



Luis Cazorla González-Serrano

Socio Director de Cazorla Abogados

Pablo del Baño Hernández

Asociado Senior

El Consejo de Ministros aprobó el Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública (el "Anteproyecto"), que introduce potenciales cambios significativos en la práctica mercantil en materia de derecho societario y buen gobierno corporativo.

El Anteproyecto se enmarca en el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción anunciado el 9 de julio de 2025 y refleja la creciente preocupación en materia de buen gobierno corporativo y gestión de riesgos en las Administraciones Públicas.

EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA: DOS ASPECTOS CLAVE PARA LA PRÁCTICA MERCANTIL

I. EL NUEVO RÉGIMEN DE INSCRIPCIÓN DE LAS TRANSMISIONES DE PARTICIPACIONES SOCIALES EN EL REGISTRO MERCANTIL

1.1 Antecedentes y contexto de la reforma

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Integridad Pública, aprobado por el Consejo de Ministros el pasado 17 de febrero de 2026 en el marco del Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción anunciado el 9 de julio de 2025 (en lo sucesivo, el “**Anteproyecto**”), introduce una muy relevante modificación del régimen societario español cual es el retorno a la inscripción constitutiva de las transmisiones de participaciones sociales en el Registro Mercantil, un sistema que estuvo vigente en nuestro ordenamiento jurídico hasta la Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial de la legislación mercantil, dictada con motivo de la adhesión a la Comunidad Económica Europea.

Desde entonces, la transmisión de participaciones sociales ha venido rigiéndose por un sistema de libertad formal relativa: si bien el documento privado resulta válido *inter partes* de conformidad con la más reciente doctrina del Tribunal Supremo, la eficacia transmisiva frente a la sociedad y frente a terceros queda condicionada a su elevación a escritura pública (art. 106.1 LSC vigente). Este modelo, sin embargo, ha sido objeto de críticas crecientes por parte de las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo de capitales y de la lucha contra la corrupción, al permitir que sociedades limitadas cambien de titularidad real sin que ello conste en ningún registro público de forma imperativa.

1.2 Contenido técnico de la reforma propuesta

El Anteproyecto modifica los artículos 104 y siguientes de la Ley de Sociedades de Capital, así como disposiciones concordantes del Código de Comercio y del Reglamento del Registro Mercantil, estableciendo un nuevo régimen cuyos elementos esenciales son los siguientes:

- a) Inscripción obligatoria en el Registro Mercantil con carácter constitutivo de toda transmisión de participaciones sociales —ya sea *inter vivos*, *mortis causa* o forzosa— y toda constitución de derechos reales o gravámenes sobre las mismas. Así, en tanto no se practique la inscripción, el adquirente titular de la participación no podrá ejercer derecho alguno frente a la sociedad ni frente a terceros.

- b) Ejercicio de derechos económicos y políticos únicamente por aquellos que ostenten la condición de “socio inscrito” y, con ello, la pérdida de valor funcional del libro registro de socios que, tradicionalmente, ha venido operando como instrumento de legitimación interna frente a la sociedad y que queda relegado a una función meramente documental, vaciándose de su tradicional eficacia legitimadora.

- c) Nulidad de pleno derecho que aquellas cláusulas estatutarias (o aquellas incluidas en pactos parasociales) que excluyan, condicionen o debiliten el carácter constitutivo de la inscripción registral de las transmisiones, embargos u otras cargas sobre las participaciones sociales.

1.3 El debate entre Notarios y Registradores

La reforma ha reabierto un debate entre dos colectivos profesionales con diferentes puntos de vista con respecto a la función que cada uno debe desempeñar en la seguridad del tráfico jurídico.

A) La posición del Notariado: defensa del control de legalidad previo

El Consejo General del Notariado ha expresado una oposición frontal a la reforma, articulada en torno a varios argumentos:

- a) En primer lugar, se critica la supresión del control de legalidad previo que actualmente ejerce el notario en el momento de la elevación a público del documento de transmisión. Este control *ex ante* y presencial se sustituiría por un control *diferido* y *en remoto* a través del Registro Mercantil, pudiendo comportar un retroceso en materia de seguridad jurídica preventiva.

- b) En segundo lugar, se advierte sobre el debilitamiento de la prevención del blanqueo de capitales ya que, siguiendo el procedimiento actual, el sistema permite un control previo gracias al “Índice Único Informatizado” que realiza el tracto sucesivo de la titularidad de todas y cada una de las participaciones sociales.

- c) Finalmente, la ya mencionada convivencia entre el libro registro de socios y el Registro Mercantil, generando una duplicidad registral de los negocios jurídicos sobre las participaciones sociales.

B) La posición de los Registradores: cierre de vías de fraude estructural

El Colegio de Registradores, por su parte, ha manifestado un apoyo inequívoco a la reforma con un argumento central que identifica a las participaciones sociales como uno de los instrumentos más utilizados para ocultar la titularidad real de activos y tramas patrimoniales en contextos de blanqueo de capitales y corrupción. Así las cosas, en base al régimen jurídico actual, el control sobre una sociedad limitada puede cambiar sin que ningún registro público lo registre de forma imperativa, lo que genera una laguna de transparencia incompatible con las exigencias derivadas de las Directivas europeas antiblanqueo y con los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

Desde esta perspectiva, la inscripción constitutiva garantizaría la cognoscibilidad legal plena frente a terceros y permitiría un control efectivo por parte de las Administraciones Públicas como ya se hacía hasta finales del siglo pasado.

II. AVANCES EN MATERIA DE GOBERNANZA, BUEN GOBIERNO CORPORATIVO Y GESTIÓN DE RIESGOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Sin perjuicio de lo anterior, se observa un avance de notable relevancia para las Administraciones Públicas en materia de gobernanza, buen gobierno corporativo y gestión de riesgos, elevando los estándares a ellas aplicables y reflejando la preocupación del legislador porque les resulten de aplicación principios de actuación que sí comienzan a interiorizarse en el sector privado.

2.1 La nueva arquitectura institucional: la Agencia Independiente de Integridad Pública

El Anteproyecto, como se ha indicado, se inscribe en el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción presentado a principios del mes de julio del pasado año y diseñado en colaboración con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Su objetivo declarado es combatir la corrupción desde una perspectiva integral, abarcando la prevención, la detección, la investigación y sanción, y la recuperación de activos.

El eje vertebrador de esta nueva arquitectura institucional es la creación de la Agencia Independiente de Integridad Pública, configurada como autoridad administrativa independiente con rango de Secretaría de Estado. Esta nueva entidad integrará tres organismos preexistentes cuyas competencias se encontraban hasta ahora fragmentadas, a saber: (i) la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI), que asumirá competencias ampliadas sobre incompatibilidades de altos cargos y sobre la supervisión de los grupos de interés; (ii) la Autoridad Independiente de Protección del Informante, cuyo estatuto aprobó el Real Decreto 1101/2024, de 29 de octubre y que verá reforzado su papel; y (iii) el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude (SNCA), cuyas competencias se extenderán más allá de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, actuando como coordinador nacional frente al fraude en fondos públicos nacionales.

La presidencia de la Agencia será designada mediante un proceso público y requerirá el refrendo del Congreso de los Diputados, con un mandato único de seis años no renovable, tratando de velar por la independencia funcional del órgano frente a los ciclos políticos, aunque sin garantizarlo.

2.2 Los mapas de riesgos: una herramienta de gestión preventiva

Una de las aportaciones más relevantes del Anteproyecto en materia de buena gobernanza es la extensión obligatoria de los mapas de riesgos a todas las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local). Esta metodología, ya

consolidada en el sector privado, se generaliza ahora como herramienta transversal de gestión preventiva.

Los mapas de riesgos deberán identificar los ámbitos en los que existen mayores riesgos de corrupción y fraude, incluyendo específicamente el análisis de los peligros asociados a la gestión indirecta o externalizada de servicios públicos esenciales. Su elaboración permite anticipar vulnerabilidades, priorizar recursos de supervisión y diseñar controles específicos para cada área de actividad. El Anteproyecto configura así un modelo de gestión proactiva del riesgo, frente al tradicional enfoque reactivo basado en la investigación *ex post* de irregularidades ya consumadas y alejado de lo que se exige a un sistema de buen gobierno corporativo alineado con las mejores prácticas en la materia.

III. A MODO DE SUCINTAS CONCLUSIONES

El Anteproyecto plantea un cambio de paradigma tanto en el ámbito societario como en la gobernanza pública.

Por un lado, en el plano mercantil, el retorno a la inscripción constitutiva de los negocios jurídicos sobre participaciones sociales genera un intenso debate doctrinal. Así las cosas, la pérdida de valor funcional del libro registro de socios y el potencial retroceso en materia de prevención del blanqueo de capitales constituyen cuestiones que deberán resolverse durante la tramitación parlamentaria.

En el ámbito de la gobernanza pública, el Anteproyecto representa un esfuerzo por trasladar al sector público principios y técnicas que llevan décadas consolidándose en el ámbito empresarial, y por implantar una cultura de cumplimiento homologable a los estándares aplicados en las entidades del sector privado.

Para cualquier información, puede contactar con:

Luis Cazorla González-Serrano

luis.cazorla@cazorlaabogados.com

Pablo del Baño Hernández

pablo.delbano@cazorlaabogados.com