

13. DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

13.1 Introducción

La especialización de los fiscales en materias determinadas constituye una poderosa herramienta a la hora de responder eficazmente a fenómenos delictivos de particular complejidad, garantizando al mismo tiempo el principio de unidad de actuación del Ministerio Fiscal proclamado por el art. 124 CE. La especialización ha ido imponiéndose legislativamente en el seno del Ministerio Fiscal a partir de la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal llevada a cabo por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, pero venía cuajando lentamente desde antes a través de actuaciones internas dirigidas a fomentar la especialización de los fiscales. Es en este proceso de especialización donde, recientemente, el legislador ha decidido reforzar la estructura orgánica del Ministerio Fiscal con la finalidad de luchar de manera más eficaz contra todas las formas de corrupción y de criminalidad que menoscaban el erario público. Así, el 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*, ha creado la figura del Fiscal de Sala Coordinador de delitos contra la Administración pública (también la del Fiscal de Sala Coordinador de delitos económicos), figura que constituye el germen imprescindible para la instauración en la Fiscalía General del Estado de una unidad especializada en delitos contra la Administración pública, así como para el despliegue territorial de una red de fiscales especialistas en la materia. Con esta actuación el legislador ha hecho suya la propuesta realizada por la Fiscalía General del Estado en 2021, que en la Memoria presentada ya sostuvo la conveniencia de «*crear una red de fiscales expertos en la persecución de este tipo de ilícitos a quienes debería dotarse de forma específica*», oportunamente dirigida por un Fiscal de Sala.

Los delitos contra la Administración pública, cualquiera que sea su alcance material, socavan la buena gobernanza de nuestra sociedad. Además, cuando constituyen manifestación de actos de corrupción o presentan una especial trascendencia pueden llegar a erosionar significativamente las instituciones públicas y los propios valores constitucionales, en particular el Estado de derecho, la democracia, la igualdad y los derechos fundamentales. Se trata, por ende, de fenómenos criminales que ponen en peligro el desarrollo, sostenibilidad e inclusividad de nuestras sociedades. Las perjudiciales consecuencias asociadas a este tipo de delincuencia han dado lugar a un proceso de conciencia-

ción social acerca de la necesidad de abordar de forma contundente y prioritaria la lucha contra esta lacra, y ello debe ser una prioridad absoluta para el Ministerio Fiscal.

España ya cuenta desde hace decenios con una Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, encargada, entre otras cosas, de los casos o categorías de casos de corrupción pública de mayor trascendencia, apreciada por el/la Fiscal General del Estado. Ahora bien, la gravedad objetiva del fenómeno aconseja extender la especialización del Ministerio Fiscal a todos los delitos relacionados con la corrupción y, en general, a todos los delitos contra la Administración pública, cuando no alcancen el umbral de trascendencia exigido para quedar bajo la competencia de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada conforme al art. 19.4 EOMF. Dicho de otro modo, la nueva Unidad de Delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado viene a complementar la actuación de la Fiscalía Anticorrupción desde otra perspectiva: extendiendo la especialización a toda la estructura territorial del Ministerio Fiscal, de modo que en cada demarcación se cuente con fiscales dedicados a los delitos contra la Administración pública, quienes sean capaces de operar con un elevado nivel de conocimiento especializado en todos aquellos casos, que son la mayoría, que no acaban siendo competencia de la Fiscalía Especial.

En los delitos contra la Administración pública concurren complejas especificidades de orden sustantivo y procesal que explican la necesidad de contar con una unidad especializada y una red territorial de delegados y que, además, permiten orientar su actuación futura. A este respecto, valga mencionar las más destacadas:

i. Los delitos contra la Administración pública se cometen en el seno de estructuras administrativas complejas, o en el curso de actuaciones de las administraciones locales, autonómicas o central, o de otros entes del sector público constituidos conforme a múltiples formas jurídicas. Sin un adecuado conocimiento del marco normativo, las formas organizativas y estructuras públicas, así como de los procedimientos administrativos de decisión, gestión, contratación y gasto públicos, resulta difícil orientar adecuadamente las investigaciones.

ii. La configuración típica de las figuras delictivas aplicables es tradicionalmente compleja, fragmentaria en ocasiones, y susceptible de interpretaciones jurídicas muy divergentes, por lo que se precisan criterios interpretativos unificados, coherentes y centrados en la mayor protección del bien jurídico, con particular seguimiento de la jurisprudencia relacionada. Desde este mismo punto de vista penal sustantivo,

se precisan fundamentos sólidos sobre las diferentes instituciones de la Parte General del Código Penal, pues los complejos mecanismos de trámite y decisorios a los que se ha hecho referencia más arriba conducen en muchas ocasiones a enfrentarse con alegaciones de error de tipo o de prohibición, formas sofisticadas de participación, concurrencia de distintos títulos de imputación, etc.

iii. Dado que en muchos casos la conducta perjudicial para la Administración acaba en un desvío de fondos públicos a finalidades ilícitas, se requiere una pericia especial a la hora de investigar flujos financieros.

iv. Al hilo de lo anterior, la recuperación de fondos públicos malversados y la reparación de los perjuicios causados al erario debe ser una prioridad desde el inicio de la investigación, prestando especial atención también al decomiso final de todo tipo de ganancias ilícitas derivadas del ilícito penal.

v. El hecho de que las conductas delictivas en cuestión se produzcan en la intersección económica entre el sector público y el privado determina que muchas de las figuras delictivas aplicables lleven aparejada la responsabilidad penal de personas jurídicas, en los términos del art. 31 bis y ss. CP, con la complejidad añadida que ello supone.

vi. A todo ello se une que hay delitos contra la Administración pública que entran en la órbita de Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado, lo cual requiere también de un particular conocimiento del procedimiento especial, si es este cauce procesal el que al final se acaba siguiendo.

En conclusión, con la creación de la Unidad especializada en Delitos contra la Administración pública se habilita un instrumento nuevo para mejorar la respuesta penal frente a la corrupción pública y el menoscabo del erario público a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, garantizando la necesaria unidad de actuación en la interpretación y aplicación del Título XIX del Libro II del Código Penal. Este nuevo modelo de especialización resulta perfectamente compatible con el modelo ya existente representado por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, pues se trata de herramientas distintas pero complementarias, que responden a un mismo fin, cuya combinación permitirá optimizar recursos para una mayor eficacia en la persecución de este fenómeno delictivo. Parecida complementariedad debe observarse en relación con otras unidades especializadas de la Fiscalía General de Estado, así como con la Fiscalía

Europea, con pleno respeto de la independencia de esta última y completa disposición a colaborar con la misma.

El refuerzo de la especialización de la Fiscalía en la lucha contra la corrupción a todos los niveles resulta especialmente pertinente desde la perspectiva europea. No es algo baladí. En efecto, ya en el anterior ciclo político de la Unión Europea se comenzó a situar bajo el foco la lucha contra la corrupción pública y privada, algo que seguirá en el ciclo político actualmente en curso. La Presidenta de la Comisión Europea ha insistido reiteradamente en la lucha contra la corrupción como una de las prioridades de la UE, ha anunciado la elaboración de una primera estrategia global de la UE contra la corrupción para fomentar la integridad y reforzar la coordinación entre todas las autoridades y partes interesadas en este ámbito, y ha llegado a situar esa lucha como condición para la recepción de fondos europeos por los Estados miembros de la UE. Muy en concreto, el refuerzo de la lucha contra la corrupción figuraba específicamente mencionado en la «Carta de Misión» dirigida al nuevo Comisario de Democracia, Justicia y Estado de derecho. A ello se añade que la Comisión Europea puso en marcha en 2020 un mecanismo anual conocido como *Informe sobre el Estado de Derecho*, cuyo objetivo es analizar los principales hechos positivos y negativos acaecidos en relación con la situación específica del Estado de derecho en cada Estado miembro de la UE, informe que comprende cuatro ámbitos clave, uno de los cuales es precisamente el marco de la lucha contra la corrupción. Cabe, así mismo mencionar la nueva Directiva de lucha contra la corrupción, sobre la cual el Consejo y el Parlamento alcanzaron en diciembre de 2025 el acuerdo provisional previo a su inminente adopción formal, que todavía no se ha producido a la fecha de confección de la presente memoria. El nuevo instrumento es el primero que aborda la corrupción de forma integral en todos sus aspectos penales a nivel de la UE. La Directiva armonizará los delitos relacionados con la corrupción y las penas que llevan aparejadas, así como otros aspectos penales relacionados con los anteriores (prescripción de delitos y penas, circunstancias agravantes y atenuantes, jurisdicción de los tribunales, p.ej.). La Directiva, por tanto, impactará decisivamente en las legislaciones penales nacionales, y seguramente requerirá para su transposición introducir modificaciones en la regulación de los delitos contra la Administración pública en nuestro Código Penal.

Para cerrar este apartado introductorio, valga subrayar que, tratándose de una unidad recién nacida, el contenido de la memoria correspondiente a 2025 va a ser de índole necesariamente «conceptual», pues no puede ser todavía operativo. De hecho, puede revestir un ropaje programático, a modo de plan de actuación de efectos inmediatos.