



Group of States against Corruption  
Groupe d'États contre la corruption

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Aprobación: 8 de diciembre de 2017  
Publicación: 3 de enero de 2018

**Público**  
GrecoRC4(2017)18

## CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN

Prevención de la corrupción respecto de  
parlamentarios, jueces y fiscales

### INFORME DE CUMPLIMIENTO INTERMEDIO

**ESPAÑA**

Aprobado por el GRECO en su 78.ª Reunión Plenaria  
(Estrasburgo, 4 a 8 de diciembre de 2017)

INFORME DE CUMPLIMIENTO INTERMEDIO

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. El [Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación](#) sobre España fue aprobado por la 62.<sup>a</sup> Reunión Plenaria del GRECO (2 a 6 de diciembre de 2013) y publicado el 15 de enero de 2014, tras la autorización de España. La Cuarta Ronda de Evaluación aborda la «Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales».
2. De conformidad con el Reglamento de Procedimiento del GRECO, las autoridades de España presentaron un Informe de Situación sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones. El GRECO seleccionó a Islandia (con relación a las asambleas parlamentarias) e Italia (con respecto a las instituciones judiciales) para que nombraran a los relatores del procedimiento de cumplimiento. Los Relatores designados fueron Don Helgi Magnús GUNNARSSON, en representación de Islandia, y Doña Emma RIZZATO, en nombre de Italia. Para la elaboración del Informe de Cumplimiento, ambos contaron con la asistencia de la Secretaría del GRECO.
3. En el [Informe de Cumplimiento](#), aprobado por el GRECO en su 72.<sup>a</sup> Reunión Plenaria (27 de junio-1 de julio de 2016), se llegó a la conclusión de que España no había implementado ni abordado satisfactoriamente ninguna de las 11 recomendaciones contenidas en el Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación. En vista de este resultado, el GRECO determinó que el grado de cumplimiento de las recomendaciones —muy escaso— era «globalmente insatisfactorio», con arreglo al significado de la regla 31, apartado 8, número 3, del Reglamento de Procedimiento. Por consiguiente, el GRECO decidió aplicar la regla 32, apartado 2, inciso i), relativa a los miembros que se considera que han incumplido las recomendaciones contenidas en el informe de evaluación mutua, y solicitó al Jefe de la delegación de España que presentara un informe sobre el progreso en la aplicación de las recomendaciones pendientes (es decir, todas) para el 31 de julio de 2017, como máximo. El informe recibido sirvió de base para el Informe de Cumplimiento Intermedio.
4. Cabe recordar que en el Informe de Cumplimiento se han aplicado parcialmente las recomendaciones iii, vii, ix, x y xi; las recomendaciones i, ii, iv, v, vi y viii no han sido aplicadas. En el actual [Informe de Cumplimiento Intermedio](#) se pondera la posterior implementación de las recomendaciones susodichas desde la aprobación del Informe de Cumplimiento y se lleva a cabo una valoración global de su grado de cumplimiento por parte de España.

## **II. ANÁLISIS**

### *Prevención de la corrupción respecto de los parlamentarios*

5. En 2016, en la 11.<sup>a</sup> legislatura, se instituyó en el Congreso de los Diputados la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales. Sus objetivos eran el análisis del régimen de incompatibilidades de los cargos públicos a fin de garantizar su efectivo cumplimiento, evitar conflictos de intereses y estudiar la efectividad de las nuevas medidas e instrumentos en ámbitos como los de la transparencia, la regeneración democrática o la lucha contra la corrupción.
6. Durante la 12.<sup>a</sup> legislatura, dicha Comisión abogó por el establecimiento de una Subcomisión consagrada a analizar el régimen y la financiación de los partidos políticos, fortalecer la imparcialidad de las autoridades independientes y proteger a los denunciantes en causas de corrupción. El 15 de febrero de 2017, la Comisión entabló una serie de audiencias públicas dirigidas a recabar los conocimientos de expertos españoles y extranjeros en relación con el régimen y la financiación de los partidos políticos. Hasta la fecha, la Comisión ha celebrado 28 vistas y ha comenzado a redactar su informe, que deberá culminarse durante este año.
7. Esta Comisión ha de convertirse en un foro de diálogo para promover reformas encaminadas a mejorar la calidad del sistema democrático,

haciendo un especial hincapié en el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los organismos internacionales. Existe un amplio consenso en la esfera parlamentaria para que esta Comisión analice, de manera sucesiva, aquellas cuestiones de las disposiciones actuales que requieran reformas. Se prevé que en los próximos meses y años, la Comisión abogue por algunas de las actualizaciones pendientes del marco jurídico.

8. Por añadidura, se han producido varios intentos de modernizar los reglamentos del Congreso de los Diputados, el último de los cuales también ha incorporado propuestas de modificaciones que tienen en consideración las recomendaciones del GRECO. Sin embargo, ninguno de estos intentos ha fructificado hasta ahora, habida cuenta de la ausencia de un apoyo parlamentario sin fisuras. La mayoría de los partidos y los grupos parlamentarios sí que incluyen en sus programas medidas e iniciativas específicas para poner en práctica efectivamente las recomendaciones del GRECO (por ej., publicar las agendas de los parlamentarios, incluir detalles sobre las acciones y los bonos de empresas en formularios de divulgación de información y adaptar un código ético), pero la gran mayoría de dichas propuestas programáticas se han de materializar en la práctica en el Parlamento, como se detalla en lo sucesivo.

### **Recomendaciones i y iv.**

9. *El GRECO recomendó:*

*que cada cámara: (i) elabore y apruebe un código de conducta con la participación de sus miembros que sea de fácil acceso para los ciudadanos (que incluya asesoramiento sobre, por ejemplo, la prevención de conflictos de intereses, regalos y otras ventajas, actividades complementarias e intereses financieros, requerimientos de publicidad); (ii) que se complemente con medidas ad hoc para su puesta en práctica, incluso a través de una fuente institucional de asesoramiento confidencial que proporcione a los parlamentarios orientación y asesoramiento sobre cuestiones éticas y posibles conflictos de intereses, así como con actividades formativas especializadas (recomendación i),*

*que se tomen medidas adecuadas para garantizar una eficaz supervisión y un control del cumplimiento tanto de los requisitos de declaración ya existentes como de aquellos aún por establecer, así como de las demás normas de conducta de los parlamentarios (recomendación iv).*

10. En ausencia de mejoras de gran alcance del régimen ético y de conducta aplicable a los parlamentarios, el GRECO llegó a la conclusión de que las recomendaciones i y iv no se habían aplicado.
11. Las autoridades españolas reconocen que aún se ha de desarrollar un código de conducta para los parlamentarios. Dicho esto, se han tomado ciertas medidas adicionales para asegurarse de que los ciudadanos pueden tener más claro el actual régimen de conflictos de intereses aplicable a los miembros del Parlamento. Las autoridades se remiten, en concreto, a los respectivos sitios web del Congreso de los Diputados y el Senado, que tratan la publicación de los intereses y el patrimonio, agrupados en una única interfaz: la legislación aplicable, los dictámenes de la comisión competente sobre las incompatibilidades (estando cada uno precedido por un apartado en el que se detallan los criterios generales aplicables a las incompatibilidades en la actividad particular en cuestión), formularios para la divulgación de actividades secundarias, así como los intereses financieros y el patrimonio y, finalmente, los formularios cumplimentados por los parlamentarios.
12. Las autoridades destacan además que existe un servicio interno de asesoramiento sobre cuestiones éticas y la prevención de conflictos de intereses; la función desempeñada por el personal administrativo es clave al respecto. Actualmente se están estudiando en el Parlamento una propuesta legislativa sobre la protección de los confidentes y otras medidas de lucha contra la corrupción;

la misma prevé, entre otras cosas, el establecimiento de la denominada Autoridad Independiente de Integridad Pública.<sup>1</sup> A esta se le confiarían, entre otros aspectos, la investigación o la supervisión, en aras de un mejor desempeño de sus cometidos, de los posibles casos de incompatibilidades y conflictos de intereses o el uso o la provisión irregulares de fondos en el sector público estatal y la aplicación del régimen de incompatibilidades de los altos cargos del Estado. Dicho organismo, en el que se invertiría una facultad sancionadora administrativa relevante, actuaría de modo imparcial e independiente y disfrutaría de amplios poderes para obtener la cooperación tanto de personas físicas como de personas jurídicas de los ámbitos público y privado.

13. El GRECO lamenta la ausencia de nuevos avances en relación con la adopción de un código de conducta. El código recomendado puede erigirse no solo en un inspirador y significativo instrumento basado en valores para reafirmar el compromiso de la asamblea legislativa con unos elevados estándares de integridad, sino que también puede facilitar un proceso de reflexión general sobre una serie de cuestiones no reguladas, pero merecedoras de un análisis pormenorizado (por ej., los regalos y otros tipos de ventajas, la divulgación de datos *ad-hoc*, los contactos con terceros, etc.). Esto último puede revelarse de una relevancia estratégica a la luz de los repetidos, pero frustrados, esfuerzos de modificar los reglamentos internos de las respectivas Cámaras (véase el apartado 8); podría resultar más acertado comenzar a acumular un consenso sobre un instrumento de Derecho indicativo antes de enmendar los textos legales.
14. El GRECO remarcó específicamente en su Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación la valiosa función del personal administrativo de las respectivas Cámaras en la prevención de conflictos de intereses, lo que se consideró un claro ejemplo de buena práctica. El GRECO, no obstante, requirió acciones adicionales para fortalecer en mayor medida la función de los servicios técnicos del Parlamento y abordar las deficiencias patentes con ocasión de la visita *in situ* en relación con el cumplimiento de las reglas sobre incompatibilidades (a modo de ejemplo, el Congreso tardó casi un año en aprobar el denominado informe sobre incompatibilidades, en el que figuran detalles sobre las actividades secundarias autorizadas de los actuales parlamentarios), pero también respecto a los requisitos de declaración del patrimonio y, más en general, en materia de ética parlamentaria. El establecimiento de una autoridad específica para cuestiones de integridad durante el ejercicio de cargos públicos también podría añadir valor en este campo, en la medida en que también estudie medidas concretas para la función parlamentaria. Por encima de todo, son los propios parlamentarios quienes tienen que comenzar a mostrar una actitud más decidida en este ámbito como signo de su compromiso inequívoco con la adhesión a una cultura ética sólida.
15. En ausencia de cualquier nuevo progreso de relevancia en este campo, el GRECO estima que las recomendaciones i y iv no han sido aplicadas.

#### **Recomendación ii.**

16. *El GRECO recomendó la introducción de normas sobre cómo deben relacionarse los parlamentarios con los grupos de presión y con terceros que traten de influir en el proceso legislativo.*
17. En ausencia de unas reglas concretas sobre cómo interactúan los parlamentarios con los grupos de presión y otros terceros que tratan de influir en el proceso legislativo, el GRECO ponderó que la recomendación ii no se ha aplicado.
18. Las autoridades españolas informan ahora de que se ha puesto sobre la mesa una propuesta para regular los denominados «grupos de interés»<sup>2</sup>; se abordó por primera vez en marzo de 2017 y después en junio del mismo año. La propuesta legislativa cuenta con el respaldo de un amplio consenso de los partidos en cuanto a la necesidad de regular la cuestión, pero las diferentes facciones políticas difieren en sus puntos de vista sobre la amplitud y la profundidad exactas del reglamento requerido.

<sup>1</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-1.PDF#page=1](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-1.PDF#page=1)

<sup>2</sup> [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-96-1.PDF)

19. De acuerdo con tal iniciativa, se debería establecer un registro público en el que se inscribirían obligatoriamente los representantes de los grupos de presión que mantengan reuniones con diputados y responsables de tareas parlamentarias. Entre otras medidas, también incluye una serie de reglas de conducta aplicables a las relaciones de dichos representantes con los miembros del Congreso de los Diputados.
20. El GRECO saluda el primer paso dado para regular los grupos de presión. Se trata en sí de un movimiento alentador, habida cuenta de la tradicional reticencia de los parlamentarios hacia abordar este asunto. Dicho esto, es demasiado pronto para anticipar dónde puede llevar la actual propuesta y si se aprobará efectivamente por el presente legislador.
21. El GRECO observa otrosí que su recomendación no se circunscribe a establecer un registro de grupos de presión, lo que parece constituir el eje del reglamento actualmente debatido en el Parlamento. El análisis del GRECO se centra en la vertiente de los parlamentarios en la ecuación que suponen los grupos de presión, o sea, el objeto de estudio fue la conducta de dichos miembros del Parlamento en relación con cualquier persona u organización que intenten convencerlos acerca de sus obligaciones legislativas.
22. El GRECO concluye que la recomendación ii ha sido aplicada parcialmente.

### **Recomendación iii.**

23. *El GRECO recomienda que se revisen los actuales formularios de declaración aplicables a los miembros de ambas Cámaras a fin de incrementar las categorías y el nivel de detalle de la información que se ha de proporcionar.*
24. El GRECO dio crédito a las medidas adoptadas por el Parlamento para incrementar sustancialmente la transparencia de sus actividades en su portal web, incluido en relación con la información sobre los viajes pagados a partir del erario público. Sin embargo, consideró que eran necesarios pasos adicionales para mejorar el sistema existente de declaraciones financieras y alcanzó la determinación de que la recomendación iii se había aplicado parcialmente.
25. Las autoridades de España reiteran los esfuerzos acometidos para incrementar la transparencia de la labor parlamentaria, y el hecho de que los respectivos sitios web del Congreso de los Diputados y el Senado prediquen con el ejemplo al respecto e incluyan una gran cantidad de información sobre una amplia gama de cuestiones: el reglamento y datos institucionales y organizativos relativos a cada Cámara, o los mismos diputados o senadores, llegado el caso, así como información sobre la administración parlamentaria y de índole económica, presupuestaria y de contratación pública. Por añadidura, los ciudadanos pueden plantear sus propias consultas a través de la Unidad de Atención al Ciudadano o cumplimentar un formulario de solicitud de información específica, si bien podrían no ser capaces de encontrarlos solos, mediante una búsqueda sin ayuda, en los respectivos sitios web del Parlamento.
26. El GRECO ya reconoció en el Informe de Cumplimiento las medidas positivas tomadas por ambas Cámaras para hacer más accesible su trabajo cotidiano y su funcionamiento a los ciudadanos. La información facilitada ahora por las autoridades confirma que tal sigue siendo el caso; extremo que no se puede sino saludar. Dicho esto, el GRECO abogó particularmente por mejoras específicas del régimen de comunicación de información por parte de los parlamentarios. En relación con lo que antecede, el GRECO consideró que añadir el valor de mercado del patrimonio inmobiliario y los vehículos, facilitar los nombres de las empresas en las que tienen acciones y participaciones, divulgar los tipos de interés pagados por los préstamos concedidos por las instituciones financieras, incluir información sobre los regalos recibidos y sus viajes oficiales e introducir la renta (incluso la recibida en forma de indemnizaciones) percibida por las actividades secundarias en ambos formularios incrementaría la precisión de la información contenida en los mismos. No se ha comunicado nada nuevo al respecto.

27. Aun absteniéndose de plantear una recomendación formal, el GRECO también observó que, siguiendo la experiencia internacional al respecto y los posibles riesgos de desviar los intereses económicos personales a familiares para soslayar las reglas aplicables, podría además ser prudente considerar la extensión del alcance de las declaraciones para incluir asimismo información sobre los cónyuges y los miembros de la familia dependientes de los parlamentarios (entendiéndose que dicha información no habría de hacerse pública necesariamente).
28. El GRECO concluye que la recomendación iii sigue aplicada parcialmente.

#### *Prevención de la corrupción respecto de los jueces*

29. Las autoridades explican que dos elecciones generales inconcluyentes, primero en diciembre de 2015 y, a continuación, en junio de 2016, acarrearón un *impasse* político de más de diez meses, puesto que el actual Gobierno no juró su cargo hasta noviembre de 2016. Tal extremo, según lo comunicado, ha retrasado reformas en varios sectores, siendo la justicia uno de los más importantes.
30. Poco después de que el actual Gobierno tomara posesión de su cargo, el Ministro de Justicia asistió a audiencias de las Comisiones de Justicia tanto del Congreso de los Diputados (5 de diciembre de 2016) como del Senado (29 de diciembre de 2016), en las que presentó las principales líneas políticas de una reforma más amplia de la justicia. Algunas de ellas están directamente relacionadas con las recomendaciones del GRECO, como:
- impulsar una carrera judicial y fiscal profesionalizada y especializada mediante la mejora de unos sistemas de promoción profesional basados en la antigüedad, la especialización y la formación continua,
  - revisar el sistema de nombramiento tanto de los miembros del Consejo General del Poder Judicial como de los Presidentes de los Órganos Jurisdiccionales y los Jueces del Tribunal Supremo,
  - proporcionarle a la Fiscalía un nuevo estatuto que refuerce su autonomía.
31. Además, como antesala de las negociaciones de investidura, en un paso hacia acabar con el prolongado punto muerto político, se firmó un pacto contra el cohecho pasivo (Partido Popular-Ciudadanos). Dicho pacto abarcaba 150 asuntos distintos, pero, en relación con el poder judicial, son de especial relevancia los siguientes:
- lanzar una reforma parlamentaria de consenso acerca del sistema de elección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial para que los doce miembros de la judicatura sean elegidos directamente por los jueces y los magistrados, aprobar una ley para la protección de los confidentes,
  - elaborar una estrategia de justicia nacional dirigida a aumentar la independencia, la calidad y la eficiencia del sector,
  - mejorar las condiciones de la carrera profesional de jueces y magistrados, en particular actualizando los procedimientos de nombramiento y promoción y reconsiderando la cuestión de las puertas giratorias entre la política y el poder judicial,
  - derogar la posibilidad de que los Parlamentos regionales nombren a jueces de los Tribunales Superiores de Justicia,
  - reformar el estatuto de la Fiscalía en aras de fortalecer su autonomía y eficiencia.
32. El Partido Socialista también presentó, en diciembre de 2016, una proposición no de ley en la que subrayaba la necesidad de cumplir con las recomendaciones provenientes de la Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO. Para las autoridades, está claro que se cuenta con apoyo y acuerdo políticos objetivos para realizar progresos en este ámbito, y que las recomendaciones dimanantes del GRECO son un instrumento fundamental en la hoja de ruta de las reformas.
33. En febrero de 2017, bajo los auspicios de la Comisión de Justicia del Congreso, se estableció una subcomisión para preparar una estrategia nacional de justicia.

Su filosofía subyacente es ser lo más incluyente posible, en especial en cuanto a la participación y las aportaciones de los trabajadores del ámbito de la justicia. Se prevé que el Consejo debata las conclusiones de la susodicha subcomisión en el último trimestre de 2017 (las audiencias tendrán lugar del 3 de noviembre al 11 de diciembre de 2017; la duración de la subcomisión se ha ampliado a enero de 2018).

#### **Recomendación v.**

34. *El GRECO recomendó realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos que tiene sobre la independencia de este órgano cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte.*
35. El GRECO lamentó la falta de una acción más decidida al respecto y concluyó que la recomendación v no había sido aplicada.
36. Las autoridades de España indican que la Subcomisión de Justicia del Congreso está trabajando en una propuesta de cambios relativos a la composición y las funciones del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). Para ello, está consultando a asociaciones judiciales, así como a profesionales jurídicos, con el objeto de recabar opiniones y un consenso sobre las posibles opciones para el futuro. Uno de los cambios clave es que los dos miembros de origen judicial del CGPJ sean elegidos directamente por sus homólogos.<sup>3</sup> Por añadidura, también se plantean modificaciones en relación con las funciones y la dinámica de trabajo del CGPJ (por ej., abandonar el sistema de administración presidencial, promover en mayor medida métodos de trabajo colegiados, la toma de decisiones mediante una mayoría cualificada, la dedicación a tiempo completo de todos los miembros, etc.).
37. El GRECO se congratula por el lanzamiento de una iniciativa específica para efectuar cambios en el actual marco legislativo del CGPJ. El GRECO reitera su opinión de que las autoridades políticas no deben implicarse, en ninguna fase, en el proceso de selección judicial. El GRECO entiende que esta cuestión particular se ha empezado a tener en consideración, al menos en una fase de propuesta. Es demasiado pronto para anticipar el resultado final del proceso de reflexión, que el GRECO confía en que ayudaría no solo a remediar las actuales críticas de la propia profesión a la situación existente, sino también a mejorar la confianza de la sociedad en el sistema judicial en su globalidad.
38. El GRECO concluye que la recomendación v ha sido aplicada parcialmente.

#### **Recomendación vi.**

39. *El GRECO recomendó que se estipulen por ley los criterios objetivos y los requisitos de evaluación para el nombramiento de altos cargos en la judicatura, por ejemplo, jueces presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, la imparcialidad y la transparencia de este proceso.*
40. El GRECO reseñó la ausencia de cualquier desarrollo legislativo para establecer criterios y requisitos de evaluación objetivos para los puestos de mayor rango del poder judicial y, en consecuencia, concluyó que no se había aplicado la recomendación vi.
41. Las autoridades españolas explican que la Subcomisión de Justicia del Congreso está actualmente abordando las diferentes propuestas de las asociaciones de jueces en relación con los procedimientos de nombramiento de las presidencias tanto de los Tribunales Superiores de Justicia como

---

<sup>3</sup> En el sistema actual, los miembros de origen judicial son elegidos entre un grupo de candidatos propuestos por los propios miembros del poder judicial, previo nombramiento formal por el Parlamento (es decir, en el actual sistema se produce una elección indirecta de los jueces miembros del CGPJ).

de las Audiencias Provinciales (si es posible, aboliendo el poder de proposición investido en los Parlamentos regionales al respecto), así como en lo que a la duración de su cargo se refiere.

42. El GRECO se complace en observar que se está sometiendo a discusión una revisión del sistema de designación de los presidentes de las Audiencias Provinciales y los Tribunales Superiores de Justicia, notablemente con vistas a garantizar la independencia de tales nombramientos. Aun así, es demasiado pronto para evaluar el alcance de los cambios y su materialización en la práctica. Además, cabe reseñar que el alcance de la recomendación vi es más amplio, ya que se dirige a todos los escalafones superiores del poder judicial, incluyendo por tanto también a los pertenecientes a la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Otrosí, la recomendación aboga inequívocamente por la disposición en Derecho de criterios y requisitos de evaluación objetivos. En este campo se requiere una acción más resuelta.
43. El GRECO estima que la recomendación vi no ha sido aplicada.

#### **Recomendación vii.**

44. *El GRECO recomendó que (i) se adopte y se facilite el acceso al público de un código de conducta para jueces y (ii) que se complemente con servicios de asesoría especializados en conflictos de intereses y demás materias relacionadas con la integridad*
45. El GRECO tomó nota de la elaboración en curso de un código de conducta para jueces y ponderó que esta recomendación se encuentra aplicada parcialmente.
46. Las autoridades de España recalcan que el 20 de diciembre de 2016 se adoptó un código de conducta, llamado Principios de Ética Judicial.<sup>4</sup> En él se prevé la constitución de una Comisión de Ética Judicial, responsable de emitir dictámenes por escrito sobre consultas individuales relativas a cuestiones éticas. Con carácter excepcional, esta Comisión también está habilitada para preparar informes sobre temáticas o asuntos de interés público. La Comisión está compuesta por siete miembros: un juez, tres magistrados, dos magistrados del Tribunal Supremo y un catedrático de reconocido prestigio en este ámbito. Los miembros judiciales de la Comisión son elegidos por sus homólogos; la persona lega es a continuación elegida por dichos miembros judiciales. La pertenencia a la Comisión reviste una naturaleza honoraria (solo se reembolsan a sus miembros ciertos gastos ocasionales) y tiene una duración de cuatro años. El CGPJ es responsable de garantizar que se facilitan a la Comisión los medios y los recursos adecuados para llevar a cabo sus cometidos. El proceso de nombramiento de los miembros de la Comisión se encuentra en curso.
47. El GRECO agradece todos los esfuerzos acometidos en esta área, notablemente a través de la adopción de un conjunto personalizado de principios éticos aceptados por la profesión, y queda a la espera de información actualizada sobre la operatividad de la Comisión de Ética Judicial.
48. El GRECO concluye que la recomendación vii sigue aplicada parcialmente.

#### **Recomendación viii.**

49. *El GRECO recomendó ampliar el plazo de prescripción para procedimientos disciplinarios.*
50. En ausencia de cualquier novedad reseñable al respecto, el GRECO estimó que la recomendación viii no se encuentra implementada.
51. Las autoridades españolas informan de que la aplicación de esta recomendación está también vinculada a la conclusión del trabajo de la Subcomisión de Justicia del Congreso.

---

<sup>4</sup> <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Transparencia/Buen-Gobierno-y-Codigo-etico/Codigo-Etico/>



52. El GRECO no puede sino reiterar sus conclusiones, contenidas en el Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación sobre España, que evidenciaron con nitidez que el plazo de prescripción de seis meses para los procedimientos disciplinarios se había revelado demasiado breve en la práctica. Más en concreto, en aquel momento se apuntó que el reducido arco temporal había dado lugar a una serie de decisiones del Tribunal Supremo que anulaban las sanciones impuestas por el CGPJ en razón de que los correspondientes procedimientos disciplinarios no habían respetado el plazo de prescripción. Se comentó asimismo que el período máximo aplicable para los procedimientos contra los letrados y los funcionarios de la Administración de la justicia es de 12 meses.
53. El GRECO estima que la recomendación viii no ha sido aplicada.

#### *Prevención de la corrupción respecto de los fiscales*

##### **Recomendación ix.**

54. *El GRECO recomendó (i) revisar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer claramente los requisitos y procedimientos en la ley para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal.*
55. El GRECO reconoció que el primer componente de la recomendación se había tomado debidamente en cuenta, pero urgió a las autoridades a adoptar mejoras más sustanciadas para brindar una mayor autonomía a la Fiscalía, en particular con respecto a los componentes ii —transparencia de la comunicación con el Gobierno— y iii —mayor autonomía financiera—. El GRECO consideró que esta recomendación se hallaba parcialmente aplicada.
56. Las autoridades de España reiteran que a lo largo de los años se han llevado a cabo reformas significativas para restringir la disposición constitucional que establece que el Gobierno es quien nombra al Fiscal General. En concreto, la Ley 24/2007 marcó un punto de inflexión decisivo; desde ese momento, el nombramiento es efectuado por el Gobierno, pero se requiere también el dictamen del CGPJ, así como una comparecencia ante el Parlamento español a fin de evaluar los méritos y la idoneidad del candidato. Los motivos de destitución están fijados en Derecho y la duración del cargo se encuentra limitada a cuatro años, sin posibilidad de reelección. El actual modelo no difiere mucho de otros instaurados en varios Estados miembros del GRECO.
57. De igual manera, las autoridades repiten que el Gobierno no puede dar órdenes o recomendaciones sobre una causa particular al Fiscal General; lo único que puede hacer es solicitar la incoación de un procedimiento (un derecho del que gozan los Gobiernos regionales, así como cualquier ciudadano), pero nunca intervenir en unas diligencias en curso. En tales supuestos, el Fiscal General no está obligado a actuar de un modo concreto, sino que, más al contrario, puede actuar como estime oportuno, incluido guiándose por el consejo de la Junta de Fiscales Superiores. De estas acciones siempre se deja constancia escrita, aunque no esté expresamente dispuesto en Derecho.
58. La Fiscalía puede comunicarse con el Gobierno por dos vías, a saber, a través de la presentación del informe de actividad anual, que también se remite al Parlamento, y con carácter excepcional, siempre que el caso sea de una vital importancia y no haya obstáculos para hacerlo. La última vez que se recurrió a la vía excepcional fue en 2010, debido a la declaración del estado de alarma.
59. Con relación a la autonomía presupuestaria, la Ley 24/2007 determina que las Fiscalías dispondrán de unas instalaciones adecuadas en las sedes de los juzgados correspondientes, o fuera de ellas si es necesario para prestar un mejor servicio. Dos partidas del presupuesto están afectadas específicamente a la Fiscalía: en 2017 ascendieron a 14 598 170 EUR (gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, inversión en TIC)

y 223 177 430 EUR (gastos de personal de todos los fiscales, excepto los pertenecientes a la Fiscalía del Estado), respectivamente. Además, otros gastos corrientes y de inversión se incluyen en una partida presupuestaria aparte, compartida con los órganos jurisdiccionales.

60. En un esfuerzo por fortalecer más la autonomía de la Fiscalía respecto del Gobierno, se resolvió que las decisiones sobre incompatibilidades y autorizaciones las tome la Fiscalía General directamente, en lugar del Ministerio de Justicia.
61. Una vez dicho esto, y a resultas de un debate nacional continuado que coincide en esencia con las inquietudes del GRECO, se están acometiendo tareas adicionales en este ámbito; las autoridades españolas desean reafirmar su sólido compromiso con las mejoras. En detalle, la Subcomisión de Justicia está trabajando en modificaciones del estatuto de la Fiscalía con el objeto de reforzar su autonomía. Los diferentes interlocutores involucrados en este proceso abundan en la función clave que la Fiscalía ha desempeñado para destapar la corrupción y abogan por un incremento en los recursos (en particular, en lo concerniente a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada), pero también por reglas adicionales para mejorar la transparencia de la Fiscalía General, incluido mediante la revisión del sistema de nombramiento y destitución del Fiscal General. Hay un nítido acuerdo en el grupo de trabajo sobre que los principios de unidad y jerarquía que rigen la Fiscalía deben conciliarse con el de imparcialidad, excluyendo toda intervención del Gobierno en causas específicas.
62. El GRECO toma nota de las explicaciones aportadas por las autoridades, que no añaden nada nuevo a la situación ya evaluada en el Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación. El GRECO saluda el hecho de que las autoridades estén estudiando medidas complementarias para incrementar la autonomía efectiva de la Fiscalía, incluido a través de la reapertura del debate —de larga data— sobre el método de selección y la duración del cargo de Fiscal General. Al respecto, el GRECO ha solicitado repetidamente medidas adicionales para granjearse la confianza de la profesión legal y del público en general. Resulta crucial que la Fiscalía sea, y parezca que es, imparcial y objetiva, y que esté libre de cualquier influencia indebida, en especial de naturaleza política.
63. El GRECO reconoce asimismo el trabajo en curso de la Subcomisión de Justicia del Congreso para plantear propuestas razonadas que excluyan totalmente la intervención del Gobierno en causas específicas e imbuyan de una mayor transparencia las decisiones de la Fiscalía, en la medida de lo posible (es decir, sin poner en peligro las investigaciones). El GRECO ha sido muy claro en este aspecto: es clave que la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno se efectúe de manera transparente y por escrito, y que además se publique de manera oportuna. No se ha comunicado nada nuevo en relación con maneras adicionales de incrementar la autonomía económica de la Fiscalía; las observaciones efectuadas por el GRECO en relación con tal extremo siguen siendo por tanto válidas, particularmente en cuanto a la autogestión del gasto por la Fiscalía, sujeta a una auditoría y un control contable apropiados. El GRECO espera futuros avances al respecto.
64. El GRECO concluye que la recomendación ix sigue encontrándose parcialmente aplicada.

#### **Recomendación x.**

65. *El GRECO recomendó que (i) se adopte un código de conducta para fiscales que sea de fácil acceso para el público; y (ii) tenga como complemento una orientación dedicada a los conflictos de intereses y otros asuntos ligados a la integridad.*
66. El GRECO tomó nota de la redacción en curso de un código de conducta para fiscales y ponderó que esta recomendación se encuentra aplicada parcialmente.

67. Las autoridades de España declaran que la confección del código de conducta para fiscales está en curso tras un enfoque ascendente, con la consulta a los diversos escalafones fiscales. Otrosí, el Ministro de Justicia se ha referido a la necesidad de que los fiscales se conformen a los requisitos establecidos para otros cargos públicos, que pueden incluso conllevar la cumplimentación de una declaración de patrimonio.
68. El GRECO lamenta la ausencia de una acción más resuelta en este campo. El GRECO ya destacó las virtudes de un código de conducta, no solo para la propia profesión, sino también para los ciudadanos, como una clara declaración pública de los estándares de servicio e integridad a los que se adhiere la Fiscalía. El GRECO toma nota de los nuevos progresos comunicados en relación con el establecimiento de un sistema de declaración del patrimonio, que ha reconocido que puede constituir una útil herramienta adicional a efectos de prevenir la corrupción.
69. El GRECO concluye que la recomendación x sigue aplicada parcialmente.

#### **Recomendación xi.**

70. *El GRECO recomendó desarrollar un marco normativo específico para asuntos disciplinarios en el Ministerio Fiscal, que esté investido de las garantías apropiadas de equidad y eficacia, y sujeto a una revisión independiente e imparcial.*
71. El GRECO reconoce los pasos en curso en pos de reforzar el sistema disciplinario de la Fiscalía. Sin embargo, a la espera de la adopción de las reglas previstas, el GRECO concluyó que la recomendación xi había sido aplicada parcialmente.
72. Las autoridades de España indican que el proyecto de estatuto de la Fiscalía dispone un nuevo marco disciplinario en lo relativo tanto a la autorización para imponer sanciones (excluyendo al Ministerio de Justicia) como al procedimiento que se ha de seguir al respecto. En la actualidad, hay un sistema no formalizado que se atiene a las reglas del procedimiento disciplinario en caso de faltas de los jueces, dispuestas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, aplicadas y adaptadas a la Fiscalía. Resulta reseñable que el investigador responsable es un fiscal del Tribunal Supremo sin dependencia jerárquica; a continuación, el Ministro de Justicia toma la decisión sobre la sanción. Aunque se admite que el Ministro debe ser despojado del poder sancionador final, también es cierto que hay instauradas unas estrictas salvaguardas para que la decisión de este no sea arbitraria: la sanción debe ser propuesta por el Fiscal General tras escuchar al Consejo Fiscal, y el Ministerio no puede incoar procedimientos, sino que tal responsabilidad recae en la Fiscalía General mediante el nombramiento de un investigador ajeno al principio de jerarquía. Las propias autoridades reconocen que el régimen disciplinario de los fiscales debe ser objeto de una profunda revisión.
73. El GRECO observa que la información facilitada en cuanto al régimen disciplinario aplicable no añade nada nuevo a lo ya evaluado en el pasado y que no se estimó completamente satisfactorio. El GRECO, por lo tanto, reitera su punto de vista, o sea, que ha de contarse con un marco disciplinario específico para los fiscales.
74. El GRECO concluye que la recomendación xi sigue aplicada parcialmente.

### III. **CONCLUSIONES**

75. **A la luz de lo que antecede, el GRECO concluye que ninguna de las once recomendaciones contenidas en el Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación ha sido aplicada o abordada satisfactoriamente por España.** Siete recomendaciones se han aplicado en parte; cuatro, no han sido implementadas.
76. En concreto, se han aplicado parcialmente las recomendaciones ii, iii, v, vii, ix, x y xi; las recomendaciones i, iv, vi y viii no han sido aplicadas.
77. Si bien el GRECO comprende que los resultados de las elecciones conllevaron un punto muerto político de más de un año (2015-2016) que hizo muy difíciles unas reformas efectivas, dicho período ya ha pasado de sobra, y ahora debe verse una acción determinada y reflejada no solo en palabras y planes, sino en hechos reales. Con respecto a los parlamentarios, hay varias recomendaciones que aguardan su aplicación, incluidas la adopción de un código de conducta en ambas Cámaras, una exhaustiva revisión del régimen de información financiera y el establecimiento de un mecanismo ejecutivo en caso de manifestarse una conducta inadecuada. Parece que se está redactando un proyecto sobre los grupos de presión; se trata de un prometedor avance y un paso adelante para mejorar la transparencia sobre cómo interactúan los parlamentarios con dichos grupos y otros terceros que intentan influir en el proceso legislativo.
78. Al GRECO le gustaría subrayar, como ya hizo en el Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación, que no hay duda sobre la alta calidad del poder judicial y la Fiscalía en España, así como acerca del sólido espíritu de servicio público y dedicación de los jueces y los fiscales particulares. El GRECO saluda el proceso de reflexión en curso para producir una estrategia nacional en materia de justicia y efectuar mejoras específicas en aras de una mayor independencia y eficiencia del poder judicial, incluido mediante cambios en los sistemas de nombramiento de sus órganos de gobierno y ciertos altos cargos. En relación con las cuestiones éticas y de integridad, se ha aprobado un código de conducta; a una Comisión de Ética Judicial, que aún no ha comenzado a funcionar, se le han asignado responsabilidades consultivas al respecto. Finalmente, está pendiente una reforma del estatuto de la Fiscalía, dirigida a fortalecer su autonomía. También allana el camino para ciertos avances adicionales en el ámbito de la ética en relación, por ejemplo, con la adopción de un código de conducta para la profesión, así como un nuevo marco disciplinario.
79. El GRECO concluye que, en general, se ha producido un progreso limitado, que justificaría una diferente perspectiva de la tomada en su anterior informe de cumplimiento (RC-IV). El GRECO determina que el actual grado de cumplimiento de las recomendaciones sigue siendo «globalmente insatisfactorio», con arreglo al significado de la regla 31, apartado 8, número 3, del Reglamento de Procedimiento.
80. En virtud del apartado 2, inciso i), de la regla 32 del Reglamento de Procedimiento, el GRECO solicita al Jefe de la delegación de España que presente un informe sobre las medidas tomadas para aplicar las recomendaciones pendientes (es decir, todas las recomendaciones) a más tardar el 31 de diciembre de 2018.
81. Además, con arreglo al artículo 32, apartado 2, inciso ii.a), el GRECO emplaza a su Presidente a enviar una carta —con una copia para el Presidente del Comité del Estatuto— al Jefe de la delegación española, llamando su atención sobre el incumplimiento de las recomendaciones en cuestión y la necesidad de adoptar una acción decidida con vistas a lograr progresos tangibles lo antes posible.
82. Finalmente, el GRECO invita a las autoridades españolas a autorizar cuanto antes la publicación del informe, a traducirlo a la lengua nacional y a poner dicha traducción a disposición del público.