

13.6 Actividad de la Unidad especializada en delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado

13.6.1 INTRODUCCIÓN

En el proceso de construcción de la Unidad, las actividades más inmediatas han consistido en obtener los elementos materiales mínimos con los que comenzar a trabajar: despachos, ordenadores, teléfonos, direcciones de correo electrónico dedicadas por sectores de actuación y el área correspondiente en la web *fiscal.es*. Por lo demás, se emprendieron el resto de acciones necesarias para la efectiva implantación institucional de la Unidad.

13.6.2 BORRADOR DE INSTRUCCIÓN

En el mes de septiembre el Fiscal de Sala Coordinador propuso al entonces Fiscal General del Estado, por conducto de la Secretaría Técnica, un «Borrador de Instrucción reguladora de la Unidad», en el cual se trazaba, al menos en sus líneas básicas, la arquitectura de la Unidad especializada, de las secciones territoriales especializadas y de la red de fiscales especialistas en delitos contra la Administración pública, así como se dibujaban las líneas maestras que se consideraba que deberían orientar su funcionamiento. El borrador, como no podía ser de otro modo, se inspira en el valioso ejemplo de otras unidades especializadas existentes y se ampara en la doctrina previa de la Fiscalía General del Estado. En particular se fundamenta en la ya mencionada Instrucción de la FGE núm. 1/2015, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, pero introduciendo mayor grado de detalle en algunos de sus aspectos y modernizando otros, teniendo en cuenta la experiencia adquirida por otras unidades.

Se espera que la Instrucción, tras el examen por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado del borrador propuesto, pueda resultar emitida a lo largo del año 2026.

13.6.3 ACTIVIDADES INTERNAS EN LA FISCALÍA

Como se ha apuntado en un epígrafe anterior, el 25 de septiembre de 2025 el Fiscal de Sala Coordinador, previamente autorizado para ello por el Fiscal General del Estado, aprovechó la reunión anual de fiscales jefes provinciales para dirigirse a éstos e informarles de las líneas maestras de la nueva Unidad especializada y sus planes más

inmediatos, invitándoles a que, de ser posible, dieran inicio al procedimiento de nombramiento de fiscales delegados/as especialistas mediante la convocatoria de la plaza entre las respectivas plantillas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.2 del Reglamento del Ministerio Fiscal.

Por otra parte, se han mantenido numerosas reuniones tanto con la Secretaría Técnica como con la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado. La buena disposición de ambas unidades y su auxilio eficaz han dado un encomiable impulso material a la puesta en marcha de la Unidad, sin el cual el ritmo de implantación habría sido mucho más lento.

Igualmente, por razones evidentemente relacionadas con la materia propia de la especialidad, se ha establecido un primer intercambio de impresiones con el Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas en lo atinente a la relación entre la responsabilidad contable y la responsabilidad civil *ex delicto*.

13.6.4 RELACIONES INSTITUCIONALES

La radical novedad de la Unidad especializada en delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado, carente de cualquier precedente orgánico previo, exigía que una de las primeras tareas a emprender fuera la de presentar la Unidad y articular canales de comunicación con diversas instituciones y entes públicos relacionados con la materia de su competencia. Cabe adelantar que los contactos establecidos han permitido constatar el consenso a la hora de valorar muy positivamente la creación de la Unidad especializada y, en particular, su rol activo como interlocutor especializado en materia de delitos contra la Administración pública. A ello se hace referencia más detallada a continuación.

– Reuniones con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con las Policías Autonómicas.

Se han mantenido reuniones con responsables de policía judicial de Guardia Civil, Policía Nacional, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral Navarra. Los contactos se han mantenido con los responsables de aquellas unidades de policía judicial cuya esfera de competencia incluye o se aproxima a la de la Unidad.

Han sido reuniones fructíferas, en las que, es de justicia decirlo expresamente, se ha puesto de manifiesto el interés y la buena disposición de los responsables policiales participantes.

En las mismas, el Fiscal de Sala presentó la nueva Unidad explicando en qué consisten sus facultades de coordinación y supervisión y el planteamiento estratégico que pretende dar a la misma, haciendo hincapié en su posibilidad de dar criterios, no sólo doctrinales, también de investigación, tanto a fiscales como a las fuerzas policiales. En este sentido, puso de manifiesto la principal particularidad en la investigación de los delitos contra la Administración pública, cuyo elemento distintivo es la necesidad de manejar una compleja normativa extrapenal, lo cual hace particularmente necesario ofrecer pautas homogéneas de investigación e interpretación jurídica. El Fiscal de Sala insistió expresamente en su intención de potenciar, homogeneizar y mejorar las investigaciones financieras, el seguimiento de activos y el embargo y decomiso de las ganancias delictivas. Igualmente, tras explicar cuál sería el despliegue territorial de la Unidad, se alentó a establecer interlocución directa con los delegados territoriales en lo atinente a los asuntos concretos, reservando la interlocución con la Unidad a las cuestiones de índole general, bien por tener naturaleza estructural, bien por tratarse problemas recurrentes que se hayan puesto de manifiesto en procedimientos concretos. A estos efectos, se obtuvo el compromiso de los distintos cuerpos policiales de designar puntos de contacto específicos a efectos de su relación con la Unidad, lo cual será un canal de comunicación altamente efectivo. Ahora mismo se cuenta ya con todos los puntos de contacto designados.

De las reuniones con los cuerpos policiales cabe extraer otras conclusiones de interés:

Si bien los cuerpos policiales no cuentan, por regla general, con unidades especializadas en delitos contra la Administración, estos asuntos son asumidos por las unidades especializadas en delincuencia económica y/o corrupción. Ahora bien, el hecho de que la Fiscalía cuente con una Unidad especializada pudiera servir de acicate para incrementar la especialización interna en los propios cuerpos policiales.

La homogeneización de las pautas de actuación del Ministerio Fiscal en los procedimientos por delitos contra la Administración pública, en particular en aquellos que constituyan manifestaciones de corrupción, contribuirá también a una mayor eficacia en la interacción con las unidades policiales investigadoras.

Nació un compromiso de explorar la posibilidad de incrementar la participación mutua en las respectivas actividades de formación.

- Reuniones con instituciones y entes públicos.

Igualmente, durante el segundo semestre de 2025 se han mantenido reuniones de trabajo con diversas instituciones públicas cuyas competencias están relacionadas con el ámbito de actuación de la Unidad de un modo u otro. Son las siguientes:

- a) Intervención General de la Administración del Estado.

A raíz de la reunión, se está considerando la posibilidad de firmar un protocolo con la Fiscalía General del Estado, articulando canales por los que desde la Unidad se puedan efectuar consultas informales sobre cuestiones jurídicas generales relacionadas con los procedimientos administrativos decisorios y de contratación y sobre la ejecución del gasto público.

- b) Autoridad Independiente de Protección del Informante.

En la reunión se intercambiaron impresiones sobre el régimen de confidencialidad del informante y la protección de la misma sin merma del derecho de defensa, así como sobre la posibilidad de extender la protección legal a los denunciantes penales. A raíz de la reunión, se está también valorando la posibilidad de un protocolo de colaboración con la Fiscalía General del Estado.

En este punto cabe mencionar que el Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública prevé la creación de una Agencia Independiente de Integridad pública, la cual asumirá las competencias y funciones que actualmente ejerce la Autoridad Independiente de Protección del Informante (y también las del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, la Oficina de Conflictos de Intereses y la Comisión de integridad institucional contemplada en el Sistema de Integridad de la Administración General del Estado).

- c) Junta Consultiva de Contratación Administrativa, dependiente del Ministerio de Hacienda.

En la reunión se abordó el régimen de las prohibiciones de contratar con el sector público, tanto las impuestas como pena –principal o accesoria– por sentencia, como las impuestas administrativamente a raíz de la condena por ciertas categorías delictivas y las impuestas por motivos meramente administrativos desvinculados de cualquier hecho de relevancia penal.

Conviene subrayar que de la Junta depende el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, el cual resulta de gran relevancia a los efectos de lograr la efectividad frente a terce-

ros de la condena pues, tal y como se indica en el art. 96.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, la inscripción en el mismo acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario «la concurrencia o no concurrencia de las prohibiciones de contratar que deban constar en el mismo».

El intercambio de impresiones permitió constatar que las prohibiciones de contratar derivadas de condenas penales no se están comunicando en todos los casos en que procede hacerlo y que, en muchas de las ocasiones en que sí se han comunicado, se ha hecho de manera deficiente, pues no se han indicado todos los datos necesarios para proceder a la inscripción. Evidentemente, se trata de un punto donde la posibilidad de la Unidad de dar pautas generales de actuación a los fiscales puede contribuir a solucionar el problema detectado.

d) Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Con su Presidenta se intercambiaron impresiones generales acerca de las principales patologías que se observan en la contratación pública y sus consecuencias en términos de declaración de nulidad de los contratos administrativos y su posterior liquidación.

e) Dirección General de la Función Pública.

En la reunión se abordaron específicamente los efectos de la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público, y en particular el impacto de su imposición en la relación funcional del reo.

f) Abogacía General del Estado.

Tras presentar las características y objetivos de la Unidad al Abogado General del Estado, se intercambiaron opiniones acerca de los efectos de la declaración de nulidad de los contratos objeto de un delito de prevaricación y el alcance de las prohibiciones de contratar con el sector público impuestas en una condena penal o a raíz de ésta.

En general, las reuniones mantenidas con las instituciones antes reseñadas han permitido comprobar, además de su excelente acogida a la Unidad, la cual hay que agradecer profundamente, su plena coincidencia en la necesidad de que el Ministerio Público cuente con fiscales especializados en los delitos contra la Administración pública. Igualmente, se ha constatado un sentimiento compartido de que con la creación de la Unidad especializada en la Fiscalía General del Estado se rellena una laguna en la interlocución que, sin duda, producirá efectos muy positivos.

13.6.5 ACTIVIDADES DE COORDINACIÓN Y SUPERVISIÓN

- Coordinación y unificación de criterios de actuación.

La unificación de los criterios técnico-jurídicos de actuación de la Fiscalía que la Unidad especializada está llamada a efectuar en relación con los delitos contra la Administración debe emprenderse con una especial ambición. Se trata de promover interpretaciones coherentes y razonadas de los tipos penales, orientadas teleológicamente a la mayor protección de los bienes jurídicos, superando estériles formalismos que muchas veces atenazan la interpretación de este tipo de delitos y que no permiten captar todo el desvalor concurrente en las conductas, sobre todo cuando nos enfrentamos a complejas tramas de uso torcido de las potestades públicas, que se prolongan en el tiempo en connivencia con intereses privados, individuales o corporativos, en materias de gran relevancia económica.

El enfoque estratégico que, como se viene reiteradamente indicando en la presente memoria, se pretende para la Unidad especializada, exige identificar cuáles deban ser los primeros objetivos sobre los que actuar, siendo razonable comenzar por aquellos que puedan tener un impacto práctico rápido y efectivo. Como se ha apuntado en un epígrafe anterior, las reuniones mantenidas con diversas instituciones y entes públicos han permitido confirmar la existencia de ámbitos específicos necesitados de actuaciones de mejora.

Así, en primer lugar, se pretende prestar especial atención a la correcta imposición y determinación de todas las penas asociadas a esta tipología delictiva, velando, en definitiva, para que las sanciones penales se interesen por los fiscales y se impongan por los tribunales de la manera más adecuada para su ejecución eficaz, elemento disuasorio de primer orden. En este sentido, el arsenal de penas anudadas a los delitos contra la Administración pública no se agota en las de prisión y las multas. Por las especiales características de dichos delitos, el Código Penal asocia también a los mismos otras penas privativas de derechos que, bien como principales, bien como accesorias a las privativas de libertad, son especialmente idóneas para disuadir y reprimir este tipo de comportamientos delictivos. Se considera que hay que acabar con la tendencia tradicional a considerar dichas penas, hasta cierto punto, como de segundo orden. Muy al contrario, en el concreto ámbito de los delitos contra la Administración pública, la correcta imposición y eficaz ejecución de las penas desempeñan un especial protagonismo, pues con ello se refuerza la confianza en la solidez del ordenamiento jurídico en general.

Es el caso, en primer lugar, de la prohibición de contratar con el sector público, la cual constituye una herramienta represiva y disuasoria de primer orden en el concreto marco de los actos delictivos cometidos con ocasión de la adjudicación y/o ejecución de la contratación pública. Según señala la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIRESCON), adscrita a la Subsecretaría de Hacienda, el nivel de gasto en contratación pública de 2024 alcanzó el 10,92% del producto interior bruto (PIB) y el 24,05% del total del gasto público, tal y como se refleja en los datos publicados por Eurostat. Fácilmente se observa que la contratación pública constituye un nicho de mercado muy lucrativo para los empresarios individuales y societarios por lo que, consiguientemente, privar del acceso al mismo constituye un factor disuasorio, léase preventivo, de primer orden, incluso más que la imposición de elevadas multas. La responsabilidad penal debe ser algo más que un mero gasto extraordinario provisionado en la cuenta de explotación de las empresas.

Y es el caso también de la inhabilitación especial para empleo o cargo público, y de los honores anejos, pues la misma desempeña una función muy relevante a la hora de sancionar a quien abusó de la función pública que tenía encomendada, pero también para evitar que pueda seguir haciéndolo en el futuro.

En ambos casos, la imposición y aplicación de tales penas distan de ser sencillas, puesto que las mismas están conformadas por una combinación de consecuencias concretas con alcances muy distintos, que presentan una clara vinculación con conceptos extrapenales, amén de darse solapamientos con la legislación administrativa. Los problemas interpretativos aumentan por cuanto la regulación contenida en el Código Penal resulta ciertamente parca al respecto. El Ministerio Fiscal desempeña, en su calidad de titular de la acción penal pública, un rol nuclear a la hora de interesar correctamente la imposición de dichas penas, pues debe determinar con claridad el fundamento, alcance concreto y duración pretendidos para las mismas, así como velar por su adecuada aplicación. Ello redundará no sólo en una mayor eficacia de la conminación penal sino también, y no es algo trivial, en una aplicación garantista de la misma.

Es por todo ello que la Unidad especializada en delitos contra la Administración pública de la Fiscalía General del Estado ha emprendido como una de sus primeras actuaciones la tarea de formular criterios homogéneos de actuación de los y las fiscales en materia de solicitud y aplicación de las dos penas antes indicadas, y para ello está trabajando en la preparación de sendos dictámenes en los que se den

pautas claras y homogéneas de cómo proceder, los cuales se espera que puedan ser emitidos durante 2026.

Además, los contactos institucionales mantenidos han permitido detectar otras dos esferas de actuación donde la actividad de homogeneización y garantía del principio de unidad de actuación que corresponde a la Unidad especializada puede resultar efectiva a muy corto plazo:

- Impulsar la petición de que la sentencia condenatoria declare la nulidad de los contratos administrativos involucrados en la actividad delictiva, la cual habilitará la liquidación administrativa de los mismos.
- Homogeneizar la actuación del Ministerio Fiscal en el marco de la coexistencia de la responsabilidad civil *ex delicto* con el régimen de responsabilidad contable de los gestores de fondos públicos ante el Tribunal de Cuentas.

También en estas dos materias se está trabajando en sendos borradores de dictamen, con vistas a emitirlos durante 2026.

Por otra parte, se estima que la homogeneización de los criterios de actuación debe desplegar también sus efectos en la esfera más puramente operativa. En este ámbito se han identificado varias prioridades:

- Impulsar el conocimiento de los diferentes procedimientos administrativos y de la estructura y funcionamiento de todo tipo de entes del sector público, a fin de estar en condiciones de orientar adecuadamente las investigaciones de los delitos cometidos en su seno. Ello resulta particularmente relevante en la esfera de la contratación pública, pues se trata de un ámbito especialmente vulnerable a la corrupción, sobre todo por el enorme volumen de recursos públicos involucrados.
- Potenciar la capacidad de los fiscales para dirigir investigaciones de flujos financieros complejos. Ello resulta relevante no sólo para esclarecer el *iter criminis*, sino también para localizar, asegurar y recuperar los activos malversados.
- Al hilo de lo anterior, prestar especial atención al régimen del decomiso, pues privar a los delincuentes de las ganancias de origen delictivo debe ser un objetivo estratégico de primer orden.

Decir, por último, que en todas estas materias la formación de los fiscales especialistas es algo que no se puede descuidar, por lo que las mismas deben tener su reflejo en la programación de propuestas formativas por parte de la Unidad especializada.

– Supervisión.

La supervisión que corresponde realizar a las unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado supone, en definitiva, el conocimiento y seguimiento indirecto de los asuntos en los que interviene el Ministerio Fiscal en la respectiva área de especialización.

En epígrafes anteriores de la memoria se ha hecho referencia al enfoque estratégico que se pretende dar a la Unidad, añadiendo a la supervisión de asuntos de especial relevancia una supervisión de carácter estratégico desarrollada a través del establecimiento de objetivos concretos de supervisión, conforme a criterios determinados y renovados periódicamente mediante notas de servicio.

Como se ha explicado anteriormente, el proceso de implantación de la especialidad en las fiscalías territoriales ha avanzado a buen ritmo, pero no el suficiente como para dar inicio a las actividades de supervisión de causas durante el año 2025. Una estimación temporal razonable permitía considerar que hasta la primavera de 2026 no se contaría con un número de delegados suficiente como para comenzar las actividades de supervisión, estimación que se ha visto confirmada.

Con la vista puesta en ese objetivo, se ha considerado que, de momento, procedía recabar de los delegados ya nombrados y, en su caso, de los fiscales jefes provinciales y de área –en aquellas provincias y áreas que no cuenten todavía, respectivamente, con delegado o enlace de la especialidad– una relación de las diligencias de investigación preprocesales y procedimientos judiciales en curso, incluyendo los procedimientos ante el Tribunal del Jurado, seguidos en la respectiva provincia en la que ejercen sus funciones por los delitos del Título XIX del Libro II del Código Penal. Ha sido una acción imprescindible para hacerse una imagen aproximada de la situación que va a encontrarse la Unidad cuando inicie las actuaciones de supervisión. Además, el análisis de la información ofrecida servirá para determinar cuáles deben ser las primeras pautas de actuación en materia de supervisión por la Unidad y, en particular, los concretos hitos procedimentales y procesales de los que deberá darse cuenta a aquélla, así como el modo en que deberán articularse las comunicaciones.

Llegados a este punto hay que insistir en que la Unidad no se asienta sobre ninguna estructura previa relativa a los delitos contra la Administración pública. Ello implica que, en el momento en que comience sus actividades de supervisión, tendrá que enfrentarse a una cifra muy elevada de procedimientos vivos que nunca han sido objeto de seguimiento especializado y tendrá también que dar respuesta a un número de consultas técnicas previsiblemente muy elevado, mientras

en paralelo deberá continuar con las actividades necesarias para culminar la implantación territorial de la red de especialistas y con la interlocución con diferentes autoridades y entes públicos con los que se necesita establecer relaciones de colaboración. Esta realidad aconseja ofrecer un tratamiento distinto a las causas que ya se hallen en trámite en el momento de iniciar la supervisión, respecto de las cuales el alcance de ésta deberá ser necesariamente más limitado, y a aquellas que sean incoadas a partir de ese momento, a las cuales se podrá aplicar en toda su extensión, desde su inicio, el planteamiento supervisor al que se ha hecho referencia en otras partes de la presente memoria.

Por último, cabe adelantar que la prioridad estratégica prevista para el momento en que se inicien las actividades de supervisión en la primavera de 2026 será el delito de prevaricación en el ámbito de la contratación administrativa, en paralelo a las actuaciones de coordinación en dicha materia a las que se ha hecho referencia en párrafos anteriores.