



## ● **Alegaciones al Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública**



### **Introducción**

---

La Oficina Antifraude de Cataluña (en adelante, la Oficina) ha tenido conocimiento del trámite de información pública en relación con el anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública a partir de la información publicada en la página web del Ministerio de Hacienda, concretamente a través del punto de acceso para facilitar la participación pública en el procedimiento de elaboración de normas.

La Oficina es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, creada por ley del Parlamento de Cataluña, al que se adscribe; actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones y su finalidad es prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquier otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que conlleven conflicto de interés o el uso en beneficio privado de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público; también asesorar y recomendar medidas contra la corrupción, las prácticas fraudulentas y las conductas que atenten contra la integridad y la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas, así como impulsar todas las medidas que sean pertinentes para lograr la transparencia en la gestión del sector público.

La misión de combatir la corrupción encomendada a esta oficina requiere incluir siempre un enfoque preventivo, de acuerdo con el mandato que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, de 31 de octubre de 2003, dirige a los estados parte, entre los que se encuentra España. La prevención de la corrupción implica prestar atención a aquellos factores que permiten reducir la probabilidad del riesgo, como la transparencia en el sector público o la gestión adecuada de los conflictos de interés.

En este contexto, a la vista del Anteproyecto de ley que se ha sometido a información pública, la Oficina quiere compartir la experiencia de más de quince años en algunos de los ámbitos cubiertos por la iniciativa normativa, con la finalidad de contribuir a clarificar y mejorar algunos aspectos del Anteproyecto.

La iniciativa que ahora se presenta, se plantea como el impulso del Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción, queriendo reafirmar el compromiso en materia de integridad pública y dotando de las herramientas necesarias para reforzar la prevención, identificación y sanción de la corrupción y el fraude. No obstante, el preámbulo señala que esta norma no parte de cero, sino que es el fruto de un proceso de consolidación de políticas públicas de integridad iniciado en 2018, de entre las cuales destacan: la aprobación 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 Plan de Acción por la Democracia.

Como antecedente a estas aportaciones cabe señalar que la Oficina ya realizó en su día alegaciones al Anteproyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que transpone la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativas a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. En relación con la Ley 2/2023, de 20 de febrero, es importante señalar que esta Oficina, de acuerdo con la disposición adicional séptima de la Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas, tiene asignadas las funciones que, de acuerdo con la Ley del Estado 2/2023, de 20 de febrero, corresponden a las instituciones u órganos competentes de las comunidades autónomas.

Asimismo, la Oficina también presentó alegaciones al trámite de información pública del Anteproyecto de Ley de Administración Abierta, que respondía a la tercera medida aprobada en el Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción de 09.07.2025.

Una vez realizadas estas consideraciones previas, se exponen a continuación algunas sugerencias en cuanto al texto del Anteproyecto; empezamos con algunas consideraciones generales para detenernos después en algunos concretos preceptos del anteproyecto siguiendo la sistemática del Anteproyecto.

## **Consideraciones generales**

---

A la vista del documento sometido al trámite de información pública, la Oficina no puede dejar de expresar algunas disfunciones que, por su naturaleza, pueden llegar a tener un impacto en la calidad del texto resultante y en la seguridad jurídica que este debe garantizar.

Nos referiremos, en primer lugar, a la brevedad del plazo que se ha dado a la ciudadanía y también a instituciones con competencias relacionadas con la



materia para analizar el anteproyecto y hacer llegar sus contribuciones; en segundo lugar, a la definición de los títulos competenciales que facultarían al legislador estatal para dictar la norma que ahora nos ocupa; y, en tercer lugar, a la declaración del carácter orgánico de la norma, que se formula en general y prácticamente en relación con la totalidad de la norma sin ninguna justificación adicional ni estudio de detalle.

### **Primera. Sobre el plazo de la información pública**

De acuerdo con la información facilitada en el espacio de participación pública del portal del Ministerio de Hacienda, se fija como fecha de inicio para la presentación de observaciones el día 19.2.2026 y como fecha de cierre el 2.3.2026. El plazo efectivo se concreta, pues, en doce días naturales que queda en **ocho (8) días hábiles**, una vez restados los dos fines de semana que incluye dicho periodo. Por otra parte, el texto que se somete a participación no estuvo disponible hasta el mismo momento de inicio del plazo otorgado.

El artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno prescribe para este trámite un plazo **mínimo de 15 días hábiles**, precisando que dicho plazo puede ser reducido *hasta un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen; así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. De ello deberá dejarse **constancia en la Memoria** del Análisis de Impacto Normativo.*

Pues bien, si acudimos a la Memoria de impacto normativo de este anteproyecto resulta que, contrariamente a lo sucedido, afirma que se otorga un plazo de 15 días hábiles, no conteniendo, pues, justificación alguna sobre la reducción efectiva a simplemente ocho días.

No nos corresponde especular a qué pueda obedecer esta flagrante contradicción, pero sí advertir que incluso de haberse producido la habilitación del plazo de 15 días hábiles prevista en la Memoria, atendido el amplio alcance de la norma proyectada y su manifestado objetivo de vertebrar una respuesta sistemática e integral frente a la corrupción, resultaba claramente insuficiente. Máxime en un ámbito, como es el de la prevención y lucha contra la corrupción en el que la implicación de la ciudadanía y de la sociedad civil, en general, resulta no solo recomendable sino una exigencia ineludible.

Si para una institución, como es la Oficina, especializada en la prevención y lucha contra la corrupción, ya resulta complejo analizar en tan poco tiempo un proyecto de considerables dimensiones y no exento de complejidad técnica, es razonable pensar que en una situación todavía más desfavorable puedan encontrarse los agentes sociales a los que la consulta se dirige en gran medida.

La consecuencia de un trámite así configurado supone vaciar de contenido una auténtica participación de calidad.

Como antecedente ilustrativo, cabe añadir que tampoco la fase previa de consulta pública al actual anteproyecto, tramitada como anteproyecto de *Ley orgánica de implementación del Plan estatal de lucha contra la corrupción* fue



objeto de difusión suficiente, quedando circunscrita a un período de quince días que finalizó el 10.9.2025.

Por ello, ya advertimos en este momento que las aportaciones que realizamos en este documento solo expresan parcialmente algunas de las reflexiones más esenciales sin que ello signifique que no haya otras muchas que convendría incorporar por parte del prelegislador para un mayor acierto en esta regulación; reflexiones que, lamentablemente, dada la brevedad del plazo otorgado no ha sido posible incorporar.

### **Segunda. Sobre la falta de precisión en la determinación de los títulos competenciales que facultarían al legislador estatal para dictar esta norma**

Una de nuestras alegaciones principales va dirigida a poner de manifiesto la falta de precisión, que tiene relevancia constitucional, en la determinación de los títulos competenciales que legitimarían al legislador estatal para dictar esta norma, por la falta de identificación de los preceptos de la norma que se dictarían a partir de cada uno de los títulos competenciales, títulos que se citan de manera conjunta y con ciertas contradicciones en el texto articulado del anteproyecto y en la memoria que lo acompaña.

Así, la disposición final séptima del anteproyecto que ahora se somete a información pública determina textualmente lo siguiente:

“Disposición final séptima. Título competencial.

Esta ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los apartados **6, 8, 13, 14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución Española**, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia en materia de [.../...]

Aquellos artículos que se refieren exclusivamente a entidades estatales y en particular el Título I del Libro segundo de esta Ley se limita a la Administración General del Estado y resto de entidades del sector público estatal.”

La memoria que acompaña al anteproyecto no se pronuncia exactamente en los mismos términos que el texto articulado.

Así, en la pág. 4 se obvia el apartado 8 del art. 149.1 cuando se expone textualmente que:

“Este Anteproyecto se dicta al amparo de lo dispuesto en los apartados **6,13,14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución Española**, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia en materia de [.../...].”

Pero inmediatamente a continuación, en la página 5 y con el mismo título (*adecuación al orden de competencias*) se introduce un nuevo título competencial (art. 149.1.5) y se omiten algunos de los previamente invocados:

“Esta ley se dicta al amparo de la competencia estatal prevista por el artículo **149.1. 5.º, 6.º y 8º** de la Constitución Española que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre Administración de Justicia, sobre legislación



mercantil, penal y penitenciaria; ordenación de los registros e instrumentos públicos.”

Más adelante, se vuelve a la manifestación inicial de la memoria (pág. 40):

“Esta norma se ajusta al orden de distribución de competencias y se aprueba al amparo de lo dispuesto en los apartados **6,13,14 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución Española**, que atribuyen al Estado, respectivamente, la competencia en materia de [.../...].”

Esta disfunción es trascendente desde un punto de vista constitucional, cosa que ya ha puesto de relieve el **Consejo de Estado** en ocasiones anteriores, y precisamente en cuanto a normas relacionadas con la que ahora se proyecta. En el Dictamen a que haremos referencia, el Consejo de Estado puso de manifiesto, al margen de la trascendencia constitucional, la falta de cumplimiento de directrices aprobadas por el mismo órgano que aprobaba el anteproyecto.

Así, en la tramitación previa a la aprobación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, el Consejo de Estado, en el Dictamen emitido sobre el anteproyecto, manifestó, textualmente, lo siguiente (el resaltado es nuestro):

“De acuerdo con la disposición final séptima del anteproyecto, título competencial que ampara la norma anteproyectada es el recogido en "el artículo 149.1 apartados 1.ª, 6.ª, 7ª, 13ª, 18.ª, 23.º de la Constitución Española que atribuye al Estado las competencias exclusivas sobre la regulación de [.../...]". A continuación, precisa esta disposición que "El ámbito de aplicación del título VIII esta ley (sic) se limita a la Administración General del Estado y resto de entidades del sector público estatal". La memoria añade que "el título prevalente a favor del legislador estatal emana del artículo 149.1.1.ª de la Constitución Española".

En línea con lo observado por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y el Ministerio de Política Territorial, entiende el Consejo de Estado que, si bien los títulos competenciales invocados parecen adecuados, el tratamiento de la cuestión competencial en el propio texto y en la memoria que lo acompaña presenta ciertas insuficiencias. En particular, esa identificación de los títulos competenciales en los que se ampara el anteproyecto debería realizarse de forma más precisa y detallada.

Por una parte, en la medida en que el anteproyecto se ampara expresamente en seis títulos competenciales diferentes, resulta indispensable identificar qué artículos de la norma en proyecto se fundamentan en cada uno de ellos, tal y como exigen las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de ministros, de 22 de julio de 2005 (número 42). Esta especificación resulta especialmente importante por el hecho de que algunas de las competencias invocadas lo son para dictar legislación de carácter básico.

Por otra parte, la invocación de la competencia prevista en el artículo 149.1. 1.ª de la Constitución Española exigiría identificar los derechos o deberes



constitucionales cuya igualdad en su ejercicio o cumplimiento se pretenda garantizar.”

Entendemos que estas consideraciones **son perfectamente extrapolables al anteproyecto que ahora nos ocupa** y que, al margen de la relevancia constitucional de esta disfunción, podría verse afectado el principio de seguridad jurídica y con ello, una implementación correcta de la ley por parte de los diferentes actores en ello implicados.

Por otra parte, sería necesaria la clarificación de esta cuestión, también porque, como señalaremos a continuación, encontramos una imprecisión similar en relación con el carácter de ley orgánica de la generalidad de previsiones del anteproyecto (así se declara en la disposición final sexta), y porque se observan en el texto múltiples imprecisiones en cuanto al ámbito competencial en que ha de actuar la autoridad independiente que se crea en el anteproyecto. En relación con esta última cuestión, debería quedar absolutamente claro que las funciones diseñadas para esa autoridad quedan limitadas, en cuanto al ámbito público, al sector público estatal.

### **Tercera. Sobre la generalización del carácter orgánico de los preceptos de la ley.**

Consideramos que la definición de orgánica de la generalidad de la ley, salvo las excepciones a que hace expresa referencia la disposición final sexta, se hace sin justificación suficiente, ni siquiera sucinta. Es decir, que no se justifica suficientemente por qué se declara el carácter orgánico de la generalidad de disposiciones que se incluirán en la futura norma.

Así, la disposición sexta del anteproyecto determina, textualmente, lo siguiente;

“Disposición final sexta. Naturaleza de la ley orgánica.

Esta ley **tiene carácter orgánico, salvo** los siguientes artículos y disposiciones, que tienen carácter de ley ordinaria:

El artículo 11 de modificación del Real Decreto de 22 de agosto de 1885 por el que se publica el Código de Comercio.

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

El artículo 17 de modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

El artículo 50 referido a la modificación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

El artículo 51 de modificación del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.



El artículo 52 de modificación de la Ley Hipotecaria, en su redacción aprobada por Real Decreto de 8 de febrero de 1946.

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

El artículo 54 de modificación de la Ley 10/2010, de 8 de abril, sobre prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo.

El artículo 55 de modificación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

Las disposiciones transitorias cuarta, quinta y sexta.

Las disposiciones finales.”

La memoria que acompaña al proyecto es parca en explicaciones sobre esta cuestión, que también se presenta como muy relevante; la Oficina considera que la justificación expresada en la memoria es poco determinante por genérica y por poco precisa. Así, en la pág. 4, y sin más precisión se afirma de manera general:

“Se trata de una Ley Orgánica en cumplimiento de lo previsto **en el artículo 81** de la Constitución Española 1978.”

Posteriormente, en la pág. 14:

“Así, se cumple el principio de necesidad y eficacia, por cuanto es necesaria la aprobación de una norma con rango de Ley Orgánica, dado que parte de la regulación que se contiene en la norma ha de tener tal rango y ser de obligado cumplimiento.”

Y en la pág. 39 se afirma, entre otros, que la norma requiere de ley orgánica por las normas que son objeto de modificación; no obstante:

- Algunas de las normas objeto de modificación son leyes ordinarias, y precisamente se exceptúan del carácter de orgánicas;
- La declaración del carácter de ley orgánica excede en mucho de las modificaciones de las normas que, efectivamente, son orgánicas.

No se explica en la memoria por qué el carácter de orgánica se debe extender a otras disposiciones de la ley que exceden de la modificación de leyes orgánicas.

Las manifestaciones textuales de la pág. 39 son las siguientes:

“Al afectar a normas con dicho rango, orgánicas y ordinarias, requiere que la norma adquiera la naturaleza de orgánica en cumplimiento del artículo 81 de la Constitución Española.”

“La norma requiere el rango de Ley Orgánica **por las normas que son objeto de modificación**, por lo que respeta lo previsto en el artículo 81 de la Constitución



Española de 1978, el cual prevé que: "1. Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.

2. La aprobación, modificación o derogación de las leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto."

La modificación de preceptos con rango de ley orgánica requiere, evidentemente de ley orgánica, pero, como hemos afirmado con anterioridad, no queda justificado por qué ha de tener carácter orgánico la generalidad de preceptos de la ley, salvo los excepcionados en la disposición final transcrita.

Recordaremos en este punto, de manera muy breve (porque es razonable aventurar que esta observación será formulada por organismos más cualificados en esta materia), que, como recoge nuestra doctrina jurídica, si la reserva de ley orgánica impide a la ley ordinaria regular las materias reservadas a aquella, también sería disconforme con la Constitución que la ley orgánica invadiera materias reservadas a la ley ordinaria; también que la reserva de ley orgánica no puede interpretarse de forma que cualquier materia ajena a dicha reserva, por el hecho de estar incluida en una ley orgánica, haya de gozar definitivamente del efecto de congelación de rango y de la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación (concepción formal que podría producir una petrificación abusiva en el ordenamiento jurídico), pues tal efecto puede y debe ser excluido por la misma ley orgánica.

Las circunstancias anteriores adquieren mayor significación a nuestro juicio, al constatar en el texto del anteproyecto provisiones que, quizás por falta de precisión de los preceptos correspondientes, podrían tener afectación en el ámbito de **competencias** que corresponden a **instituciones autonómicas**.

Así, al margen de que no se define con claridad en preceptos diferenciados cuál es el ámbito subjetivo y territorial en que ejerce sus competencias la Agencia Independiente de Integridad Pública, A.A.I. (en adelante, la Agencia), cosa que se presenta como necesaria a juicio de la Oficina, observamos algunas imprecisiones en la redacción del anteproyecto.

Por ejemplo, a pesar de que del art. 27.1 se desprende claramente que el ámbito de actuación de esta autoridad administrativa independiente se ciñe al sector público estatal, algunos preceptos posteriores podrían generar cierta inseguridad jurídica por una redacción que, tal y como está expresada, se presenta como claramente invasiva de competencias de las autoridades autonómicas por los correspondientes poderes legislativos, en aplicación de las competencias propias constitucional y estatutariamente atribuidas a estas comunidades autónomas. Es por ello, que es del todo necesario delimitar claramente el ámbito subjetivo y territorial en que se proyecta que actúe la Agencia, sin que se puedan generar dudas al respecto.



### Artículo 1. Objeto

La norma de apertura reza de la siguiente manera:

“Constituye el objeto de la presente ley regular los fundamentos de un sistema de integridad pública enfocado en la prevención, detección y lucha contra la corrupción y el fraude en el **sector público**, llevar a cabo el fortalecimiento institucional necesario para la eficacia y eficiencia de las medidas que aquí se adoptan y reformar diversas leyes para implementar el Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción, dotándolo de eficacia normativa y de mecanismos de control y evaluación”.

Es razonable, a falta hasta la fecha presente de una auténtica estrategia nacional contra la corrupción, que el diseño de su arquitectura y gobernanza básicas recaigan sobre el sector público donde los efectos de la corrupción, de producirse, resultan más devastadores para la democracia.

Sin embargo, y como no podía ser de otra manera el texto contiene previsiones directamente dirigidas al sector privado como se desprende del paquete de medidas específicas de transparencia y control en el ámbito empresarial previstas en el Capítulo I del Título II del Libro primero. Lo mismo sucede respecto de las medidas aplicables a los partidos políticos, así como con las medidas previstas para las organizaciones criminales (orientadas a facilitar la recuperación de activos mediante el comiso).

Pues bien, en este punto nuestra recomendación sería explicitar en este precepto, o en la ubicación que sea considerada más idónea, que la norma también tiene como finalidad la adopción de medidas normativas que impliquen en el objetivo al sector privado la interacción del cual con el sector público debe estar revestida de las máximas garantías de integridad. O como opción alternativa, suprimir el inciso y la referencia al sector público.

Puede resultar ilustrativo traer a colación el informe *Lobbying in the 21st century* elaborado por la OECD (2021) expone: “La Recomendación sobre la Integridad Pública [OCDE/LEGAL/0435] también ofrece medidas para fomentar una cultura de integridad en el gobierno y en toda la sociedad (OCDE, 2017[1]). Estas medidas incluyen el establecimiento de normas y procedimientos claros de integridad, la inversión en el liderazgo en materia de integridad, la promoción de un sector público profesional dedicado al interés público y la comunicación y sensibilización sobre las normas y los valores. En cuanto a los grupos de presión y las empresas, la Recomendación sobre la Integridad Pública insta a los países adherentes a promover una cultura de integridad en toda la sociedad, alentando al sector privado a defender los valores de la integridad pública en sus interacciones con el sector público.” (...) “Los Principios de los Grupos de Presión establecen que los grupos de presión y las empresas también tienen la obligación de fomentar una cultura de integridad en el cabildeo y mantener la confianza en la toma de decisiones públicas en sus relaciones con los funcionarios públicos, con otros cabilderos y empresas, y con el público.”

## Artículo 2. Objetivos generales

Respecto de este artículo centraremos nuestras observaciones en algunos de los puntos previstos por el prelegislador.

Así, entre los objetivos generales, el apartado b) contempla “promover el conocimiento y la sensibilización de la ciudadanía en los valores de integridad, fomentando una cultura de rechazo a la corrupción”.

Pues bien, siendo este un objetivo nuclear desde el punto de vista preventivo, puesto que sienta las bases a largo plazo para un entorno social menos complaciente con el fraude y la corrupción, nuestra propuesta se orienta a introducir un segundo inciso que apunte ya el instrumento para alcanzar dicho objetivo: “fomentar el desarrollo de planes de estudio y programas educativos en el marco de la educación reglada en los diferentes niveles educativos (primaria, secundaria, bachillerato, ciclos formativos, y enseñanzas universitarias)”.

Por su parte, el apartado g) contempla la evaluación continua de las políticas públicas y las disposiciones normativas de lucha contra la corrupción.

Esta previsión responde a una exigencia ampliamente constatada a nivel comparado según la cual lo que no se puede medir no se puede evaluar. Para un ejercicio de estas características resultaría imprescindible que en el diseño de la estrategia nacional se incorpore un eje de rendición de cuentas en el que puedan tener cabida tanto la sociedad civil organizada como, muy en particular, las oficinas y agencias autonómicas especializadas en la prevención y lucha contra la corrupción. Su posición institucional de independencia y su amplia experiencia en el diseño e implantación de herramientas de apoyo a la evaluación las hacen especialmente idóneas para ello.

La función asignada a la Agencia de Integridad en el art. 38 c) se circunscribe, con buen criterio, a evaluar el marco estratégico del sector público estatal resultando conveniente que la norma que ahora se ha sometido a información pública también contemple el papel que en este sentido desarrollan, en sus respectivos ámbitos territoriales, las autoridades autonómicas con competencias análogas a las de la Agencia.

## Artículo 3. Ámbito subjetivo

Mediante la redacción propuesta quedarían fuera del ámbito de aplicación de la norma **los órganos constitucionales, los de relevancia constitucional**.

No hemos sabido encontrar justificación alguna a esta omisión. No se trata de un tema menor puesto que la naturaleza y relevancia de estos sujetos deberían jugar un rol destacado de ejemplaridad en la prevención y lucha contra la corrupción.

De hecho, normas con carácter de ley ordinaria que tienen por objeto aspectos estrechamente vinculados a la preservación de la integridad como son la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la más reciente 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, no pasaron por alto estas instituciones.

Podría añadirse, a título meramente ilustrativo, que la cuarta ronda de evaluación del GRECO tuvo por objeto fiscalizar las medidas de prevención de la corrupción adoptadas por España respecto a los miembros del parlamento, integrantes del Poder judicial y fiscales.

## **Segunda. Sobre el Libro Primero. Del sistema de prevención de la corrupción**

### **Consideraciones generales**

Pese a las dificultades que hemos apuntado al inicio de las alegaciones por la extensión de texto y la prudencia que exige armar una crítica constructiva que ayude al prelegislador a mejorar su propuesta, sí podemos concluir que la arquitectura de la gobernanza de integridad que sustenta el anteproyecto resulta reduccionista y algo errática.

Tanto del abordaje que de la integridad se hace en los capítulos I y II del Título I del Libro Primero, como de lo previsto sobre la gobernanza de la integridad pública en el sector público estatal en el Título II del Libro Segundo, parece desprenderse una concepción no holística de la integridad institucional centrada fundamentalmente en el control interno (comités, comisión, Consejo de cooperación) y en la identificación análisis y gestión de riesgos (procedimientos de diligencia debida a cargo subsecretarios en ministerios).

A juicio de la Oficina, concentrar la integridad institucional en estos dos aspectos olvida los otros dos ejes esenciales de todo sistema de integridad institucional: a) la cultura ética organizativa y b) la profesionalidad en la gestión de la institución para alcanzar los fines que justificaron su creación.

Volveremos sobre este aspecto más adelante al analizar la gobernanza de la integridad pública en el sector público estatal en el Título II del Libro Segundo.

En este punto nos limitaremos a sugerir un cambio terminológico consistente en abandonar la expresión "procedimientos de diligencia debida" y adoptar la terminología de sistema de integridad institucional, con el que debería contar todo sujeto obligado por la ley.

Varios son los argumentos para ello:

1. La concepción reduccionista a un solo eje de la integridad institucional (el de la prevención y el control interno) determina este sesgo terminológico que, importando de la tradición anglosajona en el ámbito del cumplimiento normativo de las empresas, obedece más bien a una lógica meramente defensiva basada en el mero cómputo de medidas

verificables (DACI, acreditación formación, procedimientos). La integridad pública no puede ser meramente defensiva.

2. Ni los antecedentes en que el Gobierno fundamentó el Plan Estatal de Lucha Contra la Corrupción, ni la experiencia del propio SIAGE utilizan dicha expresión. Tampoco lo hacen los organismos internacionales involucrados en la prevención y lucha contra la corrupción.
3. A lo anterior cabe añadir que la noción utilizada parece redundante si se predica de los poderes públicos y las administraciones que, por mandato constitucional, actúan con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

## **Título I. Medidas generales de prevención del fraude y la corrupción**

### **Capítulo I. Consolidación de una cultura de integridad**

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

El artículo 4 establece que cada Administración Pública impulsará un marco estratégico de integridad y lucha contra la corrupción que se actualizará y evaluará periódicamente. Consideramos más adecuado prever que sea cada Comunidad Autónoma (a través de sus Agencias anticorrupción o de los organismos que tengan establecidos), y no cada Administración Pública, las que deban impulsar estos marcos estratégicos, en sus respectivos territorios.,

#### **Artículo 5. Encuesta sobre la percepción de la corrupción.**

El artículo 5 prevé que, con carácter anual, el Centro de Investigaciones Sociológicas, en colaboración con el Foro de Gobierno Abierto, programará, diseñará y desarrollará una encuesta que permita elaborar un estudio sobre percepción social de la corrupción. Se valora positivamente esta medida, que permitirá obtener datos que, a partir de un diagnóstico mejor sobre la tipología de la corrupción y sobre las barreras o frenos que experimenta la ciudadanía para involucrarse activamente, orienten las políticas públicas de lucha contra la corrupción y fomento de la integridad, así como facilitar la actualización periódica del marco estratégico de integridad. No obstante, sería deseable, en este sentido, que se tuvieran en consideración los precedentes de encuestas que, con dicho propósito, efectúan los órganos competentes de las CCAA en sus respectivos ámbitos de actuación. La Oficina Antifraude de Catalunya dispone de una serie ininterrumpida desde 2010, realizada con el apoyo técnico del *Centre de Estudis d'Opinió (CEO)*.

Se sugiere añadir que, más allá de determinar que los resultados del estudio se presentarán ante las Cortes Generales, se determine la difusión y publicación de los resultados a través del Portal de Transparencia y de campañas de sensibilización y concienciación dirigidas a la ciudadanía.

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

Se propone modificar el título del artículo para hablar de "acciones institucionales". Estas incluirán tanto la **formación de servidores públicos** como las **campañas internas y externas de sensibilización y concienciación**.

En este sentido, se sugiere estructurar este artículo en dos puntos:

1. Por un lado, se fomentará la formación de los servidores públicos del sector público estatal, en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción prestando especial atención a la incorporación de la perspectiva del riesgo para la integridad en el ejercicio de las funciones públicas.
2. Por otro lado, se desarrollará, con carácter anual en el caso del sector público estatal, una campaña institucional de sensibilización, prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, con el fin de generar conciencia sobre el problema de la corrupción en la vida pública y sus efectos concretos sobre los derechos de las personas, la economía, la gestión y asignación de los recursos de la Hacienda Pública y la confianza ciudadana, así como con el fin de favorecer un mayor conocimiento de los mecanismos de prevención, alerta y denuncia.

## **Capítulo II. Medidas en materia de integridad**

### **Artículo 7. Medidas generales y ámbito de aplicación.**

En relación con el apartado 1 de este artículo, cabe señalar que también sería necesario que los mapas de riesgos identificaran los riesgos inherentes al ejercicio de las funciones públicas de cada organización. De forma que el segundo párrafo del apartado 1 se modificara en los siguientes términos:

"En los mapas de riesgos, además de los riesgos inherentes al ejercicio de las funciones públicas de cada organización, se deberán identificar específicamente los riesgos asociados a la gestión indirecta o externalizada de servicios públicos esenciales, atendiendo a su relevancia para el interés general y al impacto de su adecuada prestación. (...)"

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

Sobre la inadecuación de la terminología empleada en el título de precepto nos remitimos a lo expresado en las anteriores consideraciones generales.

Se sugiere que en el apartado 3.d) del artículo 8 se modifique la referencia a "prevención de conflictos de intereses" por "gestión de conflictos de interés". La gestión de conflictos de interés incluye medidas de identificación, tratamiento y garantía de los conflictos de interés.

De otro lado, la Oficina opta por usar el término "**conflictos de interés**" en lugar de "**conflictos de intereses**" para enfatizar que no hay una contraposición entre intereses públicos y privados, sino una confrontación entre el deber profesional del servidor público y su interés particular. Los conflictos de interés son situaciones coyunturales que se producen cuando la persona se encuentra en la



situación de ofrecer su juicio o discernimiento profesional, de acuerdo con su deber profesional, y tiene intereses particulares que podrían interferir o parecer que interfieren en su imparcialidad. Este último concepto es aplicable en todos los artículos donde aparece "**conflictos de intereses**".

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

En relación con el artículo 9, se sugieren las cuestiones siguientes:

- Establecer un plazo de aprobación, desde la entrada en vigor.
- Cuando se habla de evaluación de riesgos (9b), valorar tanto la *probabilidad (frecuencia previsible)*, como la *gravedad (impacto si llegaran a materializarse)*.
- En las medidas contingentes (9d) añadir el objetivo de estas: actúan sobre una eventual materialización de los riesgos con el objetivo de detectar indicios de forma rápida y responder de forma sistemática y proporcional).
- En la previsión de una revisión bienal, más allá de las medidas de mitigación ya previstas en el texto, revisar también la vigencia de los riesgos identificados y actualizarlos si se considera necesario. Además, proponemos una revisión *ad hoc* en caso de indicios de corrupción o fraude, o de cambios en los procedimientos internos o estructuras de personal.

### **Título II. Medidas específicas de prevención del fraude y la corrupción**

#### **Capítulo I. Transparencia y control en el ámbito empresarial**

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

El artículo 13, a su vez, despliega este nuevo modelo mediante una modificación extensa del texto refundido de la Ley de sociedades de capital, en particular de los artículos 13.1, 34, 104, 105, 106 y concordantes, y atribuye a la inscripción registral de las transmisiones y gravámenes de participaciones carácter constitutivo, hasta el punto de que solo puede ser reconocido como socio quien conste como titular inscrito.

Estas previsiones se ven reforzadas por el hecho que el nuevo régimen proyectado incorpora consecuencias especialmente intensas. Por un lado, se prevé que nadie pueda ejercer derechos como socio si, teniendo la condición de titular real conforme a la normativa de prevención del blanqueo de capitales, no consta inscrito como tal en el Registro Mercantil. Por otro lado, las disposiciones transitorias imponen a las sociedades limitadas ya existentes la obligación de remitir, en el plazo de un año, una certificación actualizada de titularidades y derechos reales; el incumplimiento determina el cierre registral mientras persista la situación y, si esta se mantiene durante diez años consecutivos, la disolución de pleno derecho de la sociedad.



## Capítulo II. Medidas en el ámbito de la contratación pública

Uno de los ámbitos de gestión pública que ha merecido más atención en la gestión de los riesgos para la integridad que lleva inherentes es la contratación del sector público.

Ya en marzo de 2018, la Oficina, con ocasión de presentar un estudio inédito en España que abordase de manera global los riesgos asociados a la contratación, decía:

“El ingente volumen de recursos destinado a la contratación pública, así como las perniciosas repercusiones de la corrupción, el fraude y otras irregularidades sobre la buena gobernanza de un país, han convertido la lucha para fomentar la integridad en la contratación en una de las prioridades de la Unión Europea. En los últimos ocho años, la creciente preocupación por la corrupción se ha advertido en el tono del discurso europeo, que ha evolucionado de la recomendación para que los Estados miembros actuasen de forma decidida en esta materia hasta la fijación de directrices y obligaciones claras que estos debían transponer e implantar en sus ordenamientos. En este sentido, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público ha regulado nuevas obligaciones para los órganos de contratación, ahora responsables de prevenir los riesgos de corrupción, fraude y otras irregularidades en la gestión de la compra pública, y detectar y responder a las prácticas que materializan estos riesgos.

*La Oficina se dirige a los servidores públicos que impulsan, gestionan o supervisan la contratación de suministros, servicios u obras públicas para presentarles el proyecto «Riesgos para la integridad en la contratación pública». Este es el primero de una serie de Documentos de trabajo con el que se inicia la publicación de los resultados preliminares de la fase de diagnosis de este proyecto. El objetivo es debatir y enriquecer el análisis de la Oficina Antifraude con las aportaciones de las personas que deben contribuir a hacer efectivas las obligaciones de prevención de los órganos de contratación”.*

Con posterioridad, han sido diversas las herramientas publicadas para ir analizando y entendiendo una completa cartografía de riesgos que identifique los mismos en atención a su naturaleza y al momento en que se producen.

Se puede consultar este proyecto en el enlace siguiente de nuestro web institucional: <https://www.antifrau.cat/es/prevencion/areas-estudio/contratacion-publica>

El conocimiento alcanzado y compartido en el estudio especializado así como las herramientas de gestión diseñadas para ayudar a los servidores públicos, si bien en buena medida se dirigen a las personas gestoras que intervienen en cualquiera de las fases del ciclo de contratación, toda iniciativa legislativa, que se proponga regular en este ámbito haría bien en tomar en consideración los aspectos que la Oficina trata desde un enfoque que supera la mera lógica del cumplimiento para adentrarse en la visión preventiva de gestión de riesgos.

En este capítulo, pues, nos remitimos a los trabajos previos de la Oficina y nos limitaremos a apuntar alguna recomendación muy concreta.



**Artículo 17. Modificación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.**

En relación con el apartado cuarto, se propone la siguiente redacción del apartado 4 del artículo 63:

“4. La publicación de la información relativa a los contratos menores deberá realizarse al menos trimestralmente, debiendo introducirse la información de cada contrato individualmente o de forma masiva en la forma que se determine por Orden de la persona titular del Ministerio de Hacienda, empleando formatos abiertos y reutilizables, que permitan el tratamiento conjunto de los contratos de todos los órganos de contratación de cada Plataforma. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, el Vocabulario Común de Contratos Públicos, el número de ofertas recibidas y la motivación de la adjudicación, **y el número total de contratos menores adjudicados al mismo contratista en los cuatro últimos trimestres.** (...)”

Esta información puede ser relevante para identificar la reiteración de contratos menores al mismo contratista que conllevaría un alto riesgo de fraccionamiento ilícito del contrato (art. 99.2 LCSP), lo que implicaría la elusión de procedimientos de licitación pública más transparentes y competitivos.

### **Capítulo III. Régimen aplicable a los partidos políticos**

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

El artículo 18 modifica la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, mediante la adición de un nuevo artículo 126.4 y la modificación del artículo 127.4, con un nuevo artículo 127.5. Por un lado, se impone la publicación en la página web del partido político de las aportaciones de fondos inmediatamente después de su ingreso a la cuenta corriente correspondiente. De la otra, se amplían los supuestos de pérdida de subvenciones cuando en los órganos directivos, grupos parlamentarios o políticos o listas electorales se incluyan o mantengan personas condenadas, aunque la sentencia no sea firme, por determinados delitos, entre los cuales los delitos contra la Administración pública.

En este punto, se aprecia una carencia de correspondencia clara entre el preámbulo y el articulado. El preámbulo expone que la reforma se concreta, entre otros de otras medidas, en la reducción del umbral de publicación de donaciones individualizadas y en la fijación de un plazo de publicación de un mes desde su recepción. Sin embargo, el nuevo artículo 126.4 proyectado no establece este plazo de un mes, sino que exige la publicación inmediatamente después del ingreso. Esta divergencia no es menor, puesto que afecta directamente el alcance temporal de la obligación de transparencia y, por lo tanto, convendría armonizar el contenido del preámbulo con la redacción del



artículo o, cuando menos, explicitar mejor que se trata de regímenes diferenciados.

Así mismo, la nueva redacción del artículo 127.4 LOREG presenta una intensidad material relevante, puesto que proyecta la pérdida de subvenciones sobre supuestos vinculados a condenas no firmes y en un catálogo amplio de delitos. A pesar de que el preámbulo alude expresamente a la extensión de este régimen a los delitos contra la Administración pública, la justificación no desarrolla con el mismo grado de detalle el alcance completo de la medida ni su incidencia sobre el régimen de subvenciones electorales, de forma que sería conveniente reforzar la motivación y concretar mejor su presupuesto de aplicación.

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

El artículo 19 modifica la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos, en particular los artículos 5, 14, 16.1, 17 y 17 bis, así como determinadas disposiciones adicionales. Entre las principales novedades, se establece la obligación de publicar, en el plazo de un mes desde la aceptación, todas las donaciones superiores a 2.500 euros y, en todo caso, las de bienes inmuebles; se impone una auditoría externa e independiente a todos los partidos que hayan percibido subvenciones o fondos públicos superiores a 50.000 euros; y se endurece el régimen de infracciones y sanciones, incluyendo expresamente el incumplimiento de las obligaciones de publicidad y la presentación de cuentas sin la auditoría exigida.

El preámbulo del Anteproyecto ya identifica de manera expés las tres líneas esenciales de la reforma: la auditoría externa por encima del umbral de 50.000 euros, la reducción del umbral de publicación de donaciones de 25.000 a 2.500 euros y el plazo de un mes para esta publicación. No queda claro, pero la relación entre la auditoría externa y la función fiscalizadora que continúa correspondiendo al Tribunal de Cuentas; y, la diferencia entre este régimen general de publicación de donaciones y el régimen, más intenso, previsto en el artículo 18 para las aportaciones de carácter electoral, el preámbulo de la norma no refleja esta diferencia con suficiente nitidez.

### **Título III. Innovación tecnológica para prevenir, identificar y actuar contra el fraude y la corrupción**

El Título III del Libro Primero del anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública (en adelante: LOIP), bajo el título *Innovación tecnológica para prevenir, identificar y actuar contra el fraude y la corrupción*, viene a generalizar, si bien sólo en cierta limitada medida como seguidamente veremos, el uso de las herramientas tecnológicas —principalmente de análisis masivo de datos con, eventualmente, mecanismos de aprendizaje automático e inteligencia artificial— para la prevención y detección temprana de, y, subsiguientemente, la identificación y reacción frente a situaciones de fraude y/o corrupción.

Valoramos positivamente esta iniciativa que se sitúa en línea con múltiples posicionamientos de diversas instancias internacionales de referencia en materia de integridad y lucha contra el fraude y la corrupción.



En este sentido, el documento *Analytics for Integrity: Data-Driven Approaches for Enhancing Corruption and Fraud Risk Assessments*, publicado por la OCDE en marzo de 2019<sup>1</sup>, ya recoge numerosas buenas prácticas y referencias al aprovechamiento de los datos abiertos y a la utilización de técnicas de *big data* (explotación de grandes volúmenes de datos) y de análisis de datos para detectar y evaluar los riesgos de fraude y de corrupción.

Estas conclusiones se reafirman y refuerzan en otro documento, mucho más reciente, también de la OCDE: el estudio núm. 83 de la serie *Working papers on public governance*, titulat: *Using digital technology to strengthen oversight of public procurement in Portugal*, publicado en junio de 2025<sup>2</sup>. Si bien centrado principalmente en un caso de estudio concreto —el uso de analítica de datos y herramientas de aprendizaje automático por el Tribunal de Contas de Portugal—, el documento hace igualmente referencia a otros casos presentados como buenas prácticas en este ámbito —a los órganos de control externo de la contratación pública de Bélgica; al Servicio de Investigaciones Especiales, órgano anticorrupción de Lituania; o a las 9 instituciones regionales de auditoría (*Landesrechnungshof*) de Austria—.

Como puede verse, las medidas que el anteproyecto de LOIP, en el comentado Título III de su Libro Primero, pretende generalizar a los principales ámbitos de la actividad pública, vienen siendo preconizadas por las instituciones internacionales de referencia desde hace más de un lustro.

Por otra parte, y centrándonos en la medida más concreta que se prevé en este apartado, cual es la generalización al conjunto de la contratación pública y de los procedimientos de otorgamiento de subvenciones del ámbito estatal del uso de la herramienta informática de minería de datos residenciada en la AEAT creada por y prevista y regulada en la disp. ad. 112ª de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 (en adelante: MINERVA, del nombre que le atribuyó la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, que desarrolló aquella disposición legal), hasta ahora de uso exclusivamente en contrataciones y subvenciones del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), esta Oficina Antifraude no puede dejar de saludar y congratularse de esta medida, que hemos venido preconizando desde la creación del PRTR, señalando la paradoja inherente al hecho que, por lo que a diligencia en la prevención del fraude y la corrupción se refiere, aquellos contratos y subvenciones financiados con fondos de la UE resultasen a la postre de mejor derecho que aquellos otros —numéricamente mucho más numerosos— financiados por las haciendas estatal, autonómicas y locales.

Dicho esto, no podemos tampoco dejar de señalar que tanto en lo genérico y general —cfr. arts. 20 y 22— como en lo más concreto y particular —la

---

<sup>1</sup> Accesible en la web oficial de la OCDE (el 26/02/2026) —en inglés; la traducción de las citas es nuestra— en la URL: [https://www.oecd.org/en/publications/analytics-for-integrity\\_b354a27e-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/analytics-for-integrity_b354a27e-en.html).

<sup>2</sup> Accesible en la web oficial de la OCDE (el 26/02/2026) —de nuevo en inglés; traducción de las citas es nuestra— en la URL: [https://www.oecd.org/en/publications/using-digital-technology-to-strengthen-oversight-of-public-procurement-in-portugal\\_43add03b-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/using-digital-technology-to-strengthen-oversight-of-public-procurement-in-portugal_43add03b-en.html).



generalización del uso de MINERVA más allá de la contratación y subvenciones del PRTR del art. 23—, adolece, en los términos en que se formula en el anteproyecto, de algunas limitaciones muy significativas que impiden muy seriamente que se desarrollen plenamente todas sus potencialidades.

Apreciamos limitaciones en dos grandes ámbitos: el funcional y el territorial.

Funcionalmente, a pesar del mandato del art. 20 del anteproyecto, que se refiere, con un alcance totalmente abierto y general al «uso generalizado de herramientas, sistemas y metodologías digitales, incluida la inteligencia artificial y algoritmos predictivos que avancen en la lucha contra la corrupción y prevención del fraude», lo cierto es que tan amplia previsión únicamente se concreta, en las disposiciones siguientes —en los arts. 23, 24 y 25 del anteproyecto— en tres medidas que van muy poco más allá de lo ya existente: la generalización del uso de MINERVA a todas las contrataciones y subvenciones; la digitalización de los procedimientos de gasto público; y la garantía de cumplimiento de la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS).

Pero es que, desde la perspectiva de la organización territorial del Estado, aquellas tres medidas únicamente se proyectan sobre el sector público estatal, sin que, *a priori*, parezca que se prevea la posibilidad de extender ni tan siquiera la primera de aquellas medidas a los ámbitos autonómicos y local, lo que no deja de ser paradójico, por cuanto en estos momentos MINERVA es efectivamente usado tanto por administraciones o entidades de los sectores públicos autonómicos y locales, cuando gestionan fondos del PRTR...

Es más, volviendo a la perspectiva funcional, y más específicamente a los ámbitos de riesgo sobre los que se proyectan las medidas previstas, al margen del ya citado mandato genérico del artículo 20 —que de tan amplio y omnicompetitivo no contiene concreción alguna; ¿acaso significa eso que da cobertura a cualquiera?—, las medidas concretas del artículo 23 inciden limitadamente en la detección de los conflictos de intereses en los ámbitos de la contratación pública, las subvenciones y el acceso al empleo público.

Y lo cierto es que la taxonomía de los supuestos de fraude y corrupción no se agota en los conflictos de interés; es infinitamente más rica y diversa. Ciñéndonos a la contratación pública —acaso el ámbito en que más se han desarrollado análisis y metodologías de prevención y reacción frente a la corrupción—, parece obvio que la detección proactiva de potenciales conflictos de interés no permite detectar ni reaccionar frente a la colusión entre licitadores —con o sin conocimientos y consentimiento del órgano contratante—, ni frente al fraccionamiento de contratos, ni frente a las prácticas de favoritismo en las licitaciones, por citar unos pocos ejemplos. Tanto la analítica de datos como las herramientas de inteligencia artificial ofrecen ingentes posibilidades de detección proactiva, prevención y reacción en tiempo real ante aquellos y otros muchos supuestos de fraude y corrupción.



Consideramos pues necesario y basándonos en nuestra experiencia <sup>3</sup>, ampliar significativamente el alcance de las previsiones de este título del anteproyecto, con el fin, ya apuntado, de permitir que las inmensas potencialidades que hoy en día ofrecen las herramientas tecnológicas digitales y la inteligencia artificial puedan ser desplegadas plenamente en el crítico ámbito de la integridad y la lucha contra el fraude y la corrupción, tanto por la Agencia independiente de integridad pública como por las Agencias autonómicas equivalentes ya existentes y/o organismos competentes en este ámbito.

## Capítulo I. Medidas generales

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

Se valora especialmente el que el mandato que contiene vaya dirigido a «Todas las administraciones públicas y entidades del sector público institucional». Una interpretación sistemática de este precepto en relación con el art. 3.1, .3 y .4 del anteproyecto lleva a entender dirigido el mandato igualmente a los sectores públicos autonómicos y locales —administraciones y entidades vinculadas o dependientes, etc.—.

No obstante, en la línea que acaba de apuntarse en las anteriores consideraciones generales, recomendaríamos concretar mínimamente el mandato tan amplio y abierto de este precepto, introduciendo algunas concreciones o, cuanto menos, estableciendo un marco general o unos ejes de actuación algo más detallados. En este sentido, se propone la adición al precepto de seis apartados, numerados del 2 al 7 —el párrafo único del mismo pasaría pues a ser el apartado 1— con la siguiente redacción —las referencias a «autoridades autonómicas equivalentes» a la Agencia Independiente de Integridad Pública, A.A.I. (cfr. comentario al siguiente art. 21 del anteproyecto) proviene del art. 26.4, a fin de mantener una plena coherencia nominativa—:

*2. A fin de dar cumplimiento al mandato del apartado 1 anterior, la Agencia Independiente de Integridad Pública, A.A.I. prevista y regulada en el Título I del Libro Segundo, las autoridades autonómicas equivalentes y los demás sujetos responsables en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, desarrollarán y pondrán en servicio sistemas automatizados de recopilación y tratamiento de datos así como sistemas de alerta temprana basados en el análisis de datos y en herramientas de inteligencia artificial, de acuerdo con las disposiciones de los siguientes apartados.*

*3. Los sistemas de recopilación y tratamiento de datos consisten en conjuntos de bases de datos que incorporan todos aquellos datos, obtenidos de cualesquiera de las fuentes enumeradas en el siguiente*

---

<sup>3</sup> En noviembre de 2020 se aprobó la *Memoria inicial de la estrategia de inteligencia basada en análisis de datos de la Oficina Antifraude de Cataluña*. El objeto de aquella memoria era facilitar a la Dirección de la Oficina información de contexto, establecer las bases y formular propuestas concretas para el diseño inicial de una estrategia de inteligencia basada en el análisis de datos (*data-driven intelligence*) de la Oficina Antifraude de Cataluña. Desde entonces, dicha estrategia de se ha venido implementando por una unidad dedicada dando lugar a diversos desarrollos presentados y reconocidos en diversas instancias tanto nacionales como internacionales.

*apartado 5, que sean pertinentes, relevantes y necesarios para la detección proactiva, prevención e identificación de y reacción frente a irregularidades, malas prácticas, fraude y corrupción.*

*4. Los sistemas de alerta temprana consistirán en herramientas y mecanismos que permitan la detección proactiva, concluyente o indiciaria, con carácter preventivo, de posibles irregularidades o malas prácticas administrativas, o de posibles casos concretos de fraude o corrupción, mediante el análisis de los datos disponibles atendiendo a los factores de riesgo susceptibles de originarlos.*

*5. Los datos recopilados y utilizados podrán obtenerse de las fuentes siguientes:*

- a) Los datos generados y custodiados por diferentes órganos del sector público a que se refiere el siguiente artículo 21, incluidos los datos abiertos, disponibles en cualesquiera portales de datos abiertos y de transparencia del sector público.*
- b) Las bases de datos o fuentes de información creadas y gestionadas por entidades privadas, ofertas al público siempre que los datos y la información que se encuentren hayan sido obtenidas lícitamente y con estricto cumplimiento del marco legal regulador de la protección de datos y cualesquier disposiciones legales aplicables. El acceso a estas bases de datos o fuentes de información podrá instrumentarse, si procede, mediante los oportunos contratos o convenios.*
- c) Los datos extraídos automatizadamente de diarios y publicaciones oficiales.*
- d) Los datos o informaciones publicadas en redes sociales o en Internet que hayan sido hechas manifiestamente públicas de manera voluntaria por las personas a las cuales se refieren, lo que exigirá que den, cumulativamente, las condiciones siguientes:
  - i. que los espacios donde se publiquen tengan la condición de abiertos y no estén protegidos por el derecho a la intimidad o el secreto de las comunicaciones;*
  - ii. en el caso de redes sociales, que se trate de páginas indexables por los motores de búsqueda, espacios abiertos a todos los miembros de la red, redes sociales abiertas o redes que, por su naturaleza profesional, empresarial o análoga, permitan entender inequívocamente excluida toda expectativa legítima de privacidad por parte de los usuarios; y*
  - iii. que en ningún caso se acceda a datos de terceras personas vinculadas a las que han publicado los datos o información.**

*6. Los sistemas de recopilación y tratamiento de datos y los sistemas de alerta temprana contarán en cualquier caso con los mecanismos adecuados para garantizar la seguridad de los datos e información que en los mismos se encuentren.*

*Tales mecanismos de seguridad serán revisados periódicamente para verificar el cumplimiento de las políticas de seguridad, de los*

*procedimientos operativos y de los requisitos derivados del marco normativo sobre protección de datos personales.*

*Los sistemas garantizarán el control de acceso a los datos y a la información mediante mecanismos que permitan la identificación, autenticación y autorización de las personas usuarias, permitiendo o limitando el acceso en función de los derechos asociados a sus perfiles, y que guarden un registro de los accesos realizados a efectos de consulta y de gestión de la trazabilidad de los datos.*

*7. En ningún caso y bajo ningún concepto los datos e informaciones de los sistemas de recopilación y tratamiento de datos y de los sistemas de alerta temprana se podrán hacer públicos, excepto previa anonimización y siempre en cumplimiento de funciones propias de la Agencia Independientes de Integridad Pública, A.A.I. prevista y regulada en el Título I del Libro Segundo, las autoridades autonómicas equivalentes y los demás sujetos responsables en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.*

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

De nuevo, valoramos positivamente la previsión general del apartado 1 del precepto, que establece un principio general de compartición de datos del sector público al servicio del fomento de la integridad y la prevención y reacción frente al fraude y la corrupción.

Este principio parece proyectarse tanto sobre la Agencia Independiente de Integridad Pública —prevista y regulada en el Título I del Libro Segundo— como sobre «los demás sujetos responsables en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción».

Dada la existencia en nuestro país de diversas instituciones autonómicas cuya misión y funciones y, por ende, su ámbito funcional de actuación, son precisamente la «prevención y la lucha contra el fraude y la corrupción» — además, obviamente, de esta Oficina Antifraude de Catalunya, se cuentan la Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de Navarra y la Agencia Valenciana Antifraude— recomendaríamos concretar la referencia, acaso demasiado genérica e inconcreta —«demás sujetos responsables»—.

En este sentido se propone la adición de un segundo párrafo al primer apartado del precepto con la siguiente redacción —la referencia a «autoridades autonómicas equivalentes» proviene del art. 26.4 del anteproyecto, a fin de mantener una plena coherencia nominativa—:

En particular, podrán participar en el uso y compartición de datos previsto en el párrafo anterior las autoridades autonómicas equivalentes a la Agencia Independientes de Integridad Pública, A.A.I. prevista y regulada en el Título I del Libro Segundo, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y para los fines que les sean propios de conformidad con sus correspondientes normativas.

Por lo que al apartado 2 de este precepto se refiere, que concreta el marco técnico y normativo en el que ha de producirse ese uso y compartición de los datos, debemos incidir en el último inciso, que establece —como no puede ser de otra manera— el sometimiento de tal uso y compartición de datos y, consecuentemente, los procesos de comunicación y tratamiento de los datos a las previsiones y principios del RGPD y de la LOPDPGDD.

No se cuestiona el sometimiento de la comunicación y tratamiento de los datos, cuando sean personales y, por lo tanto, caigan en el ámbito de aplicación del RGPD y de la LOPDPGDD, de dichos marcos normativos —principios generales y previsiones concretas—. Pero la experiencia ha demostrado que dicho marco normativo se erige a menudo en obstáculo jurídico significativo o cuanto menos rémora para el desarrollo pleno de las potencialidades de la analítica de datos y las herramientas de inteligencia artificial, siendo así que el propio RGPD y la LOPDPGDD permiten habilitaciones normativas específicas que, siempre dentro del respeto de los principios generales que establecen, remuevan tales obstáculos y den mayor seguridad jurídica.

Por otra parte, no sólo serán de aplicación en el ámbito que nos ocupa las previsiones del RGPD y la LOPDPGDD, sino igualmente las del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

Por ello, se propone la **modificación de la última frase del apartado 2** por los párrafos con la siguiente redacción:

En todo caso, los datos de carácter personal, definidos conforme al artículo 4 1) del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos), serán siempre recopilados y tratados con estricto respecto de los principios de licitud, lealtad y transparencia, adecuación, pertinencia y minimización de datos, exactitud y actualización, limitación temporal, con garantía de seguridad y exclusivamente para finalidades directamente relacionadas con la misión y las funciones de la Agencia Independientes de Integridad Pública, A.A.I., de las autoridades autonómicas equivalentes y demás sujetos responsables en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, de conformidad con el que dispone el artículo 5 y concordantes del Reglamento general de protección de datos.

En ningún caso se recopilarán ni se tratarán datos de categorías especiales previstos en el artículo 9 del Reglamento general de protección de datos.

El plazo máximo de conservación de datos de carácter personal será de 20 años.

De acuerdo con el artículo 6.1 e) del Reglamento general de protección de datos, el tratamiento de datos de carácter personal previsto en el presente título es necesario para el cumplimiento de las misiones, realizadas en interés público y en el ejercicio de los poderes públicos que otorgan las leyes correspondientes, de la Agencia Independientes de Integridad Pública, A.A.I., de las autoridades autonómicas equivalentes y demás sujetos responsables en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción.



De acuerdo con el artículo 23 del Reglamento general de protección de datos, se podrán limitar los derechos de acceso, rectificación y supresión cuando su ejercicio tenga por finalidad obstaculizar la realización de la misión y las funciones de la Agencia Independientes de Integridad Pública, A.A.I., de las autoridades autonómicas equivalentes y demás sujetos responsables en materia de prevención y lucha contra el fraude y la corrupción, cuando su ejercicio comporte una limitación directa de su capacidad de actuación preventiva o cuando el afectado sea objeto de actuaciones inspectoras o de investigación.

De conformidad con el Reglamento general de protección de datos, el ejercicio de los derechos de limitación, portabilidad y oposición queda excluido al tratarse de un tratamiento para el cumplimiento de una misión de interés público y el ejercicio de poderes públicos.

Asimismo, el desarrollo y uso de herramientas de inteligencia artificial quedará sujetos a los principios y disposiciones del Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.

## **Capítulo II. Medidas sectoriales**

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

Cabe hacer respecto de este precepto la misma observación y propuesta que respecto del art. 21.1 del anteproyecto y, por lo tanto, se propone la adición de un segundo párrafo con la siguiente redacción:

*En particular, podrán hacer uso de las capacidades de la plataforma soberana de Inteligencia Artificial las autoridades autonómicas equivalentes a la Agencia Independientes de Integridad Pública, A.A.I., dentro del ámbito de sus respectivas competencias y para los fines que les sean propios de conformidad con sus correspondientes normativas.*

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

Como ya hemos indicado en las consideraciones generales del Título III, este precepto generaliza el uso de MINERVA expandiéndolo en diversas direcciones:

- a. por un lado, se prevé —apartado 1 del precepto— su uso para el control de los conflictos de interés no sólo en aquellos procedimientos de gastos financiados con fondos NGEU, en el marco del PRTR, sino con carácter general;
- b. por otra parte, se amplía el ámbito funcional del control de los conflictos de interés no sólo a la contratación y a las subvenciones —como viene ocurriendo en el ámbito del PRTR—, sino que se extiende a los procedimientos de acceso al empleo público.



Sin embargo, un análisis pormenorizado del precepto pone de manifiesto significativas limitaciones:

- a. esta ampliación del uso de MINERVA únicamente se impone al sector público estatal, quedando en principio fuera de ella tanto los sectores públicos autonómicos como locales; y
- b. por otra parte, la ampliación del control de los conflictos de interés a los procedimientos de acceso al empleo público, a pesar del título del precepto en que se prevé, no parece hacerse mediante la herramienta MINERVA de minería de datos

Lo primero queda claramente explicitado tanto el título del precepto: «Control del conflicto de interés mediante herramientas informáticas *en el sector público estatal*», como en el primer párrafo del apartado 1: «... resultará de aplicación también en los procedimientos de gasto *del sector público estatal*...».

En cuanto a lo segundo, se desprende de las previsiones de los apartados 2 c) y 4 del precepto: este último precisa que «El análisis automatizado del conflicto de interés regulado en el apartado c) del número 2 de este artículo [que es el referido a los procedimientos de recursos humanos de acceso al empleo público] se llevará a cabo por la Inspección de Servicios de cada Departamento en el ejercicio de sus funciones», sin mención alguna a la herramienta MINERVA.

Sin embargo lo cierto es que la mecánica de dicha herramienta, tal y como viene descrita y regulada en la Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, —en apretada síntesis: introducción por el servicio gestor de la identidad de las personas que participan, en el ente público, en el procedimiento y de las personas que se postulan (*mutatis mutandi* respecto de los procedimientos de contratación: los licitadores), cruce de datos automatizado en el sistema y generación de alertas cuando se detectan posibles vinculaciones (*id est* posibles conflictos de interés) entre las primeras y las segundas—, sería perfectamente aplicable a los procesos de personal de acceso al empleo público.

Probablemente se requieran unas mínimas adaptaciones técnicas pero la mecánica interna no parece que sea sustancialmente diferente.

No se alcanza por ello a entender por qué el apartado 3 del precepto considerado prevé la detección automatizada de conflictos de interés mediante la herramienta MINERVA para la contratación y las subvenciones y en cambio el apartado 4 mediante un indeterminado e inconcreto «análisis automatizado» que llevará a cabo «la Inspección de Servicios».

En conclusión, se propone la eliminación de las referencias al sector público estatal, y la ampliación del ámbito de aplicación de este art. 23 igualmente a los sectores públicos autonómicos y local —lo que, como ya hemos apuntado, es de hecho una realidad en el ámbito del PRTR—, y la modificación de los apartados 3 y 4 del precepto para utilizar la herramienta MINERVA en el control de conflictos de interés tanto en contratación y subvenciones como en los procedimientos de recursos humanos.



## Artículo 25. Base de Datos Nacional de Subvenciones

Finalmente, la previsión de este precepto dirigida a asegurar la completitud de la BDNS resulta pertinente y acertada.

Únicamente recomendaríamos aprovechar la ocasión que ofrece este instrumento legislativo para imponer la apertura de dicha base de datos – con las limitaciones derivadas del régimen de protección de datos y demás normativas de pertinente aplicación – poniendo a disposición los datos de la BDNS como datos abiertos, al igual que ya ocurre con los datos de contratación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

## Tercera. Sobre el Libro Segundo. Del Fortalecimiento institucional frente a la corrupción

---

### Título I. Agencia Independiente de Integridad Pública

#### Capítulo I. Naturaleza y régimen jurídico

##### Artículo 27. Fines.

**El apartado tercero** parece querer atribuir competencias a la Agencia, en exclusiva, cuando se trate de **actividades ilegales** que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea. A nuestro juicio, esta previsión no se ajusta a Derecho, en tanto otras autoridades, y específicamente autonómicas, podrían prevenir, detectar o investigar fraude, corrupción y, en general actividades ilegales que pudiesen afectar a aquellos intereses. Cosa diferente es la actuación debida una vez detectada esta última circunstancia. En este mismo precepto, se habla de “sancionar”, con una referencia genérica que no precisa en el ámbito de qué régimen sancionador administrativo en concreto.

**El apartado quinto** determina, también de forma no ajusta a Derecho a nuestro juicio, que la Agencia impulsará la **coordinación** de todos los actores del sector público estatal, **incluyendo** el ámbito autonómico y local. En relación con la redacción de este precepto, en primer lugar hay que precisar que los ámbitos autonómicos y local no se incluyen en el sector público estatal; en segundo lugar, cabe señalar que esta función de **coordinación** no puede incluir de ninguna manera a las autoridades autonómicas, que gozan de un ámbito de actuación propio validado por la decisión de los correspondientes legislativos autonómicos, actuando en virtud de sus competencias propias, y a las que, como en el caso de la Oficina Antifraude de Cataluña se garantiza legalmente independencia.

## Capítulo II. Organización y funcionamiento

### Artículo 38. Funciones.

Hemos de manifestar nuestra disconformidad con algunas de las previsiones del art. 38, relativas a las funciones de la Agencia, por su falta de precisión en muchos casos. Así, en cuanto a la letra e) debería entenderse que se trata de autoridades administrativas competentes del sector público estatal; en cuanto a la letra f) puede resultar poco clara la referencia al canal externo de denuncias de fraudes e irregularidades en relación con la aplicación del presupuesto de la Unión Europea; la letra h) debe entenderse referida, en todo caso, al sector público estatal, la inclusión del ámbito autonómico en relación con la coordinación a que se hace referencia no es conforme con la distribución constitucional y estatutaria de competencias como hemos señalado anteriormente; en cuanto a la letra k), reiteramos nuestra consideración en el sentido de que se debe entender referida a autoridades administrativas competentes del sector público estatal.

Merece una referencia más detallada la previsión de la letra n):

“Gestionar y administrar un canal externo de denuncias de fraudes e irregularidades, en relación con el fraude y la corrupción en cualquiera de las materias anteriores, con especial enfoque en la ejecución del gasto público nacional y de la UE, y coordinación con otros canales de denuncias externos a nivel nacional, autonómico y local.”

No resulta obvio a qué “materias” se refiere el precepto con la mención a las materias anteriores y en general, la totalidad de la previsión resulta difícil de interpretar. En todo caso, y siguiendo la línea argumental anterior, hay que señalar que la previsión no resulta ajustada a Derecho en la parte que se establece una coordinación con los canales de denuncias externos de las Comunidades Autónomas.

En cuando a las letras o) y p), evidentemente, la protección de personas informantes y la instrucción del procedimiento sancionador se han de referir al estricto ámbito de competencia de la Agencia y respetando las competencias de las autoridades de las comunidades autónomas. No se pueden desconocer las limitaciones derivadas del ámbito de actuación de la Agencia, a que ya hace referencia la Ley 2/2023, de 20 de febrero. En el mismo sentido la referencia general, en la letra ff) al personal empleado público.

Señalamos también que hay referencias que parecen no expresadas correctamente, como “Registro de Empresas Prohibidas de Contratar”, o “aprobar indicadores homogéneos para la evaluación”

### Artículo 39. Colaboración con la Agencia

También pueden resultar preocupantes, por excesivamente genéricas, algunas previsiones del artículo 39, que nuevamente sin determinar el ámbito de actuación territorial o administrativo de la Agencia, establecen obligaciones generales que no están justificadas y desconocen el ámbito competencial de las



Comunidades Autónomas. Por ejemplo, el número 3 establece taxativamente que:

“La Agencia Independiente de Integridad Pública tendrá derecho de acceso, en el ejercicio de sus funciones, a la información pertinente, incluida la contenida en bases de datos, de que dispongan las instituciones, entidades y organismos dependientes del sector público o que ejerzan funciones públicas.”

Al margen de que la utilización del concepto “derecho de acceso” puede inducir a confusión, ya que en la actualidad parece que se viene a asociar preferentemente con la normativa de transparencia, el precepto es excesivamente genérico e indeterminado, por ejemplo, cuando hace referencia a “información pertinente”. El precepto se debería entender referido al sector público estatal, cosa que debería precisarse en la Norma. En este sentido, el número 6 de este artículo sí que parece querer delimitar el ámbito de intervención de la Agencia al hacer una referencia concreta al sector público estatal.

#### **Artículo 40. Circulares y recomendaciones**

Se propone el siguiente redactado:

La persona titular de la presidencia de la Agencia podrá elaborar circulares y recomendaciones que establezcan los criterios a los que responderá la actuación de esta autoridad en el cumplimiento de las funciones encomendadas por esta ley **dentro de su ámbito competencial**.

### **Título II. Gobernanza de la integridad pública en el sector público estatal**

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

La institucionalización de la gobernanza de la integridad, a pesar del planteamiento aparentemente holístico que se encomienda a la figura del comité de integridad pública (“velará por la adopción de medidas eficaces y planes de actuación en el marco del refuerzo de la integridad institucional para todo el ámbito del departamento”) parece quedar restringida a la lógica del control interno. Aun así, no se concreta la composición ni el funcionamiento, que queda en manos del titular del Ministerio de Hacienda, mediante una orden ministerial.

Esta aproximación restrictiva de un órgano “de integridad pública” no se aviene al modelo integral adoptado por la Oficina Antifraude de Cataluña. En este sentido, la Oficina parte de la premisa que cualquier intervención que pretenda reducir la corrupción de manera efectiva tiene que tener, necesariamente, una visión integral y actuar, por un lado, sobre el conjunto de fundamentos del Sistema Nacional de Integridad, prestando especial atención en el combate de aquello que algunos expertos denominan las oportunidades sistémicas o “tentaciones estructurales”. Activar los controles es solo un ámbito, una necesidad, que se suma a la de profesionalizar la administración, garantizar la trazabilidad de las decisiones públicas, modificar las dinámicas internas de los partidos o hacer realmente transparente su financiación como propuestas



recurrentes en el marco del Sistema Nacional de Integridad (siguiendo la terminología acuñada por Transparencia Internacional).

Esta aproximación holística debe tener correlación cuando se analiza el fortalecimiento de la integridad institucional en el seno de las organizaciones públicas: hay que partir, asimismo, de la idea que el ejercicio de las funciones públicas es intrínsecamente vulnerable a los riesgos de corrupción. Este enfoque de gestión de los riesgos es el que usa la Oficina con carácter general y el que hay que aplicar, con especial dedicación, en ámbitos especialmente sensibles, como los conflictos de interés (objeto de un informe monográfico del OAC y de un intenso trabajo de formación a los servidores públicos) o la contratación pública (objeto de otro informe específico, en elaboración). Pero ni los controles internos ni la adecuada gestión de los riesgos son suficientes, a pesar de ser muy importantes.

Toda institución pública tendría que estar dotada de un sistema de integridad entendido como aquel modelo que identifica y trabaja, formal o informalmente —e incluso, a veces, sin ser consciente— sobre las tres líneas estratégicas siguientes:

- a. la cultura ética organizativa (evaluar como la manera en que “se hacen las cosas” se encuentre alineada con los principios y valores de la ética profesional pública)
- b. la profesionalidad en su gestión pública (garantizar la eficiencia y la legalidad en la gestión pública de la institución para lograr los fines para los cuales fue creada)
- c. la prevención de riesgos para la integridad (reducir la probabilidad que los riesgos para la integridad de la institución se acontezcan y, si se llegan a producir, reducir la gravedad de sus consecuencias).

#### **Artículo 44. Consejo de cooperación en materia de control Interno.**

En relación con el órgano “de coordinación y cooperación” —que recibe el nombre de “Consejo de cooperación en materia de control interno” y es presidido por la persona titular de la Intervención General del Estado— parece que el ámbito a coordinar ya no es solo el del sector público estatal. Incluye la Intervención de (algunos) departamentos ministeriales y los de las comunidades autónomas, además de una representación de los órganos de control interno del ámbito local. La Oficina considera que la composición es, como mínimo, errática y parece responder más a una lógica preexistente de asignaciones funcionales que a la satisfacción de las necesidades reales de coordinación.

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

En relación con el refuerzo de la colaboración con la Agencia Independiente de Integridad Pública, no quedaría suficientemente claro su ubicación sistemática, ni los sujetos a los que se reclama colaboración, ni la circunscripción a la protección de los intereses de la Unión.



### **Título III. Refuerzo de las capacidades del Poder judicial y el Ministerio fiscal y de la protección al informante**

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

Respecto del artículo 46 del Anteproyecto, que modificaría el apartado cinco, del art. 72 de la L.O. 1/1979, General Penitenciaria, se propone una sistemática redundante, pues el primer párrafo del apartado 5 parece omnicomprensivo para cualesquiera delitos y, sin embargo, el párrafo segundo focaliza "singularmente" cuatro grupos de delitos, a los cuales, si no se les hubiera puesto el foco, igualmente les hubiera sido aplicable lo dispuesto en el párrafo primero del apartado 5 del art. 72 de la L.O 1/1979, que se propone.

Y ya en este precepto, se da una circunstancia que se repite en muchos de los restantes preceptos que se pretenden modificar con el Anteproyecto, y que no contarían, en principio con una justificación suficiente. Y no es otra que la no aplicación del endurecimiento de los castigos y de la adopción de nuevas medidas que el Anteproyecto prevé, a los delitos previstos en los capítulos II, III y IV del Título XIX del Libro II del Código Penal. La omisión de perseguir delitos (pensemos, por ejemplo, los relacionados con la corrupción), la desobediencia y la denegación de auxilio (en ámbitos, por seguir con el mismo ejemplo, relacionados con la corrupción), o la infidelidad en la custodia de documentos (relacionados, por ejemplo, con la corrupción), no se verían reforzados con el endurecimiento de penas, ni la posibilidad de adopción de las nuevas medidas que el Anteproyecto contempla.

Pero es que esa exclusión que se produce en el párrafo 5 del art. 72 de la L.O. 1/1979, se reproduce en el art. 47 del Anteproyecto, que modificaría la L.O. 6/1985, del Poder Judicial, en sus arts. 80.3 y 96.4, que prevén la especialización de distintos órganos jurisdiccionales en todos los delitos contemplados en el Título XIX del Libro II del CP, excepto en sus capítulos II, III y IV.

Y lo mismo sucede con el art. 48 del Anteproyecto que reformaría diversos artículos de la L.O 10/1995, del Código Penal. Así, en el art. 48.6 del Anteproyecto, en la redacción del párrafo segundo del art. 90.4 del CP que se propone, se modificaría la vigente redacción, que si comprende todo el Título XIX, por únicamente los capítulos I y del V al IX, dejando fuera los capítulos II al IV.

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

El **apartado séptimo** del artículo 48 del Anteproyecto suprime el vigente artículo 127.2CP, sin justificación suficiente.

En el **apartado octavo** se daría redacción al art. 127 bis apartado 1, y en sus letras o), p), q) y r) se tendrían en cuenta sólo algunos de los delitos del Título XIX, y se obviarían los señalados anteriormente en las alegaciones al artículo 46.



Asimismo, también sorprende porque motivo se propone la supresión del vigente apartado g) Delitos de corrupción en los negocios.

Por último, en el apartado décimo segundo, que modifica el artículo 131.1 del CP, nuevamente vuelven a excluirse los delitos comprendidos en los capítulos II al IV del Título XIX del Libro II del CP. Y lo mismo sucede en los arts. 48.17 y 48.18 del Anteproyecto.

### **Artículo 50. Modificación de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.**

En relación con el **apartado primero**, la Oficina valora positivamente que las medidas de protección del informante se apliquen también a las personas responsables de los sistemas. La experiencia de los últimos años en la aplicación de la Ley y en la atención a las personas informantes ha puesto en evidencia la importancia del papel que desempeñan en las organizaciones públicas y privadas los responsables de los sistemas internos de información y, en general, las personas que intervienen en la gestión de las informaciones. También se han evidenciado las presiones a que se ven sometidos si realmente ejercen sus funciones como determina la ley, de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad. Debemos destacar que estas personas deberán tomar no pocas decisiones probablemente poco gratas para la empresa o ente público, como, en su caso, la remisión de la información al Ministerio Fiscal, prevista en el art. 9 de la Ley.

Es absolutamente necesario, pues, que se declare que estas personas, pieza fundamental del sistema que diseña la Ley, también tienen derecho a las medidas de protección del informante previstas en el título VII. Más allá de la efectiva protección, nos parece importante que se haga esta declaración en la ley, como muestra del compromiso de la sociedad con las medidas que la Ley diseña y las personas directamente implicadas en su aplicación.

En relación con los **apartados tercero y cuarto**, más que concretos retoques normativos, se observa y plantea la necesidad de que la Ley determine:

- Procedimiento/s a seguir
- Relación con los eventuales procedimientos sancionadores incoados
- Criterios indemnizatorios a emplear, siquiera sea por remisión a la normativa laboral, al Normobaremo de tráfico o a cualesquiera otras cuantificaciones indemnizatorias vigentes,
- Compatibilidad de estas con cualesquiera otras indemnizaciones exigibles legalmente por el perjudicado, y con el "apoyo financiero" a que se refiere el artículo 37.1.d) de la Ley,
- Responsabilidad subsidiaria y/o directa de terceros por estas indemnizaciones



**Cuarta. Se considera que la tramitación de la presente Ley Orgánica sería el vehículo oportuno para modificar más profundamente la Ley 2/2023.**

**Dar nueva redacción al artículo 5 con la inclusión de un nuevo apartado en los siguientes términos:**

“Corresponde a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o en su caso, a las autoridades u órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, inspeccionar y supervisar el funcionamiento de los sistemas internos de información.”

La Autoridad independiente de Protección del Informante y las autoridades autonómicas competentes son autoridades que controlan el cumplimiento de la obligación de disponer de un sistema interno de información. Así se desprende de algunos tipos de infracción previstos en el art. 63 de la Ley, que sancionarán estas autoridades, y de la obligación prevista en el art. 8 de comunicar a estas autoridades el nombramiento y el cese del responsable del sistema interno de información.

Sin embargo, la función de inspección y supervisión del funcionamiento de estos sistemas no está prevista de forma explícita en la Ley.

Se hace necesario, pues, hacer una referencia explícita a estas potestades, que aunque podrían intuirse de las previsiones citadas y otras concordantes, es necesario atribuir expresamente, entre otros motivos, para mayor seguridad jurídica en una materia que se presenta como de importancia esencial.

Los **objetivos** de las actuaciones de inspección y supervisión de los sistemas internos de información son los siguientes:

- Prevenir riesgos derivados del funcionamiento inadecuado de los SII tanto en el sector público como en el privado;
- Identificar debilidades y vulnerabilidades de los SII y verificar que cumplen los requisitos previstos en la norma;
- Dotar del conocimiento suficiente para recomendar y proponer medidas correctoras en caso de detectar riesgos, debilidades y vulnerabilidades, y asesorar a las entidades obligadas y ayudarlas y acompañarlas en el cumplimiento de los requisitos legalmente previstos;
- Velar por el mantenimiento de estándares en los SII como elementos de los sistemas de integridad institucional y de los programas de cumplimiento normativo.

**Dar nueva redacción al artículo 13, modificando el apartado primero y su letra a) y añadiendo un apartado segundo, en los siguientes términos:**

Artículo 13. Entidades obligadas en el sector público.

1. Estarán obligados a disponer de un Sistema interno de información en los términos previstos en esta ley.

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las comunidades autónomas, ciudades con Estatuto de Autonomía y las entidades que integran la Administración Local, **excepto los municipios de menos de 5.000 habitantes.**

[...]

2. Los municipios que no estén vinculados por la obligación impuesta en el apartado 1 podrán establecer su propio sistema interno de información, que deberá cumplir, en todo caso, los requisitos previstos en esta ley. En caso de no disponer de sistema interno de información deberán informar, en su página web, sobre los datos de contacto de los canales externos de información.

La implantación y gestión de los sistemas internos de información en pequeños municipios es compleja; las dificultades se centran fundamentalmente en que son entidades con poca estructura y escasos recursos que tendrían que cumplir las mismas obligaciones que entidades con mayor dimensión, estructura y recursos.

El art. 3 c) de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, dispone que se consideran municipios rurales de pequeño tamaño aquellos que posean una población residente inferior a los 5.000 habitantes y estén integrados en un medio rural. Esta cifra también se utiliza como umbral para determinadas finalidades y para eximir o simplificar algunas obligaciones de estos municipios como, por ejemplo, disponer de un régimen de control interno simplificado (LBRL, LRHL, RD 424/2017, entre otras). En este contexto parecería lógico eximirlos de la obligación de disponer de SII, exención que es plenamente conforme con las previsiones de la Directiva Europea.

Se debería determinar si la modificación del primer apartado de la ley, en la medida en que ya no define sector público a los efectos de la ley, implica la necesidad de modificaciones adicionales en otros apartados de la ley.

**Dar nueva redacción al artículo 16, modificando su título y incluyendo un nuevo apartado tercero del tenor:**

Artículo 16. Comunicación a través del canal externo de información de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I, a través de las autoridades u órganos autonómicos, o a través de los canales externos de otras autoridades competentes.

[...]

3. Sin perjuicio de las competencias de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. y las autoridades autonómicas competentes,

como canal externo general regulado en esta Ley, el Anexo de esta Ley determina canales externos sectoriales en los ámbitos definidos por el artículo 2 de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión; estos canales actuarán en el ámbito competencial determinado en sus normas de aplicación.

**Dar nueva redacción al artículo 20, incluyendo una letra e) del tenor:**

“... Emitir, como consecuencia de las actuaciones llevadas a cabo, un informe razonado para su remisión a la autoridad competente, la cual, posteriormente y en un plazo de treinta días, debe informar al director o directora de la Oficina Antifraude sobre las medidas adoptadas o bien, si procede, los motivos que le impiden actuar de acuerdo con las recomendaciones y los recordatorios formulados...”

**Dar nueva redacción al artículo 35, del tenor:**

Artículo 35. Condiciones de protección.

1. Las personas que comuniquen o revelen infracciones previstas en el artículo 2 tendrán derecho a protección siempre que concurren las circunstancias siguientes:

- a) tengan motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación, aun cuando no aporten pruebas concluyentes, y que la citada información entra dentro del ámbito de aplicación de esta ley,
- b) la comunicación o revelación se haya realizado conforme a los requerimientos previstos en esta ley, “... o directamente al Ministerio Fiscal, Autoridad Judicial o Policía Judicial – en coordinación con la actuación de estos-...”

**Delimitar, siquiera sea por remisión, el alcance y procedimiento para establecer el “Apoyo financiero” a que se refiere el artículo 37.1.d)**

**Dar nueva redacción al artículo 37, incluyendo un nuevo apartado 37.3, en los siguientes términos:**

3.A solicitud de los informantes, la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., y las autoridades autonómicas correspondientes podrán dirigir requerimientos a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, incluida dentro de su ámbito de actuación, para que cesen las actuaciones que puedan ser calificadas de represalias.

Las autoridades citadas están legitimadas ante los órganos judiciales de cualquier orden jurisdiccional para interponer acciones contra cualquier acción u omisión que pueda ser calificada de represalia, y para instar, ante dichos juzgados o tribunales, la adopción de medidas cautelares de cualquier tipo, en los términos previstos en las leyes procesales de aplicación.



Para reforzar la prohibición de represalias y hacerla efectiva, también para reforzar el papel de autoridad de protección de la Autoridad Independiente de Protección del Informante y las autoridades autonómicas correspondientes, resulta oportuno que se reconozca expresamente a las autoridades de protección del informante:

- La posibilidad de requerir de quien hubiese adoptado medidas que pudiesen calificarse de represalia el cese inmediato de tales actuaciones;
- La posibilidad de actuar como autoridad independiente de protección del informante ante la jurisdicción correspondiente para accionar contra represalias e instar las medidas cautelares y cautelarísimas previstas por las normas.

Añadiremos que sería necesario **establecer una consecuencia jurídica para el incumplimiento de los requerimientos de las autoridades**; parece que la modificación normativa más factible y sencilla sería la tipificación de una infracción consistente, precisamente, en la falta de atención de estos requerimientos. Cabe advertir, por otra parte, que el otorgamiento de legitimación activa ante las autoridades judiciales que proponemos pasa por un análisis más completo de la normativa procesal de aplicación, que posiblemente debiera ser completada en sentido coherente con la modificación que ahora se propone.

Añadir un nuevo artículo en relación con las **indemnizaciones por daños y perjuicios**. El procedimiento sancionador, específicamente El procedimiento sancionador, específicamente si tiene como objeto determinar si se han producido represalias sancionables de acuerdo con la Ley, parecería "incompleto" o falto de sentido si una vez constatadas represalias sancionables, no se estableciese el correlativo derecho de las personas perjudicadas o dañadas a percibir una indemnización a cargo del infractor. Este precepto responde a esta idea, a partir de redacciones comunes en nuestra normativa administrativa.

No podemos obviar, sin embargo, que la facultad de la Administración sancionadora de establecer indemnizaciones a cargo de un particular a favor de otro particular plantea problemas jurídicos de calado que ha puesto de relieve la doctrina:

- Porque parecería que pronunciamientos de este tipo están reservados a los juzgados y tribunales, específicamente de la jurisdicción civil, pero también muy especialmente a los de la jurisdicción contencioso-administrativa o social, por ejemplo, cuando conocen de determinadas actuaciones que podrían calificarse de represalias contra trabajadores públicos o privados.
- En el ámbito público no podríamos obviar la institución de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas y el privilegio de la Administración de dictar una resolución previa a cualquier pronunciamiento judicial que declare su responsabilidad.

Y todo ello teniendo en cuenta que estas previsiones convierten sin duda al represaliado en interesado en el procedimiento sancionador, cosa que puede aumentar la complejidad de la tramitación de un procedimiento que ya se puede prever complejo, específicamente a partir de las sanciones previstas por la ley.

Por los motivos expuestos, se propone el siguiente redactado:

### **Artículo 66. Indemnizaciones por daños y perjuicios**

1. Con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados a las personas informantes y afectadas. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan.

2. Tanto el importe de las sanciones como el de las responsabilidades a que hubiera lugar, podrán ser exigidos por la vía administrativa de apremio.

3. Si la cuantía destinada a indemnizar estos daños no hubiera quedado determinada en el expediente, se fijará mediante un procedimiento complementario, cuya resolución será inmediatamente ejecutiva. Este procedimiento será susceptible de terminación convencional, pero ni esta ni la aceptación por el infractor de la resolución que pudiera recaer implicarán el reconocimiento voluntario de su responsabilidad. La resolución del procedimiento pondrá fin a la vía administrativa

- Delimitar, siquiera por remisión (cif. LET), el **procedimiento de gestión de las informaciones recibidas** (artículos 5.2.i y 9), especialmente, en el caso de entidades del sector privado
- Delimitar unas **garantías mínimas para la protección de los informantes** en el ámbito de la propia entidad u organismo (artículo 5.2.j) respetando, en todo caso, lo dispuesto en el artículo 9.
- Delimitar el alcance de la prejudicialidad civil, social y contencioso-administrativo en las actuaciones de las Autoridades de Protección,
- Establecer la **obligatoriedad de un seguro de responsabilidad civil** en favor de los responsables de los sistemas internos de información.
- Reconocer el derecho a la **asistencia jurídica gratuita de las personas declaradas alertadoras**, con independencia de sus recursos económicos.
- Establecer y definir los **canales externos sectoriales** en los ámbitos definidos por el artículo 2 de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, en el ámbito competencial determinado en la respectiva normativa reguladora.

La Directiva no parte de que una única autoridad haya de ser designada como canal externo para conocer, como tal canal externo, de todas las infracciones



normativas incluidas en su ámbito de aplicación, sino que en este punto utiliza siempre el plural; véanse en este sentido el artículo 10 y siguientes de la Directiva.

Efectivamente, en los ámbitos definidos en la Directiva, de evidente interés público y relacionados con la protección de bienes jurídicos que afectan, en muchas ocasiones a la vida y la integridad de las personas, ya se habían venido constituyendo autoridades dotadas en muchos casos de un grado de independencia y autonomía notables, con competencias “como canal externo” en ese específico sector; pensemos en el Consejo de Seguridad Nuclear, en el SEPBLAC, o en la Agencia Española de Protección de Datos y autoridades autonómicas correspondientes, en Catalunya la APDCAT.

Una transposición correcta de la Directiva no puede dejar al margen a estas autoridades, que en todo caso acabarían conociendo de los asuntos que pudieran ser comunicados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante o autoridades autonómicas correspondientes, por ser las autoridades con competencias sectoriales específicas en la materia. La configuración como canal externo las obligará, eso sí, a adaptar sus canales de denuncia a los requerimientos de la Directiva si no lo han hecho ya en lo substancial (por ejemplo, en cuanto a admisión de denuncias anónimas).

En esta propuesta se señalan únicamente algunas autoridades estatales que, a nuestro juicio, se presentan de manera obvia como autoridades en las respectivas materias; hay que señalar que algunas autoridades estatales ya se presentan como canales externos en sus respectivas páginas web<sup>4</sup>.

Conviene determinar, en un anexo a la norma, estas otras autoridades; la lista deberá ser completada por las comunidades autónomas en relación con el canal externo “general” y también los sectoriales, al menos en los ámbitos definidos por la Directiva en relación con los que tengan competencias.

Insistimos en este punto en que nos estamos refiriendo únicamente a autoridades competentes **como canal externo**, que es una de las funciones derivadas de la Directiva. El resto de las funciones a que hacen referencia la Directiva y la Ley estatal, y que se deben atribuir a autoridades competentes en el sentido de la Directiva (especialmente autoridad de protección, autoridad sancionadora, autoridad supervisora de sistemas internos de información), corresponden en exclusiva a la Autoridad Independiente de Protección del Informante y autoridades autonómicas correspondientes.

Finalmente, esta definición de un canal externo con competencia “más amplia” (el de la Autoridad Independiente de Protección del informante o las autoridades autonómicas competentes) junto a unos canales externos con una competencia sectorial como canal externo (a partir de la que les es atribuida en su normativa de aplicación), exigiría prever una nueva función para las autoridades citadas en primer término, de supervisión en relación con la

---

<sup>4</sup> Por ejemplo: <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/CA-UACI/SNCA/Paginas/ComunicacionSNCA.aspx>; o [https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/colaborar-agencia-tributaria/comunicaciones-ley-2\\_2023-proteccion-informante-externo/informacion-ley-2\\_2023-proteccion-informante-externo.html](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/colaborar-agencia-tributaria/comunicaciones-ley-2_2023-proteccion-informante-externo/informacion-ley-2_2023-proteccion-informante-externo.html)



adecuación a derecho del funcionamiento de los canales externos sectoriales y de coordinación con las entidades que gestionen estos canales externos sectoriales a los efectos de la mayor efectividad de la protección de personas alertadoras, protección que, como autoridad competente, ejercen en exclusiva la Autoridad Independiente de Protección del Informante o las autoridades autonómicas correspondientes. Se puede prever, por ejemplo, en el mismo artículo de la norma cuya modificación se propone, la suscripción de los correspondientes convenios de colaboración.

En esta línea, se puede pensar también en la solución adoptada en Francia; en Francia, el *Défenseur des Droits* (*ombudsman*) actúa como autoridad independiente de referencia o de último recurso. El resto de autoridades competentes (sectoriales, por razón de la materia) le rinden cuentas anualmente sobre su actuación, a efectos de la elaboración de una memoria. Cabe señalar que en Francia también se han definido como canal externo las autoridades judiciales (estas últimas, obviamente, no tienen la obligación citada de informar al *Défenseur*).

## **Quinta. Disposiciones Adicionales**

---

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

El apartado segundo de la Disposición adicional segunda prevé que la Autoridad Independiente de Protección del Informante se integrará en la Agencia Independiente de Integridad Pública, derivado de ello, deberían sustituirse todas las menciones en la ley a "Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.", por las de "Agencia Independiente de Integridad Pública".

Barcelona, a 2 de marzo de 2026

