar en este punto, por tratarse de una decisión de política criminal que busca, en el primer caso un mayor ajuste de los criterios valorativos a la hora de determinar la pena de multa, y en el segundo caso un endurecimiento punitivo que refuerza el carácter disuasorio de las penas, como recoge la exposición de motivos.

No obstante, el Consejo Fiscal considera importante poner de relevancia que la pena de 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 no mantiene la misma denominación a lo largo del texto legal punitivo. De hecho, como tal no aparece en el elenco de penas que se recogen en los apartados 1 a 6 del art. 33 CP para las personas jurídicas, anudada a tipos penales en ocasiones se le llama «inhabilitación», en otras «inhabilitación especial», «prohibición» e incluso «pérdida de la posibilidad» (arts. 262.1, 286ter.1, 305.1, 305bis2, 306, 307.1, 307bis.3, 307ter.1 y 2, 308.3 y 4, 424.3, 429 y 436 CP). En atención a ello, el Consejo Fiscal estima adecuado apuntar la necesidad de que se use la misma denominación de





“inhabilitación” en todos los artículos del Código Penal donde se hace referencia a dichas consecuencias jurídicas. Ello, por una parte, implicaría despejar cualquier duda en lo referido a la naturaleza jurídica de dichas consecuencias, que deben ser tenidas como pena en sentido estricto. Y, por otra parte, ello conllevaría una modificación sustancial de los plazos de prescripción que, en la práctica, se están aplicando a buena parte de estos delitos.

Se modifica el **art. 50 CP en sus apartados 3, 4 y 5**. El apartado tercero en el sentido de que la extensión máxima de la pena de multa pasa de cinco a diez años. El apartado cuarto modifica el límite máximo de la cuota diaria de la pena de multa, que pasa de 5000 euros a «un máximo de la cuantía mayor resultante entre el 50% de los ingresos anuales del año en que se cometieron los hechos o en el que se concretó el beneficio obtenido prorrateado en cómputo diario o 20.000 euros». El apartado quinto se añade, a efectos de determinar la cuota de multa de las personas jurídicas, recogiendo que «se valorará la situación económica de las mismas, especialmente la que se derive de su cuenta de resultados y de los ingresos anuales acreditados».

El Consejo Fiscal estima que se encuentra ante una decisión de política criminal que busca, como en el caso anterior, un endurecimiento punitivo que refuerza el carácter disuasorio de las penas, así como un acercamiento a países de nuestro entorno, como recoge la exposición de motivos del APLO.

Sin embargo, en relación con el apartado quinto, su dicción literal puede conllevar problemas ante la perpetración de delitos contra la Hacienda Pública. En esta tipología delictiva, en la que la situación económica reflejada en la contabilidad de la entidad puede haber sido alterada o simulada como parte del propio mecanismo fraudulento empleado para la comisión del delito, hacer uso de la contabilidad para la determinación de la sanción pecuniaria puede no resultar una herramienta eficaz cara a la exasperación punitiva, sino todo lo contrario. Con lo cual, el Consejo Fiscal sugiere que el texto quede redactado:





«se valorará la situación económica de las mismas, especialmente la que se derive de su cuenta de resultados y de los ingresos anuales acreditados, salvo cuando los elementos contables hubiesen sido alterados o manipulados con ocasión de la conducta delictiva, caso en el cual se atenderá a la situación económica real de la entidad».

Se modifica el **art. 51 CP**, que prevé la posibilidad de alterar las cuotas de multa en fase de ejecución, en caso de variación de la situación económica del penado. La modificación se traduce únicamente en permitir dicha posibilidad para las personas jurídicas condenadas.

Nada tiene que aportar en este punto el Consejo Fiscal, por entender que se trata de una decisión de política criminal.

El art. 48 del APLO modifica también el **art. 52 CP en su apartado 4**. El precepto versa sobre la multa proporcional y el apartado 4 sobre la persona jurídica, estableciendo un incremento punitivo de la misma.

La redacción original indicaba que cuando no fuese posible el cálculo de la multa sobre la base de los criterios generales fijados en el precepto se sustituirá la pena de multa por «a) Multa de dos a cinco años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de cinco años. b) Multa de uno a tres años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de dos años no incluida en el inciso anterior. c) Multa de seis meses a dos años, en el resto de los casos».

La redacción pasaría a ser «Multa de cuatro a diez años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de cinco años. Multa de dos a seis años, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de dos años no incluida en el inciso anterior. Multa de un año a cuatro años, en el resto de los casos».





El Consejo Fiscal, nuevamente, nada tiene que aportar en este punto, por tratarse de una decisión de política criminal que busca un endurecimiento punitivo que refuerza el carácter disuasorio de las penas, siendo ésta la línea que claramente marca el anteproyecto legislativo.

Se modifica el **art. 53 CP en su apartado quinto**, en el sentido de ampliar el plazo máximo de fraccionamiento de pago de la multa de cinco a diez años.

En Consejo Fiscal nada objeta a ello, al tratarse de una decisión que pretende ampliar las posibilidades de abono de la sanción pecuniaria.

Se modifica el **art. 90 en su apartado cuarto**, en lo atinente a la posibilidad de denegación de la suspensión de la ejecución de la pena de prisión con concesión de libertad condicional. En concreto, el texto original establecía, como una posibilidad, dicha denegación para los delitos del Título XIX del Libro II del Código Penal («Delitos contra la Administración Pública»), en el supuesto de que el penado «hubiera eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño económico causado a la Administración a que hubiera sido condenado».

El APLO transforma la posibilidad en obligación, es decir, el Juez de Vigilancia Penitenciaria denegará la suspensión de la ejecución de la pena en caso de eludirse el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño causado, pero circunscribiendo la posibilidad a los delitos de los Capítulos I y V al IX del Título XIX del Código Penal. Además, en línea de la modificación operada sobre la LOGP, las sanciones y la responsabilidad civil abarcan los intereses devengados.

El Consejo Fiscal, en coherencia con lo expuesto para otros preceptos que se modifican en el texto legal punitivo, sugiere extender el elenco de delitos a los delitos de frustración de la ejecución vinculados a créditos públicos (arts. 257ss CP), alteración de precios en concursos y subastas públicas (art. 262 CP),





corrupción en los negocios (arts. 286ter y quater y 288 CP), blanqueo de capitales (arts. 301 y 302 CP), financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304bis y ter CP), delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (arts. 305 a 310bis CP), prevaricación urbanística (art. 320 CP), contra el patrimonio histórico (art. 322 CP), y prevaricación medioambiental (art. 329 CP), así como delitos de contrabando generadores de deuda aduanera y tributaria (Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, *de Represión del Contrabando*), por tratarse de ilícitos penales directamente vinculados con el fraude.

Se modifica el **art. 127 CP en su apartado primero**, suprimiendo la referencia a «delito doloso», con la finalidad de permitir el comiso tanto para los delitos dolosos como imprudentes sin necesidad de límite penológico para estos últimos, suprimiéndose así el apartado segundo del precepto que establecía como potestativo el comiso para delitos imprudentes, en caso de condena a pena privativa de libertad superior a un año. Con ello se adapta la normativa nacional a las disposiciones comunitarias, y en particular se traspone el art. 12 de la Directiva (UE) 2024/1260, que no distingue a efectos de decomiso entre delitos dolosos y delitos imprudentes.

Con la misma finalidad de trasposición de la mentada Directiva se añade «total o parcial», por recoger el art. 12 que «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que pueda procederse al decomiso, ya sea total o parcial».

Finalmente, cabe reseñar que de este modo se ajusta la terminología del Código Penal a la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, y en particular a su art. 157.2 a).

El Consejo Fiscal nada tiene que aportar en este punto, y constata que la ampliación de los supuestos en que cabe el decomiso directo va en la línea de la Directiva (UE) 2024/1260, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de





abril de 2024 *sobre recuperación y decomiso de activos*, que se traspone con el APLO.

El anteproyecto modifica también el **art. 127bis CP** ampliando el elenco de ilícitos penales que permiten el decomiso ampliado (decomiso de bienes, efectos y ganancias que tienen su origen, no directamente en el delito objeto de condena, sino en actividades delictivas anteriores y cuya relación con el penado se construye sobre indicios tasados en el propio precepto), y realizando ajustes en las denominaciones.

Los ajustes en las denominaciones consisten en modificar el enunciado de la letra b) «Delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores y delitos de abusos y agresiones sexuales a menores de dieciséis años» que pasa a ser «Delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores y delitos de agresiones sexuales a menores de dieciséis años». Igualmente, el apartado f) pasa de «delitos contra la propiedad intelectual o industrial» a «delitos contra la propiedad intelectual o industrial, al mercado y a los consumidores».

Las ampliaciones se traducen en introducir en el apartado n) «Delitos de falsificación de moneda» los delitos de falsificación «de tarjetas de crédito y débito, cheques de viaje y demás instrumentos de pago distintos del efectivo». Así mismo, como letras q), r), u), v), w) y x) se introducen «los delitos de tráfico de influencias, fraudes y exacciones ilegales, delitos por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea, delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y delitos contra la flora y la fauna, delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes, así como delitos relativos a la tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos».

El Consejo Fiscal estima que el reajuste de denominaciones son adaptaciones terminológicas necesarias para dotar de coherencia interna al Código Penal, en el caso de la letra b) por haber desaparecido el delito de abuso sexual, y en el





caso de la letra f) por ajustarse a la denominación del Capítulo XI, suprimiéndose así la referencia a los delitos de corrupción en los negocios por hallarse éstos en la Sección 4 que queda integrada en el citado capítulo.

El Consejo Fiscal igualmente estima que la ampliación del elenco de delitos es acorde con lo dispuesto en el art. 14 de la Directiva (UE) 2024/1260, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de abril de 2024 *sobre recuperación y decomiso de activos*, que se traspone con el APLO, en relación con los apartados 1 a 3 del art. 2, como recoge la MAIN. Sin embargo, realiza las siguientes sugerencias:

- En el caso del delito contemplado en la letra u), se sugiere que se trasponga la Directiva (UE) 2024/1226, del Parlamento y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *relativa a la definición de los delitos y las sanciones por la vulneración de las medidas restrictivas de la Unión* de manera completa y no solo introduciendo dicha letra en el art. 127bis CP, puesto que de este modo se permite el decomiso de bienes, efectos o ganancias derivadas de delito por vulneración de las medidas restrictivas de la UE, sin que exista dicho ilícito en el CP, por no haberse traspuesto la Directiva en ese punto.

- En el caso de los delitos contemplados en las letras v) y w), la MAIN justifica su introducción por ser exigencia derivada de la trasposición de la Directiva (UE) 2008/99 del Parlamento y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, *relativa a la protección de medio ambiente mediante el derecho penal*. Sin embargo, esta directiva ha sido sustituida por la Directiva (UE) 2024/1203, del Parlamento y del Consejo, de 11 de abril de 2024, *relativa a la protección del medio ambiente mediante el derecho penal*, la cual prácticamente triplica el número de delitos contra el medio ambiente en comparación con la de 2008. A pesar de que la misma se encuentre en fase de trasposición, el Consejo Fiscal advierte de la necesidad de ajustar esos delitos a los recogidos en la nueva Directiva.





- El art. 2.3 de la Directiva (UE) 2024/1260 establece que «La presente Directiva se aplicará a cualquier infracción penal establecida en otros actos jurídicos de la Unión si estos disponen que la presente Directiva se aplica a dichas infracciones penales». Partiendo de ello, el considerando 16 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la lucha contra la corrupción, por la que se sustituye la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2023)0234 – C9-0162/2023 – 2023/0135 (COD))*, recoge que los productos obtenidos de delitos de corrupción pueden ser objeto de confiscación sobre la base de la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y confiscación de activos.

Consecuentemente, el Consejo Fiscal sugiere que se amplie el listado de delitos que permiten el decomiso ampliado incluyendo todos a los que es aplicable la propuesta de directiva citada, por la elevada probabilidad de su aprobación, que determinaría que quedase obsoleta dicha enumeración. Ello supondría incluir delitos de cohecho activo y pasivo en el sector público, cohecho activo y pasivo en el sector privado, malversación pública y privada, tráfico de influencias, abusos de funciones públicas, obstrucción a la justicia en los delitos de la propuesta de directiva, enriquecimiento ilícito y encubrimiento de los delitos de la propuesta de directiva.

A mayor abundamiento, el Consejo Fiscal considera necesario advertir que la ampliación de delitos que pueden determinar el decomiso ampliado que recoge el art. 127bis CP tiene una consecuencia directa en las modalidades de decomiso ampliado que recogen los arts. 127 quinquies y sexies CP, ya que estos se remiten directamente a dicho listado. En consecuencia, con la ampliación de delitos del art. 127bis CP se produce una ampliación de ilícitos penales de los arts 127 quinquies y sexies CP.





Finalmente, y como se indicó en relación con el apartado c) del art. 72 LOGP, dentro de elenco de ilícitos penales, se indica de manera expresa «delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social». Esta expresión podría dar lugar a equívocos, puesto que a pesar de que es la nomenclatura que recibe el Título XIV del Código Penal, podría parecer que la norma se está refiriendo únicamente a los delitos contra la Hacienda Pública y Seguridad Social recogidos en los arts. 305, 305bis, 307 y 307bis CP, excluyendo el resto de los preceptos del citado Título. A tenor de ello, el Consejo Fiscal sugiere que debería modificarse la referida expresión por «delitos del Título XIV del Código Penal».

El APLO modifica también el **art. 127ter CP**, que regula el decomiso autónomo o sin condena (decomiso de bienes, efectos o ganancias de persona formalmente acusada o encausada, pero que, por diferentes causas, no ha podido ser condenada, siendo que su situación patrimonial ha quedado acreditada en un proceso contradictorio). La modificación opera añadiéndose como razón justificativa que no haya permitido el enjuiciamiento del encausado la de que éste «sea objeto de una requisitoria», y eliminándose la causa de que «no se le imponga pena por estar exento de responsabilidad criminal».

El Consejo Fiscal estima que el añadido es adecuado, por derivarse de la exigencia de trasposición de la, tantas veces mencionada, Directiva (UE) 2024/1260, en concreto de su art. 15.1 d). Sin embargo, el Consejo Fiscal sugiere que se recupere la fórmula eliminada de «no se le imponga pena por estar exento de responsabilidad criminal», por entender que su supresión es contradictoria con el sentir de la Directiva de ampliar los casos en que cabe el decomiso; y además podría no cubrir totalmente el supuesto recogido en el art. 15.1 a) que contempla «enfermedad de la persona sospechosa o acusada» que no es lo mismo que la expresión del art. 127ter.1 a) CP de «enfermedad crónica que impida su enjuiciamiento y exista el riesgo de que puedan prescribir los hechos».





El Consejo Fiscal considera necesario resaltar que el art. 15.1 d) de la Directiva prevé la posibilidad de acordar el decomiso sin condena cuando «el plazo de prescripción de la infracción penal correspondiente establecido por el Derecho nacional es inferior a quince años y ha expirado después de la incoación del proceso penal». La exposición de motivos dispone que se modifica el precepto para introducir esa circunstancia. Sin embargo, el APLO no menciona esa circunstancia, sino que se limita a mantener la posibilidad de acordar el decomiso sin condena en los supuestos en que se ha producido la extinción de la responsabilidad criminal. Es cierto que la prescripción es causa de extinción de la responsabilidad criminal conforme al art. 130.1.6º CP, y que, por tanto, la misma estaría recogida en la dicción legal, pero se estima que bien se debería introducir literalmente, siguiendo el texto de la norma comunitaria, o bien debería suprimirse de la exposición de motivos la referencia a que se ha modificado el precepto para su inclusión.

La Directiva (UE) 2024/1260 establece en su considerando 46 que «las resoluciones de embargo y decomiso afectan sustancialmente a los derechos de las personas sospechosas o acusadas y, en determinados casos, a los derechos de terceros o de otras personas no procesadas. La presente Directiva debe disponer garantías específicas y recursos judiciales a fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de tales personas cuando se aplique la presente Directiva, en consonancia con el derecho a un juez imparcial, el derecho a la tutela judicial efectiva y la presunción de inocencia», recordando el considerando 48 la necesidad de abrir la vía a la impugnación. Ello se traduce en el deber de informar a la persona afectada (art. 23 de la Directiva) así como la garantía del derecho de defensa y a ser oído, y la posibilidad de recurso (art. 24 de la Directiva).

Por Ley 41/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*, se introdujo en los arts. 803ter e) y siguientes el





procedimiento de decomiso autónomo, por lo que quedaría salvaguardado lo establecido en la Directiva. Sin embargo, dicho procedimiento no se prevé para el caso de que hubiera quedado extinguida la responsabilidad criminal. Por ello, el Consejo Fiscal considera oportuno modificar el art. 803 ter e) apartado segundo letra b) LECrim para introducir el citado supuesto.

Así mismo, se modifica el **art. 127 quater CP** dedicado al decomiso de bienes de terceros. La primera modificación opera sobre el apartado primero, nuevamente en el sentido de ampliar el decomiso. La redacción actual prevé que «los jueces y tribunales podrán acordar también el decomiso de los bienes, efectos y ganancias a que se refieren los artículos anteriores que hayan sido transferidos a terceras personas, o de un valor equivalente a los mismos». El texto quedaría redactado como «los jueces y tribunales podrán acordar también el decomiso de los bienes, efectos y ganancias a que se refieren los artículos anteriores que hayan sido transferidos directa o indirectamente a terceras personas, por una persona investigada o encausada, o hayan sido adquiridos por terceros de una persona investigada o encausada, o de un valor equivalente a los mismos, en los siguientes casos», siendo lo subrayado el añadido.

El Consejo Fiscal muestra su conformidad con la modificación realizada, por resultar de la trasposición de los arts. 13.1 y 15 de la Directiva (UE) 2024/1260, habida cuenta de que el Código Penal no recoge actualmente el decomiso sin condena para los casos de decomiso de tercero, algo exigido en la normativa comunitaria.

Sin embargo, a los fines de que quede claro que se permite el decomiso de bienes transferidos o adquiridos por persona jurídica, se sugiere introducir que «se entenderán incluidos aquellos supuestos en que el tercero sea una persona jurídica, y el reo obraba en nombre o representación de ésta», ya que el considerando 28 de la Directiva dispone claramente que «Las transferencias a partes estrechamente relacionadas con la persona sospechosa o acusada





pueden incluir [...] transferencias a personas jurídicas de cuyos órganos de administración, gestión o supervisión forme parte la persona sospechosa o acusada, o algún miembro de su familia. Las normas sobre decomiso deben hacerse extensivas a las personas tanto físicas como jurídicas».

También se modifica el art. 127 quater CP en su apartado segundo para introducir la frase «o que los bienes se hayan transferido a una persona especialmente relacionada y hayan permanecido al mismo tiempo bajo el control efectivo de la persona investigada o encausada».

El Consejo Fiscal considera adecuada la reforma, al resultar de la trasposición del art. 13.1 b) de la citada Directiva, pero a efectos de mayor claridad del texto, sugiere modificar la redacción por «o que los bienes se hayan transferido a una persona especialmente relacionada con el investigado o encausado y hayan permanecido al mismo tiempo bajo el control efectivo de este último».

Se introduce un nuevo **art. 127 nonies CP**, para regular el decomiso de patrimonio no explicado (modalidad semejante al decomiso ampliado, pero sin requerir condena previa, aplicable de manera subsidiaria a todas las restantes, y habilitándose en caso de concurrencia de una serie de presunciones que permiten concluir que los bienes, efectos o ganancias proceden de la actividad de una organización criminal).

El Consejo Fiscal sugiere que se modifique el límite penológico que recoge el precepto. En concreto el articulado permite la adopción del decomiso mentado cuando se trate de delitos que «tengan señalada una pena no inferior a 4 años de privación de libertad». Sin embargo, el art. 16.4 de la Directiva (UE) 2024/1260 recoge la expresión «infracciones lleven aparejada una pena privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años», por lo que el límite no es de pena mínima sino máxima. Con lo cual, el Consejo Fiscal aprecia conveniente que la redacción fuese delitos que «tengan señalada una pena máxima de al menos cuatro años de privación de libertad».





Así mismo, y en relación con el apartado segundo, que contempla las presunciones que permiten activar esta modalidad de decomiso, y que se corresponden con el art. 16.2 de la Directiva, el Consejo Fiscal considera que se debería modificar la expresión «A los efectos de lo previsto en el apartado anterior serán de aplicación las siguientes presunciones» por formas como las recogidas en el art. 127bis («se valorarán, especialmente, entre otros, los siguientes indicios») o en el art. 127 quinquies («Son indicios relevantes»), por coherencia interna del texto y por ajustarse más a las exigencias del artículo 16.2 de la Directiva que dispone «se tendrán en cuenta todas las circunstancias del caso incluidos las pruebas disponibles y los hechos específicos, que pueden incluir los siguientes».

Finalmente, el Consejo Fiscal estima adecuado modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal para regular un procedimiento adecuado para la nueva modalidad de decomiso recogida en el art. 127 nonines CP, puesto que el APLO se limita a decir que se deberá dictar una resolución judicial en forma de auto para su adopción. Como se expuso *supra*, la Directiva (UE) 2024/1260 establece en su considerando 46 que «las resoluciones de embargo y decomiso afectan sustancialmente a los derechos de las personas sospechosas o acusadas y, en determinados casos, a los derechos de terceros o de otras personas no procesadas. La presente Directiva debe disponer garantías específicas y recursos judiciales a fin de garantizar la protección de los derechos fundamentales de tales personas cuando se aplique la presente Directiva, en consonancia con el derecho a un juez imparcial, el derecho a la tutela judicial efectiva y la presunción de inocencia», recordando el considerando 48 la necesidad de abrir la vía a la impugnación. Ello se traduce en el deber de informar a la persona afectada (art. 23 de la Directiva) así como la garantía del derecho de defensa y a ser oído, y la posibilidad de recurso (art. 24 de la Directiva).





Todo ello va en línea con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. La STS 550/2020, de 12 de noviembre, dispone que «la decisión judicial expropiatoria de los bienes ha de estar basada en la incuestionable conexión probatoria entre la existencia de una actividad ilícita y los bienes o ganancias obtenidos como rendimiento». Es decir, para adoptar la decisión de decomiso, deviene necesario un procedimiento desarrollado con todas las garantías y que incluya por tanto un despliegue de material probatoria, con audiencia a la persona afectada, y con una decisión judicial que sea recurrible.

En virtud de lo expuesto, y a la vista de que lo anterior no tiene reflejo en el texto del APLO, el Consejo Fiscal estima adecuado modificar la normativa procesal, pudiendo ser una opción viable que el procedimiento autónomo de decomiso regulado en el Capítulo II del Título III ter de nuestra norma penal adjetiva, se adapte a la modalidad de decomiso de patrimonio no explicado vinculado a comportamientos delictivos.

El art. 48 del APLO modifica también el **art. 131 CP**, en lo que a los plazos de prescripción se refiere, de los delitos contra la Administración Pública. A tal efecto se introduce un nuevo párrafo que versa literalmente: «A los siete años, los delitos contra la Administración Pública comprendidos en los capítulos I y V al IX del título XIX del libro II del Código Penal cuando la pena máxima señalada por la ley sea de prisión o inhabilitación que no exceda de cinco años».

La MAIN razona que el motivo de esta reforma descansa en «la dificultad de descubrimiento de este tipo de delitos por carácter técnico y por el ámbito en el que se cometen, en el que la persona penalmente responsable aprovecha generalmente su cargo o función para cometer el hecho en forma de aparente legalidad y de forma subrepticia. Y por otro, por la necesidad de incrementar los fines de prevención general y especial que eviten la comisión de este tipo de delitos sabiendo la dificultad de obtener impunidad por prescripción».





En el mismo sentido se pronuncia el considerando 27 de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo *relativa a la lucha contra la corrupción, por la que se sustituye la Decisión Marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2023)0234 – C9-0162/2023 – 2023/0135 (COD))*, estableciendo en su art. 21 para personas físicas, y en el art. 28 para personas jurídicas, en caso de delitos referidos a intereses financieros de la UE, por modificar la referida propuesta de directiva el art. 9 de la Directiva 2017/1371 *relativa a la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión mediante el derecho penal*, unos plazos de prescripción de mínimos.

Los plazos de mínimos que se recogen en el art. 21 de la propuesta de directiva son de al menos ocho años para delitos sancionados con pena máxima igual o superior a cuatro años de prisión, y de cinco años para delitos sancionados con pena máxima igual o superior a tres años de prisión. Sin embargo, dichos plazos se pueden reducir por los Estados Miembros a cinco y tres años respectivamente, para el caso de que dicho plazo pueda verse interrumpido o suspendido en caso de actos procesales específicos.

Los periodos temporales mínimos que se recogen en el art. 28 de la propuesta de directiva son de al menos cinco años para delitos sancionados con pena máxima igual o superior a cuatro años de prisión. Sin embargo, dicho plazo se puede reducir por los Estados Miembros a tres años, para el caso de que pueda verse interrumpido o suspendido en caso de actos procesales específicos.

El Consejo Fiscal entiende que, en atención a que el Código Penal español prevé la posibilidad de interrupción y suspensión del cómputo del plazo de





prescripción en determinados casos en el art. 132, el plazo de siete años de prescripción cumpliría con la propuesta de directiva, que se referiría a delitos de cohecho, malversación y tráfico de influencias (arts. 7, 9 y 10 de la propuesta de directiva), además del delito de fraude a intereses financieros de la Unión Europea, que como se expuso *supra* no ha sido recogido en nuestra normativa punitiva sustantiva. Consecuentemente, no se hacen sugerencias por obedecer la reforma a una decisión de política criminal de endurecimiento punitivo, coherente con la integridad del texto y con la propuesta de directiva que se puede llegar a aprobar.

Nuevamente, el Consejo Fiscal, en coherencia con lo expuesto para otros preceptos que se modifican en el texto legal punitivo, sugiere extender el elenco de delitos a los delitos de frustración de la ejecución vinculados a créditos públicos (arts. 257ss CP), alteración de precios en concursos y subastas públicas (art. 262 CP), corrupción en los negocios (arts. 286ter y quater y 288 CP), blanqueo de capitales (arts. 301 y 302 CP), financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304bis y ter CP), delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (arts. 305 a 310bis CP), prevaricación urbanística (art. 320 CP), contra el patrimonio histórico (art. 322 CP), y prevaricación medioambiental (art. 329 CP), así como delitos de contrabando generadores de deuda aduanera y tributaria (Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, *de Represión del Contrabando*), por tratarse de ilícitos penales directamente vinculados con el fraude.

El APLO decide modificar también tipos penales sustantivos. Se reforma el **art. 427bis CP** en relación con las penas imponibles a las personas jurídicas en el sentido de agravarlas. Las penas de multa pasan del abanico de dos a cinco años de duración que se prevé actualmente, a cuatro a diez años para el caso de delitos que para la persona física comporten pena de más de cinco años de prisión; pasan de un abanico de uno a tres años de duración, a dos a seis años para el caso de delitos que para la persona física comporten pena de más de





dos años de privación de libertad; y de seis meses a dos años de multa que se prevé actualmente pasaría a uno a cuatro años para los casos restantes.

Además, se impone como obligatoria la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, prevista en el art. 33.7 f) CP, que actualmente es pena facultativa, manteniendo el resto de penas de las letras b) a e) y g) como facultativas.

El Consejo Fiscal nada tiene que añadir en este punto, por entender que se trata de una decisión de política criminal que va en la línea de los criterios generales del texto legal.

El apartado 14 del art. 48 modifica el **art. 430 CP**, que recoge el delito de venta de influencias. La modificación, como viene siendo la tónica de la norma, incrementa las penas previstas para las personas jurídicas, pasando de un abanico penológico de multa de seis meses a dos años, a una horquilla que oscila de uno a cuatro años. Así mismo se impone como obligatoria la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, prevista en el art. 33.7 f) CP, que actualmente es pena facultativa, manteniéndose el resto de penas de las letras b) a e) y g) como facultativas.

El Consejo Fiscal tampoco considera oportuno realizar sugerencia alguna en relación con el citado precepto.

Se reforma la redacción del **art. 433 CP** para introducir en un apartado segundo un delito de administración desleal de patrimonio público, tipo penal éste que en realidad ya obraba en el texto legal punitivo en virtud de la reforma operada por Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo, *por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, y fue derogado por Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, *de trasposición de directivas*





europas 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.

Sin embargo, el texto original no se recupera en su literalidad, sino que tiene tres variaciones. La primera es que no se construye por remisión al art. 252 CP, sino que tiene una redacción propia y autónoma que reza «infrinja las facultades de administración del patrimonio público que tuviera conferidas, excediéndose en el ejercicio de las mismas». La segunda es que limita su campo de acción, ya que solamente eleva a la categoría de delito la conducta descrita cuando resulte «daño o entorpecimiento grave del servicio al que estuviere consignado», cuando antes era una modalidad de tipo agravado. La tercera que se produce una rebaja punitiva, ya que el texto del año 2015 preveía unas penas de dos a seis años de prisión e inhabilitación de seis a diez años para el tipo básico, y de cuatro a ocho años de prisión e inhabilitación de diez a veinte años para el tipo agravado, siendo que la reforma prevé seis meses a dos años de prisión e inhabilitación de uno a cuatro años.

El Consejo Fiscal valora positivamente la reintroducción del delito de administración desleal de patrimonio público, por ser coherente con el art. 9 de la propuesta de directiva antes mencionada. Sin embargo, sugiere un incremento punitivo, a tenor de que las penas previstas son más reducidas que las previstas para la administración desleal de patrimonio privado (art. 252 CP) y ostensiblemente más reducidas que las previstas en la primitiva redacción del precepto por la LO 1/2015.

Así mismo, el Consejo Fiscal estima que dejar fuera del ámbito punitivo los supuestos de administración desleal que no comporten «daño o entorpecimiento grave del servicio al que estuviere consignado» podría suscitar dudas de encaje con el citado art. 9, que solo establece que se cause un daño a los intereses financieros de la entidad pública, pero no adjetivado de grave. Además, cuando la exposición de motivos justifica dicha acotación lo hace





sobre el fundamento de considerar que es «para evitar una exacerbación penológica innecesaria a meras irregularidades que ya tienen un canal administrativo sancionatorio suficiente», lo cual no parece un argumento asumible al estar tipificada sin límites la administración desleal privada.

Finalmente, el Consejo Fiscal recomienda añadir una Disposición Transitoria que aclare cuestiones de vigencia temporal e irretroactividad de normas, a tenor del iter legislativo descrito.

El apartado 16 del art. 48 reforma el **art. 435 CP**, como sucede para el cohecho y el tráfico de influencias, para agravar el régimen punitivo de las personas jurídicas en el delito de malversación de caudales públicos. La reforma opera exactamente la misma agravación de penas de multa y la obligatoria imposición de la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, manteniendo el resto de sanciones de las letras b) a e) y g) como facultativas, como se expuso para el art. 427bis CP.

El Consejo Fiscal reitera las consideraciones efectuadas respecto a las reformas de los arts. 427bis y 430 CP.

El art. 48 añade la reforma del **art. 464 CP** introduciendo un nuevo apartado tercero con el tenor literal de: «Si las conductas descritas en los apartados anteriores fueron cometidas en relación con los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal, se impondrá la pena respectivamente prevista en su mitad superior y la pena de inhabilitación especial de empleo o cargo público de cuatro a ocho años».

El Consejo Fiscal, en coherencia con lo expuesto para otros preceptos que se modifican en el texto legal punitivo, sugiere extender el elenco de delitos a los delitos de frustración de la ejecución vinculados a créditos públicos (arts. 257ss CP), alteración de precios en concursos y subastas públicas (art. 262 CP),





corrupción en los negocios (arts. 286ter y quater y 288 CP), blanqueo de capitales (arts. 301 y 302 CP), financiación ilegal de partidos políticos (arts. 304bis y ter CP), delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social (arts. 305 a 310bis CP), prevaricación urbanística (art. 320 CP), contra el patrimonio histórico (art. 322 CP), y prevaricación medioambiental (art. 329 CP), así como delitos de contrabando generadores de deuda aduanera y tributaria (Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, *de Represión del Contrabando*), por tratarse de ilícitos penales directamente vinculados con el fraude, y ser uno de los objetivos a combatir con el anteproyecto junto con la corrupción.

Así mismo, en atención al art. 12 de la propuesta de directiva, el Consejo Fiscal estima que la reforma puede resultar insuficiente, ya que el precepto obliga a los Estados Miembros a tipificar la inducción a testimonio falso o la interferencia en el testimonio o en la producción de pruebas, mediante promesa, oferta o entrega de una ventaja, en delitos de corrupción, lo cual actualmente no tiene un acomodo específico en el Código Penal. Con lo cual, el Consejo Fiscal sugiere modificar la norma penal sustantiva también introduciendo el tipo penal referido, en previsión de una futura trasposición de la citada propuesta de directiva.

Finalmente, el apartado 18 reforma el **art. 465 CP** en el mismo sentido que el art. 464 CP, con la misma redacción, por lo que el Consejo Fiscal estima necesario efectuar la misma reflexión en relación con el elenco de delitos anteriormente expuesta.

Artículo 49. Modificación de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales

Se reforma el **art. 4** de la LO 7/2021 con la única finalidad de incluir la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos como autoridad competente para el





tratamiento de datos personales, cuando acuerda medidas inmediatas de preservación de bienes al amparo del art. 142ter de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, precepto éste que es modificado por el propio APLO. A tal efecto simplemente se introduce un apartado tercero en tal sentido.

El Consejo Fiscal nada tiene que sugerir en este punto, por tratarse de un precepto resultado de la trasposición de los arts. 6.2 y 6.3 de la Directiva (UE) 2024/1260. Además, a tenor de las funciones que tiene la ORGA, sin duda alguna éstas encuentran acomodo dentro de los fines previstos en el art. 1 de la Ley Orgánica 7/2021.

Artículo 50. Modificación 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 art. 50 del anteproyecto al que se dedica el presente informe, modifica el **art. 3** de la conocida como ley del informante, en el sentido de introducir un apartado cuarto para ampliar los sujetos protegidos por el texto normativo. En concreto se protegen a las personas que hayan gestionado canales internos o externos de denuncia, incluso cinco años después de cesados en el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Fiscal nada tiene que objetar en relación con este punto, ya que se trata de una ampliación de personas que ostentan la categoría de informantes, lo que es coherente con la finalidad general del APLO.

Así mismo se modifica la **letra h) del apartado segundo del art. 5**. El precepto regula el sistema interno de información, y en su redacción vigente a fecha actual dispone: «Contar con una política o estrategia que enuncie los principios generales en materia de Sistemas internos de información y defensa del informante y que sea debidamente publicitada en el seno de la entidad u





organismo». La reforma consistiría en adicionar que «Esta política deberá integrarse dentro de sistema de cumplimiento o de integridad del organismo o entidad».

El Consejo Fiscal nada tiene que objetar a dicho inciso.

Se modifica también el **art. 36 en su apartado quinto**, encargado de regular la prohibición de represalias. La reforma opera únicamente en el sentido de añadirse que este es un supuesto que lleva aparejada la nulidad de pleno derecho no solo de los actos administrativos, sino también de los actos de naturaleza laboral.

El Consejo Fiscal estima adecuada la reforma por suponer un plus de protección del informante.

A mayor abundamiento, se modifica también el **art. 37** con la finalidad de adicionar un nuevo apartado. El precepto regula las medidas de apoyo a las personas que comuniquen o revelen infracciones, y se introduce que «la autoridad competente podrá establecer indemnizaciones, a satisfacer por las personas que desarrollen actuaciones de represalia en los términos de esta ley, por los daños y perjuicios causados a las personas que las sufran. La indemnización comprenderá el daño emergente y el lucro cesante, así como la compensación por los daños morales».

El Consejo Fiscal valora positivamente dicho apartado porque supone un favorecimiento del informante, desde el momento en que se pueden establecer indemnizaciones en su favor por parte de la Autoridad competente.

LIBRO III. DE LA RESTITUCIÓN A LA HACIENDA PÚBLICA

Artículo 51. Modificación del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal





El APLO introduce un nuevo **art. 299 bis** encaminado a regular las investigaciones de seguimiento de activos, de necesaria normativización por recogerse en el art. 4 de la Directiva (UE) 2024/1260, así como el considerando 14, que expone que «el seguimiento e identificación de bienes en una fase temprana de una investigación penal es fundamental para garantizar la rápida identificación de los instrumentos, productos o bienes que podrían decomisarse posteriormente, incluidos los bienes relacionados con actividades delictivas que se encuentren en otras jurisdicciones, por lo que facilita la cooperación transfronteriza». En la misma línea se pronuncia el Informe final del grupo GENVAL de la Quinta Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre delincuencia financiera e investigaciones financieras.

El artículo contempla la obligación para el juez de instrucción de practicar las diligencias necesarias, desde el inicio de cualquier procedimiento de investigación de delitos cometidos por organización criminal, encaminadas a localizar y asegurar el patrimonio del investigado o los bienes relacionados con los hechos investigados, siempre que existan indicios de un beneficio económico sustancial derivado de la actividad delictiva.

La Directiva establece la necesidad de aperturar investigación de seguimiento de activos en caso de cooperación transfronteriza, pero no limita esa posibilidad a los delitos cometidos en el marco de una organización criminal, sino que lo que dispone claramente es que «Los Estados miembros podrán limitar el ámbito de dichas investigaciones». Con lo cual el prelegislador ha decidido ampliar los supuestos en que se ha de abrir investigación de seguimiento de activos, al no restringirlo a casos de cooperación transfronteriza, pero lo ha limitado a casos de organización criminal cuando la Directiva solamente lo establece como una opción.





Ante ello, el Consejo Fiscal sugiere ampliar la necesidad de investigación de seguimiento de activos para todo tipo de delitos que puedan generar un beneficio económico sustancial.

El término «beneficio económico sustancial» es un concepto jurídico indeterminado que puede conllevar problemas en la práctica. Por ello, el Consejo Fiscal considera más adecuado establecer un listado de tipos penales que actúe como numerus clausus, lo cual impide cualquier posibilidad de duda. El Consejo Fiscal propone como sustituir esa expresión por «conducta delictiva recogida en los capítulos I, V al IX del título XIX del libro II del Código Penal, así como en los arts. 257ss, 262, 286ter y quater y 288, 301 y 302, 304bis y ter, 305 a 310bis, 320, 322, 329 CP, así como delitos de contrabando generadores de deuda aduanera y tributaria (Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, *de Represión del Contrabando*)».

Así mismo, se prevé la posibilidad de que la Autoridad Judicial se pueda auxiliar de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, AEAT, ORGA, entidades financieras y cualquier organismo público o privado que pueda disponer de información patrimonial relevante.

El Consejo Fiscal estima que la expresión utilizada de «podrá solicitar la colaboración» no es la más adecuada cuando nos ubicamos ante mandamientos judiciales. Por ello se sugiere como más correcta: «podrá ordenar la colaboración».

Además, se establece que todas esas medidas deberán ser tramitadas en pieza separada y secreta. Dicha expresión es coincidente con lo establecido en el art. 588bis d) LECrim. Sin embargo, el secreto en caso de medidas de investigación tecnológica viene limitado por los plazos que cercenan su adopción y prórroga. Ahora bien, para el caso de las investigaciones de seguimiento de activos no existe ese límite temporal, por lo que el establecer el secreto de manera automática y sin límite temporal pueda provocar una merma





del derecho de defensa, al poder usarse dicha pieza separada para realizar la investigación penal, habida cuenta de que en multitud de casos el flujo de ocultación de los activos coincide precisamente con el iter criminis.

El Consejo Fiscal considera, por lo expuesto, que el secreto de la pieza separada se ha de acordar por el órgano judicial cuando resulte necesario para llevar a cabo con éxito la investigación de seguimiento de activos, fijándose que dicho secreto sea por plazo de un mes prorrogable conforme al régimen general procesal de regulación del secreto de actuaciones.

Se introduce un apartado segundo en el **art. 367bis LECrim**, en cuyo apartado primero se limita a recoger que tendrán la consideración de efectos judiciales todos los bienes puestos a disposición judicial, embargados, incautados o aprehendidos en el curso de un procedimiento penal. El apartado segundo se introduce a los únicos efectos de regular que los efectos judiciales quedarán bajo custodia de su titular, de no resultar aplicables los procedimientos contemplados en los arts. 367ter y siguientes LECrim.

La exposición de motivos razona que ello «mejora la trazabilidad y reduce costes públicos innecesarios», pretendiéndose que la ORGA sea siempre un órgano de gestión, pero no de depósito, como recoge la MAIN.

El Consejo Fiscal desea advertir que se trata de una medida inadecuada, bajo su parecer. No se desconoce el problema actual que viven los órganos judiciales y la Administración de Justicia en general para hacerse cargo de los bienes decomisados, y que efectivamente se trataría de una medida que reduciría de manera ostensible costes económicos. Sin embargo, el riesgo de pérdida o distracción es mucho más elevado cuando los bienes se encuentran en poder de la persona investigada que cuando se hallan a disposición judicial en sentido estricto y, además, en caso de sustracción a la acción de la justicia, esta se puede ver facilitada por la posesión de dichos bienes.





Considerando lo expuesto, el Consejo Fiscal sugiere que se modifique el precepto en el sentido de que solo se adoptará el depósito de los bienes en manos de su titular de manera excepcional y cuando concurren circunstancias motivadas que deberán quedar recogidas en resolución judicial dictada a tal efecto.

El apartado tercero modifica el **art. 367 quater LECrim**, con la finalidad de mejorar «las dificultades de gestión de los órganos judiciales sobre los bienes incautados, debido a la sobrecarga de trabajo y al riesgo de recursos, lo que genera pérdida de valor y elevados costes de almacenamiento», en palabras de la exposición de motivos.

La modificación más importante estriba en que se transforma la posibilidad de venta anticipada de efectos judiciales de lícito comercio en una obligación, cuando concorra alguno de los supuestos que recoge el precepto. Ello deriva de la trasposición del artículo 21 de la Directiva, en consonancia con el considerando 43.

Así mismo se facilita dicha venta anticipada al introducir dentro del supuesto recogido en el apartado c) «Cuando los gastos de conservación y depósito sean superiores al valor de objeto en sí» la opción «o sean desproporcionados», añadiendo así mismo un apartado g) que recoge «cuando la gestión de los bienes implique condiciones y conocimientos científicos o técnicos de carácter especial». Además, ambas son consecuencia de la trasposición del art. 21.1 b) y c) de la Directiva (UE) 2024/1260.

En la misma línea de facilitar la venta anticipada de efectos judiciales, se suprime como óbice para ella que la medida pudiera resultar desproporcionada en función «de la mayor o menor relevancia de los indicios en que se hubiera fundado la resolución cautelar de decomiso».





El Consejo Fiscal valora todas las modificaciones positivamente, por cumplir las finalidades que indica la exposición de motivos y además porque con la venta anticipada se consigue evitar la depreciación que sufren los bienes decomisados en dependencias o depósitos judiciales. No obstante, sugiere la posibilidad de que el apartado segundo quedase redactado: «Cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el apartado anterior, y tan pronto como se tenga conocimiento de ello, el juez, de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal, de las partes o de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, y previa audiencia del interesado, acordará [...]». La reforma propuesta se realiza con la única finalidad de dotar de agilidad a la venta anticipada.

El apartado tercero del APLO también reforma el tercer inciso del mismo artículo 367 quater LECrim, dedicado a los supuestos en que el bien embargado lo esté en ejecución de un acuerdo adoptado por una autoridad judicial extranjera en aplicación de la Ley 23/2014. La reforma se produce en el único sentido de introducirse que «su realización no podrá llevarse a cabo sin obtener previamente la autorización de la autoridad judicial extranjera, a fin de garantizar la previa audiencia del interesado».

El Consejo Fiscal, por una cuestión de técnica legislativa, considera que este precepto debería estar ubicado en la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, y en concreto en su artículo 153.2, que actúa como una especie de disposición espejo, habida cuenta de que ambos disciplinan la duración, mantenimiento y eventual modificación de la medida cautelar patrimonial en aquellos casos en que el embargo deriva de la ejecución en España de una resolución dictada por una autoridad judicial de otro Estado miembro.

A tal efecto, el Consejo Fiscal sugiere que se vacíe de contenido el apartado tercero del art. 367quater LECrim, y en su lugar se redacte el art. 153.2 de la Ley 23/2014 del modo siguiente: «La autoridad española competente, a la vista de las circunstancias del caso y las normas procesales nacionales, podrá





presentar una solicitud motivada a la autoridad de emisión para limitar el período de embargo de los bienes y, en su caso, proceder a la destrucción o realización anticipada de los mismos. Si la autoridad de emisión no está de acuerdo con la citada limitación y modificación de la medida adoptada, deberá informar de los motivos que justifiquen su decisión y, en todo caso, los bienes permanecerán embargados de conformidad con el apartado 1. Si la autoridad de emisión no responde en el plazo de seis semanas desde la recepción de la solicitud, la autoridad española competente dejará de estar obligada a ejecutar la resolución de embargo».

El vacío que dicha reforma produciría en el apartado tercero citado, bajo criterio del Consejo Fiscal, podría aprovecharse para dotar de regulación jurídica los supuestos de bienes embargados cautelarmente en base a la ejecución de solicitudes de asistencia mutua, es decir, comisiones rogatorias internacionales, las cuales actualmente no tienen amparo legal. Dicha regulación adaptaría el texto vigente en el sentido que se pasa a exponer «No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, cuando el bien de que se trate esté embargado en ejecución de un acuerdo adoptado por una autoridad judicial extranjera en el marco de una comisión rogatoria internacional, su realización no podrá llevarse a cabo sin consulta previa de la autoridad judicial extranjera, a fin de garantizar la previa audiencia del interesado. En caso no resulte posible la audiencia al interesado por no hallarse a disposición de las autoridades judiciales, dicha audiencia no devendrá necesaria».

La propuesta de apartado tercero del art. 367quater LECrim no es idéntico al que se recoge en el APLO. Tanto si se mantiene en este apartado la regulación de embargos adoptados por autoridad extranjera Estado miembro, como si se modifica por la regulación de autoridad extranjera no Estado miembro, dichas variaciones se estiman fundamentales por las razones que se pasan a exponer.

El Consejo Fiscal estima que, en tanto en cuanto se trata de una garantía del derecho de defensa o de garantía al tercero de buena fe, la audiencia deviene





necesaria. No obstante, en la práctica suele ser habitual que el interesado no se encuentre a disposición de las autoridades judiciales y ello conlleva problemas para su puesta en práctica. Por ello, se propone que se introduzca una modificación en la redacción literal del texto, en el sentido de añadir que «en caso no resulte posible la audiencia al interesado por no hallarse a disposición de las autoridades judiciales, dicha audiencia no devendrá necesaria».

Igualmente, el Consejo Fiscal desea destacar que el régimen de autorización no se acomoda a lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/1805 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, *sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso*, ni al articulado de la Ley 23/2014, normas ambas que operan sobre el fundamento del procedimiento de consulta entre autoridades judiciales, que no subordinación. Por ello, se propone modificar la expresión «sin obtener previamente autorización» por «sin consulta previa».

El apartado cuarto modifica el **art. 367 quinquies LECrim** «para incorporar la enajenación directa como forma de realización cuando las subastas queden desiertas, no sea aconsejable repetirlas o concurren circunstancias que lo justifiquen, como la naturaleza percedera del bien o razones de urgencia», en palabras de la exposición de motivos, lo cual implica la adopción de medidas encaminadas a mejorar la eficiencia en la ejecución de los bienes, a imagen y semejanza de lo ya previsto para delitos contra la salud pública en su modalidad de tráfico de drogas (art. 17.4 del Real Decreto 864/1997, de 6 de junio, *por el que se aprueba el Reglamento del Fondo procedente de los bienes decomisados por tráfico de drogas y otros delitos relacionados*). Dicha eficiencia se busca no solo potenciando la enajenación directa, sino además dotando de mayores competencias a la ORGA, en consonancia con la Directiva (UE) 2024/1260.





A tal efecto se introduce en el apartado primero como modalidad de realización de efectos judiciales «la enajenación directa». Como procedimiento a seguir en dicha enajenación se establece que el dinero sobrante, tras cubrir gastos de conservación de los bienes, ya no se ingresará en la cuenta de depósitos y consignaciones del órgano judicial sino de la ORGA. La asignación de dicho montante, además de ir destinado al abono de las responsabilidades civiles, se amplía no solo a la ORGA y el Ministerio Fiscal sino también a la AEAT.

Se introducen un nuevo apartado cuarto y quinto. En el primero se indica la posibilidad de recurrir a la enajenación directa cuando la subasta quede desierta o se presume que pueda quedar desierta, cuando sean productos perecederos o existan razones de urgencia. En el segundo se permite la adjudicación del bien al depositario si su venta resulta antieconómica, siempre y cuando éste no sea la persona encausada.

El Consejo Fiscal nada tiene que objetar a dichas modificaciones legales, pero si aprovechará el presente informe para solicitar que la modificación operada sobre este precepto se aproveche para corregir deficiencias advertidas en el último párrafo del apartado tercero. Dicho apartado dispone «En el caso de realización de un bien embargado o decomisado por orden de una autoridad judicial extranjera se aplicará lo dispuesto en la Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea». Pues bien, se sugiere la supresión del término «embargado», puesto que si no se trata de un bien decomisado no estaríamos ante un supuesto de realización sino venta anticipada del art. 367quater LECrim.

Así mismo el APLO modifica el **art. 367 sexies LECrim**, precepto que la ley adjetiva dedica al uso provisional de bienes o efectos decomisados. Se modifica por un lado la letra a) del apartado 1 para dar coherencia interna a la modificación legal, en el sentido de incluir la nueva letra g) que se introduce en el art. 367 quater LECrim con el APLO como nuevo supuesto de venta anticipada. Así mismo, se introduce la expresión «En todo caso» para dejar





claro que no cabe conceder uso provisional por el órgano judicial, sino que ha de ser la ORGA la que lo acuerde.

El Consejo Fiscal nada sugiere en relación con este precepto ya que trata de mantener la coherencia interna del texto, trasponer el art. 21.1 c) de la Directiva (UE) 2024/1260 y despejar dudas en la aplicación de la venta anticipada.

El apartado sexto reforma el **art. 367 septies LECrim** para suprimir la necesidad de que la ORGA intervenga en tareas de conservación y administración siempre y cuando se trate de actividades delictivas cometidas en el seno de una organización criminal. Ello no es sino una consecuencia de la trasposición del art. 22 de la Directiva (UE) 2024/1260, que no establece tal limitación, y para evitar que pueda parecer una contradicción con lo dispuesto en el art. 19.1 y 3 del Real Decreto 948/2015, de 23 de octubre, *por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos*.

Además se matiza que las competencias de la ORGA se desarrollarán sin perjuicio de lo dispuesto para el Fondo de Bienes Decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados y de represión del contrabando.

El Consejo Fiscal nada tiene que sugerir en relación con el indicado precepto.

Finalmente, se modifica el **apartado primero de la Disposición Adicional Sexta**, dedicada a la ORGA, en el sentido de dejar clara la naturaleza jurídica del órgano y sus funciones. En relación con la naturaleza jurídica se modifica su carácter de «órgano administrativo» por «órgano de la Administración General del Estado y auxiliar de la Administración de Justicia». En relación con las funciones se añade a las competencias de localización, recuperación, conservación, administración y realización, las de «seguimiento e identificación».





El Consejo Fiscal advierte que como consecuencia de la reforma indicada se suprime el segundo inciso del apartado primero, el cual regula el deber de colaboración de las entidades públicas y privadas con la ORGA. No advirtiéndose motivos para dicha supresión, el Consejo Fiscal sugiere el mantenimiento de dicho inciso.

Artículo 52. Modificación de la Ley hipotecaria, en su redacción aprobada por Real Decreto de 8 de febrero de 1946

El art. 52 del APLO reforma la redacción del art. 42 de la Ley Hipotecaria en el sentido de incorporar el embargo preventivo en aseguramiento de un futuro decomiso como supuesto específico de anotación preventiva, en un nuevo apartado décimo.

Esta modificación recoge la necesidad que establece el art. 11.1 de la Directiva (UE) 2024/1260 de que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para permitir el embargo de bienes que sea preciso para garantizar su posible decomiso.

Además, como se encarga de recordar la MAIN, de este modo se consigue subsanar el problema que venía produciéndose de la exigencia de un importe concreto a los efectos de permitir la anotación preventiva de embargos para asegurar un eventual decomiso, «ya que los registros exigían un importe que no podía determinarse, lo que derivaba en solicitudes de subsanación que eran denegadas o en la fijación de importes arbitrarios».

El Consejo Fiscal considera que la modificación es adecuada, pero a su vez incompleta. La reforma debería conllevar modificar el art. 72 LH que también prevé la necesidad de indicarse el importe a efectos de anotación preventiva de embargo. Por ello, el Consejo Fiscal sugiere modificar este precepto en el sentido de introducir en su parte final «salvo, en cuanto a esto último, que





traigan causa de un procedimiento de naturaleza penal como bien susceptible de decomiso».

Al hilo de la reforma operada en la Ley Hipotecaria, conforme al art. 52 del anteproyecto, que modifica el art. 42 LH, encargado de regular las anotaciones preventivas, el Consejo Fiscal estima necesaria una modificación del plazo de caducidad de dichas anotaciones preventivas de embargo. Como sucedía con el precepto que el APLO pretende modificar, el art. 86 LH no se encuentra pensado para la recuperación y aseguramiento de bienes que se decomisan en el marco de la criminalidad organizada, sino para reglamentar las relaciones interpersonales entre sujetos privados, que exigen una serie de garantías y cánones en absoluto coincidentes con las necesidades de la instrucción de los procedimientos penales.

Los plazos de caducidad de las anotaciones preventivas que se fijan legalmente, perfectamente defendibles en las relaciones entre particulares, no responden a las necesidades de la persecución del delito, que en muchas ocasiones se alarga más allá de esos períodos temporales.

Ante ello, el Consejo Fiscal propone introducir un apartado segundo al art. 86 LH con la siguiente dicción literal: «No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las anotaciones preventivas de embargo acordadas por la autoridad judicial en el seno de un procedimiento penal mantendrán su vigencia hasta la conclusión del procedimiento por resolución firme. En estos casos, con el fin de salvaguardar los intereses de terceros afectados, cualquier persona que acredite un interés legítimo podrá personarse en el correspondiente procedimiento judicial para la defensa de sus pretensiones».

Artículo 53. Modificación de la Ley 17/2003, de 29 de mayo, por la que se regula el fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados





Se modifica el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 17/2003, de 29 de mayo, *por la que se regula el fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados*, con la finalidad de que los costes no cubiertos con la gestión de bienes sean asumidos por el fondo, al ostentar la condición de beneficiario del decomiso.

Nada tiene que aportar el Consejo Fiscal.

Artículo 54. Modificación de la Ley 10/2010, de 8 de abril, sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo

Se modifica el apartado tercero de art. 43, dedicado al Fichero de Titularidades Financieras, en el sentido de modificar la redacción original que rezaba en su parte final «o instituciones de terceros Estados cuyo fin sea el embargo o decomiso en el marco de un procedimiento penal y se trate de delitos relacionados con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo», por «o instituciones de terceros Estados en el marco de sus competencias».

La reforma obedece a ampliar el acceso al Fichero de Titularidades Financieras por parte de la ORGA, en fiel ejecución de lo dispuesto en los arts. 6 y 9 de la Directiva (UE) 2024/1260.

No obstante, el art. 6 k) de la Directiva referida establece que la ORGA debería tener acceso también a los datos almacenados en el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y el sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (ECRIS-TCN).





El Consejo Fiscal sugiere que se amplíe el acceso de la ORGA a las bases de datos reseñadas en el art. 6 k) de la Directiva para evitar una trasposición parcial de la misma.

Artículo 55. Modificación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea

La Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea es reformada en virtud del art. 55 del Anteproyecto de Ley Orgánica, siendo la novedad principal la introducción de las medidas inmediatas para la preservación de bienes, lo cual supone la aparición en nuestro ordenamiento jurídico de una institución desconocida. La normativa vigente sí prevé medidas cautelares reales, pero no medidas a adoptar con carácter previo y para garantizar dichas medidas cautelares.

Ello obedece a la trasposición del art. 11 de la Directiva (UE) 2024/1260. Sin embargo, supone una trasposición parcial, desde el momento en que el apartado segundo del citado precepto recoge «se adoptarán medidas inmediatas cuando sea necesario para preservar los bienes hasta que se dicte una resolución de embargo» sin limitación a ningún tipo de procedimiento. En cambio, el prelegislador decide introducir dicha posibilidad en la Ley 23/2014, limitando de ese modo su aplicación al contexto de reconocimiento mutuo de resoluciones entre los Estados Miembros de la Unión Europea.

El Consejo Fiscal considera que se debería modificar el Código Penal para permitir la adopción de medidas inmediatas para la preservación de bienes en cualquier procedimiento penal, a los fines de garantizar una adecuada trasposición de la Directiva, máxime cuando la MAIN recoge que «Esta potestad supondrá un nuevo artículo 127 nonies en el Código Penal», pero el precepto es usado para regular el decomiso de patrimonio no explicado.





El **art. 1** recibe un nuevo párrafo tercero que dispone «Cuando se trate de una medida de embargo preventivo de bienes, la autoridad competente podrá adoptar medidas inmediatas de embargo o aseguramiento de instrumentos, productos o bienes cuando exista riesgo inminente de pérdida, ocultación o desaparición, a fin de preservarlos hasta que se dicte una resolución de embargo».

Dicho artículo no pretende más que dotar de coherencia al texto legal completo a consecuencia de la nueva regulación en los arts 142bis a 142quinques de las medidas inmediatas para preservación de bienes.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal.

Se modifica en idéntico sentido de mantener la coherencia interna del texto el **art. 2** que se dedica al listado de instrumentos de reconocimiento mutuo. En concreto se modifica la letra f) que pasa de «la resolución de embargo preventivo de bienes o de aseguramiento de pruebas» a «medidas de embargo preventivo de bienes y resolución de aseguramiento de pruebas».

Con ello se pretende introducir las medidas inmediatas como instrumento de reconocimiento mutuo, en coherencia denominativa con lo establecido en el art. 11.1 de la Directiva que establece «Las medidas de embargo consistirán en resoluciones de embargo y en medidas inmediatas».

El apartado tercero del art. 55 introduce un nuevo párrafo en la **letra b) del artículo 5** que se dedica a definir Estado de emisión y Estado de ejecución. La reforma supone añadir «cuando se trate de una medida inmediata de embargo preventivo de bienes, también se entenderá por Estado de ejecución el Estado miembro de la Unión Europea al que se ha transmitido una orden o resolución dictada por una autoridad competente de otro Estado miembro para su reconocimiento y ejecución».





Nuevamente se trata de una reforma que busca adaptar el texto en su conjunto a la introducción de la nueva institución, por lo que nada tiene que objetar el Consejo Fiscal.

Se añade un nuevo Título VI bis al texto normativo, dotando de regulación autónoma las medidas inmediatas de preservación de bienes. **El apartado primero del art. 142bis** define dichas medidas diciendo que «son aquellas que se dirigen a impedir provisionalmente la destrucción, transformación, desplazamiento, transferencia o enajenación de instrumentos, productos o bienes que pudieran ser sometidos a decomiso/susceptibles de decomiso».

La definición que ofrece el APLO es coincidente con la de resolución de embargo que ofrece el Reglamento (UE) 2018/1805, *sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones de embargo preventivo y decomiso*, en su art. 2.1, pero añadiendo «bienes», a «instrumentos o productos».

El Consejo Fiscal entiende que la definición es demasiado abstracta e inconcreta. Primero porque asimila las medidas inmediatas a las resoluciones de embargo, y segundo porque los bienes susceptibles de estas medidas son muy diversos y las medidas a adoptar también. Por ello el Consejo Fiscal sugiere que se especifique el tipo de medidas adoptables en función del tipo de bien de que se trate (bienes muebles, bienes inmuebles, saldos bancarios, criptomonedas...), máxime cuando se realiza un listado de medidas a la hora de regular la forma de transmisión a terceros estados de las resoluciones adoptadas en esta materia (art. 142quater.2 APLO).

El **apartado segundo del art. 142bis** redunda en la anterior definición para indicar que «podrán adoptarse cuando sea necesario preservar los instrumentos, productos o bienes hasta que se dicte una resolución de embargo, en cuyo caso será de aplicación lo dispuesto en el siguiente título». Ello no es más que una trasposición del art. 11.2 de la Directiva.





Finalmente, el **apartado tercero del art. 142bis** establece el carácter excepcional de las medidas inmediatas de preservación de bienes, fijando además los principios de necesidad y proporcionalidad. Estos principios aparecen recogidos en el Reglamento comunitario para las resoluciones de embargo, y el APLO decide adaptarlos a las medidas, lo cual parece lógico desde el momento en que si dichos principios han de concurrir para una medida cautelar real, más aún para las medidas que pretenden preparar y facilitar su adopción.

Así mismo, el precepto no prevé un modelo o formulario normalizado de certificado para solicitar estas medidas, pareciendo razonable entender que su solicitud no se encuentra sometida a formalismo rígido alguno, pudiendo cursarse por cualquiera de los medios admitidos en derecho, siempre y cuando permitan conocer de manera fehaciente hechos investigados, calificación jurídica y bienes concretos afectados. Por ello, el Consejo Fiscal propone introducir en el apartado tercero «Para la adopción de este tipo de medidas, la autoridad de emisión podrá dirigirse directamente a la autoridad de ejecución del Estado en el que se encuentren los bienes, por cualquiera de los medios admitidos en derecho que permitan dejar constancia de la solicitud, debiendo indicarse de forma sucinta relación de hechos, calificación jurídica del objeto de la investigación, así como la información disponible sobre los bienes afectados».

El **art. 142ter** regula las autoridades competentes para la adopción de las medidas. En su apartado primero se establece que los jueces o tribunales serán los encargados de solicitar una medida inmediata, mientras que el apartado segundo recoge que los encargados de acordar la medida será el juez de guardia del lugar donde se encuentren los bienes o el Ministerio Fiscal en el marco de una orden europea de investigación, siendo que en este caso requerirá de ratificación por el órgano judicial. A juicio del Consejo Fiscal, la referencia al “Juez de Instrucción de guardia” no tiene mucho sentido, ya que la situación o no del órgano judicial en servicio de guardia es una cuestión de





organización interna que debería ser regulada en el Reglamento del CGPJ que reforme el existente 1/2018.

El apartado tercero introduce la posibilidad de que la ORGA adopte estas medidas a solicitud de un organismo de idéntica naturaleza de otro Estado miembro, siempre y cuando concurra riesgo inminente y además se trate de bienes previamente localizados, así como seguidos o identificados por el citado organismo, medida que solamente tendrá una duración de siete días y además exige su ratificación por el órgano judicial.

Este precepto es trasposición del apartado tercero del art. 11 de la Directiva (UE) 2024/1260, por lo que nada tiene que objetar el Consejo Fiscal.

Igualmente, la garantía de acceso a registros públicos y privados necesarios para tal fin es trasposición del art. 6 de la misma Directiva, siguiendo de ese modo la línea que provoca la reforma del apartado tercero de art. 43, dedicado al Fichero de Titularidades Financieras. Nada tiene que objetar tampoco el Consejo Fiscal.

Finalmente, de conformidad con lo razonado en el apartado de consideraciones previas, se estima adecuado modificar el redactado propuesto al art. 142ter para que el Ministerio Fiscal se convierta en la única autoridad competente de ejecución de una medida inmediata de embargo. Concretamente, el Consejo Fiscal sugiere que el apartado tercero quede redactado del modo siguiente, suprimiéndose el último párrafo del apartado segundo, «La autoridad competente en España para recibir la solicitud de adopción de una medida inmediata de preservación de instrumentos, productos o bienes procedentes de otro Estado miembro será el Ministerio Fiscal. Una vez recibida, se procederá a su reconocimiento y ejecución, por la autoridad competente conforme al párrafo anterior. Cuando la medida haya sido acordada por el Ministerio Fiscal, ésta deberá ser comunicada inmediatamente al órgano judicial competente, que la





confirmará, modificará o levantará en un plazo máximo de setenta y dos horas».

El **art. 142quater** regula el procedimiento de adopción de las medidas inmediatas. La Directiva no dispone cual ha de ser este procedimiento, por lo que el prelegislador ha optado por el que ha considerado más idóneo, sin que el Consejo Fiscal tenga nada que alegar en este punto.

El **art. 142quinquies** establece el sistema de recursos con una remisión al régimen general previsto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, dejando claro que no tendrá efectos suspensivos salvo que el órgano judicial lo indique expresamente.

Dicho régimen cumple de manera escrupulosa con la trasposición del art. 24 de la Directiva (UE) 2024/1260. Sin embargo, el Consejo Fiscal sugiere que se introduzca en este apartado la mención a que, en relación con las resoluciones que adopte el Ministerio Fiscal, se deberá estar a lo dispuesto en el art. 24 de esta misma norma, que establece su irrecurribilidad. Igualmente, con la finalidad de dar prioridad a este tipo de impugnaciones, el Consejo Fiscal recomienda la introducción de la expresión «con carácter preferente y urgente».

El **art. 143** se ve reformado en su apartado segundo para especificar los bienes susceptibles de resolución de embargo preventivo, lo cual se considera una novedad positiva. La modificación consiste en introducir específicamente los criptoactivos e instrumentos jurídicos de cualquier tipo, cumpliendo así con lo establecido en el art. 3 de la Directiva.

El apartado cuarto del art.143 contiene una referencia adecuada al supuesto residual de aseguramiento de pruebas para estados no vinculados por la orden europea de investigación (Dinamarca e Irlanda). No obstante, el Consejo Fiscal considera que deberían suprimirse las demás referencias al aseguramiento de





pruebas contenidas en los capítulos II y ss. del Título VII, puesto que dicha materia se encuentra regulada respecto de todos los demás estados miembros en el art. 223 de la LRM, y la subsistencia de las menciones en aquellos preceptos puede inducir a confusión.

El Consejo Fiscal propone la siguiente redacción del apartado 2 del artículo 144 de la ley 23/2014:

“El Ministerio Fiscal es la autoridad competente en España para recibir los certificados de embargo remitidos por las autoridades competentes de otros Estados miembros. Una vez registrados, determinada su ubicación, subsanados los defectos formales y tras haber acusado recibo a la autoridad de emisión, el Ministerio Fiscal remitirá el certificado de embargo preventivo de bienes a las Secciones de Instrucción del Tribunal de Instancia donde se encuentren los bienes para su eventual reconocimiento y ejecución.”

Justificación: La adaptación de la Ley 23/2014 al ordenamiento jurídico español al Reglamento 2018/21805, ya justificó que la UCIF informara a favor de reconocer al Ministerio Fiscal, como autoridad judicial, en materia de cooperación internacional, reconociendo su protagonismo en el funcionamiento de los instrumentos de reconocimiento mutuo, incluyendo las medidas cautelares, aunque finalmente no sea la autoridad jurisdiccional o tribunal que ejecuta las resoluciones de embargo. De ese modo, se aprovecha su protagonismo en las solicitudes de investigaciones financieras que se reciben en nuestro país y en los procedimientos de decomiso autónomo. Así como su presencia en todas las fases del procedimiento penal, que le permite diseñar estrategias de coordinación de diferentes instrumentos de reconocimiento mutuo, con el auxilio de la ORGA, asegurando las mejoras demandadas por la trasposición de la Directiva 2014/1260. Por ello, la reforma proyectada es una oportunidad adicional para aclarar y ampliar la competencia de los Fiscales en relación con la adopción de incautaciones, embargos y otras medidas





cautelares de carácter real, optimizando el sistema competencial existente en nuestro país y homologándolo con el resto de los modelos de la UE.

El apartado sexto reforma también el **art. 145** de la Ley 23/2014, precepto dedicado a la transmisión de una resolución de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas. La reforma se ciñe a su apartado primero para indicar que la resolución de embargo o aseguramiento deberá ser puesta en conocimiento de la ORGA para su seguimiento, lo cual supone la trasposición de art. 20 de la Directiva. Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal.

Se introduce un **apartado quinto en el art. 152**, dedicado a las medidas de cumplimiento de embargo preventivo de bienes y aseguramiento de pruebas, con el siguiente tenor literal: «Cuando se trate de producto, instrumento o efecto del delito, la autoridad competente solicitará, en todo caso, asesoramiento a la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, a los efectos de evitar actuaciones antieconómicas y garantizar el máximo beneficio económicos, y le encomendará la gestión de los bienes».

El precepto de nuevo obedece a reforzar la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, conforme a lo dispuesto en el art. 20 de la Directiva.

El Consejo Fiscal estima que, en aras a garantizar la confidencialidad y regular el aplazamiento del momento de la información a las personas afectadas, debería introducirse un párrafo sexto que indique: «Durante la ejecución de una resolución de embargo, la autoridad de ejecución española tendrá debidamente en cuenta la confidencialidad de la investigación en cuyo seno se haya emitido, garantizando la confidencialidad de los hechos y del fondo de la resolución de embargo de conformidad con el ordenamiento jurídico español», así como un párrafo séptimo que reseñe «La autoridad de ejecución española podrá aplazar el momento de informar a las personas afectadas de la ejecución de la resolución de embargo cuando así lo solicite expresamente la autoridad de emisión», y un párrafo octavo que indique «si la autoridad de ejecución





española no puede cumplir las obligaciones de confidencialidad, lo notificará a la autoridad de emisión de forma inmediata y, a ser posible, antes de la ejecución de la resolución».

El Consejo Fiscal propone incluir un párrafo con la siguiente propuesta de reforma del segundo párrafo del artículo 158 de la Ley 23/2014:

“El Ministerio Fiscal es la autoridad competente en España para recibir los certificados de decomiso emitidos por las autoridades competentes de otros Estados miembros. Una vez registrados, determinada su ubicación, subsanados defectos formales y tras haber acusado recibo a la autoridad de emisión, el Ministerio Fiscal remitirá el certificado de decomiso al Juzgado de lo Penal del lugar donde se encuentre cualquiera de los bienes objeto de decomiso.”

Justificación: La reforma propuesta está en línea con la notificación realizada por España al Reglamento (UE) 2018/1805 el 18 de diciembre de 2020 a la Secretaría General de la Comisión Europea, de acuerdo con el apartado 1 del artículo 24 (Notificación sobre las autoridades competentes), en relación con el art. Artículo 2.9, autoridad de ejecución declaraba que “Si la autoridad emisora no conociera el lugar de ubicación del bien a decomisar ni el lugar de residencia o domicilio social de la persona frente a la que se dictó la resolución, el certificado de decomiso se remitirá, a los solos efectos de determinar la ubicación del bien, a la Unidad de cooperación internacional de la Fiscalía General del Estado, la cual lo trasladará al Juez de lo Penal de la localidad donde se localice el bien para la ejecución de la resolución de decomiso.” Además regula legalmente la realidad práctica, ya que el Ministerio Fiscal está recibiendo un número relevante de resoluciones de decomiso emitidas por los Estados miembros y con ello se extiende las ventajas y buenas prácticas demostradas en la aplicación del art. 187 (2) de la Ley 23/2014 en relación con las OEIs, por el que, igualmente, se designó al Ministerio Fiscal como autoridad única de recepción de los certificados de decomiso reconociéndosele, en ese





sentido, como autoridad de ejecución, con un reconocimiento como buena práctica en el Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas de octubre de 2024.

El apartado octavo del APLO reforma el **apartado primero del art. 159**, precepto dedicado a la transmisión de una resolución de decomiso, en el mismo sentido que el anterior, reforzar la actuación de la ORGA y trasponer lo dispuesto en el art. 20 de la Directiva (UE) 2024/1260.

Se introduce un **apartado quinto en el art. 168**, donde se articula la forma de ejecución de una resolución de decomiso, cuyo tenor literal es «La autoridad competente encomendará la gestión del dinero y de los bienes decomisados a la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos».

El Consejo Fiscal nada tiene que objetar en este punto, debiendo hacerse las mismas reflexiones que para los dos preceptos anteriores.

Se introduce un nuevo **apartado cuarto en el art. 210**, dedicado a la participación de las autoridades del Estado de emisión en la práctica de diligencias en territorio español. El tenor literal del apartado es: «La autoridad competente española comunicará a la autoridad competente del Estado de emisión la intervención de dinero u otros bienes que no constituyan prueba, a los efectos de que acuerde lo que proceda y, en su caso, emita la correspondiente solicitud de embargo».

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal.

Se reforma la **Disposición Adicional Cuarta** dedicada a la ejecución de resoluciones de decomiso dictadas por las autoridades de terceros Estados no miembros de la Unión Europea. La reforma se efectúa para que la citada disposición quede dedicada, además de a la ejecución de resoluciones de decomiso, a las resoluciones de embargo. A tal efecto se establece una





regulación semejante a la contenida en los arts. 152.5 y 168.5 del APLO, buscando reforzar la capacidad de la ORGA a la hora de gestionar los embargos.

Siendo que dicha reforma continúa en la línea del conjunto del APLO y de la Directiva (UE) 2024/1260, el Consejo Fiscal nada tiene que objetar.

El apartado doce del art. 55 del APLO añade una **Disposición Adicional Octava** al texto normativo Ley 23/2014, con la finalidad de trasponer el art. 18 de la Directiva, dedicado a la posibilidad de embargar bienes no únicamente a efectos de decomiso penal, sino también para garantizar el pago de las responsabilidades civiles derivadas del ilícito penal.

Así mismo, el mentado precepto recoge que la ORGA será el organismo encargado de seguir e identificar los bienes, instrumentos o productos que podrían ser usados para el abono de la indemnización a las víctimas, pero limita dicha función a los supuestos de reconocimiento mutuo transfronterizo.

En este último punto relativo a la ORGA, el APLO sigue un camino de mínimos y limita el rastreo de bienes a efectos de responsabilidad civil por parte de este organismo a supuestos de cooperación jurídica internacional. Sin embargo, como dice la MAIN, a tenor de que el art. 1 del RD 948/2015 dispone «y de cualesquiera otras que se le atribuyan, en los términos previstos en la legislación penal y procesal», así como que el art. 2 del mismo texto normativo recoge «a los fines previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal», cuando el producto de lo decomisado deba destinarse al abono de responsabilidades civiles, la actuación de la ORGA debería extenderse a ese efectivo abono.

Con lo cual, el Consejo Fiscal se plantea la posibilidad de ampliar las funciones de la ORGA a todos los procedimientos penales, para que pueda llevar a término las acciones sobre los bienes decomisados encaminadas a la satisfacción de las responsabilidades civiles derivadas de la perpetración de un





ilícito penal, aunque ello quizá podría conllevar un desbordamiento de su capacidad operativa actual.

Finalmente, se ha de reproducir, al tratar la Ley 23/2014, lo referido *supra* en relación con el apartado tercero del art. 367quater LECrim y el **art. 153.2** de la Ley 23/2014. El Consejo Fiscal, por una cuestión de técnica legislativa, considera que el precepto contenido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal debería estar ubicado en la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, y en concreto en su artículo 153.2, que actúa como una especie de disposición espejo, habida cuenta de que ambos disciplinan la duración, mantenimiento y eventual modificación de la medida cautelar patrimonial en aquellos casos en que el embargo deriva de la ejecución en España de una resolución dictada por una autoridad judicial de otro Estado miembro.

A tal efecto, el Consejo Fiscal sugiere que se vacíe de contenido el apartado tercero del art. 367quater LECrim, y en su lugar se redacte el art. 153.2 de la Ley 23/2014 del modo siguiente: «La autoridad española competente, a la vista de las circunstancias del caso y las normas procesales nacionales, podrá presentar una solicitud motivada a la autoridad de emisión para limitar el período de embargo de los bienes y, en su caso, proceder a la destrucción o realización anticipada de los mismos. Si la autoridad de emisión no está de acuerdo con la citada limitación y modificación de la medida adoptada, deberá informar de los motivos que justifiquen su decisión y, en todo caso, los bienes permanecerán embargados de conformidad con el apartado 1. Si la autoridad de emisión no responde en el plazo de seis semanas desde la recepción de la solicitud, la autoridad española competente dejará de estar obligada a ejecutar la resolución de embargo».

Artículo 56. Modificación del Real Decreto 948/2015, del 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos





Se reforma el **art. 1** del Real Decreto regulador de la ORGA con la finalidad de ampliar las funciones del organismo. En concreto se añaden las funciones de seguimiento e identificación, por un lado, y por otro lado se sustituye el término «legislación penal y procesal» por «legislación penal y procesal vigente». Esto último obedece a la necesidad de «incluir supuestos de normas europeas que tengan impacto en la redacción de este artículo», según la MAIN.

Así mismo se añade que «en fase de ejecución de sentencia su actuación podrá ser a instancia del Letrado de la Administración de Justicia».

El **art. 11** se ve reformado en sus apartados primero y segundo. El precepto se encuentra dedicado al estudio de la tramitación del expediente y se reforma en el mismo sentido que el art. 1 para introducir como funciones de la ORGA el seguimiento e identificación.

Se reforma el apartado segundo que pasa de tener como redacción: «Una vez localizados y recuperados los bienes, o cuando la habilitación judicial así lo estipule, se encargará de la conservación y administración de dichos bienes. Para ello la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos podrá celebrar los contratos o encomiendas necesarios para la gestión o realización de los bienes que se le encomienden» a «Una vez localizados y recuperados los bienes, o cuando lo ordene la autoridad judicial, se encargará de la gestión de dichos bienes. Para ello la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos podrá celebrar los contratos o los encargos a medios propios necesarios».

El motivo de la reforma estriba en adaptar la terminología del Real Decreto a la Directiva, no teniendo nada que objetar el Consejo Fiscal.

El **art. 12**, que se halla dedicado a la cooperación internacional, se ve reformado en sus apartados 1 y 3, añadiéndose los apartados 4 y 5. El apartado primero se ve modificado en el mismo sentido que los arts. 10 y 11,





para introducir los sustantivos «seguimiento e identificación», con la finalidad de adaptarlo a la terminología recogida en la Directiva (UE) 2024/1260.

El párrafo tercero se modifica en el mismo sentido de introducir «seguimiento, identificación» además de «gestión», de nuevo con la finalidad de adaptarlo a la terminología recogida en la Directiva (UE) 2024/1260. Así mismo se añade «dentro del marco jurídico internacional y con sujeción a la normativa aplicable vigente en materia de protección de datos», con el objetivo nuevamente de adaptarlo a la dicción contenida en el art. 5.2 b) de la mentada Directiva.

Se introduce un nuevo apartado cuarto que establece un régimen de plazos para dar respuesta a las peticiones transfronterizas de localización de activos, lo cual supone la trasposición del art. 10.1 de la Directiva (UE) 2024/1260.

Finalmente se añade un apartado quinto con la finalidad de trasponer el art. 30 de la Directiva.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal al redactado expuesto cuando todo el mismo obedece a la trasposición de la norma comunitaria, salvo el apartado cuarto que recoge un régimen de plazos que pretende dotar de celeridad la labor de la ORGA en materia de cooperación jurídica internacional.

No obstante, el Consejo Fiscal sugiere que en este precepto se regule el procedimiento a seguir para la adopción por parte de la ORGA de medidas inmediatas, potestad que le es conferida en virtud del art. 142quater APLO. Siendo que se trata de medidas inmediatas a adoptar en el marco de la cooperación transfronteriza, este precepto se estima el más idóneo.

Así mismo, el Consejo Fiscal advierte que, dedicándose la Directiva citada en sus arts. 9 y 10 al procedimiento de intercambio de información, ambos no han tenido traducción en el Real Decreto. Por ello, el Consejo Fiscal sugiere incluir la relevancia probatoria de la información obtenida por la ORGA, conforme al





art. 9.4 de la Directiva, así como un listado de fundamentos de rechazo de las solicitudes y sus efectos, conforme al art. 9.6 y 9.7 de la Directiva.

Para terminar, se modifica la **Disposición Adicional Tercera** en el sentido de introducir un apartado cuarto en la misma. Dicha disposición se encarga de la colaboración en materia de localización de bienes, y el citado apartado supone la trasposición de los arts. 9.3 y 9.5 de la norma comunitaria tantas veces nombrada, encaminada a facilitar acceso de la ORGA a la aplicación SIENA y a los mecanismos de coordinación de investigaciones del CITCO.

DISPOSICIONES ADICIONALES, TRANSITORIAS, DEROGATORIA Y FINALES

Disposición adicional primera. Estrategia nacional para la recuperación de activos

El prelegislador establece en la Disposición Adicional Primera la obligación por parte del Gobierno de la Nación de aprobar una estrategia nacional para la recuperación de activos en el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor del APLO, y renovable al menos cada cinco años.

Ello es acorde con el art. 25 de la Directiva que marca como plazo máximo para la adopción de la citada estrategia el día 24 de mayo de 2027, y el mismo marco temporal de renovación.

El Consejo Fiscal nada tiene que aportar en este punto.

Disposición adicional segunda. Integración de órganos en la Agencia Independiente de Integridad Pública

Se produce la integración en la Agencia Independiente de Integridad Pública, creada por el Título I del Libro II del APLO, del Servicio Nacional de





Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado, de la Autoridad Independiente de Protección del Informante y de la Oficina de Conflicto de Intereses.

La exposición de motivos recoge que dicha Agencia se configura como «una entidad capaz de conectar un entramado hasta ahora fragmentado, reforzando la eficacia de las políticas de integridad y dotando a la lucha contra la corrupción de un centro de referencia con autoridad, visión de conjunto y capacidad real de coordinación».

Nada tiene que aportar en este punto el Consejo Fiscal.

Disposición transitoria primera. Subsistencia de órganos

En conexión con lo establecido en la Disposición Adicional Segunda, se regula en la Disposición Transitoria Primera que los tres órganos y entidades afectados por su integración en la Agencia Independiente de Integridad Pública mantienen su organigrama y estructura hasta que formen un único organismo.

Nada tiene que aportar en este punto el Consejo Fiscal por ser una norma lógica, en tanto en cuanto no se produzca lo establecido en la citada Disposición Adicional Segunda.

Disposición transitoria segunda. Titulares de órganos que se incorporan a la Agencia Independiente de Integridad Pública, relaciones de puestos de trabajo y régimen presupuestario

La Disposición Transitoria segunda sigue en la misma línea que la anterior en la regulación del funcionamiento de los tres organismos indicados hasta su plena integración y conformación de la Agencia Independiente de Integridad Pública. En concreto, se detalla el régimen de puestos de trabajo y salarios asignados.





Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal, por las mismas razones expuestas en el apartado anterior.

Disposición transitoria tercera. Mantenimiento de estructuras

Nuevamente, en línea con las dos anteriores, el APLO introduce una tercera disposición transitoria para regular el mantenimiento de las estructuras de los tres organismos a integrar en la Agencia Independiente, en tanto en cuanto la integración no se produzca.

Disposición transitoria cuarta. Reglas transitorias aplicables por la modificación del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital

El anteproyecto contempla un régimen transitorio para las sociedades de responsabilidad limitada constituidas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma, concediéndoles el plazo de un año para adaptarse a la normativa modificada en materia de sociedades de capital.

En este punto se han de tener en cuenta las sugerencias realizadas por el Consejo Fiscal en sentido negativo, y que aparecen en el apartado relativo a las modificaciones operadas en el mentado texto normativo.

Disposición transitoria quinta. Inscripción de las participaciones sociales en el Registro Mercantil

En idéntico sentido al expuesto en el apartado anterior, el anteproyecto recoge un régimen transitorio para las sociedades de responsabilidad limitada constituidas con anterioridad a la entrada en vigor del APLO, concediéndoles el plazo de un año para adaptarse a la normativa modificada en relación con el Registro Mercantil.





Disposición transitoria sexta. Plataforma de Contratación del Sector Público y Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público

La Disposición Transitoria Sexta dispone que, no más tarde del día 1 de enero de 2028, se deberá proceder a la aplicación de la modificación del apartado segundo del art. 347 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, *de Contratos del Sector Público*, el cual prevé el uso obligatorio de los servicios de licitación electrónica de la Plataforma de Contratación del Sector Público. Ante ello, se prohíbe la formalización de nuevos contratos, así como la prórroga de los ya vigentes que proporcionen servicios de licitación electrónica.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal en este punto.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa

La Disposición derogatoria únicamente establece la cláusula genérica de que queda derogada toda norma de igual o inferior rango que se oponga al contenido del APLO, especificándose el Título VIII 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*, así como el art. 19 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, *reguladora del ejercicio de alto cargo de la Administración General de Estado*.

Disposición final primera. Modificación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria

Se reforma la Ley General Tributaria en el único sentido de introducir una nueva letra ñ) en el apartado primero de su art. 95, el cual se encuentra dedicado al carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria. El añadido de la letra ñ) supone adicionar una nueva excepción a dicho carácter





reservado, consistente en «La colaboración con la Agencia Independiente de Integridad Pública, A.A.I., en el ejercicio de sus funciones de garantizar y promover la integridad y ética públicas en el conjunto de la actuación del sector público, en su actuación contra el fraude y la corrupción en todos sus ámbitos».

El precepto no pretende sino reforzar las funciones de la Agencia Independiente de Integridad Pública, creada por el APLO, para lo cual es necesario el acceso a los datos a disposición de la Agencia Tributaria. Con lo cual, nada tiene que objetar en este punto el Consejo Fiscal.

En la adenda adjunta a este dictamen se acompaña una propuesta de modificación de la Ley General Tributaria.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia

Se reforma la Ley de Defensa de la Competencia en su art. 39 dedicado a los deberes de colaboración e información, a los efectos de «incluir expresamente el acceso por la Comisión Nacional de Mercado de Valores, a información relativa a la contratación pública y otros registros públicos, así como la relativa a plataformas digitales al objeto de mejorar la capacidad de investigación y detección de posibles infracciones de competencia», según reza la exposición de motivos del APLO.

La modificación opera a los efectos de introducir que la colaboración debe ser gratuita, especificando toda la información que se ha de facilitar a la CNMC.

Nada tiene que objetar tampoco en este punto el Consejo Fiscal.

Disposición final tercera. Modificación del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre





En el mismo sentido que se establece el deber de colaboración por parte de la Agencia Tributaria con la Agencia Independiente de Integridad Pública, se establece por parte de la Administración de la Seguridad Social. Consecuentemente se exceptúa el carácter reservado de los datos de este organismo permitiendo el acceso a los mismos por parte de la citada Agencia de nueva creación en el APLO.

Los comentarios realizados respecto de la Disposición final primera son perfectamente aplicables a la presente.

Disposición final cuarta. Modificación de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión

En idéntico sentido a la modificación operada para Agencia Tributaria y Administración de Seguridad Social, se exceptúa de la obligación de secreto de información en poder de la Comisión Nacional de Mercado de Valores, a la Agencia Independiente de Integridad Pública.

Nada tiene que objetar tampoco el Consejo Fiscal, por ser un precepto idéntico a los analizados *supra*.

Disposición final quinta. Modificación mediante disposiciones reglamentarias

Se habilita expresamente al Consejo de Ministros para que pueda operar las reformas de Reglamentos realizadas a través del APLO. Los reglamentos que se ven modificados son el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, *del Reglamento del Registro Mercantil*, y el Real Decreto 948/2025, de 23 de octubre, *por el que se regula la ORGA*, el primero se reforma por el art. 12 y el segundo por el art. 56 del APLO.





El Consejo Fiscal nada tiene que objetar al redactado del precepto, salvo para decir que se trata de una disposición innecesaria puesto que es evidente que cualquier norma puede ser modificada por otra del mismo rango normativo.

Disposición final sexta. Naturaleza de la ley orgánica

La Disposición final sexta establece los artículos que tienen rango de ley ordinaria, siendo que a sensu contrario, el resto lo tienen de ley orgánica.

Disposición final séptima. Título competencial

Recoge el presente precepto el título competencial que habilita al Estado a regular todos los aspectos contenidos en el APLO. Ese título competencial descansa sobre los apartados 6, 8, 13, 14 y 18 del art. 149.1 CE.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal, por salvaguardarse en todo caso las competencias de las Comunidades Autónomas.

Disposición final octava. Incorporación del derecho de la Unión Europea

La Disposición final octava se limita a recordar que el presente texto normativo supone la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1260, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, *sobre recuperación y decomiso de activos*.

Nada hay que objetar por el Consejo Fiscal en este punto, cuando se ha analizado a lo largo del texto legal cómo se ha llevado a término la trasposición, y en que puntos la misma es mejorable. El único obstáculo en relación con ello sería el ya mentado al inicio del presente dictamen, relativo a la conveniencia de que no se realizase la trasposición de la Directiva dentro de esta norma.

Disposición final novena. Habilitación normativa





Se habilita de manera específica a los Ministerios afectados por el APLO para que puedan elaborar y aprobar los diferentes reglamentos que pudieran resultar necesarios para el desarrollo normativo del texto legal.

Nada tiene que objetar el Consejo Fiscal en este punto, ya que determinados aspectos concretos del APLO exigen un desarrollo de carácter reglamentario, como son los Estatutos de la Agencia Independiente de Integridad Pública.

Disposición final décima. Entrada en vigor

La entrada en vigor de la norma se produce a los veinte días de su íntegra publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Es cierto que el plazo utilizado es el habitualmente empleado en los textos normativos. Sin embargo, la creación de la Agencia Independiente de Integridad Pública resulta claro que no podrá implementarse de un modo tan inmediato, lo cual conllevará la aplicación de las disposiciones transitorias, con el consecuentemente mantenimiento de las tres entidades que deberían quedar integradas en la citada Agencia, y que esa situación pueda dilatarse de manera excesiva en el tiempo.

Por ello, el Consejo Fiscal sugiere que se establezca un plazo de entrada en vigor más amplio que garantice la efectiva implementación de la Agencia Independiente de Integridad Pública, pudiendo quedar ceñido dicho plazo únicamente a este aspecto concreto de la norma.

5. Adenda

Al hilo de las diferentes modificaciones que se pretenden operar con la aprobación del APLO, y teniendo en cuenta las finalidades que se buscan conseguir con el mismo, el Consejo Fiscal realizará una serie de apreciaciones





finales sobre preceptos de nuestro ordenamiento jurídico que no se ven renovados con este anteproyecto, pero respecto de los que se estima necesaria su modificación, precisamente para lograr una armonía normativa adecuada. Se seguirá el orden del articulado del APLO.

El artículo 11 del APLO decide reformar el **Código de Comercio**, como hemos visto, para potenciar la función registral del Registro Mercantil, estableciéndose que serán inscritas en el mismo las sanciones penales y administrativas de contratar con el Sector Público.

El Consejo General del Notariado cuenta con una base de datos de primer nivel, por la calidad y cantidad de información que posee, el Índice Único Informatizado Notarial, la cual nutre la Base de Datos de Titularidad Real.

A tal efecto, se considera idóneo que la información sancionadora que accede al Registro Mercantil lo haga también al Índice Único Informatizado Notarial, puesto que, si el Consejo Fiscal aboga porque todo negocio jurídico de transmisión de participaciones de sociedades de capital se realice mediante escritura pública, en caso de constar las sanciones en la citada base de datos, cualquier operación que se intente podrá ser paralizada por el fedatario público.

Pero no solo ello, sino que podría ser adecuado que también accedieran a esta base de datos las medidas cautelares reales que se puedan adoptar, como prohibiciones de disponer y constitución de prenda o cualquier otra garantía real sobre acciones o participaciones, exactamente por los mismos motivos anteriormente expuestos.

Consecuentemente, el Consejo Fiscal propone modificar los arts. 81.4 y 170.4 de la Ley General Tributaria (para las medidas cautelares administrativas) así como el art. 623.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (para medidas cautelares civiles) y el art. 591 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (para medidas cautelares penales), con la finalidad de establecer el deber de comunicación al





Consejo General del Notariado, a través de la sede electrónica notarial, y el deber del fedatario público de controlar la existencia de alguna medida cautelar antes de otorgar escritura pública.

En segundo lugar, el anteproyecto modifica la LOPJ, a través de su art. 47, en un aspecto muy concreto encaminado a la especialización de órganos de enjuiciamiento. Sin embargo, el Consejo Fiscal estima que debería modificarse también el **art. 235ter Ley Orgánica del Poder Judicial**, precepto este que recoge que es público el acceso a los datos personales contenidos en los fallos de las sentencias firmes condenatorias, cuando se hubieren dictado en virtud de los delitos previstos en los artículos 305, 305 bis y 306, 257 y 258 CP cuando el acreedor defraudado hubiese sido la Hacienda Pública, y el artículo 2 de la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de *Represión del Contrabando*, siempre que exista un perjuicio para la Hacienda Pública estatal o de la Unión Europea.

Es evidente que el APLO busca una mayor punición de las conductas cometidas por las personas jurídicas con la finalidad de castigar tanto a corruptos como corruptores. Es igualmente evidente la apuesta por la publicidad de las sanciones impuestas, al regularse su acceso a diferentes registros públicos. En este sentido, la publicidad de las sentencias condenatorias sigue esa senda, y permitirá dar visibilidad a las personas corruptoras, dificultará vulnerar las penas impuestas, y complicará la posibilidad de perpetrar nuevos ilícitos penales a quien gestione mercantiles bajo criterios de fraude y corrupción.

Por ello se considera apropiado modificar el precepto indicado para introducir como tipos penales todos los que se estiman vinculados con los conceptos corrupción y fraude en el presente dictamen.

En tercer lugar, al hilo de que el anteproyecto reforma el Código Penal a través de su art. 48, el Consejo Fiscal sugiere la modificación del **artículo 288.2 a)**





Código Penal. El anteproyecto, como ha quedado expuesto a lo largo del presente informe, busca un endurecimiento generalizado de las penas a imponer a las personas jurídicas por delitos que afecten a la corrupción. Dentro de estas conductas penalmente relevantes se halla sin duda alguna el delito de corrupción en las transacciones internacionales, aunque sistemáticamente se ubique en los arts. 286ter y quater así como 288.2 CP. Pues bien, las penas a imponer a las personas jurídicas por este ilícito penal no se ven modificadas con el APLO, conllevando de ese modo una penalidad atenuada respecto de otras conductas delictivas de naturaleza y configuración semejante, como es el art. 427bis CP.

En atención a ello, el Consejo Fiscal considera que las penas a imponer a las personas jurídicas por el delito de corrupción en las transacciones internacionales deberían verse incrementadas en la misma proporción que para las personas jurídicas que cometen delito de cohecho sancionado en el art. 427bis CP. Por ello las penas de multa pasarían de un abanico de dos a cinco años de duración que se prevé actualmente, a cuatro a diez para el caso de delitos que para la persona física comporten pena de más de dos años de prisión; pasan de un abanico de seis meses a dos años de duración, a uno a cuatro años para los casos restantes. Así mismo, se impondría como obligatoria la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, prevista en el art. 33.7 f) CP, con una duración máxima de veinte años en el primer caso y de diez años en el segundo, que actualmente es pena facultativa, manteniendo el resto de penas de las letras b) a e) y g) como facultativas. Para el caso de concurrencia de las circunstancias del art. 286quater CP, las penas se impondrán en su mitad superior.

La reforma que propone el Consejo Fiscal no solo obedece a una cuestión de armonía interna del Código Penal, sino que además daría respuesta a algunas de las recomendaciones hechas a España por parte del *Working Group on*





Bribery in International Business Transactions de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), responsable de monitorizar la implementación del Convenio de lucha contra la corrupción de los Agentes Públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, hecho en París el día 17 de diciembre de 1997. Una de las recomendaciones consistía en ampliar el plazo de prescripción y otra clarificar si se agravaban las penas para la persona jurídica en caso del art. 286quater CP, como sucedía para las personas físicas. De este modo se da cumplimiento a ambas recomendaciones.

En cuarto término, el Consejo Fiscal quiere realzar que se ha desaprovechado la oportunidad de introducir la **responsabilidad penal de las personas jurídicas en más delitos de los previstos actualmente en el Código Penal**. Así las cosas, en aras a la lucha contra la corrupción y el fraude, el Consejo Fiscal considera adecuado establecer la posibilidad de realizar esa extensión a los delitos de prevaricación administrativa (art. 404 CP), fraudes y exacciones ilegales (arts. 436 y 438 CP), así como negociaciones y actividades prohibidas a funcionarios públicos (art. 439 CP), sancionando la intervención de la persona jurídica como *extraneus*.

En quinto lugar, el Consejo Fiscal estima adecuado **extender el número de ilícitos penales que portan aparejada la pena de prohibición de contratar con el Sector Público**. Dicha pena resulta particularmente apta para desalentar la comisión de delitos relacionados con la corrupción, pero actualmente se encuentra limitada a un número concreto de ilícitos penales. Por ello, el Consejo Fiscal sugiere que se extienda la posibilidad de anudar dicha pena a la mayoría de los delitos cometidos por funcionarios públicos, lo cual va en la línea de la anterior recomendación de ampliar el número de conductas que admitan su perpetración por persona jurídica. En virtud de ello, el Consejo Fiscal considera adecuado establecer la imposición de la pena del art. 33.7 f) CP en los delitos de prevaricación administrativa (art. 404 CP),





fraudes y exacciones ilegales (arts. 436 y 438 CP), así como negociaciones y actividades prohibidas a funcionarios públicos (art. 439 CP).

En sexto lugar, teniendo en cuenta la profunda reforma de la institución del decomiso contemplada en los arts. 127 y ss del Código Penal, y a pesar de que el Consejo Fiscal es plenamente consciente de que dicha reforma obedece a la trasposición de la Directiva (UE) 2024/1260, se sugiere **regular el decomiso de criptoactivos así como su venta anticipada**. En la sociedad actual, y más aún en el mundo delincencial, la tenencia de criptoactivos con un gran valor económico es una práctica cada vez más habitual y con la que se encuentran los órganos judiciales y las fiscalías en el marco de las investigaciones penales.

Sin embargo, en el momento en que se produce la explotación de las operaciones policiales no se dispone de una regulación jurídica adecuada que asegure como llevar a término el decomiso de esos criptoactivos, su conservación hasta su realización, su gestión e incluso su venta anticipada para evitar la pérdida de valor inherente al carácter fluctuante que tienen los activos virtuales en el mercado cibernético.

Es por ello que el Consejo Fiscal considera que, aprovechando la reforma integral llevada a cabo en relación con el decomiso, convendría regular el decomiso de criptoactivos así como su venta anticipada.

En séptimo lugar, y continuando con el decomiso, el componente 12 del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción planteaba una figura de nueva creación en nuestro ordenamiento jurídico, cual es el **decomiso administrativo o preventivo**, que «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 decomisar bienes en el ámbito no penal cuando exista un vínculo con una actividad delictiva ha sido avalada por el TEDH en diversos pronunciamientos».





Esta figura guarda unas importantes similitudes con la liquidación vinculada a delito contemplada en el art. 235 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, *General Tributaria*, que dispone que «Cuando la Administración Tributaria aprecie indicios de delito contra la Hacienda Pública y no concurren las circunstancias que impiden dictar liquidación de acuerdo con el artículo 251.1 de esta Ley, procederá formalizar una propuesta de liquidación vinculada a delito, en la que se expresarán los hechos y fundamentos de derecho en los que se basa la misma».

A imagen y semejanza, el Consejo Fiscal propone que, si en el ejercicio de sus funciones, la Agencia Independiente de Integridad Pública detecta indicios de conducta delictiva, con ayuda de la ORGA, en cuanto que órgano de la Administración General del Estado y auxiliar de la Administración de Justicia, podrá llevar a cabo un decomiso administrativo de bienes vinculado a delito. Dicho decomiso debería tener el mismo o semejante control judicial al de la liquidación vinculada a delito.

Con esta figura se lograría una rapidez, agilidad, sencillez y eficacia que difícilmente es predicable a los órganos judiciales, por sus características, así como las del propio procedimiento judicial. Esta figura debería predicarse respecto de cualquier delito que afecte a la corrupción y el fraude, que no son sino los listados a lo largo del presente dictamen.

En definitiva, el Consejo Fiscal sugiere que se cree y regule la figura del decomiso administrativo o preventivo, a imagen y semejanza de la liquidación vinculada a delito, pero siendo la Agencia Independiente de Integridad Pública la que actúe al apreciar indicios de conducta delictiva, y la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos el órgano auxiliar de la misma en dicho cometido.

En octavo lugar, el art. 50 del anteproyecto modifica la Ley del Informante, lo cual el Consejo Fiscal estima adecuado. Sin embargo, dicha reforma ha de ir





de la mano de una **nueva normativa que modifique la obsoleta Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en causas criminales.**

Como se expuso en la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2023, en la página 1219, «se trata de ofrecer un sistema eficaz y ágil que responda a las necesidades reales de protección de testigos y peritos, coordinado y centralizado, que se ofrezca a todos los intervinientes en el proceso que hayan sido declarados protegidos y su entorno.

La nueva normativa debería contener, al menos, un programa de seguridad personal, información clara y fácilmente comprensible acerca de la mecánica y evolución del proceso penal y de la posición del testigo/perito en el mismo, asistencia integral y especializada, que incluya terapia psicológica continuada, facilitación de recursos para un alojamiento seguro, apoyo para la reinserción laboral, social y familiar y ayuda y acompañamiento en todo de gestiones administrativas; facilitación de cualquier cambio de identidad que resulte necesario como consecuencia de condición de protegido, asegurando que las resoluciones judiciales que así lo acuerden sirvan para realizar cualquier cambio o asiento en el registro correspondiente; información acerca de las ayudas económicas que pudieran corresponder, así como su solicitud ante el órgano que corresponda; acompañamiento del testigo en sus comparencias en dependencias policiales y órganos judiciales para la práctica de diligencias y en la celebración de la vista oral; activación de alertas penitenciarias que permitan conocer con antelación las salidas de los autores del delito como consecuencia de permisos penitenciarios o por licenciamiento definitivo, y reforzar las medidas de seguridad adoptadas, en caso de ser preciso».

Bajo criterio del Consejo Fiscal, de nada vale una completa protección del informante si después no se garantiza su adecuada protección en todas las fases del proceso en que deba comparecer ante la Autoridad Judicial. Del mismo modo que de nada sirve una protección completa del informante si se





continúa situando a otros intervinientes en el proceso, igualmente importantes para la demostración del ilícito penal de corrupción o fraude, en situación de desprotección.

Por ello, el Consejo Fiscal estima que, junto con las reformas pretendidas sobre la Ley del Informante, debería confeccionarse un nuevo texto integral de protección de intervinientes en causas criminales.

En noveno lugar, teniendo en cuenta que el art. 53 APLO modifica la Ley 17/2003, de 29 de mayo, *por la que se regula el fondo de bienes decomisados por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados*, y que se trata de una reforma menor pero necesaria por cuestiones eminentemente prácticas, el Consejo Fiscal propone modificar el art. 6 del citado texto normativo con la finalidad de que la **Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas**, en cuanto que beneficiaria de los recursos del fondo de bienes decomisados en virtud del art. 3.1.3º f), se convierta en **miembro de la Mesa de Coordinación de Adjudicaciones**. La reforma es necesaria por el hecho de que en la práctica la Fiscalía Especial es siempre invitada y escuchada en relación con sus solicitudes a la Mesa de Coordinación de Adjudicaciones, es beneficiaria de los recursos del fondo, pero no ostenta condición de miembro de la Mesa, lo cual carece de sentido. Por ello, el Consejo Fiscal sugiere se reforme el artículo 6 de la Ley 17/2003 a los únicos efectos de que la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas pase a ser miembro de la Mesa de Coordinación de Adjudicaciones.

En décimo lugar, a tenor de que el art. 54 APLO reforma la **Ley 10/2010, de 8 de abril, sobre prevención de blanqueo de capitales y financiación de terrorismo** en su art. 43, el Consejo Fiscal estima adecuado aprovechar la circunstancia para modificar el apartado sexto del art. 48bis, con relación a la cooperación internacional entre Unidades de Inteligencia Financiera, dando cobertura a la cooperación activa y no solo a la pasiva, a tenor del art. 14 del





Convenio de Varsovia. En concreto el Consejo Fiscal sugiere la modificación del precepto en el sentido de habilitar la posibilidad de activar la suspensión de una transacción en otro Estado miembro de la Unión Europea, en casos de un informe por operación sospechosa, en los supuestos en que se reciba el certificado de embargo emitido por una autoridad judicial competente.

En undécimo lugar, el Consejo Fiscal estima adecuado, aprovechando las importantes reformas en la **Ley 23/2014**, modificar diferentes preceptos de la misma. En concreto, el artículo 149 para reforzar la confidencialidad de las investigaciones y la posibilidad de aplazar información a las personas afectadas. A tal efecto se propone añadir un cuarto apartado al citado precepto que disponga: «Antes de emitir una resolución de embargo, la autoridad española de emisión deberá tener debidamente en cuenta la confidencialidad de la investigación en cuyo seno se haya emitido, a fin de acordarla, en su caso, en una pieza separada secreta. Para proteger la investigación en curso, la autoridad de emisión española podrá pedir a la autoridad de ejecución que aplaze el momento de informar a las personas afectadas de la ejecución de la resolución de embargo. Tan pronto como deje de ser necesario dicho aplazamiento, la autoridad de emisión informará de ello a la autoridad de ejecución».

Igualmente, el Consejo Fiscal considera adecuado modificar el artículo 4 de la Ley 23/2014 para extender la condición de supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en el sentido de adicionar «y, en lo que afecta a la organización, funciones e intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos regulados en esta ley, la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal».

Finalmente, se considera adecuado simplificar el Título VII, suprimiendo las referencias innecesarias al aseguramiento de las pruebas, salvo supuestos residuales estrictamente indispensables.





En duodécimo lugar, y en relación con el **tratamiento de datos personales** contenido en el APLO, el mismo dedica dos preceptos a esta materia, cual son los artículos 39.6 y 45.5. Ambos vienen referidos al tratamiento de datos que realiza la Agencia Independiente de Integridad Pública, pero debe tenerse en consideración que los arts. 20, 22, 23, 25 y 38 implementan el uso de las nuevas tecnologías como herramienta de lucha contra la corrupción y el fraude, herramientas éstas que harán tratamiento masivo de datos personales para tomar decisiones relativas a contratación, subvenciones y otros aspectos relacionados con actividad relacionada con la Administración o Sector Público.

Pues bien, a tenor de la normativa vigente en materia de protección de datos, particularmente los artículos 22 y 23 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, *relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos*, así como las Directrices sobre decisiones individuales automatizadas y elaboración de perfiles a los efectos del citado Reglamento comunitario, se estima que el anteproyecto no desarrolla con el nivel de detalle necesario los elementos precisos para un tratamiento de datos personales mediante IA y *big data*, ni establece un marco completo de garantías técnico-jurídicas que asegure la plena compatibilidad del sistema con el respeto al derecho fundamental a la protección de datos.

En base a ello, el Consejo Fiscal recomienda incluir la necesidad de identificación de las categorías de datos objeto de tratamiento, la obligación de garantizar una supervisión humana significativa, la exigencia de evaluaciones de impacto en protección de datos, la previsión de medidas de transparencia así como trazabilidad y rendición de cuentas que permitan evaluar objetivamente el funcionamiento de los modelo IA empleados así como las garantías para evitar accesos o transferencias ilícitas o abusivas, los plazos de conservación y garantías aplicables habida cuenta la naturaleza así como el alcance y objetivos del tratamiento o categorías del tratamiento, y el derecho de





los interesados a ser informados sobre la limitación, salvo si puede ser perjudicial a los fines de ésta.

Finalmente, y sin profundizar en ellas, porque excedería con creces del objeto del presente dictamen, el Consejo Fiscal querría enumerar una serie de reformas legales cuyo abordaje podría resultar oportuno, por afectar directamente al fraude y la corrupción. Dichas reformas serían: Modificar la definición que ofrece el Código Penal de funcionario público, con la finalidad de que acoja más nítidamente al personal integrado en las diferentes formas organizativas adoptadas por la Administración Pública en los últimos tiempos; abordar y resolver la problemática vinculada a la intervención en los delitos especiales por quien no ostenta las condiciones especiales del tipo (*extraneus*) permitiendo la autoría mediata para evitar lagunas de punibilidad; ofrecer una nueva redacción, en línea con la doctrina especializada, a la cláusula del actuar en lugar de otro; clarificar las definiciones de algunos institutos cuya adecuada conceptualización viene generando problemas interpretativos en la jurisdicción penal, cual son las entidades privadas colaboradoras de la Administración Pública o los concesionarios de servicios públicos; introducir una modalidad delictiva específica de prevaricación en la contratación pública; y prever expresamente, mediante una cláusula específica, el decomiso de las ganancias resultantes de los contratos administrativos nulos.

Madrid, 5 de mayo de 2026

LA PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL

TERESA PERAMATO MARTÍN

