



INFORME JURÍDICO

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA

I. ANTECEDENTES

1.- Con fecha 6 de marzo de 2026, procedente de la Secretaría de Estado de Justicia, ha tenido entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de la evacuación del correspondiente informe de conformidad con lo dispuesto en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), el anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública.

2.- La Comisión Permanente, en su reunión de 17 de marzo de 2026, adoptó el siguiente acuerdo: *«Encomendar a la Comisión de Estudios e Informes la elaboración del informe anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública»*.

3.- La Comisión de Estudios e Informes acordó designar ponentes del presente informe a los Vocales D. José Luis Costa Pillado y D. José María Fernández Seijo.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POTESTAD DE INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.- La potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial, a que se refiere el artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *«Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial»* (regla 1ª), *«Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales»* (regla 6ª) y *«Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario»* (regla 8ª).

5.- El anteproyecto tiene como finalidad, según la exposición de motivos, dotar *«de las herramientas necesarias y del refuerzo institucional preciso para garantizar que la corrupción deje de ser un obstáculo para el buen gobierno, la prosperidad económica y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones»*. Entre el conjunto de medidas que se contienen el texto, varias de ellas inciden, claramente, en las materias consignadas en el artículo 561.1 LOPJ.

6.- Cabe distinguir, en este sentido, tres bloques normativos diferenciados,



que serán objeto de análisis en el presente informe. Por un lado, la reforma del Código Penal en materia de agravación de las penas aplicables a las personas jurídicas y de modificación de algunas previsiones relativas a los delitos contra la Administración pública y contra la Administración de Justicia.

7.- En segundo lugar, buena parte del APLO tiene por objeto 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, para lo cual se modifican varios artículos del Código Penal, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, así como otras normas legales.

8.- Finalmente, se aborda la modificación puntual de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, se introducen algunas previsiones normativas en los artículos 80 y 96 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y respecto de la modificación prevista de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se aprecia su eventual incidencia en la competencia de los órganos de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

9.- Con carácter previo al análisis de los referidos bloques normativos, resulta conveniente realizar algunas consideraciones sobre alguna de las opciones que contempla el APLO. Por un lado, en relación con la técnica orgánica de prevención de la corrupción en el ámbito de la Administración consistente en la creación de una autoridad independiente bajo la denominación de «*Agencia Independiente de Integridad Pública*». Y, por otro lado, respecto de los cambios introducidos en la Ley de Sociedades de Capital

10.- Por lo demás, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguientes, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

11.- El anteproyecto consta de un Título preliminar y tres Libros, y se cierra con dos disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y diez disposiciones finales.

12.- El Título Preliminar, compuesto por 3 artículos, está destinado a delimitar el ámbito objetivo y subjetivo de la norma.

13.- El Libro primero, rubricado como «*Del sistema de prevención de la corrupción*», se estructura en tres Títulos.



14.- El Título I, compuesto por dos capítulos, se destina a concretar de una serie de medidas generales de prevención del fraude y la corrupción, estableciendo un marco estratégico de integridad y lucha contra la corrupción y una serie de medidas en materia de integridad.

15.- El Título II aborda la prevención del fraude y la corrupción en torno a tres capítulos. El capítulo I contempla medidas de control mercantil que afectan al Código de Comercio, al Reglamento del Registro Mercantil y al Real Decreto Legislativo 1/2010 de Sociedades de Capital. El capítulo II desarrolla reformas en el ámbito de la contratación pública estatal e introduce diversas reformas en la Ley de Contratos del Sector Público. Por último, el capítulo III aborda el régimen de partidos políticos, reformando la Ley Orgánica 5/1985 del Régimen Electoral General y la Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los partidos políticos.

16.- El Título III incluye medidas de innovación tecnológica para prevenir, identificar y actuar contra el fraude y la corrupción y se compone de dos capítulos que se dedican a concretar, respectivamente, medidas generales y medidas sectoriales

17.- El Libro segundo aparece rubricado como «*Del Fortalecimiento institucional frente a la corrupción*», y se estructura en tres Títulos.

18.- El Título I crea y regula la denominada Agencia Independiente de Integridad Pública, como una autoridad administrativa independiente, adscrita al Ministerio de Hacienda. En sus dos capítulos se concreta la naturaleza y régimen jurídico de esta Agencia, así como, su organización y funcionamiento.

19.- El Título II se dedica a gobernanza de la integridad pública en el sector público estatal y se crean comités especializados en materia de integridad institucional.

20.- El Título III, regula un conjunto de actuaciones destinadas a reforzar las capacidades del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal y la protección al informante. Se incorporan diferentes modificaciones en la Ley Orgánica General Penitenciaria, , en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en el Código Penal, donde la modificación se desarrolla en torno a 17 apartados que, afectan a las penas de multa a imponer a las personas jurídicas, suspensión de la ejecución de la pena impuesta a persona jurídicas, el decomiso, la prescripción de delitos y ya dentro de la parte especial del Código Penal a determinados delitos definidos en los Títulos XIX y XX del Libro Segundo que sancionan los delitos contra la Administración pública y los delitos contra la Administración de Justicia respectivamente. Finalmente, en este Título se incorporan reformas en 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 en 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.

21.- El Libro tercero se dedica a la restitución a la Hacienda Pública y en él se recogen un conjunto de actuaciones que pretenden facilitar la lucha contra la corrupción y el fraude. El contenido de este libro se organiza a través de seis artículos (artículos 51 a 56), que se destinan, respectivamente, a reformar la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Hipotecaria, 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, la Ley 10/2010, de 8 de abril, sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, y el Real Decreto 948/2015 del 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos.

22.- La disposición adicional primera otorga al Gobierno un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley, para aprobar una Estrategia nacional para la recuperación de activos, los elementos que al menos deberá incluir la misma y la obligatoriedad de que la Estrategia sea periódicamente revisada.

23.- La disposición adicional segunda prevé la integración en la 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.

24.- La disposición transitoria primera regula la subsistencia de órganos sobre financiación de los partidos políticos y entidades afectados por la creación de la Agencia Independiente de Integridad Pública.

25.- La disposición transitoria segunda reglamenta la incorporación de los titulares de órganos directivos, la situación de unidades y puestos que se integren en la Agencia Independiente de Integridad Pública, en tanto se apruebe la correspondiente relación de puestos de trabajo, y su estructura presupuestaria hasta que esta disponga de su propio presupuesto.

26.- La disposición transitoria tercera prevé que, hasta que se apruebe el Estatuto de la Agencia Independiente de Integridad Pública, los organismos que de conformidad con lo previsto en la ley se integren en ella mantendrán su estructura y funciones.

27.- La disposición transitoria cuarta incluye las reglas transitorias aplicables derivadas de 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.

28.- La disposición transitoria quinta establece plazos obligatorios para la inscripción de las participaciones sociales en el Registro Mercantil y las



consecuencias de su incumplimiento. También faculta al Ministro competente para dictar las normas de desarrollo necesarias del anteproyecto diseñado, en relación con la trazabilidad de las titularidades de las sociedades de responsabilidad limitada, para aprobar modelos de documentos, así como la puesta en funcionamiento del portal de acceso público a la información detallada en el artículo 105 de la Ley de Sociedades de Capital.

29.- La disposición transitoria sexta establece un plazo máximo, el 1 de enero de 2028, para aplicar la modificación prevista en el apartado 2 del artículo 347 de la Ley de Contratos del Sector Público.

30.- La disposición derogatoria única prevé la derogación de cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el anteproyecto 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 el artículo 19 la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

31.- 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.

32.- La disposición final segunda modifica el artículo 39 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, relativo al deber de colaboración e información de cualquier Administración con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

33.- La disposición final tercera modifica el apartado 1 del artículo 77 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, que regula el carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones para establecer la colaboración con la Agencia Independiente.

34.- La disposición final cuarta modifica el artículo 233.2.f) de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión, para establecer la colaboración entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y la Agencia Independiente de Integridad Pública.

35.- La disposición final quinta prevé que las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por el anteproyecto puedan ser modificadas por normas del rango reglamentario.

36.- La disposición final sexta establece el carácter orgánico de la ley, a excepción de aquellos artículos y disposiciones que tienen naturaleza ordinaria.



37.- La disposición final séptima establece el título competencial.

38.- La disposición final octava determina que a través de la norma proyectada se incorpora al Derecho español la Directiva (UE) 2024/1260 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos.

39.- La disposición final novena habilita al Gobierno y a la persona titular 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 competencias, a dictar las disposiciones y adoptar medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de lo dispuesto en la norma.

40.- La disposición final décima establece la entrada en vigor de la ley a los veinte días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado»

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA

I

41.- El APLO tiene por objeto, por un lado, *«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»* y, por otro lado, *«llevar a cabo el fortalecimiento institucional necesario para la eficacia y eficiencia de las medidas»* que se establecen.

42.- Ese doble objeto se articula a través de los dos primeros libros del anteproyecto. El Libro I se dedica al *«Sistema de prevención de la corrupción»* y en él se establecen medidas de integridad pública dirigidas a las administraciones públicas (Título I) y medidas específicas de prevención del fraude y la corrupción (Título II) que se proyectan sobre el ámbito empresarial (Capítulo I), la contratación pública (Capítulo II) y los partidos políticos (Capítulo III). Finalmente, en este Libro I se contienen un conjunto de previsiones sobre el uso de herramientas digitales en la prevención y luchar contra la corrupción (Título III).

43.- El Libro II se dedica al *«Fortalecimiento institucional frente a la corrupción»*. El Título I tiene por objeto la creación y regulación de la Autoridad Independiente de Integridad Pública, que se configura como una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal de las previstas en los artículos 109 y 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Y esta medida organizativa se complementa con el Título II que regula la gobernanza de la integridad pública en el sector



público estatal mediante la creación de comités especializados en integridad pública en el seno de cada departamento, de una comisión de coordinación de estos comités y de un consejo de cooperación en materia de control interno.

44.- El Título III del Libro II se destina al «*Refuerzo de las capacidades del Poder Judicial y el Ministerio fiscal y de la protección al informante*». En él se contienen modificaciones de la Ley General Penitenciaria (art. 46 APLO), la Ley Orgánica del Poder Judicial (art. 47 APLO) y del Código Penal (art. 47 APLO), que serán objeto de análisis detallado más adelante.

45.- El Libro Tercero, bajo la rúbrica «*De la restitución a la Hacienda Pública*» tiene por objeto, sustancialmente, 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.

a) Consideraciones sobre la Agencia Independiente de Integridad Pública

46.- Con carácter general se puede afirmar que el APLO viene a integrar en el ordenamiento estatal un nuevo paradigma de lucha contra la corrupción. En efecto, mientras el enfoque tradicional para combatir la corrupción sitúa en un lugar preeminente la mejora de los tipos penales y de las técnicas procesales de investigación y persecución de esta clase de delitos, en tiempos más recientes se ha enfatizado la relevancia de complementar la respuesta represiva con la implantación de instrumentos preventivos. Este doble paradigma (represivo y preventivo) se desarrolla en la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, hecha en Nueva York el 31 de octubre de 2003, ratificada por España (Instrumento de ratificación publicado en BOE núm. 171, de 19 de julio de 2006). En particular, el capítulo II de la Convención se dedica a las medidas preventivas (arts. 5 a 14) y el capítulo III a las medidas de carácter penal (arts. 15 a 42).

47.- El APLO integra en nuestro ordenamiento el enfoque preventivo en el sector público con una vocación general. En efecto, se establece la obligación de las administraciones públicas de establecer en sus respectivos ámbitos de un marco estratégico de integridad y lucha contra la corrupción (art. 4 APLO), procedimientos de diligencia debida y mapas de riesgo de integridad, corrupción y fraude (art. 7 APLO). Estas técnicas preventivas se desarrollan y especifican respecto del sector público estatal en los artículos 8 y 9 APLO.

48.- Con el fin de asegurar la eficacia de los instrumentos preventivos, el APLO los ha articulado en dos planos. Por un lado, como se acaba de señalar, se establecen las actividades que en materia de prevención deben desarrollarse en las administraciones públicas y, por otro lado, se crea, para el sector público estatal, una autoridad administrativa independiente con el fin de fomentar y promover la cultura de la integridad y supervisar y velar



por la eficacia de los instrumentos de prevención y detección de los riesgos de fraude y corrupción.

49.- Al crear la Agencia Independiente de Integridad Pública se ha evitado incurrir en un defecto de hiperinstitucionalización en el ámbito de lucha contra la corrupción y el riesgo de ineficiencia derivado de la multiplicación de organismos con competencias en este ámbito. De este modo, se ha optado por integrar en la Agencia Independiente de Integridad Pública a los órganos preexistentes con competencias en la materia: el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude de la Intervención General de la Administración del Estado, la Autoridad Independiente de Protección del Informante y la Oficina de Conflictos de Intereses (disposición adicional segunda APLO). Estos órganos suprimidos pasan a ser tres direcciones distintas dentro de la propia Agencia, conforme prevé el artículo 37 APLO.

50.- El APLO ha optado por no integrar en la Agencia la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación regulada en el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Esta Oficina Independiente se configura como un órgano colegiado que actúa con plena independencia orgánica y funcional en el ejercicio de su función de *«velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública»* (art. 332.1 LCSP). Dadas las funciones asignadas a la Agencia Independiente en materia de contratación pública (art. 38. b), l), m), u) APLO), podría reconsiderarse la integración de esta Oficina en la Autoridad, ampliando el ámbito funcional de esta, lo cual generaría economías de escala en la eficacia de los mecanismos de prevención en un ámbito tan relevante como el de la contratación pública.

51.- Desde el punto de vista organizativo, el APLO regula la designación de la presidencia de la Agencia (art. 35 APLO), que se acomoda a la pauta de las presidencias de otras autoridades administrativas independientes (cfr. art. 48 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales; art. 15 Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). Ahora bien, el artículo 6.2 de la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción exige que los organismos encargados de prevenir la corrupción deben gozar de *«la independencia necesaria»*. En este sentido, la previsión de que el refrendo parlamentario de la persona propuesta para la presidencia se adopte por la comisión competente del Congreso de los Diputados *«por mayoría simple»* no ofrece una garantía suficientemente robusta de la independencia de la presidencia de la Agencia, a diferencia de lo que ocurre con las presidencias de otras autoridades independientes respecto de las que el refrendo parlamentario debe adoptarse con mayorías reforzadas. Por ello, debería valorarse la necesidad de reforzar la mayoría parlamentaria exigida.

52.- En relación con el otro órgano de gobierno de la Agencia, el Consejo Rector, al que corresponde la dirección estratégica de la Agencia, el



anteproyecto no establece previsión alguna sobre su composición y forma de designación, remitiendo a los Estatutos la determinación de las vocalías (art. 36.2 APLO). La designación de la Vocalías que integran el Consejo Rector constituye un elemento esencial de la configuración orgánica de la Agencia que no debería deslegalizarse dejando esta materia íntegramente al Real Decreto por el que se aprueben los Estatuto. Sería necesario que en la Ley se establecieran los criterios de designación de las vocalías (organismos de procedencia, designación por parte de los organismos de procedencia, duración del mandato, etc.).

53.- En cuanto a las funciones de la Agencia, la Exposición de Motivos del proyecto se refiere a sus atribuciones señalando que la nueva Agencia *«[d]ebe tener facultades para iniciar investigaciones, supervisar el cumplimiento de normativas clave (contratación pública, lobbies, conflictos de interés, rendición de cuentas) y articular mecanismos de protección para informantes de corrupción y otras infracciones normativas»*.

54.- Ya en su articulado, el anteproyecto contempla los fines de la Agencia en el artículo 27, señalando, en lo que ahora interesa, en su apartado tercero, que *«La Agencia es la autoridad responsable de la coordinación, impulso y supervisión del sistema nacional anticorrupción y de integridad pública que comprende la prevención, la detección, la investigación y la sanción del fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que afecte a la Hacienda Pública estatal y a los intereses financieros de la Unión Europea, actuando en la protección de estos últimos bajo los parámetros de independencia exigidos por la normativa europea.»*

55.- A las funciones de la Agencia dedica el anteproyecto el extenso artículo 38, del que interesa destacar la atribución expresa a la Agencia de las funciones de *«g) Verificar e investigar los hechos comunicados en el ejercicio de sus funciones, a fin de determinar la conveniencia de adoptar medidas de control, correctoras o sancionadoras derivadas de los mismos»* y *«h) Coordinar la actuación de los órganos con funciones en materia de prevención, detección e investigación del fraude y la corrupción en el sector público, facilitando el intercambio de información y la cooperación administrativa, incluyendo el ámbito autonómico y local»*.

56.- El análisis de la caracterización efectuada por el anteproyecto de los fines y funciones de la Agencia Independiente de Integridad Pública, en los términos arriba descritos, pone de manifiesto la inexistencia de previsión alguna en el texto del anteproyecto en relación con situaciones como las que podrían producirse en supuestos en que: (i) la actividad de la Agencia proyectada incidiera sobre funciones o materias que correspondan a la autoridad judicial, el ministerio fiscal y la policía judicial; (ii) la autoridad judicial o el ministerio fiscal hubieran iniciado, o iniciaren con posterioridad, un procedimiento para determinar la relevancia penal de unos hechos que constituyen al mismo tiempo el objeto de actuaciones de investigación de la agencia.



57.- La ausencia en el texto proyectado de alguna previsión expresa de salvaguarda de las funciones reservadas a la autoridad judicial, el ministerio fiscal y la policía judicial frente a la actividad de la Agencia cuya creación se propone se hace también evidente por contraste con algunas de las regulaciones existentes de lo que el propio anteproyecto denomina, en su artículo 26.4 APLO, autoridades autonómicas equivalentes.

58.- Así, por vía de ejemplo cabe señalar las siguientes previsiones en la normativa autonómica relativa a este tipo de agencias o autoridades independientes:

- (i) El artículo 5.2 de 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 dispone que *«2. La agencia no tiene competencias en las funciones y materias que corresponden a la autoridad judicial, el ministerio fiscal y la policía judicial ni puede investigar los mismos hechos que han sido objeto de sus investigaciones. En caso de que la autoridad judicial o el ministerio fiscal inicien un procedimiento para determinar el relieve penal de unos hechos que constituyen al mismo tiempo el objeto de actuaciones de investigación de la agencia, esta deberá interrumpir sus actuaciones y aportar inmediatamente toda la información de la que dispone, además de proporcionar el apoyo necesario, siendo un órgano de apoyo y colaboración con la autoridad judicial y el ministerio fiscal cuando sea requerida. La agencia solicitará a la fiscalía información periódica respecto del trámite en que se encuentran las actuaciones iniciadas a instancia suya.»*
- (ii) El artículo 12.2 de la Ley 2/2021, de 18 de junio, de lucha contra el fraude y la corrupción en Andalucía y protección de la persona denunciante establece que *«2. La Oficina no podrá realizar funciones correspondientes a la autoridad judicial, Ministerio Fiscal y policía judicial, ni podrá investigar los mismos hechos que sean objeto de sus investigaciones. En el supuesto de que la autoridad judicial o el Ministerio Fiscal iniciaran un procedimiento al considerar que existen indicios de responsabilidad penal de unos hechos que constituyeran, a la vez, el objeto de actuaciones de investigación de la Oficina, ésta deberá suspender dichas actuaciones y aportar toda la información de que disponga, además de proporcionar el apoyo necesario a la autoridad competente. Asimismo, de acuerdo con el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuando la Oficina, en el curso de sus actuaciones de investigación, considerara que existen indicios de responsabilidad penal, deberá comunicarlo inmediatamente a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, procediéndose conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior».*
- (iii) El artículo 10.2 de la Ley foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de buenas prácticas y anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra dispone que *«[...] la Oficina de Buenas*



Prácticas y Anticorrupción de Navarra ejercerá sus funciones sin perjuicio de las correspondientes a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal».

59.- En mérito a las consideraciones expuestas parece oportuno hacer constar que la norma proyectada debería incorporar alguna previsión expresa de salvaguarda de las funciones o materias que corresponden a la autoridad judicial, el ministerio fiscal y la policía judicial en los términos señalados en este informe.

b) Consideraciones sobre las medidas de transparencia y control en el ámbito empresarial

60.- El capítulo I del Título II del Libro Primero del anteproyecto contiene distintas medidas de transparencia y control en el ámbito empresarial introducidas mediante la reforma de varios preceptos del Código de Comercio, el Reglamento del Registro Mercantil y la Ley de Sociedades de Capital.

61.- De entre estas medidas cobra especial relevancia, por la entidad del cambio normativo introducido, la regulación de la transmisión de las participaciones sociales contenida en el vigente **artículo 106 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital**, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio. De acuerdo con la nueva redacción del artículo 106 deja de exigirse que la transmisión de las participaciones sociales deba constar en documento público, de modo que esa transmisión, conforme al precepto proyectado, *«deberá constar en documento privado electrónico con las firmas electrónicas cualificadas de transmitente y adquirente, y de contenido y formato estandarizados, autorizados por la dirección General de Seguridad Jurídica y Fe pública; o en documento judicial o administrativo».*

62.- La eficacia del documento privado de transmisión de participaciones frente a la propia sociedad y frente a terceros queda condicionada a su inscripción, de carácter constitutivo, en el libro de la sección especial del Registro Mercantil.

63.- A fin de determinar el alcance del cambio normativo proyectado, resulta necesario analizar la dinámica del régimen vigente.

64.- La exigencia de elevación a público de las transmisiones de participaciones sociales ha sido la regla tradicional en nuestro ordenamiento. En efecto, el artículo 20.1 de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada, de 17 de julio de 1953, disponía que *«la transmisión de participaciones sociales se formalizará en escritura pública que se inscribirá en el Registro Mercantil».* El precepto fue modificado por la Ley 19/1989, de 25 de julio, que suprimió la inscripción de la transmisión de participaciones



en el Registro Mercantil -que pasó a ser registro de "personas" no de "socios"- , y sustituyó la exigencia de «*escritura pública*» por la de «*documento público*», de modo que se comprendían también los documentos judiciales y administrativos. Esta exigencia formal se mantuvo en el artículo 26.1 de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, al disponer «*[l]a transmisión de las participaciones sociales, así como la constitución del derecho real de prenda sobre las mismas, deberán constar en documento público*». Esta regla se contiene hoy en el artículo 106.1 del texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

65.- La exigencia de documento público para la transmisión de participaciones sociales es coherente con lo dispuesto en el artículo 1280.6 CC, de modo que una alteración (transmisión de participaciones sociales) de una situación jurídica anterior (constitución de la sociedad o ampliación de capital, para las que se exige escritura pública -arts. 20 y 314 LSC) debe tener la misma forma que la requerida para su creación.

66.- Ahora bien, debe ponerse de manifiesto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha delimitado el alcance de la exigencia de escritura pública para los negocios jurídicos transmisivos de participaciones sociales: «*La referida exigencia formal ha sido entendida en el sentido de que no tiene carácter esencial -ad substantiam o solemnitatem- para la perfección de la transmisión, afirmando la sentencia 234/2011, de 14 de abril, que "sólo cumple la función de medio de prueba -ad probationem- y de oponibilidad de la transmisión a los terceros -ad exercitium o utilitatem-, en sentido similar al que atribuye a la misma forma el artículo 1279 del Código Civil"*» (STS 258/2012, de 5 de enero [ECLI:ES:TS:2012:258]).

67.- Conforme al artículo 106 LSC, en la interpretación del Tribunal Supremo, la transmisión de participaciones sociales en documento privado sólo puede tener eficacia «*inter partes*», pero no resulta oponible a la sociedad ni a terceros. La plena eficacia «*erga omnes*» de la transmisión sólo se adquiere con su documentación en escritura pública.

68.- El otorgamiento de escritura pública para esta clase de negocios permite el control por parte del Notario autorizante de la identidad de los contratantes, su capacidad, su legitimación representativa, la efectividad de su consentimiento y la legalidad de la transacción, además de constatar los medios de pago. Toda la información relevante del documento público se registra en el Índice Único Informatizado del Consejo General del Notariado, que constituye una base de datos a la que podrán acceder los poderes y administraciones públicas, conforme a la ley (art. 17.3 y .4 Ley del Notariado). En particular, la posibilidad de acceder a la información sobre las transmisiones de participaciones sociales a través del Índice Único constituye una medida relevante en la investigación judicial de delitos de carácter económico.



69.- El sistema proyectado en el APLO elimina la exigencia de escritura pública para la transmisión de participaciones sociales y permite el acceso de documentos privados firmados electrónicamente en el Registro Mercantil (arts. 18.1 y 22.2 del Código de Comercio, en la redacción proyectada) que se llevará en una sección especial (art. 22.2 Código Comercio, en la redacción proyectada), de modo que la inscripción del documento determina la eficacia frente a la sociedad y frente a terceros de la transmisión (art. 106.2 Ley de Sociedades de Capital en la redacción proyectada). Asimismo, se prevé que el Libro de Socios, que, en la normativa vigente, corresponde llevar dentro de la sociedad por su órgano de administración (arts. 104 y 105 LSC), se comunicará al Registro Mercantil (art. 105 Ley de Sociedad de Capital en la redacción proyectada).

70.- El anteproyecto elimina el control notarial «*ex ante*» de los negocios de transmisión de participaciones sociales y viene a sustituirlo por el control registral en el momento de la inscripción del documento privado de transmisión, que dadas las limitaciones propias de la realidad exclusivamente documental sobre el que se proyecta y el momento «*ex post*» a la operación tiene un alcance e intensidad distinto al control presencial en sede notarial. La eficacia del sistema vigente en cuanto al control de operaciones en el marco de la lucha contra el fraude y el blanqueo ha sido puesta de manifiesto en el Informe de Evaluación Mutua del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de diciembre de 2014, en el que el control notarial de las operaciones de transmisión de participaciones sociales y su registro en el Índice único constituye una medida de eficacia substancial y un ejemplo de buena práctica (*Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures in Spain – 2014*, p. 14).

71.- A la vista de las consideraciones expuestas, cabe sugerir el replanteamiento de la supresión del requisito de que las transmisiones de participaciones sociales deban constar en documento público. Sin perjuicio de la eficacia probatoria del documento privado firmado electrónicamente, conforme prevé el artículo 326.3 LEC, que incorpora en este punto el Reglamento (UE) 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, el anteproyecto debería permitir la convivencia del documento privado con la escritura pública.

II

Modificación del Código Penal

72.- El artículo 48 del APLO se destina a modificar el Código Penal. Esta modificación se desarrolla en torno a 17 apartados que, como se verá, afectan a las penas de multa a imponer a las personas jurídicas, la suspensión de la ejecución de la pena impuesta a persona jurídicas, el decomiso, la



prescripción de delitos y, ya dentro de la parte especial del Código Penal, a determinados delitos definidos en los Títulos XIX y XX del Libro Segundo que sancionan los delitos contra la Administración pública y los delitos contra la Administración de Justicia respectivamente. Por su sustantividad propia, la regulación proyectada del decomiso, al responder a la trasposición de la Directiva 2024/1260, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2024, sobre recuperación y decomiso de activos, se abordará en un apartado separado de este informe.

73.- En el contexto de la reforma emprendida por el anteproyecto se hace preciso mencionar la Directiva (UE) 2026/1021 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 abril de 2026, sobre la lucha contra la corrupción, por la que se sustituyen la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo y el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los 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 (Directiva (UE) 2026/1021), publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 1021, de 11 de mayo de 2026.

74.- La Directiva (UE) 2026/1021 se articula en torno a tres niveles. En primer lugar, ofrece una descripción de determinados delitos relacionados con la corrupción como el cohecho, la malversación, el tráfico de influencias, el abuso de funciones o la obstrucción a la justicia, propone un endurecimiento de las sanciones, fijando límites a las penas a imponer y refuerza la responsabilidad penal de las personas jurídicas. En segundo lugar, dedica todo un capítulo a la prevención, denuncia e investigación, imponiendo a los Estados miembros la obligación de desarrollar sistemas de evaluación de riesgos, organismos especializados independientes y programas de formación. En tercer lugar, regula la coordinación y cooperación entre los Estados miembros y las instituciones, órganos y organismos de la Unión e impone una serie de obligaciones para recopilar datos y estadísticas con el fin de abordar de forma eficaz los delitos tipificados en la Directiva.

75.- Por lo que a la modificación del Código Penal que se aborda en el anteproyecto, se debe adelantar que ésta, en general, se alinea con los objetivos propuestos por la Directiva (UE) 2026/1021.

76.- Las definiciones de los tipos contenidos en el Capítulo II de la Directiva (UE) 2026/1021 (cohecho, soborno, malversación y apropiación indebida tráfico de influencias, obstrucción a la justicia) ya se recogen en el Código Penal, y además el APLO, elevando las penas de multas a imponer a las personas jurídicas, está en línea con las exigencias de la Directiva que pretende reforzar la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

77.- No obstante, se debe advertir que, como se verá, el modo de determinación de las penas de multa a imponer a las personas jurídicas que está prevista en el anteproyecto para los delitos de cohecho, soborno y malversación, tipificados en los artículos 3 a 5 de la Directiva, por lo que



respecta a la determinación del grado máximo que, al menos, deberán imponerse a sus responsables, no parece acomodarse al modo de determinación que exige la Directiva (UE) 2026/1021 en su artículo 14.3.a). Tampoco parece amoldarse el APLO al modo de determinación que exige la Directiva (UE) 2026/1021 para concretar el grado máximo de penas de multa a imponer a personas jurídicas para los delitos tráfico de influencias y obstrucción a la justicia (tipificados en los artículos 6, 8 y 9 de la Directiva), previsto en su artículo 14.3.b).

a) Las penas de multa aplicables a las personas jurídicas

78.- Las primeras modificaciones que pretenden integrarse en el Código Penal suponen un endurecimiento de las penas de multa que podrán imponerse a las personas jurídicas.

79.- Argumenta la Exposición de Motivos que estas reformas tienen como objetivo disuadir a las empresas para que no se involucren en prácticas corruptoras y señala *«En perspectiva comparada, países como Reino Unido destacan por la dureza de su Bribery Act (2010), que contempla multas de hasta el 400% del beneficio obtenido ilícitamente, incluso sobre los ingresos anuales sin límite legal. Para elevar el estándar español a la altura de los países de nuestro entorno, se modifica el Código Penal para prever la imposición a las personas jurídicas de multas proporcionales al daño causado y/o al beneficio ilícito obtenido.»*

80.- Ciertamente, además de la referencia al derecho comparado, debe significarse que en la situación actual se produce en muchos casos una asimetría entre las cuantías de las multas imponibles a personas jurídicas en el ámbito penal y el ámbito administrativo sancionador. En este último, varias leyes especiales prevén cuantías sensiblemente más altas e incorporan como criterio cuantificador un determinado porcentaje del volumen de negocios total anual de la persona jurídica. Así, por ejemplo, el artículo 56.1 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, establece multas *«cuyo importe máximo ascenderá hasta la mayor de las siguientes cifras: el 10 por ciento del volumen de negocios anual total del sujeto obligado, el duplo del contenido económico de la operación, el quíntuplo del importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan determinarse o 10.000.000 euros»*. Por su parte, conforme a las reglas establecidas en el vigente artículo 50 CP, el importe máximo de la multa imponible a una persona jurídica es de nueve millones de euros. El contraste pone de manifiesto la necesidad de acomodar el contenido aflictivo de la multa como sanción específicamente penal a las finalidades preventivas propias del Derecho Penal.



81.- En cumplimiento de la finalidad propuesta, el anteproyecto aborda, en primer lugar, la modificación del **artículo 33 del Código Penal**, y en concreto las **letras a) y f) del apartado 7**.

82.- El artículo 33 del Código Penal recoge el catálogo de penas que pueden imponerse, y las clasifica como graves, menos graves y leves, en atención a su naturaleza y duración.

83.- El apartado 7 mencionado fue incorporado al Código Penal en virtud de Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, y en él fueron incluidas expresamente las penas que pueden imponerse a las personas jurídicas penalmente responsables del delito. Por lo que respecta a la gravedad de las penas, como comienza señalando el artículo 33.7 CP, las penas aplicables a las personas jurídicas, que a continuación se desglosan, tienen todas la consideración de graves.

84.- El apartado a) del artículo 33.7 del Código Penal, que se ve afectado por la reforma, determina que una de las penas que se podrán imponer a las personas jurídicas responsables del delito es la pena de «*Multa por cuotas o proporcional*». La reforma en este apartado pretende incluir, al enunciar esta pena, que la proporcionalidad debe tomar como referente «*el daño causado y/o el beneficio ilícito obtenido*».

85.- El Código Penal en todos los casos en los que impone a la persona jurídica una pena de multa proporcional anudada a una descripción típica, ya incluye, como no podría ser de otro modo, el valor referencial que se deberá tener en cuenta para la fijación de la pena de multa proporcional que finalmente se podrá imponer a la persona jurídica responsable del delito.

86.- En algunos supuestos ese valor referencial coincide con el «*beneficio obtenido*» que pretende incorporarse al artículo 33.7.a) CP. Es el caso de delitos como la trata de seres humanos (artículo 177 bis del Código Penal), la corrupción o la explotación sexual (artículo 189 ter del Código Penal), contra los ciudadanos extranjeros (artículo 318 bis del Código Penal), la ordenación del territorio (artículo 319 del Código Penal) o el cohecho (artículo 427 bis del Código Penal).

87.- Para otros tipos, como son los delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores, el Código Penal determina que la pena de multa proporcional se calculará en atención al beneficio favorecido, obtenido o que se hubiera podido obtener (artículo 288 del Código Penal).

88.- Ciertamente, en otros casos la variable a tener en cuenta para concretar la pena de multa proporcional es, como propone la reforma, el «*daño causado*», como ocurre para los delitos de daños (artículo 264 quater del Código Penal), mientras que para otras conductas delictivas, como los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (artículo 328 del Código Penal), los delitos de riesgo provocados por explosivos y otros agentes



(artículo 348 del Código Penal) o los delitos de terrorismo (artículo 580 bis del Código Penal), el Código Penal usa el término «*perjuicio causado*».

89.- Sin embargo, en otras ocasiones, la pena de multa se deberá determinar no exclusivamente en atención a los conceptos de beneficio ilícito obtenido o de daño causado, sino a otros valores referenciales como es la cantidad defraudada, en el caso de la estafa (artículo 251 bis del Código Penal), el valor de las donaciones o de las aportaciones, para los delitos relativos a la financiación de los partidos políticos (artículo 304 bis del Código Penal), el valor de las sustancias nocivas para la salud o productos químicos que puedan causar estragos, en el caso de los delitos contra la salud pública (artículo 366 del Código Penal), o en su caso el valor de la droga (artículo 369 bis), o el valor aparente de la moneda en los supuestos de los delitos de falsificación de moneda (artículo 386.5 del Código Penal).

90.- En definitiva, la adición de los conceptos de daño causado y/o beneficio ilícito obtenido, ante la minuciosa determinación de cómo deben ser calculadas las penas de multa proporcional que se podrán imponer a las personas jurídicas recogidas en el Libro II del Código Penal, poco aporta a la concreción de estas penas, pudiendo llegar a producir cierta confusión, ante la imposición de una pena de multa proporcional, como pudiera ser «*el valor de las donaciones o de las aportaciones*», en el caso de los delitos relativos a la financiación de los partidos políticos, concepto que no está expresamente recogido en el proyectado artículo 33.7 a) del Código Penal, y que exigiría reconducir este concepto a una de las dos variables que ofrece la reforma, a saber, el beneficio ilícito obtenido o el perjuicio causado, lo que en aras a una depurada técnica normativa no parece aconsejable.

91.- Además, la actual redacción del Código Penal (que en este punto se mantiene en la reforma proyectada), a la hora de regular la pena de multa, en la Sección 4ª, Capítulo I, Título III, Libro I, dedica el artículo 52 al desarrollo de la pena de multa proporcional, y en concreto su apartado cuarto establece «*En los casos en los que este Código prevé una pena de multa para las personas jurídicas en proporción al beneficio obtenido o facilitado, al perjuicio causado, al valor del objeto, o a la cantidad defraudada o indebidamente obtenida, de no ser posible el cálculo en base a tales conceptos, el Juez o Tribunal motivará la imposibilidad de proceder a tal cálculo y las multas previstas se sustituirán por las siguientes [...]*».

92.- Como es de ver, este primer inciso, que no es objeto de alteración por el APLO, alude a criterios referenciales de cálculo muy variados, no solo relativos al beneficio obtenido o al perjuicio causado, sino también al beneficio facilitado, al valor del objeto, o a la cantidad defraudada o indebidamente obtenida, lo que resulta más acorde con las sanciones de multa proporcional previstas para las personas jurídicas en la parte especial del Código Penal, como se ha referenciado.



93.- Por todo ello, se sugiere reconsiderar la redacción de la letra a) del artículo 33.7 CP prevista en el anteproyecto con el fin de cohesionarla con las previsiones del artículo 52.4 primer párrafo CP y preceptos concordantes.

94.- En segundo lugar, la modificación del artículo 33.7 se centra en el apartado f), en el que la vigente redacción enuncia, como pena a imponer a la persona jurídica responsable penalmente de un delito, la «*Inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años*».

95.- La modificación de la extensión de la pena, debería aprovecharse para unificar la terminología en todos los tipos delictivos en los que el Código Penal ha establecido la pena de inhabilitación para la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones, como acontece en los delitos de alteración del precio en concursos y subvenciones públicas (262), corrupción en los negocios (286) delitos contra la Hacienda Pública (305 y 305bis), fraude a los presupuestos de la Unión Europea (306), fraude a la Seguridad Social (307, 307 bis y 307 ter), falsedad en la alteración de subvenciones de las Administraciones Públicas (308), tráfico de influencias (429) y fraudes y exacciones ilegales (436), entre otras. En la redacción actual de estos delitos, en ocasiones no se incluye la pérdida de la posibilidad de obtener ayudas públicas, y en la mayoría no se impone la prohibición de contratar con el sector público. La utilización de la misma denominación que se ha otorgado al artículo 33.7 f) conllevará la unificación del carácter de la inhabilitación que ha establecido el legislador.

96.- El anteproyecto opta por extender la duración máxima de esta pena hasta los veinte años. Esta modificación resulta imperativa, a fin concordar el elenco general de penas que recoge el precepto, con la reforma, que más adelante se analizará, y que afecta a los tipos recogidos en los artículos 427 bis y 435, que sancionan respectivamente los delitos de cohecho y de malversación cometidos por personas jurídicas, y en los que, como se verá, la 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, ya no es potestativa, sino imperativa, por un plazo que podrá llegar al máximo de veinte años, y no de quince años, como reza el vigente artículo 33.7.f) del Código Penal.

97.- El siguiente artículo del Código Penal que se ve alterado por la modificación es el **artículo 50**, concretamente sus **apartados 3, 4 y 5** dedicados respectivamente a determinar la extensión mínima y máxima de la pena de multa, la determinación de los importes mínimos y máximos de la pena de multa, y la necesaria motivación que la sentencia deberá contener en orden a concretar finalmente la pena de multa a imponer.



98.- Comenzando con el apartado 3 del artículo 50 del Código Penal, y la extensión mínima y máxima de la pena de multa, el anteproyecto se dirige a agravar la extensión máxima de las penas de multa que podrán imponerse a personas jurídicas que pasa de la actual duración máxima de 5 años a la de diez años. Esta reforma se considera necesaria a la luz de las nuevas penas que se pretenden incluir por el APLO en los delitos de cohecho y malversación, en los artículos 427 bis y 435 Código Penal, que elevan la pena de multa a imponer a las personas jurídicas para los casos más graves, de dos a cinco años, a una horquilla que abarca de los cuatro a diez años.

99.- Por lo que respecta al apartado 4 del artículo 50 del Código Penal destinado a delimitar la cuantía mínima y la máxima a imponer en el caso de la pena por el sistema de días multa, la reforma, cumpliendo con el objetivo expuesto en su Exposición de Motivos de endurecer las penas de esta naturaleza que podrán imponerse a las personas jurídicas, modifica la cuantía máxima sobre la que realizar el cálculo de la multa a imponer, y elimina la mención actual, que la fija en 5.000 euros, por un mecanismo alternativo, en el que se impondrá *«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»*.

100.- Este nuevo sistema de determinación de la cuantía máxima, sin duda supone una sustancial agravación del resultado de la pena de días-multa que se podrá imponer a la persona jurídica responsable del delito y puede servir de acicate para que las empresas eviten involucrarse en prácticas corruptas. Si atendemos a la posibilidad de fijar la cantidad máxima de la multa-día por el plazo máximo (ahora, diez años), la agravación es evidente, pues se pasa de un máximo de 9 millones de euros, conforme a las reglas vigentes del artículo 50 CP, a 72 millones de euros, esto es ocho veces más.

101.- Ahora bien, como se adelantó, la determinación del cálculo de estas penas de multa, aplicadas a los delitos de cohecho, soborno, malversación, tráfico de influencias y obstrucción a la justicia, no se corresponde con el método de cálculo establecido para fijar el límite mínimo del máximo exigido por el artículo 14.3 de la propuesta de Directiva.

102.- Finalmente, la APLO ha decidido incorporar un párrafo al apartado 5 del artículo 50, con el objetivo de precisar los criterios para determinar las multas aplicables a las personas jurídicas. En la actual redacción el artículo 50.5 impone la necesidad de que en la sentencia se determine motivadamente la extensión de la pena de multa a imponer y alude a que a la hora de concretar importe de las cuotas de la pena de días multa, se tenga en cuenta *«exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo.»*

103.- La reforma pretende incluir, a continuación, que *«En las penas de multa imponibles a personas jurídicas se valorará la situación económica de las*



mismas, especialmente la que derive de su cuenta de resultados y de los ingresos anuales acreditados». Este añadido complementa la regulación, pues la actual redacción alude a pautas de motivación y concreción tales como las obligaciones o cargas familiares del condenado y demás circunstancias personales, criterios, todos ellos, inherentes a las personas físicas pero que no son del todo aplicables a las personas jurídicas, de modo que la inclusión de este inciso ofrece normas de valoración apropiadas a las personas jurídicas.

104.- El **artículo 51 del Código Penal**, en su actual redacción, fue incorporado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, permitiendo al órgano judicial ajustar el importe o los plazos de pago de la pena de multa, si la situación económica del penado varía, con el fin de garantizar la proporcionalidad entre la capacidad económica y el cumplimiento de la condena.

105.- El fundamento de la norma pretende responder a cambios sobrevenidos en la capacidad económica del penado, que podría haber empeorado o mejorado, una vez que la sentencia es firme, y requiere una indagación previa de la nueva situación económica por parte del órgano judicial para evaluar la variación. Pues bien, el APLO introduce una modificación en la redacción vigente a los solos efectos de incluir a continuación de la mención del «*penado*» la referencia expresa de «*la persona jurídica condenada*», sin alterar el fundamento o la naturaleza de la medida.

106.- Continúa el anteproyecto introduciendo una serie de cambios en el **apartado 4 del artículo 52 del Código Penal**, que fue añadido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio. Este apartado regula el modo de imponer la pena de multa a las personas jurídicas cuando, por causas que el órgano judicial debe motivar, resulte imposible determinar la pena de multa proporcional conforme «*al beneficio obtenido o facilitado, al perjuicio causado, al valor del objeto, o a la cantidad defraudada o indebidamente obtenida*».

107.- En estos casos, la pena de multa proporcional, imposible de calcular, pasará a ser una pena de días multa, que varía en atención a que el delito por el que la persona jurídica ha sido condenada hubiera sido cometido por una persona física, distinguiendo tres supuestos, a saber, que la pena prevista para la persona física sea una pena de prisión de más de cinco años, una pena de prisión de más de dos años y menos de cinco, u otra pena diferente a la prevista en los dos supuestos anteriores.

108.- La reforma, conforme al propósito de endurecer las penas a las empresas corruptoras, eleva las penas de multa a imponer en estos casos. Así para el caso de que el delito cometido por la persona física esté sancionado con una pena de prisión de más de cinco años, la pena de multa a imponer a la persona jurídica pasa de la actual pena de multa de dos a cinco años a la pena de multa de cuatro a diez años. En el supuesto de que el delito cometido



por la persona física tenga prevista una pena de prisión de más de dos años y menos de cinco la pena de multa que actualmente se prevé, de uno a tres años, pasa a una pena de multa de dos a seis años, mientras que para el resto de los casos la pena de multa de seis meses a dos años pasará a ser de uno a cuatro años.

109.- Esta modificación de los diferentes escalones de responsabilidad de la persona jurídica se va a trasladar, como posteriormente se analizará, a la determinación de las penas a imponer para los casos de los delitos de cohecho (artículo 427 bis del Código Penal) y malversación (artículo 435 del Código Penal).

110.- El **artículo 53.5 del Código Penal** actúa, para el caso de las personas jurídicas, como una norma de cierta excepcionalidad a la regla general de cumplimiento inmediato de la multa, ofreciendo una vía más flexible y proporcional a la realidad económica de la persona jurídica condenada. Su alcance, como prevé el precepto, busca evitar la insolvencia o el cierre de empresas como consecuencia de la necesidad de hacer frente al pago de las multas, y permite que la sanción impuesta se abone en plazos ajustados a su capacidad económica que permitan evitar la parálisis de la actividad.

111.- El alcance temporal de la fracción que se contiene en la actual redacción del apartado se extiende hasta un máximo de cinco años, que la reforma quiere ampliar hasta un máximo de diez, margen temporal que puede resultar más acertado a los fines que se prevén en el precepto *«cuando su cuantía ponga probadamente en peligro la supervivencia de aquella o el mantenimiento de los puestos de trabajo existentes en la misma, o cuando lo aconseje el interés general»*.

b) Suspensión de la ejecución de la pena impuesta

112.- Dentro del Capítulo II, del Libro I del Código Penal, el artículo 90 se enmarca en la Sección tercera que aparece bajo la rúbrica *«De la libertad condicional»*. En concreto, el primer inciso de su apartado cuarto establece que *«El juez de vigilancia penitenciaria podrá denegar la suspensión de la ejecución del resto de la pena cuando el penado hubiera dado información inexacta o insuficiente sobre el paradero de bienes u objetos cuyo decomiso hubiera sido acordado; no dé cumplimiento conforme a su capacidad al compromiso de pago de las responsabilidades civiles a que hubiera sido condenado; o facilite información inexacta o insuficiente sobre su patrimonio, incumpliendo la obligación impuesta en el artículo 589 de la Ley de Enjuiciamiento Civil»*.

113.- El anteproyecto modifica el segundo inciso del precepto en el que hasta ahora, de manera potestativa, permite que el órgano judicial pueda denegar la suspensión de la ejecución del resto de la pena impuesta, en relación a determinados delitos, concretamente los delitos contra la Administración



pública (relacionados en el Título XIX, del Libro II) *«cuando el penado hubiere eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño económico causado a la Administración a que hubiere sido condenado.»*

114.- Esta facultad potestativa de poder denegar la suspensión de la ejecución se quiere convertir en imperativa, por cuanto la reforma exige la denegación de la suspensión de la ejecución de la pena impuesta, aunque delimitando de un modo más preciso los supuestos en los que esta imposibilidad de suspensión de ejecución de la pena tendrá lugar, que se limita a los delitos contenidos en el Libro II, Título XIX. Pero no todos ellos, sino solo los tipificados en el Capítulo I, referente a la prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos, y los Capítulos V al IX, que recogen los delitos de cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraudes y exacciones ilegales y negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función.

115.- Esta decisión deja fuera, por tanto el resto de los delitos contemplados en los Capítulos II, III y IV del citado Título XIX, relativos al abandono de destino y a la omisión del deber de perseguir delitos, a la desobediencia y denegación de auxilio, así como a la infidelidad en la custodia de documentos y a la violación de secretos, lo que a la vista de la naturaleza de estos hechos típicos, de los bienes jurídicos protegidos y del fin perseguido por este artículo 90.4 CP supone una técnica más depurada que la contemplada en la redacción actual.

116.- Sin embargo, el espíritu de la reforma que establece la exposición de motivos, *“...la medida 10 del Plan se refiere al endurecimiento de los castigos y a la adopción de nuevas medidas contra la corrupción y delitos contra la Administración Pública. Para ello, se propone una modificación del Código Penal en diferentes ámbitos. En primer lugar, se vincula el acceso a beneficios penitenciarios con la completa restitución de las cantidades obtenidas mediante prácticas corruptas. Con ello, se refuerza el efecto preventivo, general y especial, de modo que los condenados por estos delitos, para poder acceder a beneficios penitenciarios, deben haber cumplido de forma efectiva con las obligaciones de reparación impuestas, así como abonado los intereses devengados. En efecto, tratándose de un perjuicio a patrimonio o intereses públicos, debe exigirse un plus en la actuación del condenado, que dé lugar a una reparación íntegra y efectiva...”*, no resulta muy coherente con la exclusión de esta denegación de suspensión de la ejecución a delitos de corrupción en los negocios. Por otra parte, se estima conveniente extender la citada denegación a los delitos de blanqueo de capitales, de financiación ilegal de los partidos políticos o de delitos contra la Hacienda Pública, entre otros, como medida efectiva en la lucha contra el fraude.



117.- Además, no solo no podrá tener lugar la suspensión de la ejecución de la pena para los supuestos específicamente contemplados cuando el penado hubiere eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño económico causado a la Administración a que hubiere sido condenado, sino que la reforma añade a estos conceptos la inclusión de los intereses devengados.

c) La prescripción

118.- El APLO amplía el plazo de prescripción que afectará a los delitos relacionados con la corrupción.

119.- La Exposición de Motivos señala *«Igualmente, se modifica el Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. En primer lugar, se modifica el artículo 33 del Código Penal, con el fin de ampliar el plazo de prescripción de la acción penal contra los delitos relacionados con la corrupción. Se considera que debe aumentarse a siete años el plazo ordinario de prescripción de los delitos de corrupción pública con pena máxima de cinco años»*.

120.- Se debe hacer notar que en estas consideraciones la Exposición de Motivos contiene un error, a la hora de identificar el precepto legal que va a ser objeto de modificación. En el anteproyecto, como se ha transcrito, se alude a la modificación del artículo 33 del Código Penal *«con el fin de ampliar el plazo de prescripción de la acción penal»*. Sin embargo, no es este artículo el que fija los plazos de prescripción de los delitos, por cuanto el artículo 33, antes examinado, es el que enumera y clasifica las penas que pueden imponerse, conforme a lo dispuesto en el Código Penal. Así, es el artículo 131 el que concreta los tiempos que, una vez transcurridos, permiten declarar la prescripción del delito, y el que aparece afectado por la reforma, en los términos que se expondrán a continuación, como así resulta del articulado del anteproyecto.

121.- Se sugiere, por tanto, que se proceda a la corrección del error material observado en la Exposición de Motivos, y se sustituya la mención equivocada del artículo 33 del Código Penal, por la correcta del artículo 131 del Código Penal.

122.- El **artículo 131 del Código Penal** regula los plazos de prescripción de los delitos, estableciendo el tiempo máximo que puede transcurrir desde la comisión de un hecho delictivo para que el Estado pierda la capacidad de perseguirlo, basándose en la gravedad de la pena máxima. Transcurridos los plazos previstos en el precepto y con las condiciones exigidas en el Código Penal, se producirá la extinción de la responsabilidad criminal, como prevé el artículo 130.6 del Código Penal.



123.- Dejando de lado los delitos a los que se refiere el artículo 131.3 del Código Penal, a saber, los delitos de lesa humanidad y de genocidio, los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, salvo los castigados en el artículo 614, que no prescribirán en ningún caso, el vigente artículo 131.1 del Código Penal determina que *«Los delitos prescriben: A los veinte años, cuando la pena máxima señalada al delito sea prisión de quince o más años. A los quince, cuando la pena máxima señalada por la ley sea inhabilitación por más de diez años, o prisión por más de diez y menos de quince años. A los diez, cuando la pena máxima señalada por la ley sea prisión o inhabilitación por más de cinco años y que no exceda de diez. A los cinco, los demás delitos, excepto los delitos leves y los delitos de injurias y calumnias, que prescriben al año.»*

124.- El Acuerdo de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de fecha 29 de abril de 1997 fue fundamental para unificar el criterio interpretativo, tras la entrada en vigor del Código Penal de 1995, estableciendo una regla clara sobre cómo debían ser interpretados los plazos de prescripción, y estableció que la pena que ha de ser tenida en cuenta para el cómputo del plazo es la pena en abstracto prevista para el delito.

125.- Como recuerda la reciente sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Penal, de 3 de diciembre de 2025 [ECLI:ES:TS:2025:5526] *«Acerca de la determinación del tiempo que se tiene en consideración para el cálculo de la prescripción, nuestro derecho no acude a criterios procesales o adjetivos para la determinación, sino a criterios sustantivos referidos a la penalidad asignada al delito (STS 105/2017, de 21-2). Por ello en la determinación del plazo de prescripción del delito ha de atenderse a la pena en abstracto señalada al delito correspondiente. La pena en abstracto debe estimarse en toda su extensión y, por tanto, en la concepción de pena máxima que pueda serle impuesta, es decir, pena en abstracto máxima, teniendo en cuenta las exasperaciones punitivas que pudieran operar por la aplicación de algún subtipo agravado o por la continuidad delictiva (STS 1104/2002, de 10-6).»*

126.- Al respecto de la prescripción, el Tribunal Constitucional, en su STC 14/2016, de 1 de febrero, declaró *« Con carácter preliminar procede recordar que como se señalaba en la STC 63/2015 , de 13 de abril y en las precedentes SSTC 37/2010 , de 19 de julio , y 47/2014 , de 7 de abril , entre otras, el instituto de la prescripción penal supone una autolimitación o renuncia del Estado al ejercicio del ius puniendi en consideración a los incidencia que tiene el transcurso de un determinado tiempo en las funciones y fines de la intervención penal, así como por razones de seguridad jurídica que conducen a fijar un límite temporal para que no se dilate indefinidamente la incertidumbre de la inculpación o de la persecución penal. Fundamentos que explican el instituto de la prescripción en el ámbito punitivo en general, pero que requieren ciertas precisiones a efectos de diferenciar la prescripción de la acción penal -o prescripción del delito- frente a la prescripción del cumplimiento de la pena adjudicada en sentencia condenatoria. La*



prescripción del delito opera como obstáculo procesal que impide la investigación judicial, y por ello puede decirse que la sociedad -en decisión del legislador que le representa- renuncia al ius puniendi, renuncia a una investigación tardía del delito y exime de responsabilidad penal a los eventuales responsables, por razones pragmáticas y jurídicas» (FJ 2).

127.- Por otro lado, la STC 29/2008, de 20 de febrero, expresó «*En efecto, en nuestra Sentencia de Pleno 63/2001, de 17 de marzo, afirmábamos que, más allá de que «sería cuestionable constitucionalmente un sistema jurídico penal que consagrara la imprescriptibilidad absoluta de los delitos y las faltas» (STC 157/1990, de 18 de octubre, FJ 3), es «al legislador a quien corresponde determinar, con plena libertad, de acuerdo con el principio de seguridad jurídica (STEDH de 22 de junio de 2000, caso Coëme c. Bélgica, § 146), así como los criterios de política criminal que estime idóneos y atendibles en cada caso concreto, el régimen jurídico, el sentido y el alcance de la prescripción de las infracciones. Y es en este sentido, en relación con el legislador, en el que puede afirmarse, sin riesgo de confusión, que la regulación de la prescripción es una cuestión de libre configuración legal, es decir, que queda deferida a la voluntad del legislador sin condicionamientos materiales que deriven de la Constitución. Su establecimiento no merma el derecho de acción de los acusadores (STEDH de 22 de octubre de 1996, caso Stubbings c. Reino Unido, § 46 y ss) ni las peculiaridades del régimen jurídico que el legislador decida adoptar (delitos a los que afecta, plazos de prescripción, momento inicial del cómputo o causas de interrupción) afectan, en sí mismas, a derecho fundamental alguno de los acusados. Pero una vez que el legislador ha configurado libremente la institución de la prescripción como causa de extinción de la responsabilidad criminal, su aplicación en el caso concreto puede ser objeto de examen constitucional en sede de amparo» (FJ 7).*

128.- En este contexto, el anteproyecto pretende la inclusión en el artículo 131.1 CP de un nuevo plazo de prescripción, que fija en 7 años, para «*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».*

129.- Como es de ver, se trata de los mismos delitos a los que se refiere la modificación del artículo 90 del Código Penal, anteriormente analizada, esto es, los delitos de prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos, cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraudes y exacciones ilegales y negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función.

130.- En realidad, este nuevo plazo de prescripción afecta a muy pocos tipos, por cuanto la mayor parte de los delitos contenidos en los capítulos a los que se refiere la reforma, tienen señaladas penas de prisión o inhabilitación superiores a los 5 años, y su plazo de prescripción se extiende hasta los 10



años.

131.- Dentro del capítulo I, del Título XIX del Libro II, los delitos que se verían afectados por este nuevo plazo de prescripción son los denominados delitos de prevaricación por nombramiento ilegal o de aceptación de nombramiento ilegal, descritos en los artículos 405 y 406 del Código Penal. Las penas que asociadas a estos tipos son una pena de multa de tres a ocho meses y suspensión de empleo o cargo público de uno a tres años, en el caso del artículo 405, en la que el sujeto activo sería una autoridad o funcionario público, y una simple pena de multa de tres a ocho meses en el caso del artículo 406, donde el sujeto activo sería un particular.

132.- Por lo que respecta a los capítulos V a XIX del Título XIX del libro II, quedarían afectados por la reforma, y el plazo de prescripción alcanzaría a los 7 años, los siguientes delitos:

- i) el cohecho pasivo impropio, en la modalidad prevista en el artículo 422 del Código Penal, castigado con una pena de prisión de seis meses a un año y suspensión de empleo y cargo público de uno a tres años;
- ii) el cohecho activo regulado en los artículos 424.1 y 424.2 del Código Penal en los que el sujeto activo sería un particular para el que, en su caso, le correspondería la pena de prisión o multa previstas para el funcionario público (esto podría suponer una pena de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses, o de prisión de seis meses a un año);
- iii) el subtipo atenuado de cohecho activo en causa criminal definido en el artículo 425 del Código Penal, que lleva anudada una pena de prisión de seis meses a un año;
- iv) el cohecho, en cualquiera de sus modalidades cometido por persona jurídica previsto en el artículo 427 bis (sancionado con penas de multa que pretenden ser elevadas por la reforma);
- v) el tráfico de influencias cometido por particulares sancionado en el artículo 429 del Código Penal, sancionado con pena de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, y prohibición de contratar con el sector público, así como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por tiempo de seis a diez años;
- vi) el ofrecimiento para el tráfico de influencias castigado en el artículo 430 del Código Penal, con la pena de prisión de seis meses a un año si el delito fuera cometido por un particular, a la que se añadirá la pena de inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cuatro años si el delito fuera cometido por autoridad o funcionario público y con pena de multa de uno a dos meses (que pretende ser



- duplicada por el anteproyecto), si se cometiera por una persona jurídica;
- vii) el delito de malversación, cuando el perjuicio fuera inferior a 4.000 euros previsto en el artículo 432.2 del Código Penal, castigado con la pena de uno a dos años de prisión, multa de tres meses y un día a doce meses, y en todo caso inhabilitación especial para cargo o empleo público y derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cinco años;
 - viii) el delito de malversación de uso privado de patrimonio público cometido por autoridad o funcionario público, descrito en el artículo 432 bis del Código Penal, castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, y suspensión de empleo o cargo público de uno a cuatro años y por extensión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 435 del Código Penal, cometido por particulares, administradores, depositarios o cualquier delito de malversación cometido por personas jurídicas (que serán sancionadas con penas de multa que el anteproyecto planea duplicar en extensión);
 - ix) el delito de exacciones ilegales, previsto en el artículo 437 del Código Penal castigado con multa de seis a veinticuatro meses y de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a cuatro años;
 - x) finalmente, los delitos de actividades y negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos descrito en el artículo 441 del Código Penal, castigado con las penas de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a cinco años y la modalidad atenuada del uso de secreto o información privilegiada por funcionario público prevista en el artículo 442 del Código Penal, que está castigada con pena de multa proporcional e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a cuatro años.

133.- El criterio en virtud del cual el Código Penal ha venido fijando los plazos para la prescripción de los delitos, como se ha señalado, se ha centrado en la gravedad de los mismos, en atención a la pena a imponer, fijando, como se ha explicado, tres categorías diferenciadas, a salvo de los supuestos de imprescriptibilidad regulados en el artículo 131.3 del Código Penal.

134.- La Exposición de Motivos, a la hora de justificar el aumento del plazo de la prescripción pretendida señala lo siguiente: *«La razón estriba, por un lado, en la dificultad de descubrimiento de este tipo de delitos por carácter técnico y por el ámbito en el que se comenten (sic), 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. Se respeta con ello también el*



principio de proporcionalidad, al fijarse el plazo en siete años para los delitos cuya pena de prisión o inhabilitación no supere cinco años; tratándose de un plazo razonable para que el delito sea descubierto y que eventuales periodos de inactividad procesal no determinen la prescripción de estos delitos, provocando con ello alarma social».

135.- Decide, por tanto, el anteproyecto apartarse del criterio de la gravedad del delito, en atención a la pena que tiene anudada, y seguir el criterio de la ubicación sistemática de determinadas conductas en determinados capítulos de un Título concreto, lo que, a la vista de las penas previstas para esas conductas, supone una ruptura de la escala de proporcionalidad que hasta ahora se seguía.

136.- Ciertamente, nuestra Constitución atribuye al legislador *«la potestad exclusiva [...] para configurar los bienes penalmente protegidos, los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones penales, y la proporción entre las conductas que pretende evitar y las penas con las que intenta conseguirlo»* (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6) y le corresponde un *«amplio margen de libertad de configuración de delitos y penas [...] a la hora de la plasmación normativa de la política criminal»* (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 3). A los efectos de este informe, sin embargo, cabe señalar que las justificaciones que se ofrecen en la Exposición de Motivos parecen insuficientes, una vez analizadas las penas anudadas a determinadas conductas que se verían afectadas por esta elevación del plazo de prescripción, en general, y en particular, si atendemos a determinadas conductas como el delito de exacciones ilegales, previsto en el artículo 437 del Código Penal castigado con multa de seis a veinticuatro meses y de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a cuatro años o los delitos de actividades y negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos descrito en el artículo 441 del Código Penal, castigado con las penas de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a cinco años.

137.- Pero, especialmente, no parece que los argumentos ofrecidos puedan justificar que los delitos de prevaricación por nombramiento ilegal o de aceptación de nombramiento ilegal, tipificados en los artículos 405 y 406 CP, se vean afectados por esta elevación del plazo de prescripción. En efecto, dichos delitos están castigados con penas de multa de tres a ocho meses y de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años en el caso del artículo 405, cuando el sujeto activo sea una autoridad o funcionario público, y con una simple pena de multa de tres a ocho meses en el caso del artículo 406, en el que el sujeto activo es un particular.

138.- Aumentar el plazo de prescripción para estas conductas, alguna de las cuales tiene prevista una pena que en su grado más alto de imposición solo alcanzaría los 8 meses de multa, apartándose de la actual fijación de los plazos de prescripción en los que resulta determinante la gravedad de la pena, no parece que respete el principio de proporcionalidad al que se refiere



el anteproyecto y podría dar lugar a considerar que en alguno de los supuestos que se pudieran ver afectados por la reforma la elevación de cinco a siete años del plazo de prescripción podría resultar excesivo.

d) Los delitos contra la Administración pública

139.- La reforma penal alcanza a los Títulos XIX y XX del Libro II Código Penal, que regulan, respectivamente, los delitos contra la Administración Pública y los delitos contra la Administración de Justicia.

140.- Por lo que a los delitos contra la Administración pública se refiere la modificación pretende, de un lado un endurecimiento del marco punitivo para las personas jurídicas en los delitos de cohecho, tráfico de influencias y malversación, viéndose afectados los artículos 427 bis, 430 y 435 del Código Penal, y, de otro lado, la incorporación de un nuevo tipo penal dentro del artículo 433 del Código Penal, que regula la malversación de caudales públicos

141.- Comenzando por el endurecimiento de las penas previstas para personas jurídicas en relación con determinados delitos contra la Administración pública, el primer artículo que es objeto de modificación por el anteproyecto es el **artículo 427 bis del Código Penal** que regula la responsabilidad penal y las penas aplicables a las personas jurídicas por delitos de cohecho contenidos en el capítulo V, del Título XIX, del Libro II, del Código Penal. Este precepto fue incorporado al texto legal en virtud de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, aunque en realidad no supuso más que la inclusión de un nuevo artículo, numerado como bis, cuyo contenido, hasta entonces, había formado parte del apartado 2 del artículo 427 del Código Penal que fue añadido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio.

142.- El texto actualmente en vigor, idéntico al del antiguo 427.2 del Código Penal, supuso la concreción de las penas pecuniarias y accesorias aplicables a las personas jurídicas en el ámbito de los delitos de cohecho, vinculando la gravedad de la pena de multa a imponer a la persona jurídica en relación con la pena de prisión prevista para la persona física.

143.- Se establecen en la norma tres escalones de responsabilidad, dependiendo de que la pena a imponer a la persona física sea una pena de prisión de más de cinco años, de más de dos años y menos de cinco, o de otra duración o naturaleza.

144.- También prevé la posibilidad de que se puedan imponer alguna de las penas recogidas en las letras b) a g) del artículo 33.7 CP, a saber, disolución de la persona jurídica, suspensión de sus actividades, clausura de sus locales y establecimientos, prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito, 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 o intervención judicial.

145.- La reforma persigue una doble finalidad punitiva respecto a la responsabilidad penal de la persona jurídica en el delito de cohecho.

146.- Por un lado, se intensifica la respuesta sancionadora mediante el endurecimiento de las penas de días multa, manteniéndose el cálculo de la multa proporcional alternativa.

147.- La reconfiguración de los marcos penales, asociados a la gravedad de la sanción prevista para la persona física, se duplica en los tres escalones contenidos en el precepto para el caso de las penas por días multa.

148.- En el caso de los delitos graves, esto es, aquellos para los que la persona física será sancionada con una pena de prisión de más de cinco años, la pena de días multa pasa de un rango de dos a cinco años a uno de cuatro a diez años.

149.- En los supuestos en los que la pena a imponer a la persona física sea de más de dos años de prisión y menos de cinco, la pena de días multa asciende del actual intervalo de uno a tres años de multa al de dos a seis años, y en el resto de los casos, de la vigente pena de 6 meses a dos años de multa se pretende la imposición de uno a cuatro años de multa.

150.- En todos los supuestos se mantiene el actual cálculo de las multas proporcionales previstas, que será la que se deba imponer si resulta más elevada.

151.- Esta multa proporcional se fija en cada uno de los rangos en el triple al quíntuple del beneficio obtenido, del doble al cuádruple para el siguiente escalón y del doble al triple para el último. Tal como se adelantó, la posibilidad de alcanzar los diez años de multa deriva de la nueva redacción del artículo 50.3 del Código Penal, que según se ha indicado, desplaza el techo punitivo para las personas jurídicas de los cinco años de multa hasta los diez años de multa.

152.- Por otro lado, la reforma establece la imposición preceptiva de la pena de inhabilitación especial para obtener subvenciones, contratar con el sector público y gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, que se configura como una consecuencia jurídica automática, y no potestativa.

153.- La extensión máxima de esta pena se ajusta al criterio escalonado y gradual contenido en el precepto, respetando el principio de proporcionalidad, y podrá alcanzar el máximo de veinte años, en el caso de los delitos graves, los quince años, para el caso de que la pena a imponer a la persona física sea de más de dos años de prisión y menos de cinco, y de diez años en el resto de los casos.



154.- Como se ha indicado, la reforma del artículo 50 del Código Penal, que eleva la duración máxima de esta pena de inhabilitación de quince a veinte años, ha sido necesaria para garantizar su aplicabilidad para los casos más graves, cumpliendo así con el principio de legalidad.

155.- Finalmente, la reforma no altera la capacidad de los órganos judiciales para imponer, adicionalmente, el resto de las penas recogidas en el artículo 33.7 del Código Penal.

156.- Siguiendo con el **artículo 430 del Código Penal**, sus párrafos segundo y tercero, se destinan a concretar las penas a imponer a las personas jurídicas responsables de alguno de los delitos contenidos en el capítulo VI del Título XIX del Libro II del Código Penal (artículos 428 a 431 del Código Penal), donde se definen los delitos de tráfico de influencias.

157.- Igualmente, en este caso, la incidencia de la modificación supone una agravación de la pena de multa a imponer a la persona jurídica responsable de alguno de estos delitos, que pasará de la pena de multa de seis meses a dos años a la pena de multa de uno a cuatro años, lo que resulta plenamente acorde con lo dispuesto para el cohecho, por cuanto las penas a imponer a las personas físicas para el caso de todos los delitos contenidos en este capítulo lo es de pena de prisión de seis meses a dos años, por lo que la agravación se correspondería con el último escalón previsto para el caso del artículo 427 bis examinado.

158.- Al igual que para el caso del cohecho, junto a la pena de multa, la nueva redacción del artículo 430 del Código Penal, prevé la imposición de modo imperativo 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, en este caso por un plazo que no podrá exceder de diez años, lo que una vez más se corresponde con el último escalón previsto para el cohecho. Y todo ello sin perjuicio de la posibilidad de imponer cualquiera otras de las previstas en el artículo 33.7 del Código Penal.

159.- En el marco de la reforma destinada al endurecimiento de las penas a imponer a las personas jurídicas, se ve afectado finalmente el **artículo 435 del Código Penal**. Este precepto se integra en el capítulo VII del Título XIX del Libro II (artículos 432 a 435 bis del Código Penal), donde se definen los delitos de malversación. El artículo 435.5º del Código Penal determina la responsabilidad penal y las penas a imponer a las personas jurídicas que sean responsables de uno de los delitos incluidos en el capítulo citado.

160.- El precepto fue incorporado al Código Penal por la Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, cumpliendo con la exigencia de la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, de que fuera punible cualquiera de los delitos previstos en ella, incluido el delito de malversación, cuando fuera



cometido por una persona jurídica y que hasta entonces no se regulaba en nuestro ordenamiento.

161.- La modificación pretendida en este artículo 435.5º del Código Penal es idéntica a la prevista en el artículo 427 bis ya examinada. El artículo 435.5º Código Penal, en el ámbito de la malversación, al igual que el artículo 427 bis del mismo texto legal en el ámbito del cohecho, define los mismos tres niveles de responsabilidad penal para la persona jurídica, determinados por la gravedad de la pena de prisión que corresponda a la persona física, a saber, más de cinco años de prisión, entre dos y cinco años de prisión, o el resto de casos.

162.- Del mismo modo que para el supuesto del cohecho, la reforma proyecta una agravación de las penas de días multa que alternativamente propone duplicando su duración, de modo que para los delitos con penas superiores a 5 años de prisión para personas físicas, el rango se eleva a los cuatro a diez años, frente a los dos a cinco actuales, para penas de prisión superiores a 2 años e inferiores a 5, la multa se sitúa en el intervalo de los dos a los seis años, en lugar de los actuales uno a tres años, y en los demás casos, se establece un marco de uno a cuatro años en sustitución de los seis meses a dos años, manteniendo invariable la determinación de la alternativa multa proporcional, y la decisión de que sea aplicada la pena de multa que resulte más grave.

163.- Igualmente 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 se convierte en imperativa, con una duración máxima que dependerá de la gravedad del delito, y que alcanzará, como máximo, hasta los veinte años, en el caso de los delitos graves, esto es en el primer escalón descrito, los quince años, para el caso del segundo escalón (cuando la pena a imponer a la persona física sea de más de dos años de prisión y menos de cinco), y de diez años en el resto de los casos.

164.- En relación con la duración máxima de esta pena de inhabilitación y de las restantes penas aplicables a personas jurídicas conforme al art. 33.7 del Código Penal, cabe remitirse a lo expuesto anteriormente al analizar la reforma del artículo 427 bis del Código Penal.

165.- En definitiva, la reforma de estos artículos 427 bis, 430 y 435 del Código Penal persigue y consigue una intensificación de la respuesta penal contra la corrupción y la defraudación pública mediante la elevación de los días-multa y una inhabilitación automática para relacionarse con la administración pública, reforzando la protección de los intereses financieros del Estado, dando cumplida respuesta a uno de los objetivos que se indican en la Exposición de Motivos cuando se señala que *«se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico el denominado "blacklisting", mecanismo que permite excluir a una empresa de contratar con la Administración Pública ante una*



condena firme en casos de corrupción. Para ello, se introduce la imposición obligatoria, para personas jurídicas, 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 con distinta duración, según la gravedad del hecho, en caso de que fuera penalmente responsable de los delitos de cohecho, tráfico de influencias o malversación. Se refuerza así la finalidad preventiva general y especial de las penas impuestas a personas jurídicas.»

166.- Como se anticipó la reforma pretende la inclusión, dentro del **artículo 433 del Código Penal**, de una nueva modalidad delictiva. La actual redacción del artículo 433 del Código Penal es fruto de la reforma operada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso.

167.- Como señala el Tribunal Supremo, Sala penal, en la Sentencia de 1 de julio de 2025 [ECLI:ES:TS:2025:3266]: *«En la actualidad, la reforma operada por la LO 14/2022, 22 de diciembre, en lo que denomina "tres niveles de malversación", ha querido diferenciar la apropiación de fondos por parte del autor, ya sea para sí o para un tercero (art. 432); el uso privado y temporal de bienes públicos sin el propósito de apoderamiento (art. 432 bis); y el simple desvío presupuestario de fondos o gastos de difícil justificación (art. 433). La respuesta penal más intensa se residencia en el acto apropiativo, mientras que al uso no lucrativo de esos fondos y al desvío presupuestario se asocian penas de menor duración.»*

168.- Centrados en el vigente artículo 433 del Código Penal, la conducta que se describe es la siguiente *«La autoridad o funcionario público que, sin estar comprendido en los artículos anteriores, diere al patrimonio público que administrare una aplicación pública diferente de aquélla a la que estuviere destinado, incurrirá en las penas de prisión de uno a cuatro años e inhabilitación especial de empleo o cargo público de dos a seis años, si resultare daño o entorpecimiento graves del servicio al que estuviere consignado, y de inhabilitación de empleo o cargo público de uno a tres años y multa de tres a doce meses, si no resultare.»*

169.- Conforme declara la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Penal, de 30 de noviembre de 2023 [ECLI:ES:TS:2023:5308] *«la aplicación del art. 433 se restringe a la mera desviación presupuestaria; de forma que la "aplicación pública diferente de aquélla a la que estuviere destinado", debe compadecerse en todo caso, con una decisión en la que las cantidades presupuestadas para un fin se destinan a otro fin que debe ser siempre encajable en la ordinaria prestación de los servicios públicos y demás gastos que justifican la actividad administrativa; y por ello, no resulta de aplicación esta norma cuando el patrimonio público así dispuesto es "apoderado",*



"sustraído", por medio de procedimiento ilícito y entregado a quien en función de su exclusiva voluntad lo distribuye ya en privada consideración de ese patrimonio, como si fuera propio, de espaldas a cualquier criterio que justifique su disposición (asignación equitativa, eficiencia y economía, indica el art. 31.2 CE), en beneficio de determinadas empresas, en el mejor de los casos por simple aleatoriedad; como tampoco puede aplicarse el art. 433 cuando se destina a fines o intereses privados; ni lógicamente, cuando se destina a una finalidad delictiva ulterior, que por definición, nunca puede integrar previsión presupuestaria de ninguna entidad pública.»

170.- En definitiva, el bien jurídico protegido por el precepto es el debido respeto del principio de legalidad que resulta exigible a las autoridades y funcionarios públicos en el cumplimiento de la normativa administrativa reguladora de la ordenación del gasto público y también la protección del patrimonio público.

171.- El anteproyecto pretende añadir un nuevo párrafo en el artículo 433 del Código Penal, que a la vista de que supone la tipificación expresa y distinta de la conducta hasta ahora vigente, merecería ser enumerada en un segundo apartado, con el siguiente contenido *«La autoridad o funcionario público que, sin estar comprendido en los artículos anteriores, infrinja las facultades de administración del patrimonio público que tuviera conferidas, excediéndose en el ejercicio de las mismas, resultando daño o entorpecimiento graves del servicio al que estuviere consignado, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a dos años e inhabilitación especial de empleo o cargo público de uno a cuatro años».*

172.- Una simple lectura nos lleva a distinguir esta conducta de la prevista en el vigente artículo 433 en el hecho de que, en todo caso, el nuevo tipo exige que exista un resultado concretado en el daño o entorpecimiento grave del servicio público. La ausencia de dicho resultado no deriva en una reducción de la condena, como dicta el artículo 433 en su actual redacción, sino que conlleva la atipicidad de la conducta, que quedaría fuera del ámbito penal. Esto es, es atípica la conducta descrita en el artículo 433 de la que resulte un daño o entorpecimiento leve del servicio público.

173.- La distinción de ambas conductas, la actualmente descrita en el artículo 433 y la que pretende ser incorporada, pasa por considerar que, en el vigente texto, que la reforma mantiene, el delito se consuma cuando el patrimonio público se aplica a una finalidad pública distinta de aquella a la que legalmente estaba destinado.

174.- Su núcleo reside en el quebranto de la legalidad finalista del gasto o del bien, con independencia de cómo se hayan ejercido las facultades administrativas. El centro del reproche es, por tanto, el desvío del destino del patrimonio público, siendo el daño al servicio un elemento que permite aplicar o no la modalidad agravada, pero que no es constitutivo del tipo.



175.- La nueva conducta que pretende ser incorporada no sanciona un cambio de destino de ese patrimonio público, sino el exceso en las facultades de administración del patrimonio público, que solo adquirirá relevancia penal cuando dicho exceso provoque un daño o entorpecimiento grave del servicio público al que el patrimonio estaba consignado. Resulta así esencial la lesión grave del funcionamiento del servicio, no la alteración del destino presupuestario o patrimonial.

176.- En definitiva, el nuevo tipo que pretende incorporarse se configura como un delito de infracción del deber, en tanto en cuanto el sujeto activo, la autoridad o funcionario público, ha de actuar fuera de los límites de sus competencias, que exige un elemento de resultado, que es constitutivo del tipo, cual es el daño o entorpecimiento grave del servicio público.

177.- La Exposición de Motivos explica la inclusión de este nuevo delito aludiendo a que se trata de un mejora de la regulación del delito de administración desleal del patrimonio público al introducir *«la previsión típica del delito de administración desleal de particulares en relación con autoridades y funcionarios pero sólo en supuestos que conlleven daño o entorpecimiento graves del servicio al que estuviere consignado para evitar una exacerbación penológica innecesaria a meras irregularidades que ya tienen un canal administrativo sancionatorio suficiente.»*

178.- Ciertamente la conducta descrita en el nuevo tipo resultaría coincidente, *a priori*, con la descripción de infracciones graves o muy graves tipificadas en el ámbito administrativo (Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno, o Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas), sin embargo la diferencia con la conducta penal que se proyecta se consumaría cuando la quiebra del deber de gestión, con una extralimitación de competencias, provoca un daño o entorpecimiento grave del servicio público, lo que justificaría la intervención penal como respuesta excepcional.

179.- Sin embargo, la pena asignada a este nuevo tipo penal, de seis meses a dos años de prisión e inhabilitación de uno a cuatro años, es inferior a la prevista para la administración desleal de un patrimonio privado, regulado en el artículo 252, que por remisión a los artículos 248 y 250, prevé penas que pueden alcanzar los seis años y multa.

e) Los delitos contra la Administración de justicia

180.- La última adición que planea incluir el anteproyecto en el Código Penal afecta a los delitos contra la Administración de justicia, aunque como se verá, el añadido está íntimamente relacionado con los delitos contra la Administración pública. Los tipos que se verán afectados están incluidos en el Libro II, Título XX Capítulo VII.



181.- Se trata de los delitos de obstrucción a la justicia, previstos en el artículo 464 del Código Penal y de infidelidad en la custodia de documentos tipificado en el artículo 465 del Código Penal. En ambos casos se planea la inclusión de un apartado tercero, que prevé una especial agravación de la conducta, cuando *«fueren cometidas en relación con los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal»*.

182.- Para el supuesto del delito de obstrucción a la justicia (**artículo 464 del Código Penal**), se elevaría la pena a la mitad superior de las previstas en el precepto y además se impondría la pena de inhabilitación especial de empleo o cargo público de cuatro a ocho años (lo que supondría que en estos casos el periodo de prescripción se elevaría hasta los diez años).

183.- En el caso del delito de infidelidad en la custodia de documentos, prevista en el **artículo 465 del Código penal** se impondría las penas previstas en los dos primeros apartados, en su mitad superior.

184.- Como es de ver, esta especial agravación, tendrá lugar cuando la obstrucción a la justicia o la infidelidad en la custodia de documentos tenga lugar en el contexto de los delitos de prevaricación de los funcionarios públicos y otros comportamientos injustos, y los Capítulos V al IX, que recogen los delitos de cohecho, tráfico de influencias, malversación, fraudes y exacciones ilegales y negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de su función.

185.- Por coherencia con lo expuesto con anterioridad, sería conveniente que esta agravación se extendiese cuando las conductas descritas estuviesen relacionadas con la corrupción en los negocios, el blanqueo de capitales, la financiación ilegal de los partidos políticos o los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social, por tratarse de ilícitos penales directamente vinculados con el fraude.

186.- La creación de estos dos subtipos agravados se justifica en la Exposición de Motivos aludiendo a la alarma social que provocan estos delitos contra la Administración pública que *«exige una actuación firme, que garantice la ausencia de injerencias en los canales de denuncia y en la actuación de las partes procesales, reforzando el buen fin de las investigaciones y del enjuiciamiento de estas conductas»*.

187.- Esta decisión de especial agravación da un paso más allá de la Directiva (UE) 2026/1021 que exige la tipificación de la obstrucción a la justicia o de las acciones con las que se pretende interferir en la prestación de testimonio o la práctica de pruebas, pero señala en su considerando (18) *«Al transponer la presente Directiva, los Estados miembros no deben estar obligados a establecer un tipo específico para el delito de obstrucción a la justicia en relación con los delitos de corrupción, tal como se establece en el capítulo II de la presente Directiva, cuando su Derecho nacional incluya una disposición*



general que tipifique la obstrucción a la justicia y que sea aplicable a todos los delitos, incluidos los de corrupción».

III

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

188.- Una parte relevante del APLO tiene por objeto la trasposición de la Directiva 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos. Esta Directiva tiene un objeto más amplio que la Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea, a la que sustituye. Mientras que la Directiva de 2014 se limitaba a establecer normas mínimas sobre el embargo y el decomiso en el ámbito penal, la Directiva de 2024 amplía el alcance de la armonización mínima de las legislaciones nacionales a todas las fases de la recuperación de los activos. En efecto, conforme al artículo 1 de la Directiva 2024/1260, su objeto es establecer normas mínimas sobre seguimiento e identificación, embargo, decomiso y gestión de los bienes en el marco de un procedimiento en materia penal.

189.- La finalidad de la Directiva 2024/1260 es «*mejorar la eficiencia global del sistema de recuperación de activos*» (Considerando 7) como medio para combatir la delincuencia, en particular, la delincuencia organizada, porque «*privar a los delincuentes de beneficios ilícitos es esencial para dificultar sus actividades e impedir que se infiltren en las economías ilícitas*» (Considerando 3). De este modo, las normas mínimas establecidas en la Directiva van dirigidas a ampliar las modalidades de decomiso y reforzar la capacidad de las autoridades competentes para privar a los delincuentes de los beneficios derivados de las actividades delictivas.

190.- De acuerdo con el artículo 33 de la Directiva, el plazo de trasposición concluye el 23 de noviembre de 2026.

191.- Al objeto de dar cumplimiento a lo previsto en la Directiva, el APLO contiene modificaciones de varias normas. Se modifican las normas sustantivas sobre el decomiso contenidas en el Código Penal (arts. 127 y ss. CP), así como la regulación procesal correspondiente (arts. 299 bis y 367 y ss. LECrim) y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales de la Unión Europea. Más allá de estas normas de cabecera del conjunto normativo relativo al decomiso y recuperación de activos, se introducen modificaciones en varias leyes con el fin de fortalecer las facultades de investigación y obtención de información para el seguimiento y recuperación de los bienes vinculados con actividades delictivas.



a) Modificaciones del Código Penal (arts. 127 y ss. CP)

192.- En la regulación del decomiso directo y por equivalente contenida en el **artículo 127 CP** se elimina el decomiso facultativo en el marco de los delitos imprudentes, por lo que ahora, de conformidad con la Directiva, el decomiso se configura como preceptivo para todo tipo de delito, tanto doloso como imprudente.

193.- El cambio regulativo debería hacerse explícito en la letra del precepto, con el fin de despejar cualquier duda sobre el alcance del término «*delito*» en la nueva regulación. En este sentido, se señala la oportunidad de que el primer párrafo del artículo 127 CP se inicie con el siguiente tenor: «*Toda pena que se imponga por un delito doloso o imprudente llevará consigo [...]*».

194.- Además, la redacción proyectada contempla expresamente la posibilidad de que el decomiso puede ser total o parcial, tal y como se prevé en los artículos 12.1 y 14.1 de la Directiva. Ciertamente, la posibilidad del decomiso parcial ya se prevé para el decomiso de bienes y efectos de lícito comercio en el vigente artículo 128 CP, pero no existe en la regulación actual una previsión general sobre la viabilidad del decomiso parcial, que ahora sí se introduce.

195.- El **artículo 127 bis CP** regula el denominado decomiso ampliado que, conforme ha señalado la STS 599/2020, de 12 de noviembre (ECLI:ES:TS:2020:3777), «*se caracteriza porque los bienes o efectos decomisados provienen de otras actividades ilícitas del sujeto condenado, distintas de los hechos por los que se le condena y que no hayan sido objeto de prueba plena*».

196.- El artículo 14.3 de la Directiva dispone que el decomiso ampliado debe acordarse, al menos, en los supuestos de condena por los delitos enumerados en los apartados 1 a 3 del artículo 2 de la Directiva. Este artículo 2 ha ampliado considerablemente el elenco de infracciones penales a las que se aplica la Directiva. En consecuencia, el APLO da nueva redacción al artículo 127bis.1 CP para incorporar nuevos delitos al listado de los que dan lugar al decomiso ampliado.

197.- En particular, se incorporan los siguientes delitos: delitos de falsificación de tarjetas de crédito y débito, cheques de viaje y demás instrumentos de pago distintos del efectivo (letra n); tráfico de influencias (letra q); fraudes y exacciones ilegales (letra r); delitos por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea (letra u); delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y delitos contra la flora y la fauna (letra v); delitos relativos a la energía nuclear y a las radiaciones ionizantes (letra w); y, delitos relativos a la tenencia, tráfico y depósito de armas, municiones o explosivos (letra x).



198.- Debe significarse que la técnica empleada en el listado de delitos consiste en hacer referencia a la rúbrica del capítulo o sección del Código Penal que contiene los correspondientes tipos.

199.- La letra u) relativa a los delitos por vulneración de las medidas restrictivas de la Unión Europea, emplea un tenor que no se acomoda a la literalidad de la rúbrica del capítulo I del nuevo Título XXIII bis que se pretende introducir en el Código Penal por el Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la transposición de la Directiva (UE) 2024/1226 del Parlamento Europeo 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, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/1673 (BOCG, Congreso de los Diputados, núm. 72-1, de 31 de octubre de 2025). En efecto, de acuerdo con el proyecto de ley de referencia la rúbrica de ese capítulo será *«De los delitos por vulneración de las medidas restrictivas adoptadas en virtud del artículo 29 del Tratado de la Unión Europea y del artículo 215 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea»*. La letra u del artículo 127 bis CP debería atenerse a la literalidad del futuro nuevo capítulo del Código Penal.

200.- En relación con la letra f) del artículo proyectado se produce una cierta ambigüedad. La letra f) del 127 bis CP en la redacción del APLO se hace referencia a los *«delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores»* y se suprime la referencia a los delitos de corrupción en los negocios que aparece en el vigente artículo 127 bis CP letra g). La letra f) del precepto proyectado parece hacer referencia a la rúbrica del capítulo XI del Título XIII del Libro II del Código Penal, por lo que se abarcarían todos los delitos contemplados en las cuatro secciones del referido capítulo (delitos relativos a la propiedad intelectual -sección primera-, delitos relativos a la propiedad industrial -sección segunda-, delitos relativos al mercado y a los consumidores -sección tercera-, y delitos de corrupción en los negocios -sección cuarta). Ahora bien, puede surgir la duda sobre si la letra del precepto ha pretendido hacer referencia a las específicas secciones del capítulo y no al capítulo entero, de modo que quedarían excluidos los delitos de corrupción en los negocios. Por ello, para evitar las eventuales dificultades interpretativas cabe apuntar la oportunidad de que la letra f) del artículo 127 bis CP proyectado tenga la siguiente redacción: *«f) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores y de corrupción en los negocios»*.

201.- La remisión que se contiene en el artículo 127 bis 3 CP al apartado 3 del artículo 127 CP debe corregirse, al haberse suprimido la división en apartados en este artículo. La remisión ha de hacerse al segundo párrafo del artículo 127 CP.

202.- Debería suprimirse el apartado 5 del artículo 127 CP que dispone lo siguiente: *«El decomiso a que se refiere este artículo no será acordado*



cuando las actividades delictivas de las que provengan los bienes o efectos hubieran prescrito o hubieran sido ya objeto de un proceso penal resuelto por sentencia absolutoria o resolución de sobreseimiento con efectos de cosa juzgada». Se trata de una previsión que entra en tensión con lo dispuesto en el artículo 127 ter CP que establece que «El juez o tribunal podrá acordar el decomiso previsto en los artículos anteriores aunque no medie sentencia de condena [...]», que permite, por tanto, acordar un decomiso ampliado en casos de absolución por exención o extinción de la responsabilidad criminal.

203.- El **artículo 127 ter CP** regula el decomiso no basado en una sentencia condenatoria. De acuerdo con el artículo 15 de la Directiva esta modalidad de decomiso tiene lugar cuando el proceso penal no haya podido continuar debido a la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias: enfermedad, fuga o fallecimiento de la persona sospechosa o acusada, o cuando el plazo de prescripción de la infracción penal, siendo inferior a quince años, ha expirado tras la incoación del proceso penal.

204.- El vigente artículo 127 ter CP contempla tres supuestos en los que procede el decomiso sin sentencia condenatoria: cuando el sujeto haya fallecido o sufra una enfermedad crónica que impida su enjuiciamiento y exista el riesgo de que puedan prescribir los hechos (a); que el sujeto se encuentre en rebeldía y ello impida que los hechos se puedan juzgar en un plazo razonable (b); y cuando al sujeto no se le pueda imponer pena por estar exento de responsabilidad criminal o por haberse ésta extinguido (c).

205.- La redacción del proyectado artículo 127 ter CP reduce a dos los supuestos, que pasan a tener el siguiente tenor:

«a) Que el sujeto haya fallecido o sufra una enfermedad crónica que impida su enjuiciamiento y exista el riesgo de que puedan prescribir los hechos,

b) Se encuentre en rebeldía o sea objeto de una requisitoria y ello impida que los hechos puedan ser enjuiciados dentro de un plazo razonable, o por haberse ésta extinguido.»

206.- Al respecto cabe hacer algunas observaciones. En primer lugar, el proyecto mantiene el empleo de un concepto más restringido de enfermedad que el empleado en el artículo 15 de la Directiva.

207.- La norma europea emplea el concepto de «enfermedad», a secas, concepto que, de acuerdo con el considerando 31 debe interpretarse en el sentido de «*la imposibilidad de la persona sospechosa o acusada de comparecer en el proceso penal durante un período prolongado de tiempo y que, en consecuencia, exista el riesgo de que expiren los plazos establecidos en el Derecho nacional para la responsabilidad penal y tal proceso no pueda continuar*».



208.- La Directiva no cualifica la enfermedad, sino que únicamente señala como relevante su duración. El precepto del Código Penal, en cambio, emplea un concepto más restringido al hablar de «*enfermedad crónica*», estableciendo así un condicionamiento que restringe el sentido y alcance de la Directiva, por lo que debería eliminarse.

209.- La nueva letra b) del artículo 127 ter CP pretende recoger en un solo enunciado los supuestos contemplados en las letras b) y c) del precepto vigente, pero la redacción resultante carece de la claridad necesaria: el pronombre demostrativo «*ésta*» en la fórmula «*o por haberse ésta extinguido*» carece de sustantivo de referencia (la responsabilidad criminal a la que hace referencia la letra c) del artículo 127 ter CP vigente). Por ello, con el fin de mantener la seguridad y certeza jurídicas, se sugiere mantener la redacción vigente de la letra c) del artículo 127 ter CP.

210.- La interpretación sobre si procede el decomiso autónomo en casos de extinción de la responsabilidad penal por prescripción del delito ha dado lugar a algunas dudas (cfr. Sentencia de la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional 10/2025, de 4 de marzo [ECLI:ES:AN:2025:1037] en la que se sostiene que «*el decomiso sin condena tiene su base en que el sospechoso no puede comparecer en el juicio. En modo alguno en que no se le pueda exigir por prescripción esa responsabilidad.*»).

211.- El artículo 15 de la Directiva contempla expresamente el decomiso no basado en sentencia condenatoria en los casos de prescripción de la infracción penal, por lo que deberían despejarse las eventuales dudas en la redacción de la norma, suprimiendo el inciso final de la letra a) del artículo 127 ter CP «*y exista el riesgo de que puedan prescribir los hechos*», pues la prescripción no impide el decomiso sin sentencia condenatoria.

212.- El artículo 127 ter.2 CP en la redacción proyectada dispone que esta modalidad de decomiso solamente podrá dirigirse «*contra quien haya sido formalmente acusado o contra el investigado [...]*», sustituyendo así el término «*imputado*» y acomodando la letra del precepto a la reforma de la LECrim operada por la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre.

213.- El referido precepto plantea, sin embargo, dudas sobre su adecuación a la Directiva. En él se exige que el sujeto sea «*formalmente acusado*» o «*investigado con relación al que existan indicios racionales de criminalidad*», por lo que como condición de aplicación de esta modalidad de decomiso e que el sujeto haya adquirido ese específico estatus procesal, dejando fuera del precepto los supuestos de sospechosos que no hayan alcanzado ese estatus, y que, en cambio, están expresamente incluidos en el ámbito de la Directiva.

214.- Debe tenerse en cuenta que esta modalidad de decomiso también puede acordarse frente a terceros. Así lo contempla expresamente el artículo 15.1 de la Directiva y así se deduce, también, de lo previsto en el artículo 803 ter j.3 LECrim, al regular el decomiso autónomo. La posibilidad de que el decomiso no basado en una sentencia condenatoria abarque también el



decomiso de bienes terceros se deduce implícitamente de la remisión que efectúa el artículo 127 quater CP, donde se regula el decomiso de terceros (*«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 [...]»*), aunque no se establece de modo expreso en la regulación del artículo 127 ter CP.

215.- Más allá de los ajustes introducidos por el APLO en la regulación del decomiso sin sentencia condenatoria, debería aprovecharse la ocasión para revisar el tratamiento procesal de esta modalidad de decomiso. Actualmente, cuando se solicite el decomiso como consecuencia de la comisión de un hecho punible cuyo autor haya fallecido o no pueda ser enjuiciado por hallarse en rebeldía o incapacidad para comparecer, debe incoarse un procedimiento separado y distinto, el denominado procedimiento de decomiso autónomo (art. 803 ter e).2 LECrim). La regulación de este procedimiento de decomiso autónomo no contempla, sin embargo, de forma expresa los supuestos en que se haya dictado sentencia absolutoria o auto de sobreseimiento por exención o extinción de la responsabilidad criminal.

216.- La necesidad procesal de articular la pretensión de decomiso en los casos en que no se ha dictado sentencia condenatoria a través de un procedimiento particular y posterior al proceso penal puede suponer una merma de la eficacia de esta medida en la consecución de la finalidad perseguida por la Directiva de *«facilitar y garantizar esfuerzos eficaces de recuperación y decomiso de activos»* (considerando 7).

217.- En este sentido, el procedimiento de decomiso autónomo debería reservarse exclusivamente a los supuestos en los que la acción de decomiso no se hubiera ejercido con anterioridad o se hubiera reservado expresamente total o parcialmente por el Ministerio Fiscal (también por las víctimas si se les reconoce legitimación) y debería incluirse una previsión legal que establezca la posibilidad de resolver de forma contradictoria en el seno del proceso penal sobre el decomiso solicitado en caso de pronunciamiento absolutorio o archivo del procedimiento por exención o extinción de la responsabilidad criminal o en los supuestos de fallecimiento, rebeldía o enfermedad. La pretensión de decomiso en estos casos podría resolverse mediante sentencia dictada en el propio proceso penal principal o en pieza incidental.

218.- De esta forma, con la articulación de la pretensión de decomiso sin sentencia condenatoria a través del propio proceso penal se ganaría eficacia, pues se permitiría dictar una resolución concentrada y conjunta en cuanto al decomiso de todos los miembros o terceros vinculados con una organización o grupo criminal, independientemente de que alguno de los sospechosos se encuentre fugado, esté enfermo o haya fallecido. Y se conseguiría, adicionalmente, la efectividad de las medidas cautelares de embargo acordadas, que en otro caso quedarían sin vigencia respecto a un posible procedimiento de decomiso autónomo posterior. Además de la deseable



concentración de trámites, de objeto decisonal y pruebas, y de economía procesal.

219.- De acuerdo con este planteamiento, debería modificarse en el artículo 127 ter.1 CP en cuanto al inciso *«cuando la situación patrimonial ilícita quede acreditada en un proceso contradictorio»*, que presupone la necesidad de remitir a remitir a un proceso distinto del proceso penal. En este sentido, debería suprimirse este inciso o incluir expresamente la posibilidad de resolver, de forma contradictoria, sobre este tipo de decomiso en el propio proceso penal principal o en pieza incidental.

220.- El **artículo 127 quater CP** regula el decomiso de bienes de terceros. La redacción del primer párrafo del apartado 1 del artículo 127 quater CP se modifica para alinearla con la literalidad del artículo 13.1 de la Directiva. Así, de acuerdo con el precepto proyectado los bienes objeto de esta modalidad de decomiso son los 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»*.

221.- El apartado 2 establece una presunción *iusuris tantum* del conocimiento del origen delictivo de los bienes o de la finalidad elusiva del decomiso. Se añade como hecho base de la presunción, de acuerdo con la Directiva, la circunstancia de 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»*. La Directiva emplea la expresión *«partes estrechamente relacionadas»* y de acuerdo con su considerando 28 *«las transferencias a partes estrechamente relacionadas con la persona sospechosa o acusada pueden incluir transferencias a miembros de la familia o a personas físicas que tengan acuerdos jurídicos, o cualquier otra relación comercial estrecha, con la persona sospechosa o acusada, o 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»*.

222.- El anteproyecto parece entender el adverbio *«especialmente»* como sinónimo de *«estrechamente»*, aunque los matices de significado de uno y otro son diferentes. Parece más conveniente ajustarse en este punto al tenor literal de la Directiva que ofrece una interpretación ejemplificativa de qué debe entenderse por personas estrechamente relacionadas.

223.- En relación con el ámbito de aplicación del decomiso de terceros, así como del decomiso sin sentencia condenatoria, debe advertirse que convendría incluir una referencia expresa a que podrán acordarse en las modalidades de decomiso ampliado previstas en los artículos 127 quinquies y 127 sexies CP. Dada su actual ubicación sistemática, este decomiso ampliado queda fuera injustificadamente de la remisión que contienen los artículos 127 ter y 127 quater CP *«al decomiso previsto en los artículos anteriores»*. Cabe



sugerir, en este sentido, que el contenido de los artículos 127 quinqués y 127 sexies CP se anteponga al actual artículo 127 ter CP.

224.- Se introduce un nuevo **artículo 127 nonies CP** en el que se contiene la regulación del decomiso de patrimonio no explicado vinculado a comportamientos delictivos, que contempla el artículo 16 de la Directiva. Se trata de una modalidad de decomiso de carácter subsidiario que únicamente procede en los casos en que no se hayan adoptado, por razones jurídicas o fácticas, las demás medidas de decomiso previstas (art. 16.1 en relación con considerando 32 de la Directiva).

225.- Conforme al precepto proyectado, el juez o tribunal, concurriendo los requisitos legales, *«podrá acordar mediante auto»* esta modalidad de decomiso. Esta previsión contenida en la norma penal sustantiva carece, sin embargo, del correspondiente tratamiento procesal. No se determina el juez o tribunal competente para acordar este decomiso subsidiario ni los trámites procesales que deben absolverse antes de adoptar la decisión. En particular, no se contiene ninguna previsión sobre si tal decomiso podrá acordarse en el seno del propio proceso penal, previa tramitación de la correspondiente pieza separada, o si, atendiendo al carácter residual y subsidiario de este decomiso, habrá de articularse a través del procedimiento de decomiso autónomo.

226.- Por otro lado, cabe sugerir que la forma de la resolución, en lugar de auto, sea la de sentencia o sentencia incidental, en aras de asegurar la debida tutela judicial efectiva.

227.- De acuerdo con el considerando 32 de la Directiva, el artículo 16 deja libertad a los Estados para fijar ciertas condiciones a la procedencia de este decomiso no expresamente contempladas en la Directiva: *«Al aplicar las normas nacionales de transposición de la presente Directiva, las autoridades nacionales competentes pueden optar por no ordenar o por no ejecutar el decomiso de patrimonio no explicado cuando, en el caso en cuestión, la aplicación de las normas establecidas en la presente Directiva sería manifiestamente irrazonable o desproporcionada. Los Estados miembros también pueden establecer un determinado plazo durante el cual pueda considerarse que los bienes proceden de tal comportamiento delictivo. Los Estados miembros deben garantizar el respeto de los derechos procesales adecuados de la persona afectada. Deben protegerse con arreglo al Derecho nacional los derechos de terceros que actúen de buena fe.»*

228.- El anteproyecto no contiene ninguna de estas previsiones y en la Memoria que lo acompaña no se desprenden las razones de esta opción. En todo caso, tanto la garantía de los derechos procesales de la persona afectada como la salvaguarda de los derechos de terceros de buena fe deberían incorporarse expresamente al anteproyecto. Lo primero a través del correspondiente tratamiento procesal de este decomiso y lo segundo, cabe sugerir, incluyendo un apartado 3 en el artículo 127 nonies CP con el siguiente



posible tenor: *«Lo previsto en este artículo no perjudicará los derechos de terceros de buena fe».*

229.- Más allá de esta observación general sobre la completud de la regulación proyectada, cabe señalar algunas consideraciones sobre la concreta redacción del precepto.

230.- En primer lugar, la referencia a que el ámbito material de este decomiso se circunscribe a los bienes, efectos y ganancias *«que procedan de una actividad delictiva desarrolladas en el marco de una organización criminal»* se corresponde con lo previsto en el artículo 16 de la Directiva que habla de *«comportamientos delictivos en el marco de una organización delictiva»*. Sin embargo, teniendo en cuenta que el artículo 127 bis.1 letra t) alude a *«delitos cometidos en el seno de una organización o grupo criminal»*, debería incluirse la expresa referencia a grupo criminal en el artículo 127 nonies.1 CP, de modo que la redacción fuera la siguiente: *«que procedan de una actividad delictiva desarrolladas en el marco de una organización o grupo criminal»*.

231.- En segundo lugar, como requisito para la procedencia de este decomiso se exige que se trata de una actividad delictiva *«que pueda genera directa o indirectamente un beneficio económico sustancial»*. El artículo 16 de la Directiva emplea este concepto (*«beneficio económico sustancial»*) que tiene el carácter de un concepto jurídico indeterminado. El considerando 14 de la Directiva, en el contexto de las medidas de seguimiento e investigación de activos en una fase temprana del proceso penal, señala que *«A la hora de determinar si el beneficio económico puede ser sustancial, los Estados miembros deben poder fijar umbrales mínimos para el valor del producto esperado o permitir una evaluación caso por caso por parte de las autoridades competentes»*. Por su parte, el considerando 32 en relación con el artículo 16 de la Directiva, afirma que *«A la hora de determinar si un comportamiento delictivo puede dar lugar a un beneficio económico sustancial, los Estados miembros pueden tener en cuenta todas las circunstancias pertinentes, incluido el modus operandi, por ejemplo en caso de que una de las condiciones del delito sea que se haya cometido en el contexto de la delincuencia organizada o con la intención de generar beneficios periódicos mediante infracciones penales»*.

232.- Los criterios señalados en los considerandos de la Directiva apuntan a que el núcleo central de significación del concepto tiene que ver con la relevancia de la cuantía económica. Por ello, a fin de facilitar la asequibilidad del concepto en su aplicación práctica se sugiere adicionar el siguiente adjetivo *«beneficio económico sustancial o cuantificable»*.

233.- Finalmente, como última consideración sobre la redacción, cabe señalar que el ordinal 3º del apartado 2 del artículo 127 nonies CP hace referencia a *«Que la persona implicada esté especialmente relacionada con personas ligadas a una organización criminal»*. Por un lado, como se ha



indicado anteriormente, debería añadirse a los grupos criminales. Por otro lado, el artículo 16 de la Directiva emplea la fórmula «*que la persona afectada esté vinculada*», que tiene un alcance más amplio y claro que la opción del anteproyecto por la locución adjetiva «*especialmente relacionada*», cuyo alcance potencialmente es más restrictivo. Se sugiere acomodarse a la dicción de la Directiva y emplear el adjetivo «*vinculada*».

b) Modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

234.- Se introduce un nuevo **artículo 299 bis LECrim** en el que se regula la medida de investigación de seguimiento de activos que contempla el artículo 4.3 de la Directiva.

235.- Se trata de una medida de investigación que, de acuerdo con la Directiva, se caracteriza, desde el punto de vista procedimental, por las notas de obligatoriedad («*llevarán a cabo*»), inmediatez («*cuando se inicie la investigación*») y, desde el punto de vista material, por estar vinculadas supuestos de investigación de delitos que «*puedan generar un beneficio económico sustancial*» y que, adicionalmente, según decida el Estado miembro, se produzcan en el marco de una organización delictiva.

236.- El artículo 299 bis LECrim proyectado incorpora, en el apartado 1 del precepto, el carácter obligatorio de la medida, su inmediatez y la vinculación con delitos que generen un beneficio económico sustancial y, optando por incorporar la limitación potestativa que contempla la Directiva, que se trate de la comisión de un delito en el marco de una organización criminal.

237.- Al respecto cabe reiterar las observaciones efectuadas anteriormente sobre la necesidad de incorporar la referencia a los grupos criminales («*En los procedimientos en que se investigue la comisión de delitos en el marco de una organización o grupo criminal [...]*»), así como la determinación del concepto de beneficio económico sustancial agregando el adjetivo «*o cuantificable*».

238.- Por otro lado, el objeto de estas diligencias inmediatas es, según el precepto, «*identificar, localizar y asegurar el patrimonio del investigado*». Cabe sugerir la inclusión como objeto de estas diligencias también el de «*recuperar*» bienes de ese patrimonio, en aquellos casos en que se hayan transmitido a un tercero.

239.- El apartado 2 del artículo 299 bis LECrim proyectado prevé la posibilidad de solicitar la colaboración para la ejecución de estas diligencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, así como de entidades financieras y otros organismos públicos o privados con información patrimonial relevante.



240.- El apartado 3 dispone que las actuaciones relativas a las diligencias de investigación y seguimiento se acordarán *«en una pieza separada y secreta, sin necesidad de que se acuerde expresamente el secreto de la causa, cuando resulte necesario para prevenir una situación que pueda comprometer de forma grave el resultado de la investigación o del proceso»*. El carácter secreto de la pieza debe justificarse en la concurrencia del cualificado *«periculum in mora»* que define la ley, pero la regulación proyectada no establece el periodo temporal de la declaración de secreto de la pieza ni contempla el régimen de sus eventuales prórrogas, elementos que se estiman necesarios para asegurar su proporcionalidad.

241.- El anteproyecto modifica varios artículos integrados en el Capítulo II bis del Título V del Libro II, relativo a la destrucción y realización anticipada de los efectos judiciales.

242.- Se introduce un nuevo apartado 2 en el **artículo 367 bis LECrim** en el que se introduce como medida residual y subsidiaria de gestión de los efectos judiciales acordar que queden en depósito de su titular. Esta medida sólo podrá adoptarse de no resultar aplicables las demás medidas de gestión previstas en la LECrim (esto es, destrucción [art. 367 ter LECrim], realización [arts. 367 quater y 367 quinquies LECrim] y utilización provisional [art. 367 sexies LECrim]), por lo que tiene el carácter residual y subsidiario indicado. Además, conforme a la nueva redacción del precepto, si el depósito tiene por objeto piezas de convicción o que deban quedar a expensas del procedimiento, se acordará de forma excepcional y mediante resolución motivada.

243.- Debe señalarse que de acuerdo con la presunción del artículo 635 LECrim por titular deberá reputarse a quien estuviere poseyendo el bien al tiempo de su incautación, por lo que este poseedor puede ser tanto el auténtico propietario como un poseedor de buena o de mala fe, o un testafierro. Se trata de una medida de gestión que, aún configurada como residual y subsidiaria, podría poner en riesgo la eficacia del futuro decomiso. Por ello, sería deseable que el carácter excepcional y motivado de la adopción de esta medida tuviera carácter general para cualquiera de los bienes incautados y no sólo respecto de las piezas de convicción o que hayan de quedar a expensas del procedimiento.

244.- El **artículo 367 quater LECrim** regula los supuestos de realización de efectos judiciales de lícito comercio. Esta medida tiene ahora carácter preceptivo (*«Deberán realizarse los efectos judiciales [..]»*) en lugar del carácter potestativo con que se configura en la regulación vigente. Con ello se ajusta a lo previsto en el artículo 21 de la Directiva en materia de venta anticipada de activos.

245.- Se introducen otras modificaciones para adecuar la regulación a lo previsto en la Directiva respecto de los supuestos en que procede la venta anticipada: se contiene una redacción más clara del supuesto de conservación



antieconómica, especificando que los gastos de conservación y depósito sean superiores al valor del mercado del bien o sean desproporcionados (i); y, se incorpora el supuesto de que la conservación resulte gravosa por implicar condiciones de conocimiento científicos o técnicos de carácter especial (ii).

246.- En el párrafo tercero, en los supuestos de realización de bienes embargados en ejecución de un acuerdo emitido por autoridad judicial extranjera, se deja claro que la finalidad de la obtención de la autorización previa de la autoridad judicial extranjera es *«a fin de garantizar la previa audiencia del interesado»*. Con esta especificación se cumple la obligación de informar a las personas afectadas establecida en el artículo 23 de la Directiva.

247.- Con todo, cabe señalar que la audiencia al interesado prevista en el apartado 2 del artículo 367 quater LECrim carece de plazo y sería conveniente, en aras de garantizar la eficacia de la medida, establecer uno breve, por ejemplo, de tres días.

248.- Finalmente, el artículo 367 quater.2 LECrim incorpora la previsión de que la realización de los bienes deberá hacerse por la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (*«acordará la realización de los efectos por dicha oficina»*). Del tenor del precepto se desprende el carácter exclusivo y excluyente de la ORGA para realizar los bienes y efectos incautados, cualquiera que sea su entidad o valor. Esta exclusividad parece desprenderse del artículo 22 de la Directiva, a la luz del considerando 44 conforme al cual *«Sin perjuicio de las estructuras administrativas internas de los Estados miembros, los organismos de gestión de activos deben ser la única autoridad que gestione los bienes embargados y decomisados o prestar apoyo a los agentes descentralizados con arreglo a las estructuras de gestión nacionales y asistir a las autoridades pertinentes en la planificación»*.

249.- Sin duda, la operatividad de esta previsión legal pasa por un incremento de medios de la ORGA que haga posible la gestión eficaz de la realización de bienes y efectos aprehendidos en las causas penales. Ahora bien, parece razonable introducir alguna modulación de la exclusividad de la ORGA como agente de las operaciones de realización, previendo, por ejemplo, la decisión directa del juez o tribunal en supuestos *de minimis* (p.ej. el caso previsto en el art. 367 quinquies.2 LECrim) o cuando las situaciones de urgencia lo justifiquen.

250.- En el **artículo 367 quinquies LECrim**, relativo a las formas de realización de los activos, se introducen algunas novedades.

251.- Se prevé como nueva modalidad de realización la enajenación directa, que se incorpora como letra d) al apartado 1 del artículo 367 quinquies LECrim. Las circunstancias en las que se puede acudir a esta técnica de realización se explicitan en el nuevo apartado 4 del artículo (cuando la subasta quede o presumiblemente vaya a quedar desierta, cuando se trate de productos precederos o existan otras razones de urgencia).



252.- Se dispone que el producto sobrante de la realización de los bienes, descontados los gastos de conservación y realización, se conserve en la cuenta de consignaciones de la ORGA, centralización que se coherente con lo señalado en la Directiva (considerando 44). Además, se elimina la previsión de que el sobrante quede afecto al pago de las costas, lo cual resulta coherente con lo previsto en el artículo 374.4 CP respecto de los delitos contra la salud pública. Asimismo, la previsión procesal se alinea con el artículo 127 octies.3 CP que no prevé que los bienes decomisados puedan destinarse al pago de las costas. De este modo, se deja clara que las costas deberán satisfacerse a cargo del patrimonio de la persona condenada y no con el producto de los efectos y bienes derivados del delito.

253.- Por otro lado, en cuanto a la satisfacción de la responsabilidad civil, se aclara ahora que el sobrante quedará afecto al pago de las responsabilidades civiles *«pendientes de abono por falta de patrimonio lícito de la persona condenada y al decomiso»*. De nuevo, se mantiene el principio de que el pago de las indemnizaciones debe hacerse a cargo del patrimonio de la persona condenada, y sólo en caso de insuficiencia podrá acudir al producto de la realización de los bienes y efectos incautados. Este condicionamiento es conforme con lo previsto en el artículo 18.5 de la Directiva (*«Los Estados miembros podrán decidir limitar dichas medidas a aquellas situaciones en las que los activos legales del infractor no sean suficientes para cubrir el importe total de la indemnización»*).

254.- En relación con la protección de los derechos de las víctimas, reconocidos en el artículo 18 de la Directiva, cabe hacer dos observaciones adicionales. En la regulación del procedimiento de decomiso autónomo se reserva la acción en exclusiva al Ministerio Fiscal (art. 803 ter h LECrim), lo cual contrasta con el mandato del artículo 18.1 de la Directiva de que *«Los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que cuando, a raíz de una infracción penal, las víctimas tengan derechos de reclamación respecto de una persona sometida a una medida de decomiso establecida en virtud de la presente Directiva, dichas reclamaciones se tengan en cuenta en los procedimientos de seguimiento, embargo y decomiso de activos pertinentes»*. Por otro lado, el artículo 374.2^a CP dispone que los bienes, medios, instrumentos y ganancias definitivamente decomisados por sentencia en el contexto de delitos contra la salud pública *«no podrán ser aplicados a la satisfacción de las responsabilidades derivadas del delito»*, exclusión que no parece encontrar cobertura en la Directiva.

255.- Por último, en relación con el artículo 367 quinquies LECrim, se introduce un nuevo apartado 5 que regula la posibilidad de acordar la adjudicación directa del bien al depositario, siempre que no sea investigado o encausado, cuando la realización del bien resulte antieconómica.

256.- En el **artículo 367 sexies LECrim** se refuerza la función de la ORGA como órgano de gestión de los activos incautados, al preverse que le



corresponderá «*en todo caso*» resolver sobre la adjudicación del uso provisional de los bienes.

257.- La exclusividad de la ORGA como órgano de gestión de los bienes decomisados se reitera en el artículo 367 septies.1 LECrim, introduciendo un nuevo párrafo a tal efecto.

258.- En esta misma línea de reforzamiento de la ORGA, se da nueva redacción al apartado 1 de la **disposición adicional sexta LECrim** en el que se especifican las distintas competencias que corresponden a este órgano.

259.- El APLO no introduce más modificaciones en la LECrim. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto más arriba, resulta conveniente ajustar el ámbito de aplicación del procedimiento de decomiso autónomo respecto de los supuestos de sentencias absolutorias o autos de sobreseimiento en los casos de exención o extinción de la responsabilidad penal.

260.- Asimismo, debe recordarse la necesidad de prever el tratamiento procesal del decomiso regulado en el nuevo artículo 127 nonies CP.

261.- Cabe señalar la oportunidad de mejorar la redacción del apartado 5 del artículo 803 ter a) LECrim que prevé lo siguiente: «*En el caso de que se acordare recibir declaración del afectado por el decomiso, se le instruirá del contenido del artículo 416*». El precepto parece presuponer que el tercero afectado será siempre un pariente de los comprendidos en la dispensa de declarar del artículo 416 LECrim. Por ello resulta más correcto introducir en el tenor de la previsión legal una cláusula del tipo «*si procede*» o «*en su caso*».

c) Modificaciones de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales de la Unión Europea

262.- El APLO modifica varios preceptos e introduce otros nuevos en la Ley 23/2014 con el fin de trasponer la regulación de las denominadas medidas inmediatas prevista en el artículo 11 de la Directiva.

263.- Estas medidas inmediatas tienen por objeto preservar los bienes y evitar su desaparición has que se haya dictado una resolución de embargo. Conforme al considerando 22 de la Directiva, estas medidas podrán adoptarse por las autoridades competentes como medida de carácter excepcional, cuya validez temporal debe ser limitada. Conforme al artículo 11.3 de la Directiva su duración no podrá exceder de siete días hábiles.

264.- A fin de llevar a efecto la trasposición de las previsiones de la Directiva, se modifica el artículo 1, introduciendo un nuevo párrafo tercero, y el artículo 5, añadiendo un segundo párrafo a su letra b), y se introduce un **nuevo título VI bis**, rubricado «*Medidas inmediatas de preservación de bienes*», en el que



se establece el régimen de adopción de estas medidas en los nuevos artículos 142 bis, 142 ter, 142 quater y 142 quinqués.

265.- Conforme a la regulación proyectada, estas medidas inmediatas tienen carácter excepcional (art. 142 bis.3) y se acordarán por el Juez de instrucción de guardia del lugar donde se encuentren los bienes o por el Ministerio Fiscal en el marco de la ejecución de una orden europea de investigación. En el caso de que sean acordadas por el Ministerio Fiscal, serán inmediatamente al órgano judicial para su confirmación, modificación o levantamiento en un plazo máximo de setenta y dos horas (art. 142 ter.2).

266.- Se prevé que, en casos de riesgo inminente de desaparición de los activos, previamente localizados por la ORGA, este órgano administrativo, previa petición de otro Estado Miembro, podrá adoptar medidas inmediatas de preservación cuya validez no excederá de 7 días. La adopción de las medidas se comunicará inmediatamente al órgano judicial para que la ratifique, modifique o levante (art. 142 ter.3).

267.- El artículo 142 quater regula la documentación, transmisión y notificación de las resoluciones sobre medidas inmediatas y el artículo 142 quinqués regula los recursos frente a estas.

268.- Se modifica el artículo 143 para incluir los criptoactivos entre los bienes susceptibles de embargo y se refuerza la posición de la ORGA en el procedimiento de emisión y ejecución de resoluciones de embargo y de resoluciones de decomiso, modificando el artículo 145.1, añadiendo un apartado 5 al artículo 152, introduciendo un inciso final en el artículo 159.1, adicionando un apartado 5 al artículo 168 y dando nueva redacción a la disposición adicional cuarta.

269.- Cuando exista riesgo de desaparición de los bienes, las autoridades competentes de los Estados miembros, entre las que podrían estar incluidos los organismos de recuperación de activos, deben estar facultadas para adoptar medidas inmediatas, que podrían adoptar la forma de órdenes, para preservar esos bienes hasta que se haya dictado una resolución de embargo. Dado el carácter excepcional de dicha medida, los Estados miembros deben limitar su validez temporal.

270.- Finalmente, cabe realizar algunas observaciones sobre el grado de cumplimiento que ofrece el APLO de las obligaciones en materia de indemnización de las víctimas que contiene el artículo 18 de la Directiva.

271.- El artículo 18.1 de la Directiva dispone que los derechos de indemnización de las víctimas de un delito sean tenidos en cuenta a la hora de establecer las medidas de seguimiento, embargo y decomiso de los activos pertinentes.

272.- Se introduce una nueva **disposición adicional octava en la Ley 23/2014** que parece alinearse con el cumplimiento de este mandato de la



Directiva, pero tal como está redactada la disposición genera una evidente discordancia. Su tenor es el siguiente: «*Disposición adicional octava. Indemnización a las víctimas. Las autoridades competentes podrán solicitar y practicar la localización, identificación y embargo de bienes en el marco de la presente ley no solo para fines de decomiso penal, sino también para garantizar el pago de las responsabilidades civiles derivadas del delito, incluidas las indemnizaciones a las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Directiva (UE) 2024/1260.*»

273.- De acuerdo con el artículo 18 de la Directiva, los derechos de la reclamación de las víctimas son tenidos en cuenta respecto del embargo y decomiso de los efectos, bienes y ganancias derivados o vinculados con el delito, pero la Directiva no abarca el embargo de bienes no decomisables para cubrir responsabilidades civiles derivadas del delito. En cambio, la letra de la disposición adicional octava permite, en cambio, la localización, identificación y embargo de bienes, decomisables o no, «*para garantizar el pago de las responsabilidades civiles derivadas del delito, incluidas las indemnizaciones a las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.2 de la Directiva (UE) 2024/1260*». Ese embargo de bienes no limitado a los bienes decomisables para hacer efectivas las responsabilidades civiles *ex delicto* excede de lo previsto en la Directiva.

274.- Por último, como observación que trasciende el planteamiento del APLO, debe señalarse que la Ley 23/2014 se ha mantenido inalterada a pesar de la entrada en vigor 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. El texto vigente de la Ley 23/2014 contiene claras discordancias con el Reglamento 2018/1805, por lo que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el deber de adaptar el ordenamiento nacional a los Reglamentos (Sentencia de 14 de julio de 2011, Asuntos acumulados C-4/10 y C-27/10, Bureau national interprofessionnel du Cognac, par. 66; Sentencia de 10 de octubre de 1973, Variola, C-34/73, apartado 10), debería eliminarse aquellas previsiones legales que resultan disconformes con el Reglamento y que pueden obstaculizar su aplicación directa.

275.- En este sentido, debería diferenciarse el régimen del embargo del régimen de aseguramiento de pruebas que ha sido sustituido por la orden europea de investigación, y cuyo ámbito de aplicación se limita a Irlanda y Dinamarca donde sigue rigiendo la Decisión Marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas.

d) Modificaciones de otras normas legales y reglamentarias



276.- Con el fin de garantizar la eficacia de las resoluciones de embargo con fines de decomiso, se incorpora expresamente entre los actos y resoluciones que pueden ser objeto de anotación preventiva en el Registro de la Propiedad la resolución judicial que ordene el embargo preventivo para asegurar un futuro decomiso (nuevo ordinal décimo del **art. 42 de la Ley Hipotecaria**).

277.- Otras modificaciones normativas incluidas en el APLO están vinculadas con la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos.

278.- En este sentido, se incorpora a la ORGA entre el catálogo de autoridades con competencia para el tratamiento de datos personales para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones, a los efectos de adopción de medidas inmediatas previstas en el artículo 142 ter de la Ley 23/2014. Con este fin se incorpora un nuevo apartado 3 en el **artículo 4 de la Ley Orgánica 7/2021**, de 26 de mayo.

279.- Se habilita la financiación, a cargo del Fondo de bienes decomisado por tráfico ilícito de drogas y otros delitos relacionados, de los gastos en que incurra la ORGA por la gestión de bienes intervenidos, embargados o decomisados provisionalmente por la presunta comisión de los delitos incluidos en el ámbito del fondo. Para ello, se modifica el apartado 2 de la **disposición adicional primera de la Ley 17/2003, de 29 de mayo**.

280.- Se amplía las posibilidades de acceso de la ORGA al Fichero de Titularidades Financieras, regulado en el **artículo 43 de la Ley 10/2010**, de 8 de abril, sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Con ello se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 6 de la Directiva.

281.- El APLO modifica el **Real Decreto 948/2015**, de 23 de octubre, por el que se regula la Oficina de Recuperación y Gestión de Archivos.

282.- Se trata de pequeñas modificaciones en los artículos 1 y 11 para incluir las competencias de seguimiento y recuperación de la ORGA, junto a las ya reconocidas. Debe advertirse, sin embargo, que la adición del adjetivo «vigente» al término «legislación penal y procesal», en el inciso final del párrafo primero del artículo 1, resulta innecesaria y debería suprimirse.

283.- Las modificaciones relevantes del Real Decreto versan sobre el reforzamiento de las funciones de la ORGA en el ámbito de la cooperación internacional. Se introducen los apartados 4 y 5 del artículo 12 para regular la actuación de la ORGA ante solicitudes transfronterizas de localización de activos y para el intercambio de información con la Fiscalía Europea, Europol, Eurojust y otras autoridades competentes.

284.- Asimismo, se amplía la participación de la ORGA en los mecanismos de colaboración en el ámbito de localización, a través de la modificación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 948/2015.



285.- Cabe señalar que conforme a la disposición final quinta APLO, las modificaciones del Real Decreto 948/2015 se excluyen de la reserva formal de ley, pudiendo ser modificadas por normas con rango reglamentario.

IV

Modificaciones de la Ley General Penitenciaria, la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de Defensa de la Competencia

a) Modificación de la Ley General Penitenciaria

286.- El artículo 46 del anteproyecto bajo la rúbrica «*Modificación de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria*» propone la modificación del apartado cinco del **artículo 72 de la Ley Orgánica 1/1979**, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, que pasaría a tener la siguiente redacción:

«Cinco. La clasificación o progresión al tercer grado de tratamiento requerirá, además de los requisitos previstos por el Código Penal, que el penado haya satisfecho la responsabilidad civil derivada del delito, considerando a tales efectos la conducta efectivamente observada en orden a restituir lo sustraído, reparar el daño e indemnizar los perjuicios materiales y morales; las condiciones personales y patrimoniales del culpable, a efectos de valorar su capacidad real, presente y futura, para satisfacer la responsabilidad civil que le correspondiera; las garantías que permitan asegurar la satisfacción futura; la estimación del enriquecimiento que el culpable hubiera obtenido por la comisión del delito y, en su caso, el daño o entorpecimiento producido al servicio público, así como la naturaleza de los daños y perjuicios causados por el delito, el número de perjudicados y su condición. Singularmente, se aplicará esta norma cuando el interno hubiera sido condenado por la comisión de alguno de los siguientes delitos: a) Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico que hubieran revestido notoria gravedad y hubieran perjudicado a una generalidad de personas. b) Delitos contra los derechos de los trabajadores. c) Delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social. d) Delitos contra la Administración pública comprendidos en los Capítulos I y V al IX del Título XIX del Libro II del Código Penal. 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 hubiere eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño a que hubiere sido condenado, incluyendo los intereses devengados.»

287.- En lo que interesa al objeto del presente informe, la redacción proyectada pretende introducir un requisito adicional para la progresión al tercer grado de los penados por la comisión de delitos contra la



Administración Pública comprendidos en los Capítulos I y V al IX del Título XIX del Libro II del Código Penal.

288.- Así, al requisito de la satisfacción de la responsabilidad civil derivada del delito incorporado en su día al vigente artículo 72.5 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en la redacción dada a este por la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas, se incorpora ahora la exigencia de que el penado no haya eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño a que hubiere sido condenado, incluyendo los intereses devengados.

289.- No obstante la dicción literal del precepto proyectado, la Exposición de Motivos de la norma objeto del presente informe señala, en relación con la justificación de la reforma del artículo 72.5 que se postula, que con ella *«[s]e vincula el acceso a beneficios penitenciarios con la completa restitución de las cantidades obtenidas mediante prácticas corruptas. Con ello, se refuerza el efecto preventivo, general y especial, de modo que los condenados por estos delitos, para poder acceder a beneficios penitenciarios, deben haber cumplido de forma efectiva con las obligaciones de reparación impuestas, así como abonado los intereses devengados. En efecto, tratándose de un perjuicio a patrimonio o intereses públicos, debe exigirse un plus en la actuación del condenado, que dé lugar a una reparación íntegra y efectiva. Se modifica en los mismos términos, asimismo, la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria»*.

290.- Llama la atención la evidente discordancia entre el alcance que la parte expositiva de la norma proyectada pretende conferir a la reforma introducida en este ámbito, de una parte, y la efectiva prescripción contenida en la nueva redacción propuesta para el vigente artículo 72.5 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, de otra.

291.- Sin duda, no es lo mismo vincular el acceso a beneficios penitenciarios *«con la completa restitución de las cantidades obtenidas mediante prácticas corruptas»* de suerte que los condenados por estos delitos, para poder acceder a beneficios penitenciarios, deban *«haber cumplido de forma efectiva con las obligaciones de reparación impuestas, así como abonado los intereses devengados»*, que condicionar la progresión al tercer grado penitenciario al requisito de no haber eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño a que hubiere sido condenado, incluyendo los intereses devengados.

292.- La diferencia entre lo primero y lo segundo resulta evidente por cuanto la incorporación a la regla contenida en el vigente artículo 72.5 de la LOGP de un condicionamiento absoluto que impidiera el acceso al tercer grado a los penados que no hubieran cumplido de forma efectiva con todas las obligaciones de reparación impuestas, incluida la de satisfacción de los intereses en su caso devengados, resultaría incompatible con la prescripción



contenida en el artículo 72.4 de la LOGP, en cuanto señala que en ningún caso se mantendrá a un interno en un grado inferior cuando por evolución de su tratamiento se haga merecedor de su progresión.

293.- En este sentido como señala el Auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional de 1 de octubre de 2020, Rec. 831/2018, «[n]o es solamente la naturaleza, gravedad del delito o la cuantía de la pena impuesta en sentencia la única variable a valorar a la hora de proceder a la progresión de grado, más bien estas circunstancias han de ser necesariamente el elemento inicial del que deba partirse para desarrollar el tratamiento penitenciario y será, por tanto, la evolución del penado la que ha de determinar si es merecedor de la progresión pretendida, en tanto que se cumpla la capacidad de vivir respetando la ley, que tal como señala el art. 59.2 de la LOGP es en definitiva la posibilidad de que en el "penado se den condiciones que permitan eliminar el riesgo de reincidencia.". Ello obliga a valorar si las variables clasificatorias tenidas en cuenta por la Administración Penitenciaria a la hora de denegar la progresión de Grado atienden a los requisitos exigidos legalmente para acceder al Tercer Grado pretendido.»

294.- Además, no resulta ocioso recordar que esta fue la tesis sostenida en su día por el informe aprobado por el Pleno de este Consejo, en fecha 4 de febrero de 2003, en relación con el requisito de la exigencia de reparación de la responsabilidad civil derivada del delito incorporada al vigente artículo 72.5 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria por la Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, de medidas de reforma para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas. Así, por lo que ahora interesa, en el citado informe se hizo constar que:

«La exigencia de satisfacción de la responsabilidad civil debe referirse a las posibilidades de reparación de acuerdo con la situación económica del penado en el momento en que haya de adoptarse la resolución sobre su progresión de grado. La reparación del daño es signo inequívoco de una voluntad de integración social del penado. Por ello, esta exigencia debe establecerse en forma análoga a la establecida en el vigente artículo 81 y 88 del Código penal, que no requieren para la suspensión o la sustitución de la pena de prisión, respectivamente, la efectiva reparación del daño, sino el esfuerzo serio dirigido a esa reparación, por lo que no debe ser obstáculo para la suspensión de la ejecución el estado de insolvencia del penado.

Esto quiere decir que en sí mismo el requisito de la satisfacción de las responsabilidades civiles para acceder al tercer grado o a la libertad condicional no puede ser establecido como condición absoluta para el disfrute del beneficio sino que **debe abordarse desde una perspectiva preventivo- especial, exigiendo que el penado haya puesto de manifiesto la tendencia a adecuar su conducta al respeto a la norma y a la víctima de su delito.** Ello es lo que engarza este requisito con el anterior relativo a la prognosis favorable de reinserción social. La prognosis



social arrojará un sentido negativo cuando el sujeto que, pudiendo hacerlo, no repare el daño causado permaneciendo indiferente a las consecuencias de su acción.

Por el contrario, el Anteproyecto se pronuncia en términos que inducen a confusión en cuanto al alcance del requisito que establece. Entiende este Consejo que el acceso al tercer grado o a la libertad condicional no puede ser condicionado al previo pago de la indemnización señalada en la sentencia. La vía de apremio de la que dispone el Tribunal constituye suficiente garantía para la reparación del daño. Luego lo que debe exigirse es una colaboración activa del penado en esa reparación y no meramente inactiva como sujeto pasivo de una investigación patrimonial.

Se trata de que el comportamiento postdelictivo observado por el penado es una circunstancia de especial significación a los efectos de realizar el juicio pronóstico de conducta futura, por lo que el legislador, al exigir la satisfacción de la responsabilidad civil debe hacerlo en el sentido del esfuerzo serio de la reparación, como circunstancia objetiva que concreta el juicio pronóstico que debe realizar el Juez.

Este requisito es susceptible también de ser explicado desde un punto preventivo general, en el sentido de que la comunidad no comprendería liberar al penado de su pena y no atender al mismo tiempo los derechos de la víctima, pues ello sería considerado por la población como una injustificada indulgencia que conlleva a una desconfianza hacia la eficacia del derecho. Por el contrario, el acceso a la libertad condicional en casos de insolvencia no hace que se resienta el sentimiento de vigencia de la norma.

Por todo lo anterior, sugiere el Consejo una redacción similar a la contenida en los artículos 81 y 88 vigentes del Código penal, que presentan el problema de una forma más precisa que el artículo 72. 5 LOPG del Anteproyecto.

En particular, la redacción dada al apartado 5 del artículo 72 no distingue convenientemente entre circunstancias que denotan una voluntad reparadora del recluso, como elemento que permite al Juez valorar una actitud positiva del penado de cara a su progresión de grado, y lo que son consecuencias perjudiciales derivadas del delito, ya valoradas en la determinación de la pena y de la responsabilidad civil derivada del delito, y que deben dejarse al margen en el juicio de prognosis que requiere la clasificación del penado, pues en este juicio no deben tomarse en consideración circunstancias relativas al hecho sino sólo las relativas a la personalidad del autor.»

295.- Por todo ello, cabe considerar que la novedad incorporada por el anteproyecto en relación con la introducción de un requisito adicional para la progresión al tercer grado de los penados por la comisión de delitos contra la Administración Pública comprendidos en los Capítulos I y V al IX del Título



XIX del Libro II del Código Penal, consistente en la exigencia de que el penado no haya eludido el cumplimiento de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño a que hubiere sido condenado, incluyendo los intereses devengados, resulta admisible en línea con el criterio jurisprudencial que viene estableciendo que en delitos económicos no basta a efectos de valorar el proceso de reinserción el buen comportamiento en prisión o durante el disfrute de permisos, sino que debe producirse un "plus de exigencia" constatada en el efecto reparador del daño causado [Cfr.: Auto 153/2023, de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de 2 de marzo de 2023, Rec. 30/2023 (ECLI:ES:AN:2023:2058A) y Auto 187/2024 de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de 14 de marzo de 2024, Rec. 130/2024 (ECLI:ES:AN:2024:2149A)].

296.- Por el contrario, la justificación de la medida a que viene haciéndose referencia ofrecida por la exposición de motivos de la norma anteproyectada debería, en evitación de eventuales equívocos exegéticos en la futura aplicación de la norma, cohonestarse con el verdadero alcance de la regla incorporada al proyectado artículo 72.5 de la vigente Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en el sentido de aclarar que la finalidad de la norma postulada no es, ni podría serlo, la de configurar el abono de todas las responsabilidades pecuniarias derivadas del delito como una suerte de requisito objetivo para la progresión al tercer grado de los penados por la comisión de delitos de delitos contra la Administración Pública comprendidos en los Capítulos I y V al IX del Título XIX del Libro II del Código Penal, sino el de hacer posible la ponderación del ánimo elusivo del cumplimiento de tales responsabilidades pecuniarias en relación con la posibilidad de progresión de grado penitenciario.

b) Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial

297.- El artículo 47 de la norma anteproyectada propone la modificación de los **artículos 80 y 96 de la Ley Orgánica 6/1985**, de 1 de julio, del Poder Judicial

298.- La modificación propuesta en relación con el artículo 80 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial consiste en la adición de un inciso final al apartado tercero del precepto que determinaría que este quedara redactado en los términos siguientes: «3. *En todo caso, y previo informe de la correspondiente Sala de Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial podrá acordar que el conocimiento de determinadas clases de asuntos se atribuya en exclusiva a una sección de la Audiencia Provincial, que extenderá siempre su competencia a todo su ámbito territorial aun cuando existieren secciones desplazadas. 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. Este acuerdo se publicará en el "Boletín Oficial del Estado".*»



299.- La modificación que se postula respecto del artículo 96 de la Ley Orgánica propugna la incorporación de un nuevo apartado cuarto a la redacción vigente del precepto – y la consecuente reenumeración de los actuales apartados 4 y 5 como apartados 5 y 6- con el contenido siguiente: *«4. Las facultades previstas en los números 1 y 3 podrán igualmente hacerse extensivas a los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal.»*

300.- La inteligencia del nuevo apartado 4 del precepto, que el anteproyecto incorpora, exige, por tanto, traer a colación los apartados 1 y 3 del precepto a los que la regla proyectada se refiere. Así el apartado 1 del artículo 96, en su redacción vigente, dispone que *«El Consejo General del Poder Judicial podrá acordar, previo informe de las Salas de Gobierno y de las Administraciones con competencias en materia de Justicia, que en aquellas circunscripciones donde exista más de una plaza judicial de la misma Sección, una o varias de las personas destinadas en ellas asuman con carácter exclusivo el conocimiento de determinadas clases de asuntos o de las ejecuciones propias del orden jurisdiccional de que se trate, sin perjuicio de las labores de apoyo que puedan prestar los servicios comunes que al efecto se constituyan»*. Y el apartado 3 del citado precepto, por su parte, señala que *«El Consejo General del Poder Judicial, con informe favorable del Ministerio de Justicia y, en su caso, de la comunidad autónoma con competencias en materia de Justicia, oída la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, podrá acordar la especialización de una o varias plazas judiciales de Tribunales de Instancia de la misma provincia y del mismo orden jurisdiccional, estén o no en el mismo partido judicial y, si no lo estuvieran, previa delimitación del ámbito de competencia territorial, asumiendo por tiempo determinado las personas destinadas en ellas el conocimiento de determinadas materias o clases de asuntos y, en su caso, de las ejecuciones que de los mismos dimanen, sin perjuicio de las labores de apoyo que puedan prestar los servicios comunes constituidos o que al efecto se constituyan»*.

301.- La mera lectura del inciso final del artículo 80.3 LOPJ y del nuevo apartado 4 del artículo 96 LOPJ revela el carácter meramente declarativo de una habilitación que, en realidad, estaría pretendiendo atribuir al Consejo la posibilidad de concretar la especialización de secciones de la Audiencia Provincial (redacción propuesta para el artículo 80.3 LOPJ) o de plazas judiciales de una misma Sección de Tribunal de Instancia (redacción propuesta para el artículo 96.4 en conexión con los apartados 1 y 3 del mismo precepto de la LOPJ) en relación con el conjunto de tipos delictivos – a los que, además, el proyecto se refiere como un cuerpo único-expresamente identificados por el anteproyecto como *«los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal»*.

302.- Nos encontramos en ambos supuestos con reglas de carácter expresivo, cuyo contenido ya se encontraba implícito en las reglas vigentes conforme a las cuales el Consejo General del Poder Judicial, concurriendo los



requisitos legales exigidos, podría especializar bien secciones penales de Audiencias Provinciales bien plazas de Secciones de Instrucción o de lo Penal de Tribunales de Instancia en el conocimiento de esta clase de delitos.

303.- Ello es así por cuanto, en el plano formal, el anteproyecto no puede desconocer que la atribución al Consejo, por la redacción vigente de la LOPJ, de la facultad de acordar (i) que el conocimiento de determinadas clases de asuntos se atribuya en exclusiva a una sección de la Audiencia Provincial (art. 80.3 de la LOPJ); (ii) que en aquellas circunscripciones donde exista más de una plaza judicial de la misma Sección, una o varias de las personas destinadas en ellas asuman con carácter exclusivo el conocimiento de determinadas clases de asuntos o de las ejecuciones propias del orden jurisdiccional de que se trate (art. 90.1 de la LOPJ); (iii) la especialización de una o varias plazas judiciales de Tribunales de Instancia de la misma provincia y del mismo orden jurisdiccional, estén o no en el mismo partido judicial (art. 90.3 de la LOPJ), ofrecen suficiente cobertura a la eventual especialización de órganos jurisdiccionales en relación con el conocimiento de asuntos como los que el anteproyecto pretende individualizar por referencia a un conjunto de tipos penales.

304.- Y en el plano material, porque la habilitación atribuida al Consejo para acordar la especialización jurisdiccional en relación con el conocimiento de determinadas clases de asuntos ha sido interpretada por la doctrina jurisprudencial en términos muy amplios, que, desde luego, podrían abarcar, sin ningún género de duda, la atribución concreta del conocimiento específico de tipos delictivos como los mencionados por el anteproyecto.

305.- En este sentido, el Tribunal Supremo tuvo ocasión de señalar, en relación con el alcance del derogado artículo 98 de la LOPJ, pero con criterio enteramente proyectable a la interpretación de las reglas ahora contenidas en los artículos 80 y 96 de la LOPJ, que los términos en los que el legislador orgánico contempla la habilitación al Consejo para la especialización jurisdiccional permiten entender la facultad atribuida al Consejo con una gran amplitud, *«puesto que comprende la posibilidad de atribuir asuntos por su contenido sustantivo ("materias") como por tipo de asunto ("clases de asuntos")»* [Cfr. STS 499/2019 de 10 abril de 2019, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª, en el recurso 4584/2016 [ECLI: ES:TS:2019:1230].

306.- Con todo, no resulta ocioso señalar que el carácter prescindible de las modificaciones que se postulan de los artículos 80.3 y 96 de la LOPJ se infiere, asimismo, de la justificación ofrecida por la parte expositiva de la norma anteproyectada que señala en este punto que *«En este contexto se abordan las capacidades del Ministerio Fiscal y del Poder Judicial para investigar, juzgar y castigar eficazmente la corrupción, por lo que se prevé la creación de secciones especializadas en anticorrupción y delitos contra la Administración Pública dentro de los nuevos tribunales de instancia, para reforzar la eficacia del sistema judicial en la lucha contra la corrupción y su*



presencia en todo el territorio. Para ello, se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, confiriendo al Consejo General del Poder Judicial, previa audiencia de las Administraciones competentes en materia de justicia, la facultad de especializar determinadas plazas o secciones de los Tribunales de Instancia y de las Audiencias Provinciales en relación con determinada clase de asuntos o por materias concretas. Además, se introduce una previsión específica respecto a los delitos de corrupción.»

307.- Ello es así por cuanto, aun cuando, como acaba de referirse, la Exposición de Motivos señale que en el proyecto «se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, confiriendo al Consejo General del Poder Judicial, previa audiencia de las Administraciones competentes en materia de justicia, la facultad de especializar determinadas plazas o secciones de los Tribunales de Instancia y de las Audiencias Provinciales en relación con determinada clase de asuntos o por materias concretas», lo cierto es que, como ha quedado anotado, esa facultad ya venía reconocida potencialmente al Consejo por la actual redacción de la LOPJ.

c) Modificación de la Ley de Defensa de la Competencia

308.- La disposición final segunda de anteproyecto contiene una propuesta de modificación de la **Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia**. En concreto, se propone la modificación del **artículo 39** de la citada Ley, que quedaría redactado en los términos siguientes:

«1. Toda persona física o jurídica y los órganos y organismos de cualquier Administración Pública quedan sujetos al deber de colaboración con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y están obligados a proporcionar, a requerimiento de esta, de manera gratuita y en plazo, cuando pueda resultar necesario para la aplicación de esta ley:

a) toda clase de datos, documentos e informaciones de que dispongan

b) El acceso a la información contenida en los registros públicos y a la información relacionada con la contratación pública

c) El acceso a aplicaciones, servicios informáticos o plataformas digitales, al objeto de verificar sus características y funcionamiento.

d) La información correspondiente a terceros que pudieran conservar o almacenar, en particular la existente en sistemas informáticos o plataformas digitales. Cuando la naturaleza de la información solicitada lo requiera, será necesario obtener previamente la autorización del órgano competente o el consentimiento del propietario de los datos.

Dicho plazo será de 10 días, salvo que por la naturaleza de lo solicitado o las circunstancias del caso se fije de forma motivada un plazo diferente.



Tales requerimientos de información serán proporcionados y no obligarán a los destinatarios de los mismos a admitir la comisión de una infracción de la normativa de competencia. La obligación de facilitar toda la información necesaria se referirá a información que sea accesible para los sujetos obligados, con independencia del soporte en que se almacene la información, tales como ordenadores portátiles, teléfonos móviles, otros dispositivos móviles o almacenamiento en la nube.

2. La colaboración, en el marco de un determinado procedimiento, a instancia propia o a instancias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, no implicará la condición de interesado en dicho procedimiento.»

309.- La regla contenida en el apartado d) del precepto proyectado pretende imponer a toda persona física o jurídica y a los órganos y organismos de cualquier Administración Pública un deber de colaboración con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que vincula a todos esos sujetos al deber de proporcionar, a requerimiento del regulador, de manera gratuita y en plazo, cuando pueda resultar necesario para la aplicación de esta ley «*la información correspondiente a terceros que pudieran conservar o almacenar, en particular la existente en sistemas informáticos o plataformas digitales*».

310.- El último inciso de la regla anotada precisa, seguidamente, que «*Cuando la naturaleza de la información solicitada lo requiera será necesario obtener previamente la autorización del órgano competente o el consentimiento del propietario de los datos*».

311.- Aun cuando el precepto proyectado utiliza la expresión genérica «*autorización del órgano competente*» resulta evidente que esa referencia apela a la autoridad judicial en los supuestos en los que la información solicitada incida, o potencialmente pueda incidir, sobre derechos fundamentales como el derecho a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) el derecho a la protección de los datos personales (art. 18.4 CE) o el derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 de la CE).

312.- La cobertura normativa ofrecida por la ley procesal reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa para el dictado de ese tipo de autorizaciones hay que buscarla en el artículo 8.6 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que, en su redacción dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia dispone lo siguiente:

«6. Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la administración pública, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia.



Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada.

Además, los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán de las autorizaciones para la entrada e inspección de domicilios, locales, terrenos y medios de transporte que haya sido acordada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cuando, requiriendo dicho acceso e inspección el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición.

Los Juzgados de lo Contencioso-administrativo conocerán también de las autorizaciones para la entrada en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos, que haya sido acordada por la Administración Tributaria en el marco de una actuación o procedimiento de aplicación de los tributos aún con carácter previo a su inicio formal cuando, requiriendo dicho acceso el consentimiento de su titular, este se oponga a ello o exista riesgo de tal oposición.»

313.- Ello es así por cuanto (i) ni la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ni la Ley orgánica del Poder Judicial fijan normas de competencia y procedimiento en relación con el examen de los datos de un dispositivo informático de gestión y almacenamiento de información; (ii) Como corolario de lo anterior, a efectos dialecticos, viene admitiéndose la canalización del control judicial preventivo en relación con las actuaciones materialmente dirigidas a acceder a comunicaciones o a información amparada por el artículo 18.3 de la CE mediante el expediente técnico de las autorizaciones judiciales de entrada en domicilio del artículo 8.6 de la LJCA para evitar la indeseable consecuencia de que el control jurisdiccional de la intromisión administrativa en derechos fundamentales, distintos del domicilio, quede huérfano de toda previsión normativa.[Cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo en sentencia núm.. 1207/2023, de 29 de septiembre de 2023 [ECLI: ES:TS:2023:3978].

314.- Es cierto que el precepto proyectado no se refiere exactamente al examen de los datos de dispositivos informáticos de gestión y almacenamiento de información sino al deber de facilitar, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la información correspondiente a terceros que pudieran conservarse o almacenarse, en «*sistemas informáticos o plataformas digitales*», pero no lo es menos que el criterio establecido por el Tribunal Supremo al que acaba de hacerse mención resulta enteramente proyectable sobre el ámbito objetivo de aplicación de la norma anteproyectada.



315.- Lo anterior se advierte al comprobar que, con una evidente vocación omnicompreensiva, el reciente Auto de la Sección 1ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de marzo de 2026 [ECLI: ES:TS:2026:2623ª] aborda la cuestión de «*si la autorización judicial prevista para la entrada domiciliaria puede servir de cobertura suficiente para actuaciones materialmente dirigidas a acceder a comunicaciones o a información amparada por el artículo 18.3 CE*» y da cuenta de que el debate procesal planteado en el recurso que admite a trámite se proyecta, asimismo, sobre la interpretación que quepa atribuir al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en cuanto dispone que injerencias derivadas de actuaciones administrativas como las concernidas estén previstas por la ley con «*la calidad exigible*».

316.- Partiendo de tales consideraciones, el Auto de la Sección 1ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de marzo de 2026, aprecia «*la conveniencia de un nuevo pronunciamiento de este Tribunal Supremo que permita completar, precisar o, en su caso, matizar la doctrina ya establecida, a fin de delimitar el alcance de la autorización judicial prevista en el artículo 8.6 de la LJCA cuando su proyección incide sobre información especialmente protegida, reforzando así la seguridad jurídica y la uniformidad en la aplicación del Derecho*».

317.- El ATS de 5 de marzo de 2026 a lo largo de su argumentación da cuenta de la controversia existente sobre la regulación vigente de las autorizaciones judiciales de entrada en domicilio contenida en el artículo 8.6 de la LJCA, que, como ha quedado anotado, constituye, actualmente, la única cobertura normativa con la que eventualmente podrían contar los órganos jurisdiccionales concernidos en tanto que «*órganos competentes*» para la concesión de las autorizaciones de acceso en defecto del consentimiento del propietario de los datos.

318.- Desde esta perspectiva, en relación con el objeto del presente informe, se está en el caso de señalar que, con independencia de las pronunciamientos de fondo que sobre las cuestiones materiales afectadas pueda establecer en su momento el Tribunal Supremo, concurre la doble circunstancia de que (i) sólo a efectos dialécticos -de acuerdo con la terminología empleada por la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1207/2023, de 29 de septiembre de 2023- puede admitirse el encaje de las autorizaciones judiciales a las que apela el precepto proyectado en el ámbito objetivo del artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; y, (ii) las autorizaciones judiciales de entrada reguladas en el vigente artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa constituyen, empero, el único instrumento disponible para la canalización del control jurisdiccional de actuaciones materiales que comportan, o pueden comportar, la intromisión administrativa en derechos fundamentales



319.- En mérito a todo ello debe concluirse que la previsión establecida en el precepto proyectado no cuenta con una regulación en la norma reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

320.- Como consideración final de técnica normativa, debe reseñarse que la redacción del inciso «*Tales requerimientos de información serán proporcionados [...]*» debería ser más precisa e identificar el término respecto del cual se predica la proporcionalidad.

V

Observaciones de técnica normativa

321.- Atendiendo a la importancia que la calidad y claridad de las normas tiene para su comprensión, para la certeza del derecho y para la mayor efectividad del principio constitucional de seguridad jurídica, se formulan las presentes observaciones para la mejora de la técnica jurídica del anteproyecto.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

- Es pertinente resaltar que, contrariamente a lo que se indica en la parte expositiva, no es la Ley Orgánica en elaboración la que sirve de impulso del Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción, sino que es este Plan el que ha servido de impulso a la Ley Orgánica. Bien claro lo expresa el inciso final del apartado I: «la Ley dota al Estado de las herramientas necesarias para hacer efectivo el Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción».

- En el apartado VI se afirma haberse cumplido el principio de necesidad y eficacia por cuanto es necesaria la aprobación de una norma con rango de Ley Orgánica, pero no es al rango de la norma a lo que se refieren aquellos principios sino a la propia oportunidad o justificación de la iniciativa normativa.

TITULO PRELIMINAR

Disposiciones Generales

Artículo 1

Siendo los fundamentos de una ley los principios o razones que la justifican, no responde a las exigencias de técnica normativa decir que «Constituye el objeto de la presente ley regular los fundamentos de un sistema de integridad pública». Los fundamentos, en puridad, no se regulan. Se exponen. Más técnico sería decir, por ejemplo, «regular el marco jurídico de un sistema de...», o similar.

Artículo 2

Si ese precepto se intitula «Objetivos generales», en buena técnica normativa deberían en su contenido explicitarse los objetivos generales



que pretende conseguir la ley que regula el sistema de integridad, en lugar de aludir a los objetivos generales del sistema propiamente tal. Ambos planos conceptuales deben distinguirse.

Si en el artículo 1 ya se alude como objeto de la ley a un «sistema de integridad pública enfocado en la prevención, detección y lucha contra la corrupción y el fraude en el sector público», es redundante volver a insistir, en el inicio del artículo 2, en aquello a lo que está enfocado el sistema de integridad pública, del que se dice estar «enfocado en la prevención, detección y lucha contra la corrupción y el fraude en el sector público», y se abunda en ese defecto cuando se vuelve a hacer referencia en la letra a) del mismo precepto a un «sistema de prevención, detección y sanción de la corrupción y el fraude».

Decir en la letra a) que el sistema trata de promover y consolidar un sistema no parece propio de una buena técnica legislativa, siendo superfluo decir, por otra parte, que ese sistema pretende garantizar la primacía del interés general, pues esto es precisamente, o se supone, el objetivo al que debe orientarse toda ley.

Artículo 3.1 y 3

Al igual que cuando se hace referencia al Estado se cita al Gobierno y a la Administración General del Estado, debe también aludirse, respecto a las Comunidades Autónomas, a los Gobiernos de las mismas (en plural) y a las Administraciones Generales de esas Comunidades.

Cuando en el apartado 3 se habla de “agencias” debe añadirse «públicas».

LIBRO PRIMERO

TÍTULO I

CAPÍTULO I

Artículo 4.1 y 2

En el apartado 1 se habla de impulsar un marco estratégico, pero luego, el apartado 2, indica que es el Consejo de Ministros el que aprobará los planes de acción de la Administración General del Estado, suscitando dudas sobre si marco estratégico y plan de acción son la misma cosa. Si no lo fueren, como parece desprenderse de lo establecido en las letras b) y c) del artículo 38, se contraría lo establecido en la directriz 26 de las Directrices de técnica normativa, de que cada artículo debe referirse a un tema.

El apartado 2 trata de planes de acción, no alcanzándose a saber si lo que se quiere decir es que el objeto de los mismos es la lucha contra el fraude y la corrupción de la Administración General del Estado, como resulta de su literalidad, o si la alusión a esa Administración se hace



para indicar el ámbito en el que deben operar tales planes que apruebe el Consejo de Ministros.

Se añade en ese apartado que los planes de acción los aprobará el Consejo de Ministros «a propuesta de la persona titular de la Agencia Independiente de Integridad Pública», no guardando coherencia con el artículo 38.a), del que resulta que la propuesta debe partir no del presidente de la Agencia sino de la Agencia como tal.

Artículo 6

El título de un artículo debe ser comprensivo de todo lo regulado en él, siquiera lo sea concisamente, no sólo de una parte, lo que no se cumple en este precepto porque la campaña institucional es sólo una parte de su contenido.

CAPÍTULO II

Artículo 7.1 y 2

Incorre el apartado 1 de este artículo en la incorrección de hablar de mapas de riesgos de «integridad». Los riesgos lo serán de corrupción o fraude, pero no de «integridad».

En el apartado 2 sólo se hace referencia a los altos cargos de la Administración General de Estado y de sus entidades del sector público institucional, lo que parece excluir a los altos cargos de los organismos públicos, que también integran el sector público institucional, no guardando así coherencia con el fin al que responde el precepto.

Por otra parte, no cabe hablar de «sus entidades», cuando se alude al ámbito de la Administración General de Estado, pues las entidades que integran el sector público institucional no forman parte de la Administración General del Estado, por más que estén vinculadas o sean dependientes de ella.

Tampoco precisa el precepto si se refiere sólo a las entidades de derecho público o también comprende a las entidades de derecho privado, vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado.

Artículo 8.3

Trata este artículo de definir lo que se entiende por diligencia debida en la actuación pública (que no en la actuación del sector público estatal, como establece el título) pero al incluirse esa definición en un precepto dedicado al sector público estatal queda sin determinar qué se entiende diligencia debida en el sector público autonómico y local.

El apartado 3 hace referencia a los procedimientos de diligencia, pero no a los de diligencia debida, como sería lo propio.



En ese apartado se indica que dichos procedimientos se determinarán mediante orden de quien sea titular del Ministerio de Hacienda, pero al mencionar los distintos elementos que deben contener se alude, en la letra c), a la determinación de la estructura organizativa, estableciendo respecto de ella que «la responsabilidad se asignará a la persona responsable del correspondiente organismo o entidad», lo cual, al margen de que parece excluir a los órganos de la Administración General del Estado, deja sin concretar a qué tipo de responsabilidad se refiere. Por otra parte, es llamativo que se responsabilice de la determinación de la estructura organizativa a persona distinta de la que ha efectuado esa determinación.

En la letra d) se cita a los mapas de riesgo como uno de los elementos que deben contener los procedimientos de diligencia debida del sector público estatal, lo que no resulta coherente con el artículo 7, que recoge a tales mapas como medidas distintas de las de los procedimientos de diligencia debida, dándose la paradoja de que en el ámbito del sector público estatal los mapas de riesgo se integrarían en los procedimientos de diligencia debida, como en ello insiste el artículo 9, y no así en el ámbito del sector público autonómico y local.

La letra i) menciona a la identificación de los riesgos asociados a la gestión indirecta o externalizada de servicios públicos esenciales como uno de los elementos que deberán contener los procedimientos de diligencia debida del sector público estatal, lo que entra en contradicción con el artículo 7.1, que prevé que esa identificación se contenga en los mapas de riesgo.

Finalmente cabe significar que al remitir a una futura orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda la determinación de los procedimientos relativos a la prevención y corrección de situaciones de conflictos de intereses, de los procedimientos a seguir en los supuestos de que se detecte un posible fraude o su sospecha fundada o de los procedimientos de recuperación de las cantidades o bienes indebidamente percibidos, se estaría afectando no sólo al ámbito de la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al Gobierno sino, incluso, al de la potestad legislativa del Estado, sin perjuicio de advertir que, como habilitación dirigida a la producción de normas jurídicas, debería esa habilitación incluirse en una disposición final.

Artículo 9.1 y 3

En la letra i) del apartado 1 se hace referencia a información de sospechas de fraude y corrupción por parte de las personas con relación laboral o profesional con el órgano afectado, pero no se incluye a las personas que tengan con ese órgano una relación funcional, lo cual carece de justificación aparente.

Es innecesario aludir en el apartado 3 a la evaluación anual de los



mapas de riesgo, pues éstos se integran en los procedimientos de diligencia debida del sector público estatal y para éstos ya se prevé en el artículo 8.4 una evaluación anual.

Artículo 10.1 y 2

Es poco inteligible la frase, utilizada en el apartado 1, relativa a los supuestos en que las funciones de control interno «puedan encargarse a una unidad ya existente, que actuará en este ámbito con la misma independencia o puedan ser asumidas por la matriz».

Y es reiterativo aludir en el apartado 2 a una independencia de las unidades de auditoría respecto de las áreas de gestión, pues esa independencia ya se proclama en el apartado 1.

TÍTULO II

CAPÍTULO II

Artículo 14.1.3 y 4

Comienza el apartado 1 mencionando a las Administraciones que estarán sujetas al régimen de medidas establecidas en el capítulo II, lo que plantea la duda de si también están sujetas a la medida prevista en el artículo 15, que si bien se refiere a entidades que no tengan la condición de Administración Pública no dejan de estar incluidas en este capítulo.

Al remitir el apartado 3 a una futura orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda la determinación del procedimiento y las medidas preventivas a adoptar en los supuestos de contratos que puedan suponer un potencial riesgo de corrupción o fraude, no se aclara a qué se dirigirá ese procedimiento ni se indican los principios o criterios a los que se ajustará la adopción de tales medidas. Y si acaso se refiere a la implantación o aprobación mediante orden ministerial de un procedimiento especial de contratación para esos supuestos, se estaría afectando con ello no sólo el ámbito de la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al Gobierno, no a un ministro, sino, incluso, de la potestad legislativa del Estado, al margen de no sujetarse el supuesto a las directrices de técnica normativa por no inclusión de la habilitación en una disposición final.

En cualquier caso, el empleo de la expresión de posibilidad en forma tan amplia introduce incerteza contraria al principio de seguridad jurídica.

La utilización en el apartado 4 de la forma conjugada del verbo agregar no parece correcta, pues no se indica a qué cosa habría de unirse o agregarse.

Por otra parte, es contrario a la técnica normativa aludir en el precepto



a los hipotéticos beneficios de una publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, porque eso no integra ningún mandato normativo, siendo la parte expositiva el lugar correcto para su inclusión.

Artículo 21.2

Se indican en el apartado 2 determinadas medidas de uso y compartición de datos a adoptar de acuerdo con lo previsto en dos Reales Decretos. Esa técnica no se encuentra exenta de futuros problemas interpretativos para el caso de que el Gobierno modifique esos Reales Decretos.

Artículo 23.2 y 5

La letra a) del apartado 2 alude a «miembros del órgano colegiado de asistencia al órgano de contratación que participen en los procedimientos de contratación indicados», resultando conveniente que se indique a qué procedimientos se refiere porque en ese apartado no se concretan. Esa insuficiencia proviene de una defectuosa inclusión en el anteproyecto que se examina de lo previsto en la disposición adicional 112 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, lo cual ha provocado, igualmente, que en el apartado 5 del precepto comentado se aluda a «las declaraciones a las que se refiere el párrafo anterior», lo que vale para aquella disposición adicional pero no para el apartado 5 del artículo 23 del anteproyecto examinado, pues en éste la señalada declaración no se cita en el párrafo anterior sino en el apartado 3.

LIBRO SEGUNDO

TÍTULO I

CAPITULO I

Artículo 26.1 y 2

Es extraño a la técnica normativa indicar entre paréntesis cómo se va a denominar en adelante, en el articulado, una determinada entidad.

El apartado 2 alude a que la Agencia es una autoridad administrativa independiente, lo que es innecesario por decirlo ya el apartado 1. Y si es independiente, y actúa con plena autonomía orgánica y funcional, sobra efectuar una relación de aquellos respecto de los cuales es independiente y actúa con autonomía.

En todo caso no es correcto citar en tal relación al Gobierno, pues con ello se está confundiendo al órgano colegiado de gobierno con la Administración General del Estado, que es la persona jurídica constituida por órganos jerárquicamente ordenados y dirigida por el Gobierno, pero de la que éste no forma parte.



Artículo 27

Por más que el artículo lleve por título el de «Fines», su contenido está referido fundamentalmente a funciones, no a fines, de lo que son buen ejemplo los apartados 2, 3 y 4.

Artículo 29.2

Cita a la persona titular de la Agencia como órgano de contratación. Pero no hay persona titular de la Agencia sino persona titular de la Presidencia de la Agencia.

Artículo 32.5

La referencia que se hace en ese apartado a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, no es correcta, porque esa ley somete a un control de eficacia y de supervisión continua a las agencias estatales (artículo 118 sexies), pero no a las autoridades administrativas independientes.

Artículo 37.2 y 3

Se repite en esos apartados que el período de mandato renovable es de cinco años, por lo que debe corregirse el precepto.

Artículo 38 w)

Establece que es función de la Agencia aprobar el plan de actuación de la Administración General del Estado. Parece que la previsión no es correcta porque esa facultad excedería con mucho de los fines para los que fue creada. Por otra parte, entraría el precepto en contradicción con el artículo 93.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que dispone que el plan anual de actuación de los organismos públicos deberá ser aprobado por el departamento del que dependa o al que esté vinculado el organismo.

Artículo 41

Se regula en este precepto la llamada Comisión Consultiva de la Agencia, pero la atribución de la presidencia de la misma a quien presida la Agencia no parece oportuna pues difícilmente puede entenderse que quien ostente tal presidencia se consulte a sí mismo y dictamine sobre sus propias consultas o bien valore sus propias decisiones.

Además, el apartado 2 alude a que la Comisión Consultiva estará integrada por las vocalías que se determinen en los Estatutos, lo cual no es correcto porque, según el apartado 1, también se integra en ella quien presida la Agencia.

TITULO II

Artículo 43



El título de este artículo no se corresponde con el contenido del mismo porque en aquél se habla de comités y comisión, pero el contenido ninguna referencia hace a la comisión.

Artículo 45. 1.2 y 3

Teniendo por objeto el Título I la regulación de la Agencia Independiente de Integridad Pública, no se entiende que determinados aspectos de esa regulación se contemplen en el Título II.

El apartado 1 hace referencia a la obligación de proporcionar, previo requerimiento, datos de trascendencia para las actuaciones de protección de los intereses financieros de la Unión Europea, pero no hace concreción sobre a quién han de proporcionarse esos datos y a requerimiento de quién.

El apartado 2 trata de la posibilidad de suscribir convenios con órganos o entidades públicas o privadas, pero no indica quién los podrá suscribir con ellos ni a quién han de resultar necesarios para el ejercicio de sus funciones.

El apartado 3 es innecesario, pues está repitiendo lo que ya se dice en el artículo 38.d).

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

Modificación del artículo 39

La expresión de «órganos y organismos de cualquier Administración Pública», del apartado 1, requiere completarse con una referencia a las entidades, para dotar al precepto de mayor precisión,

Se sugiere el siguiente texto o similar: «1. Toda persona física o jurídica, así como los órganos de las Administraciones Públicas y cualesquiera organismos públicos y entidades vinculados o dependientes de ellas ...».

Número 1, letra a).

Dados los términos de generalidad en que se manifiesta (“toda clase de datos, documentos e informaciones”) contiene ya lo relativo a terceros, pues no se reduce a los datos propios, por lo que sobra la referencia a los terceros en la letra d).

Más precisa que «contratación pública», utilizada en la letra b) del apartado 1, resulta la expresión “contratos del sector público”

En la letra d) del apartado 1 sobra la referencia a los terceros, pues en la letra a), al referirse a «toda clase de datos, documentos e informaciones», ya se contiene lo relativo a terceros, pues no se reduce a los datos propios.



Además, si bien se hace alusión a la necesidad de obtener previamente la autorización del órgano competente o el consentimiento del propietario de los datos, no se concreta quién sea el que ha de solicitar tal autorización o consentimiento, si la Comisión o si el requerido.

Como quiera que el párrafo final del apartado 1 está desconectado de su párrafo inicial, es conveniente que la referencia al plazo se complete con la indicación de que se trata del plazo para atender el requerimiento de información.

La expresión «Tales requerimientos de información serán proporcionados» no es correcta porque no indica con qué deben guardar esa proporción, por lo cual esa expresión debería sustituirse por la siguiente o similar: «serán justificados y guardarán la debida proporción con las causas que los motivan».

V. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El APLO, en línea con lo previsto en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción, viene a complementar el paradigma represivo de la lucha contra el fraude y la corrupción con un paradigma preventivo. Las medidas preventivas se articulan en un doble plano. Por un lado, se imponen obligaciones a los organismos del sector público de adopción de procedimientos de diligencia debida, mapas de riesgos y otros instrumentos de integridad. Y, por otro lado, se crea una autoridad administrativa independiente encargada de supervisar y velar por la eficacia de estas medidas preventivas, junto con otras funciones en materia de conflicto de intereses, protección de la persona denunciante y verificación e investigación. En relación con la proyectada Agencia Independiente de Integridad Pública se señala la oportunidad de reforzar la mayoría parlamentaria de ratificación de la propuesta de la persona designada para su presidencia, así como de establecer los elementos básicos de las vocalías que integrarán su Consejo Rector. Asimismo, se indica la conveniencia de incorporar una regla que articule la relación de la Agencia con la autoridad judicial y el Ministerio fiscal cuando su actividad pueda incidir en hechos de relevancia penal o que sean objeto de procedimientos judiciales.

SEGUNDA.- En relación con las medidas de transparencia y control en el ámbito empresarial, cabe advertir que el requisito exigido en el vigente artículo 106 de la Ley de Sociedades de Capital de que la transmisión de participaciones sociales consten en documento público tiene una larga tradición en nuestro ordenamiento y ha merecido una valoración positiva por el GAFI por cuanto permite la constancia de los negocios que afectan a la titularidad de las sociedades en la base de datos del Índice Único, previsto en el artículo 17 de la Ley del Notariado. La supresión de la exigencia de documento público y su sustitución por documento privado firmado electrónicamente, inscribible en una sección especial Registro Mercantil, debería ser



reconsiderada.

TERCERA.- Las modificaciones del Código Penal contempladas en el APLO pretenden (i) agravar las penas de multa aplicables a las personas jurídicas; (ii) impedir la suspensión de la ejecución de la pena en los casos de elusión del pago de las responsabilidades pecuniarias o la reparación del daño económico producido a la administración en los supuestos de delitos de corrupción; (iii) ampliar el plazo de prescripción a siete años de los delitos de corrupción cuya pena no excede de cinco años; (iv) endurecer el marco punitivo para las personas jurídicas en los delitos de cohecho, tráfico de influencias y malversación, viéndose afectados los artículos 427 bis, 430 y 435 del Código Penal e incorporar un nuevo tipo penal dentro del artículo 433 del Código Penal, que regula la malversación de caudales públicos; y, (v) agravar los delitos de obstrucción a la justicia, previstos en el artículo 464 del Código Penal, y de infidelidad en la custodia de documentos, tipificado en el artículo 465 del Código Penal, cuando *«fueren cometidas en relación con los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal»*. En relación con la redacción de estas modificaciones se sugieren algunas consideraciones técnicas en el cuerpo del informe.

CUARTA.- Una parte relevante del APLO tiene por objeto la trasposición de la Directiva 2024/1260 sobre recuperación y decomiso de activos a través de la modificación de las normas sustantivas sobre el decomiso contenidas en el Código Penal (arts. 127 y ss. CP), así como la regulación procesal correspondiente (arts. 299 bis y 367 y ss. LECrim) y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales de la Unión Europea. Más allá de estas normas de cabecera del conjunto normativo relativo al decomiso y recuperación de activos, se introducen modificaciones en varias leyes con el fin de fortalecer las facultades de investigación y obtención de información para el seguimiento y recuperación de los bienes vinculados con actividades delictivas. En relación con la regulación sustantiva y procesal de las distintas modalidades de decomiso se sugieren cambios técnicos en aras a una mayor efectividad de esta medida de privación definitiva de la titularidad de efectos, bienes y ganancia procedentes del delito.

QUINTA.- En cuanto a la redacción proyectada del artículo 72.5 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, cabe sugerir la oportunidad de aclarar que la finalidad de la norma postulada no es, ni podría serlo, la de configurar el abono de todas las responsabilidades pecuniarias derivadas del delito como una suerte de requisito objetivo para la progresión al tercer grado de los pensados por la comisión de delitos de delitos contra la Administración Pública comprendidos en los Capítulos I y V al IX del Título XIX del Libro II del Código Penal, sino el de hacer posible la ponderación del ánimo elusivo del cumplimiento de tales responsabilidades pecuniarias en relación con la posibilidad de progresión de grado penitenciario.



SEXTA.- Las modificaciones introducidas en el inciso final del artículo 80.3 y del nuevo apartado 4 que el proyecto pretende incorporar a la redacción vigente de estos preceptos de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, revela el carácter meramente declarativo de una habilitación que atribuye al Consejo la posibilidad de especializar secciones de la Audiencia Provincial (redacción propuesta para el artículo 80.3 LOPJ) o de plazas judiciales de la Secciones de los Tribunales de Instancia (redacción propuesta para el artículo 96.4 en conexión con los apartados 1 y 3 del mismo precepto de la LOPJ) en relación con un conjunto de tipos penales (los delitos previstos en los Capítulos I y V a IX del Título XIX del Libro II del Código Penal). Más allá de la eficacia expresiva de ambas normas, la reforma no supone una alteración de la naturaleza y alcance de la competencia del Consejo General del Poder Judicial en materia de especialización, en la que se encontraba implícita la posibilidad de especializar en la clase de asuntos prevista en el anteproyecto.

SÉPTIMA.- La regla contenida en el apartado d) de la redacción proyectada para el artículo 39 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, pretende imponer a toda persona física o jurídica y a los órganos y organismos de cualquier Administración Pública un deber de colaboración con la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que obligue a todos esos sujetos al deber de proporcionar, a requerimiento del regulador, de manera gratuita y en plazo, cuando pueda resultar necesario para la aplicación de esta ley *«La información correspondiente a terceros que pudieran conservar o almacenar, en particular la existente en sistemas informáticos o plataformas digitales»*. El último inciso de la regla precisa, seguidamente, que *«Cuando la naturaleza de la información solicitada lo requiera será necesario obtener previamente la autorización del órgano competente o el consentimiento del propietario de los datos»*. A partir de las consideraciones efectuadas en el cuerpo del informe cabe advertir que esta previsión no cuenta con una regulación en reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

OCTAVA.- En cuanto a la técnica normativa empleada en la redacción del anteproyecto, se realizan diversas observaciones en el cuerpo del presente informe.

Es cuanto ha de informar este Consejo General del Poder Judicial.