

GRECO  
Grupo de estados contra la corrupción

CONSEJO DE EUROPA

IV Evaluación Greco Informe (2013)

## CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN

Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y  
fiscales

INFORME DE EVALUACIÓN

ESPAÑA

Aprobado por el GRECO en su 62ª Reunión Plenaria  
(Estrasburgo, 2 a 6 de diciembre de 2013)

## CONTENIDO

<b>RESUMEN.....</b>	<b><u>34</u></b>
<b>INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA.....</b>	<b><u>45</u></b>
<b>CONTEXTO.....</b>	<b><u>67</u></b>
<b>III. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN RESPECTO A MIEMBROS DEL PARLAMENTO .....</b>	<b><u>89</u></b>
VISIÓN GENERAL DEL SISTEMA PARLAMENTARIO.....	<u>89</u>
TRANSPARENCIA DEL PROCESO LEGISLATIVO .....	<u>940</u>
REMUNERACIÓN Y BENEFICIOS ECONÓMICOS .....	<u>1044</u>
PRINCIPIOS ÉTICOS Y NORMAS DE CONDUCTA .....	<u>1142</u>
CONFLICTOS DE INTERESES .....	<u>1344</u>
PROHIBICIÓN O RESTRICCIÓN DE CIERTAS ACTIVIDADES.....	<u>1344</u>
<i>Regalos.....</i>	<u>1344</u>
<i>Incompatibilidades y actividades complementarias .....</i>	<u>1445</u>
<i>Intereses económicos, contratos con autoridades estatales, restricciones posteriores .....</i>	<u>1647</u>
<i>Uso indebido de información confidencial.....</i>	<u>1748</u>
<i>Contactos con terceros.....</i>	<u>1748</u>
DECLARACIÓN DE BIENES, INGRESOS, PASIVO E INTERESES .....	<u>1849</u>
SUPERVISIÓN Y CUMPLIMIENTO .....	<u>1920</u>
CONCIENCIACIÓN, ASESORAMIENTO Y FORMACIÓN .....	<u>2324</u>
<b>IV. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN RESPECTO A LOS JUECES .....</b>	<b><u>2325</u></b>
VISIÓN DE CONJUNTO DEL SISTEMA JUDICIAL.....	<u>2425</u>
SELECCIÓN, CARRERA Y CONDICIONES DE TRABAJO .....	<u>2829</u>
GESTIÓN DE CASOS Y PROCEDIMIENTO .....	<u>3132</u>
PRINCIPIOS ÉTICOS, NORMAS DE CONDUCTA Y CONFLICTOS DE INTERESES.....	<u>3234</u>
PROHIBICIÓN O RESTRICCIÓN DE CIERTAS ACTIVIDADES.....	<u>3435</u>
<i>Incompatibilidades y actividades accesorias, restricciones post-empleo. ....</i>	<u>3435</u>
<i>Recusación y abstención.....</i>	<u>3536</u>
<i>Regalos.....</i>	<u>3536</u>
<i>Mal uso de la información confidencial y contactos con terceras partes. ....</i>	<u>3536</u>
DECLARACIÓN DE BIENES, INGRESOS, PASIVO E INTERESES .....	<u>3537</u>
SUPERVISIÓN Y CUMPLIMIENTO .....	<u>3637</u>
ASESORAMIENTO, FORMACIÓN Y CONCIENCIACIÓN .....	<u>3940</u>
.....	
<b>V. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN CON RESPECTO A LOS FISCALES .....</b>	<b><u>4042</u></b>
PERSPECTIVA GENERAL DE LA FISCALÍA.....	<u>4042</u>
RECLUTAMIENTO, CARRERA Y CONDICIONES DE SERVICIO.....	<u>4446</u>
GESTIÓN DE CASOS Y PROCEDIMIENTO .....	<u>4648</u>
PRINCIPIOS ÉTICOS, NORMAS DE CONDUCTA Y CONFLICTOS DE INTERÉS.....	<u>4850</u>
PROHIBICIÓN O RESTRICCIÓN DE CIERTAS ACTIVIDADES.....	<u>4850</u>
<i>Incompatibilidades y actividades accesorias, restricciones post-empleo .....</i>	<u>4850</u>
<i>Recusación y abstención.....</i>	<u>4951</u>
<i>Regalos.....</i>	<u>4951</u>
<i>Uso incorrecto de información confidencial y contactos con terceros .....</i>	<u>5052</u>
DECLARACIÓN DE BIENES, INGRESOS, PASIVO E INTERESES .....	<u>5052</u>
SUPERVISIÓN Y CUMPLIMIENTO .....	<u>5052</u>
ASESORAMIENTO, FORMACIÓN Y CONCIENCIACIÓN .....	<u>5254</u>
<b>VI. RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO.....</b>	<b><u>5456</u></b>

## RESUMEN

1. A pesar de las muchas medidas ya adoptadas en años recientes con el fin de introducir normas para combatir la corrupción de una manera más eficaz, así como para reforzar tanto los recursos como la especialización de los organismos encargados de hacer cumplir la ley respecto de los delitos económicos y, en definitiva, para procesar a los delincuentes, en España existe una creciente preocupación por temas de corrupción. Los recientes escándalos aparecidos en la vida política del país están erosionando gravemente la credibilidad de las instituciones. Este estado de desilusión y desconfianza de los ciudadanos se ha visto agravado por la crisis económica.

2. Las encuestas revelan que los políticos y los partidos políticos ocupan los últimos puestos en los niveles de credibilidad. Muy conscientes de la falta de confianza a la que se enfrentan, las autoridades españolas han emprendido diversas reformas para reforzar su credibilidad. Por ejemplo, en la actualidad se está debatiendo en el Parlamento un proyecto de Ley de Transparencia, existe un amplio acceso a la información relativa al proceso legislativo y está implantado un sistema de declaración de bienes que han de presentar los parlamentarios, a disposición del público en las páginas web de las respectivas cámaras. El presente informe tiene en cuenta todas estas medidas positivas y apoya la reflexión que está teniendo lugar en el país respecto a cómo recuperar la credibilidad de las instituciones. Se recomienda tomar medidas adicionales para infundir, mantener y promover una sólida cultura ética entre los parlamentarios que incluya, mediante la adopción de un código de conducta y la introducción de medidas de concienciación concretas, cuestiones relativas a la integridad. De igual manera, sería asimismo importante incrementar la transparencia sobre los contactos que mantienen los parlamentarios con terceros, proporcionar una información más detallada y actualizada en las declaraciones de bienes, y reforzar significativamente tanto los mecanismos de supervisión como los de vigilancia de su cumplimiento en el Parlamento.

3. En España, el Poder Judicial y el Ministerio Fiscal son excelentes y, con la excepción de algunos casos aislados, no hay pruebas sustanciales de que exista corrupción entre jueces o fiscales. Sin embargo, preocupa la cuestión del correcto funcionamiento de la Justicia, con sus tribunales sobrecargados, que no siempre están en la mejor posición para resolver asuntos con verdadera rapidez. Además, hay algunas deficiencias tanto en el sistema judicial como en el fiscal que han suscitado reiteradas críticas por el riesgo de influencia política. Más concretamente, mientras que hasta la fecha no hay grandes dudas sobre la independencia y la imparcialidad de los jueces y fiscales como individuos, sí existe una gran controversia alrededor de la cuestión de la independencia estructural de los órganos rectores del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal; la principal preocupación sería la impresión de que intereses partidistas podrían estar interviniendo en las decisiones judiciales. Esto es particularmente peligroso en un momento en que están aumentando los casos de corrupción política. La mera existencia de esta sombra de duda resulta indeseable y deben tomarse medidas para garantizar que el sistema judicial no sólo esté libre de indebidas influencias externas, sino también para que lo parezca. Es más, la

falta de independencia estructural de los órganos de gobierno del Poder Judicial sólo pueden perjudicar, a largo plazo, la independencia y la imparcialidad de los jueces en tanto individuos; y éstas son cualidades que deben garantizarse, promoverse y protegerse en todo momento si se quiere que la Justicia sea, y parezca, equitativa y eficaz.

4. Los jueces y fiscales españoles tienen un gran espíritu de servicio y una enorme dedicación. Sin embargo, faltan aún por adoptar códigos de conducta tanto para jueces como para fiscales. De igual manera, deberían introducirse mecanismos adicionales que abran canales de discusión sobre los dilemas éticos comunes a estos profesionales y que proporcionen servicios de asesoría especializados así como directrices en relación con conflictos de intereses y otros asuntos relativos a la integridad. Puede hacerse más para mejorar la responsabilidad profesional y pública de jueces y fiscales. Es esencial que el público sea consciente de los esfuerzos que se hagan en el futuro en este sentido puesto que eso serviría para reforzar la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia.

#### **INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA**

5. España se adhirió al GRECO en 1999. Desde la fecha de su adhesión, el país ha sido objeto de evaluación en el marco de la Primera (junio 2001), Segunda (mayo 2005) y Tercera (mayo 2009) Rondas de Evaluación. Los correspondientes Informes de Evaluación, junto con los subsiguientes Informes de Cumplimiento, están disponibles en la página del GRECO ([www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco))

6. La actual Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO, iniciada el 1 de Enero de 2012, trata sobre la “prevención de la corrupción respecto a parlamentarios, jueces y fiscales”. Al elegir este tema, el GRECO está abriendo nuevos caminos y subrayando así la naturaleza multidisciplinar de su cometido. Al mismo tiempo, este asunto tiene claras conexiones con el trabajo previamente desarrollado por el GRECO; en concreto, la Primera Ronda de Evaluación puso especial énfasis en la independencia del Poder Judicial, la Segunda Ronda de Evaluación examinó de manera particular distintas partes de la Administración Pública, y la Tercera Ronda de Evaluación se centró en la incriminación de la corrupción (incluida la de parlamentarios, jueces y fiscales) y en la prevención de la corrupción en el contexto de la financiación de los partidos políticos.

7. Dentro de esta Cuarta Ronda de Evaluación, las cuestiones prioritarias que se abordan respecto a las personas/funciones revisadas son las siguientes:

- Principios éticos, normas de conducta y conflictos de intereses
- Prohibición o restricción de ciertas actividades
- Declaración de bienes, ingresos, pasivo e intereses
- Cumplimiento de las normas aplicables
- Concienciación

8. En lo que se refiere a las asambleas parlamentarias, la evaluación se centra en los miembros de los parlamentos nacionales, incluyendo todas las cámaras del parlamento, con independencia de si los miembros del parlamento han sido nombrados o elegidos. Respecto al Poder Judicial y a otras partes actuantes tanto durante la instrucción como en el proceso judicial, la evaluación se centra en aquellos fiscales y jueces, tanto profesionales como legos, independientemente del tipo de tribunal al que pertenezcan, que estén sometidos a la legislación y normativa nacionales.

9. Para preparar el presente informe, el GRECO ha utilizado las respuestas dadas por España al Cuestionario de Evaluación (Greco Eval IV Rep (2013) 5 REPQUEST), así como otros datos, incluida la información recibida de la sociedad civil. Además, un equipo de evaluación del GRECO (en adelante denominado "EEG") realizó una visita a España del 10 al 14 de Junio de 2013. El equipo de evaluación estuvo formado por D. Yves Marie DOUBLET, Subdirector de la Asamblea Nacional, Departamento de Contratación Pública y Asuntos Legales (Francia); D. James HAMILTON, jubilado como Director del Ministerio Fiscal, Presidente de la Asociación Internacional de Fiscales (Irlanda); D. Hans NELEN, Catedrático de Criminología, Legislación Criminal y Criminología, Universidad de Maastricht (Países Bajos); y D. Djuro SESSA, Juez del Tribunal Supremo (Croacia). El EEG contó con el apoyo de Dña. Laura SANZ-LEVIA y D. Yüksel YILMAZ del Secretariado del GRECO.

10. El EEG mantuvo entrevistas con representantes del Ministerio de Justicia, del Congreso de los Diputados y del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado y del Consejo Fiscal, del Centro de Estudios Jurídicos y del Defensor del Pueblo. El EEG tuvo también encuentros con jueces y fiscales y sus respectivas asociaciones profesionales. Finalmente, el EEG conversó con representantes de *Transparencia Internacional* así como con periodistas y académicos.

11. El principal objetivo del presente informe es evaluar la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades de España en orden a prevenir la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales y fomentar la integridad de los mismos tanto en apariencia como en realidad. El informe contiene un análisis crítico de la situación en el país y refleja los esfuerzos realizados por las partes interesadas, así como los resultados obtenidos. Asimismo, identifica posibles deficiencias y hace recomendaciones para su mejora. Según práctica habitual del GRECO, las recomendaciones se dirigen a las autoridades de España, quienes han de determinar qué instituciones u organismos habrán de tomar las medidas pertinentes. Dentro de los 18 meses siguientes a la aprobación de este informe, España deberá informar sobre las acciones emprendidas en respuesta a las recomendaciones aquí contenidas.

## CONTEXTO

12. España se ha visto afectada por un importante número de casos de corrupción relacionados con prominentes figuras políticas, altos funcionarios y dirigentes empresariales. Se está produciendo en la actualidad un amplio debate público sobre temas de corrupción, en parte debido a la debacle económica que comenzó en el año 2008 y que ha erosionado gravemente la confianza de los ciudadanos en su gobierno y en el sistema financiero.

13. Hay que hacer constar que, hasta el año 2008, los ciudadanos percibían los niveles de corrupción en España como bajos y que el país figuraba entre los 20 países menos corruptos en el índice anual de percepción de la corrupción (IPC) elaborado por *Transparencia Internacional*. Esta tendencia se invirtió drásticamente cuando la economía española entró en recesión después de 15 años de crecimiento económico sostenido. A partir del año 2009, la percepción sobre los niveles de corrupción en España ha aumentado durante tres años consecutivos. En el año 2012, España había descendido diez puestos hasta la 30ª posición en el más reciente índice de percepción de la corrupción (IPC) confeccionado por *Transparencia Internacional*. Una reciente encuesta nacional, publicada en el 2012, destaca que los ciudadanos españoles sitúan la corrupción, el fraude, los partidos políticos y los políticos en general entre sus principales preocupaciones como, por ejemplo, el paro<sup>1</sup>.

14. En cuanto a los temas tratados en la Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO, en el año 2007 los miembros del Parlamento español gozaban de mayores niveles de confianza que la media de sus iguales en los 27 países de la UE<sup>2</sup>. Según una reciente encuesta especial (Eurobarómetro) publicada por la Comisión Europea, esta relativamente positiva imagen de los políticos nacionales empezó a sufrir un marcado deterioro durante los años siguientes, y el porcentaje de españoles que cree que la corrupción está ampliamente extendida entre los políticos nacionales alcanzó el 78% en el año 2011 (la media en la UE es del 57%)<sup>3</sup>. Por otra parte, esa misma encuesta revela que el 40% de los españoles encuestados cree que la errática actuación de los políticos (Gobierno y Parlamento) es uno de los principales factores que alimentan la corrupción dentro del país. El EEG fue informado de que no se ha dado ni un solo caso en que un miembro del Parlamento haya sido condenado por un delito de corrupción cometido en relación con sus funciones parlamentarias. Cuando algún miembro del Parlamento ha sido condenado por corrupción, lo ha sido por algún hecho corrupto relacionado con el doble mandato ejercido por dicho parlamentario en el gobierno local.

15. En lo que respecta a los miembros del Poder Judicial, aunque sus índices de credibilidad son mejores que los de los políticos, la tendencia descendente desde el año 2007 es similar a la observada en el caso de estos

---

<sup>1</sup> Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), publicado el 4 de Enero de 2013.

[http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2960\\_2979/2976/Es2976.pdf](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2960_2979/2976/Es2976.pdf)

<sup>2</sup> Eurobarómetro especial 291 "Actitudes de los europeos ante la corrupción", Comisión Europea, Abril 2008.

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_291\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_291_en.pdf)

<sup>3</sup> Eurobarómetro especial 374 "Corrupción", Comisión Europea, Febrero 2012. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_374\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf)

últimos. El Eurobarómetro del año 2011 revela que el 41% de los españoles encuestados pensaba que la corrupción está ampliamente extendida entre los miembros de la judicatura (el promedio en la UE es del 32%), mientras que los que pensaban de esta manera constituían tan sólo el 17% en el año 2007. Además de los efectos de un empeoramiento de la economía, la opinión generalizada entre los españoles de que su Justicia funciona mal parece haber exacerbado esta pérdida de credibilidad en el Poder Judicial<sup>4</sup>. Un reciente informe nacional, publicado en abril del 2013, muestra resultados más positivos, con un importante aumento del grado de confianza en la judicatura del 47%, lo que probablemente tiene su origen en recientes decisiones de algunos jueces y fiscales defendiendo el derecho de los ciudadanos a la vivienda y protegiéndolos frente a un “desahucio express”<sup>5</sup>.

16. España, sin embargo, ha venido introduciendo una serie de medidas positivas a lo largo de las dos últimas décadas con el fin de mejorar la detección y, en última instancia, castigar la corrupción. Un importante hito en el sistema fue la creación, en 1995, de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (y sus correspondientes unidades sub-nacionales). Desde entonces, la especialización de los Cuerpos de Seguridad del Estado se ha intensificado y el GRECO ha reconocido expresamente en anteriores informes la positiva actitud de jueces y fiscales dispuestos a juzgar y sentenciar los delitos de corrupción<sup>6</sup>. La sensación de escándalo en torno a la vida política y las muchas y diversas investigaciones sobre corrupción que hay en curso, han llevado recientemente al Parlamento a dictar una resolución con el fin de elaborar un conjunto de medidas políticas y legislativas que permitan mejorar la lucha contra la corrupción (el denominado “Pacto de regeneración democrática”), principalmente mediante la aprobación de una norma sobre transparencia (proyecto de Ley de Transparencia), la revisión de las normas sobre financiación de partidos, el reforzamiento de los controles por parte del Tribunal de Cuentas, tipificando el enriquecimiento ilícito como delito específico, aumentando las sanciones por delitos de corrupción y agilizando los procedimientos penales con el fin de que las investigaciones resulten más rápidas y eficientes. Las autoridades admitieron durante la visita in-situ que es preciso dedicar mayores esfuerzos a diversos aspectos relacionados con la prevención de la corrupción.

17. El GRECO confía en que el presente informe, con su análisis en profundidad y sus recomendaciones, ayude a las autoridades españolas en sus esfuerzos por recobrar no sólo el grado de integridad de algunas de sus instituciones más importantes y de sus miembros como individuos, sino también la confianza del público.

---

4 [http://politica.elpais.com/politica/2012/08/11/actualidad/1344684017\\_186742.html](http://politica.elpais.com/politica/2012/08/11/actualidad/1344684017_186742.html)

5 <http://www.metroscopia.org/>

6 Ver, por ejemplo, la Tercera Ronda de Evaluación a España, GRECO Eval III Report (2008) 3E – Tema I: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2008\)3\\_Spain\\_One\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2008)3_Spain_One_EN.pdf)

### III. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN RESPECTO A MIEMBROS DEL PARLAMENTO

#### Visión general del sistema parlamentario

18. España es una monarquía constitucional que funciona como una democracia parlamentaria multipartidista. Su Parlamento (Cortes Generales) se compone de dos cámaras electas: el Congreso de los Diputados, donde reside principalmente el Poder Legislativo<sup>7</sup>, y el Senado, que es la cámara de representación territorial. Este sistema bicameral no implica que el Congreso y el Senado operen al mismo nivel. La Constitución ha dotado al Congreso con una serie de tareas y facultades que demuestran su supremacía. Así, el Congreso autoriza la formación del Gobierno, tiene la facultad de causar su cese, es el primero en conocer los procedimientos relativos a los proyectos de ley y los presupuestos y debe confirmar o rechazar las enmiendas o vetos que introduzca el Senado en los textos legislativos<sup>8</sup>. Según el artículo 72 de la Constitución, cada cámara del Parlamento tiene autonomía institucional, presupuestaria y operativa, es decir, dictan sus reglamentos, aprueban sus presupuestos y regulan el estatuto de su personal sin ninguna interferencia de los demás poderes del gobierno. La organización interna y el funcionamiento del Congreso y del Senado están articulados en sus respectivos reglamentos.

19. Los 350 diputados del Congreso se eligen por el sistema de d'Hondt de representación proporcional por listas de partidos. Los senadores se eligen según dos métodos diferentes: 208 son elegidos mediante un sistema directo de mayoría (nivel provincial) y otros 58 son nombrados por sus respectivas cámaras autonómicas (Comunidad Autónoma<sup>9</sup>) mediante un sistema proporcional indirecto<sup>10</sup>. El Congreso y el Senado son nombrados por un periodo de tiempo coincidente que no excederá de cuatro años. Hay 139 mujeres en el Congreso (sobre un total de 350) y 89 mujeres en el Senado (sobre 266); por lo tanto, la proporción de mujeres en el Parlamento es de alrededor del 35%

20. La independencia del Parlamento viene estipulada en el artículo 66 de la Constitución y se espera de los parlamentarios que sirvan al interés público nacional. Dicho esto, la mayoría de los interlocutores con los que se ha entrevistado el EEG subrayaron que el sistema de elección de listas cerradas y bloqueadas, adoptado después de la aprobación de la Constitución de 1978

---

7 Las leyes se presentan y se debaten en el Congreso antes de pasar al Senado. El Senado puede proponer enmiendas e incluso vetar. Sin embargo, el Congreso puede anular el veto inmediatamente mediante mayoría absoluta, o por mayoría simple después de dos meses.

8 [http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist\\_Normas/Funciones1](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Funciones1)

9 España está dividida en 17 Comunidades Autónomas: Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, País Vasco, Islas Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia.

10 Los senadores son elegidos directamente por las provincias e indirectamente por las Comunidades Autónomas. En las provincias se utiliza un sistema de voto en bloque parcial mayoritario. Cada una de las provincias peninsulares elige cuatro senadores; las provincias insulares (Baleares y Canarias) eligen dos o tres senadores por isla, y Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una. Los partidos designan tres candidatos; cada votante tiene tres votos (menos en aquellos distritos electorales donde se elijan menos senadores) y vota a sus candidatos nominalmente. Esta es la única votación nominal que se contempla en España en elecciones nacionales. Las Comunidades Autónomas reciben un senador, y otro más por cada millón de habitantes. Tienen la potestad de decidir cómo eligen a sus senadores, pero generalmente son elegidos por las cámaras autonómicas de su respectiva comunidad en proporción a su composición.



con el fin de edificar un sistema político cohesionado después de años de dictadura, ha llevado a su vez a que las estructuras internas de los partidos políticos sean muy fuertes y rígidas, donde sus líderes se reservan la facultad de tomar decisiones importantes sin contar con sus miembros. Tal sistema favorece la lealtad al partido por encima de la lealtad al electorado y el resultado es que los grupos parlamentarios mantienen un firme control y ejercen una estricta disciplina interna sobre los parlamentarios en tanto individuos<sup>11</sup>. El EEG fue informado durante su visita de que la disciplina es decisiva para ser incluido en una lista de candidatos a la elección. Algunas herramientas (por ejemplo, el voto secreto) permiten a los parlamentarios mayor libertad para tomar decisiones siguiendo sus propias convicciones en lugar de seguir la línea del partido, pero los interlocutores las consideraban insuficientes para superar el anteriormente mencionado esquema de dominio del partido.

21. Los miembros del Parlamento pierden su escaño: (i) por resolución judicial anulando la elección o el nombramiento; (ii) por muerte o incapacidad; (iii) por terminación del mandato; y (iv) por renuncia.

#### Transparencia del proceso legislativo

22. La Constitución consagra expresamente el principio de publicidad de las normas (artículo 9.3). Los proyectos de ley se publican cuando el Gobierno los presenta y además, según van pasando por las diferentes etapas consultivas en el Parlamento, por ejemplo, cuando se presentan enmiendas y después de su discusión en comisiones o en el pleno. La información sobre las leyes que se aprueban y sobre el resto de la actividad parlamentaria se proporciona a través del Boletín Oficial del Estado y del Diario de Sesiones.

23. Las sesiones plenarias suelen ser públicas como norma general. Sin embargo, pueden celebrarse a puerta cerrada si así lo decide una mayoría de miembros o si se va a tratar de asuntos internos (por ejemplo, del estatuto de diputados/senadores, suspensión, etc.). La composición de las comisiones parlamentarias es una cuestión de dominio público. Las sesiones de las comisiones – comisiones permanentes, comisiones de investigación o comisiones especiales – no son públicas pero pueden asistir representantes de los medios de comunicación salvo que una mayoría de sus miembros decida que las sesiones han de celebrarse a puerta cerrada. Las audiencias de peritos o testigos son públicas, excepto si los asuntos a tratar son de carácter reservado según lo establecido por ley (por ejemplo, asuntos de seguridad nacional), o se refieren a acciones legales en curso. Los debates del pleno y los de las distintas comisiones (excepto los celebrados a puerta cerrada) se publican en el Diario de Sesiones, se difunden en Internet y, algunas veces, por televisión.

24. El Plan de Modernización del Congreso de los Diputados (2006) ha abierto el camino a varias importantes medidas que mejoran la transparencia

---

<sup>11</sup> Ver también el Informe de Evaluación del Sistema de Integración Nacional de España, publicado por Transparencia Internacional el 28 de Septiembre de 2012

[.http://www.transparencia.org/whatwedo/pub/national\\_integrity\\_system\\_spain](http://www.transparencia.org/whatwedo/pub/national_integrity_system_spain)

del trabajo legislativo. Así, por ejemplo, una nueva página web con un portal dedicado a los ciudadanos, páginas web de los diputados (aunque de hecho sólo unos pocos hayan creado su página personal), un servicio de información para los ciudadanos, detalles sobre los procesos de contratación y suministro, etc. El Senado también ha emprendido medidas para mejorar su página web y facilitar información sobre los proyectos legislativos así como sobre los asuntos relativos a contratación.

25. Las decisiones políticas de especial importancia han de someterse a consulta pública por medio de un referéndum (artículo 92 de la Constitución). Es posible consultar con expertos y con representantes de los distintos grupos económicos cuando haya proyectos de ley en estudio a nivel de comisión. En determinados ámbitos, la ley establece como preceptiva la consulta a las partes interesadas (por ejemplo, en temas de protección de los consumidores, telecomunicaciones...).

26. El EEG reconoce y celebra los pasos positivos emprendidos por las autoridades españolas con el fin de garantizar un alto grado de transparencia en los procesos legislativos. El EEG considera que este es uno de los puntos fuertes del sistema ya que viene a representar un activo en la prevención de la corrupción, principalmente porque permite un mejor escrutinio público de la actividad de los parlamentarios y contribuye a garantizar la rendición de cuentas. El EEG tuvo la oportunidad de examinar la rapidez de respuesta y la disponibilidad de los servicios de información de ambas Cámaras. El EEG fue informado de algunas áreas concretas en las que el actual nivel de información pública disponible podría mejorarse, por ejemplo, con respecto a los estudios e investigaciones sobre los que se sustentan las propuestas legislativas o aquellos que se han encargado con ese propósito; o en relación con el calendario pormenorizado de las propuestas legislativas en curso; o en lo que se refiere a la agenda de los parlamentarios y, en particular, información sobre las reuniones que mantienen con terceros, etc.<sup>12</sup>. También podrían hacerse algunos esfuerzos por mejorar la transparencia en las iniciativas legislativas promovidas desde el Gobierno. A pesar de los requisitos formales para la consulta establecidos por ley (por ejemplo, en la Ley 50/1997 o en la Ley 30/1992), el EEG fue informado de que la forma de organizar la participación pública en los procesos varía enormemente en la práctica en función del ministerio de que se trate. El EEG entendió durante la visita que en la actualidad hay un alto grado de transparencia en la agenda parlamentaria y que hay iniciativas adicionales en curso (por ejemplo, con respecto a la actuación de los grupos de presión, ver también párrafo 50).

#### Remuneración y beneficios económicos

27. El salario bruto medio anual en España es de 22.899.35 euros<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> A modo de ejemplo, algunas ONGs (Access Info Europe y Fundación Ciudadano Civio) impulsaron, en Marzo de 2013, una iniciativa pública online pidiendo mayor apertura en la actual elaboración de la Ley de Transparencia, y más detalles sobre el calendario de su aprobación, sobre los trabajos de la comisión y sobre las declaraciones de los expertos.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Estadística

28. Está previsto que los parlamentarios trabajen a jornada completa. Los miembros del Parlamento reciben un salario de 2.813,87 euros al mes y tienen derecho a otros beneficios económicos, exención de impuestos y compensación por gastos relacionados con su actividad. Hay también complementos para determinadas categorías específicas en el Parlamento (por ejemplo, para el presidente, los vice-presidentes, secretarios, portavoces y sus sustitutos, y para los presidentes y vice-presidentes, secretarios, portavoces y sus sustitutos de las diferentes comisiones).

29. Los parlamentarios también reciben remuneraciones adicionales entre las que se encuentran: (i) una compensación exenta de impuestos de 1.823,86 euros (o de 870,56 euros en el caso de los parlamentarios electos por Madrid) para cubrir los gastos en los que incurran por la realización de sus funciones parlamentarias; (ii) transporte (bien sea transporte público, o 0,25 euros por kilómetro si se utiliza un vehículo privado, o 3.000 euros al año para gastos de taxi); (iii) dietas para viajes en misión oficial (150 euros si es al extranjero y 120 euros si es en España) y comunicaciones (un portátil y un teléfono móvil). Estas cantidades son similares en el Congreso y en el Senado. Hay una asignación adicional para la contratación de colaboradores personales. El control sobre tales asignaciones lo realizan los servicios responsables de la supervisión en cada Cámara compuestos por letrados. La información sobre los salarios y demás beneficios económicos de los parlamentarios es pública y puede consultarse en las páginas web del Congreso y del Senado. Cualquier otro gasto (por ejemplo, los desplazamientos internacionales) debe ser autorizado por la Mesa.

30. Debido a la crisis económica los salarios se han congelado en repetidas ocasiones y también lo han hecho las contribuciones a un plan de pensiones interno que se inició en el año 2006 y se suspendió en 2012. La remuneración y el paquete de beneficios de los parlamentarios españoles se encuentran en un nivel de renta medio bajo en comparación con otros países económicamente similares de Europa<sup>14</sup>.

31. El EEG no tuvo conocimiento ni encontró acusaciones o causas relacionadas con el uso indebido de los fondos asignados por parte de parlamentarios. El EEG fue informado de que es difícil utilizar indebidamente las dietas parlamentarias, puesto que no se pagan al parlamentario en metálico sino en forma de créditos utilizables únicamente para el gasto declarado. Por ejemplo, si un parlamentario necesita utilizar un taxi para una tarea parlamentaria, se le darán los créditos necesarios para cubrir el gasto del desplazamiento, pero deberá presentar la correspondiente factura a los letrados.

#### Principios éticos y normas de conducta

32. No se ha elaborado un código de conducta uniforme para diputados y senadores. Hay, sin embargo, algunas disposiciones sobre este particular contenidas en la Constitución, en la Ley Electoral y en los respectivos

---

<sup>14</sup> <http://parliamentarystandards.org.uk/payandpensions/Documents/9.%20MPs%27%20Pay%20and%20Pensions%20-%20A%20New%20Package%20-%20July%202013.pdf>

reglamentos de las cámaras. En ellos, por ejemplo, se hace referencia a la obligación de confidencialidad, a las normas sobre incompatibilidades, a la obligación de asistir a las sesiones y de actuar de forma respetuosa (para mantener el orden, la cortesía y la disciplina que han de reinar en el Parlamento). Si se infringen dichas normas, los Presidentes de cada Cámara, a propuesta de la Mesa, podrán imponer sanciones que pueden conllevar una privación de derechos o una suspensión temporal.

33. Por otra parte, el EEG fue informado de que el proyecto de Ley de Transparencia dispone una serie de principios éticos para funcionarios públicos (parlamentarios incluidos), tales como transparencia en la tramitación de asuntos públicos, plena dedicación al desempeño de tareas oficiales, prohibición de aceptar regalos, deber de denunciar malas prácticas y evitar conflictos de intereses, etc.

34. El EEG opina que las actuales medidas relacionadas con los principios éticos y las normas de conducta son insuficientes. Aunque el EEG valora las recientes reformas emprendidas por las autoridades en su esfuerzo por paliar las carencias a este respecto con la adopción de una Ley de Transparencia, también cree firmemente que la existencia de un código/conjunto de normas de conducta supondría un claro valor añadido tanto para los propios parlamentarios como para la imagen que los ciudadanos tienen de ellos. Tal documento no estaría destinado ni a remplazar ni a reunir los diferentes actos legislativos, entre ellos el proyecto de Ley de Transparencia en el que se imponen obligaciones a los parlamentarios, sino que vendría a servir como complemento y aclaración. La elaboración y aprobación de un código de conducta/código ético sería la demostración del compromiso del Parlamento con la integridad. Crearía una expectativa compartida por parlamentarios y ciudadanos sobre el tipo de conducta que debe esperarse de un parlamentario. Suscitaría debates entre los parlamentarios sobre qué tipo de conductas resultan aceptables o inaceptables y les haría más conscientes de lo que se espera de ellos. El EEG cree que el valor educativo de elaborar un código y mantenerlo actualizado es importante para un Parlamento que ha estado luchando por superar la reciente crisis de credibilidad. La aprobación de un código de esa naturaleza demostraría también a los ciudadanos que sus representantes están queriendo tomar medidas para instaurar, mantener y promover unos valores éticos en sus respectivas cámaras que fomenten tanto su propia honradez como la de sus pares. Esto implica, por supuesto, que dicho código de conducta debe partir de los propios parlamentarios o, por lo menos, que deben tomar parte activa en su elaboración.

35. Para que pueda funcionar debidamente una política sobre ética y comportamiento, los propios parlamentarios deben elaborar normas justas y realistas así como canales y mecanismos que inspiren y sostengan sólidos valores éticos. Todo ello demanda una serie de medidas selectivas de naturaleza práctica, entre las cuales se encontrarían: formación inicial y formación permanente, publicación de preguntas más frecuentes, material de orientación práctica, etc. El EEG valora positivamente el asesoramiento prestado hasta la fecha por los secretarios de las respectivas cámaras en materia de conflictos de intereses. Además, considera que el actual mecanismo

de consulta informal podría funcionar de manera más eficaz y afianzarse a largo plazo como un valor añadido clave, si se estableciera una fuente institucional permanente de asesoramiento confidencial para los miembros del Parlamento. **El GRECO recomienda 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.** Los asuntos concretos a los que se refiere esta recomendación serán examinados con detalle en los siguientes párrafos.

#### Conflictos de intereses

36. No existe una definición general de conflicto de intereses en los actuales textos legales españoles. Las principales normas al respecto son las que se establecen en los respectivos reglamentos sobre incompatibilidades y la prohibición general de realizar actividades en el sector privado (ver el capítulo sobre incompatibilidades). Se han estructurado unos procedimientos minuciosos para asesorar sobre posibles incompatibilidades, para conceder excepciones a las prohibiciones vigentes y para establecer sanciones en caso de infracción.

37. Tampoco existe ninguna disposición legal que prohíba a un parlamentario tomar parte en una votación sobre un asunto que, directa o indirectamente, le concierna personalmente o en el que esté involucrado como representante. Por lo tanto, la relación que puede tener un voto con un determinado interés personal de un parlamentario es, una vez más, algo que decide la persona interesada. El EEG opina que sería lógico dar directrices comunes sobre asuntos que pueden dar lugar a conflictos de intereses en el Parlamento. Con la ayuda de tales directrices, los parlamentarios podrían juzgar los asuntos sobre posibles conflictos de intereses de manera más adecuada, protegiendo así tanto su propia credibilidad como la del Parlamento, si son cuestionados sobre su conducta. El EEG invita, por tanto, a las autoridades a tratar este tema en concreto y a proporcionar normas y directrices internas para los parlamentarios sobre conflictos de intereses en el curso de la preparación de los códigos de conducta, según la anterior recomendación (i).

#### Prohibición o restricción de ciertas actividades

##### *Regalos*

38. No hay normas concretas sobre regalos. En la actualidad, los miembros del Parlamento no están obligados a declarar los regalos u otras ventajas (por ejemplo, invitaciones) que reciben en relación con el ejercicio de su mandato

parlamentario. El proyecto de Ley de Transparencia propone prohibir la aceptación de regalos, con la excepción de aquellos de uso habitual, social o de cortesía.

39. El EEG advierte que, debido a las investigaciones sobre corrupción, hay mucha preocupación social en relación a los “principios éticos” relacionados con los regalos y lo “normal” que resulta que los políticos los reciban. En este contexto, el EEG recuerda las dos tendencias vistas en otros parlamentos cuando se trata la cuestión de los regalos: algunos parlamentos prohíben la aceptación de regalos que superen un cierto límite, mientras que otros no prohíben en absoluto la aceptación de regalos pero exigen que aquellos que superen un determinado valor (normalmente no demasiado alto) se declaren y se hagan públicos. En resumen, el asunto de los regalos y otro tipo de invitaciones está, pues, regulado de una u otra forma en muchos países. El EEG considera que es fundamental para la credibilidad de los parlamentos trazar una clara línea divisoria entre regalos, beneficios e invitaciones aceptables (aquellos de uso habitual, social o de cortesía) y aquellos que son inaceptables, y esto debe explicarse tanto a los propios parlamentarios como a los ciudadanos. El EEG toma nota de la intención de las autoridades de incluir este importante asunto en el proyecto de Ley de Transparencia, pero urge abordar el tema concreto de los regalos y otras ventajas cuando se lleven a cabo las recomendaciones del GRECO de elaborar códigos de conducta (recomendación i) y de ampliar el alcance de lo que es preciso declarar para cubrir también otras ventajas (recomendación iii).

#### *Incompatibilidades y actividades complementarias*

40. Como norma general, en España rige el principio de “dedicación exclusiva” al mandato parlamentario. Es decir, los miembros del Parlamento tienen prohibido realizar otras actividades en el sector público o privado. Sin embargo, excepcionalmente se les permite dedicarse a determinadas actividades previstas por la ley. Los puestos que son incompatibles con el mandato parlamentario están regulados en la Constitución y en la ley electoral. Dichos puestos pueden agruparse en dos principales categorías:

#### *(a) Incompatibilidades de naturaleza administrativa*

41. Los miembros del Parlamento no pueden ser componentes del Tribunal Constitucional, altos cargos de la Administración del Estado (con la excepción de los miembros del Gobierno que pueden o no ser parlamentarios), Defensor del Pueblo, magistrados, jueces y fiscales (en activo), militares profesionales y miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad (en activo), miembros de las juntas electorales (artículo 70 de la Constitución).

42. La Ley Electoral (Ley Orgánica del Régimen Electoral General, denominada LOREG) extiende las anteriores incompatibilidades a otros puestos institucionales como miembros de los gabinetes de la Presidencia del Gobierno o de cualquiera de los ministerios o de los secretarios de estado, Presidente del Tribunal de la Comisión Nacional de la Competencia, miembros

del Consejo de Administración de la Corporación de Radio Televisión Española, delegados del Gobierno en autoridades portuarias, confederaciones hidrográficas, sociedades concesionarias de autopistas de peaje, presidentes de los consejos de administración, consejeros, administradores, directores generales, gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las cajas de ahorro de fundación pública, funcionarios o titulares de cualquier otro puesto al servicio de o incluido en el presupuesto de un gobierno nacional, autonómico o local, o de una empresa o ente público.

43. También es incompatible ser diputado o senador simultáneamente, o miembro de un parlamento autonómico y diputado en el Congreso al mismo tiempo. Sin embargo, es posible que un senador se al mismo tiempo miembro de un parlamento autonómico. A diferencia de la prohibición de ser diputado y miembro de un parlamento autonómico, los parlamentarios pueden simultáneamente mantener los puestos para los que han sido elegidos en los gobiernos locales (municipios, ayuntamientos). Además, según el artículo 156 de la Ley Electoral, los diputados y senadores podrán formar parte de los órganos colegiados de dirección o consejos de administración de organismos, entes públicos o empresas con participación pública, mayoritaria, directa o indirecta. Pero en ambas excepciones, los parlamentarios sólo percibirán las dietas o indemnizaciones que les correspondan y no podrán percibir ninguna remuneración por dichos trabajos. En lo que se refiere a los actuales parlamentarios, la mayoría de los segundos puestos públicos que desempeñan son en gobiernos locales. Por ejemplo, unos 74 miembros del Congreso, de un total de 350, y alrededor de 98 senadores, de un total de 266, tienen otro cargo público electivo en gobiernos locales, mientras que sólo 20 miembros del Senado ocupan otros puestos compatibles en algún ente público (por ejemplo, como consejeros/asesores en entes públicos a nivel autonómico o local).<sup>15</sup>

*(b) Incompatibilidades de naturaleza estrictamente económica*

44. Los miembros del Parlamento tienen prohibido desempeñar actividades profesionales, industriales o comerciales. En particular, el mandato de los diputados y senadores será incompatible con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de cualquier otro puesto, profesión o actividad, públicos o privados, por cuenta propia o ajena, retribuidos mediante sueldo, salario, arancel, honorarios o cualquier otra forma. En caso de producirse el pase a la situación administrativa o laboral que corresponda en aquéllos, deberá garantizarse la reserva de puesto o plaza y de destino, en las condiciones que determinen las normas específicas de aplicación.

45. Las excepciones a la prohibición arriba mencionada vienen reflejadas en la Ley Electoral, por ejemplo, (i) clases en la universidad y cooperación en actividades de docencia o investigación; (ii) administración del patrimonio personal o familiar; (iii) producción literaria, científica, artística o técnica; y (iv) otras actividades privadas que no estén explícitamente señaladas como

---

<sup>15</sup> <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>, datos extraídos el 23.07.2013

<http://www.senado.es/web/index.html>, datos extraídos el 23.07.2013



incompatibles por ley y que hayan sido autorizadas por la respectiva comisión de cada cámara, previa petición expresa de los interesados. El EEG fue informado de que las comisiones que se encargan de los asuntos de incompatibilidad en cada cámara han elaborado por escrito unos criterios codificados que utilizan al enumerar las actividades complementarias de los parlamentarios. El pleno de cada una de las cámaras decidirá sobre los casos de incompatibilidad, previo informe de la Comisión del Estatuto de los Diputados en el Congreso y de la Comisión de Incompatibilidades, en el Senado. Tanto la solicitud como la autorización deberán incluirse en el Registro de Intereses. El número de parlamentarios que desarrollan actividades privadas es muy limitado: de los 616 parlamentarios que componen ambas cámaras, únicamente unos 30 trabajan en empresas privadas, 40 trabajan como abogados, y unos 100 desarrollan ocasionalmente actividades docentes, dan conferencias o escriben<sup>16</sup>.

46. El EEG valora el sistema de incompatibilidades como muy completo y más bien estricto comparado con las normas que se aplican en otros países. Hay tres principios fundamentales en el sistema de incompatibilidades español: (i) dedicación exclusiva al mandato parlamentario; (ii) incompatibilidad con otra actividad secundaria en el sector público (con la excepción de a) cargos en gobiernos locales, aunque en todo caso el parlamentario deberá optar por uno de los dos salarios; y b) trabajo parcial como docente en una universidad pública); (iii) incompatibilidad con una segunda actividad en el sector privado que pueda ir contra el principio de dedicación exclusiva arriba mencionado o que pudiera suponer un conflicto de intereses. El EEG considera que tanto el minucioso procedimiento como los exhaustivos mecanismos existentes para prevenir y resolver los casos de incompatibilidad suponen un verdadero activo del sistema. Más concretamente, la naturaleza pública del debate y la votación de las actividades complementarias por la asamblea parecen ser lo suficientemente disuasorias para persuadir a los parlamentarios de atenerse a las normas. Como ilustración, podemos señalar que unos 40 diputados y unos 60 senadores han renunciado a sus anteriores ocupaciones, tanto públicas como privadas, después de las elecciones. El EEG reconoce el valioso papel desempeñado por los letrados, tanto del Congreso como del Senado, al asesorar a los parlamentarios sobre los criterios de incompatibilidad.

*Intereses económicos, contratos con autoridades estatales, restricciones posteriores*

47. Los miembros del Parlamento no pueden poseer una participación superior al 10%, adquirida en su totalidad o parcialmente después de la fecha de su elección (excepto si es por herencia), en sociedades o empresas que tengan contratos con entidades del sector público. Esta limitación se extiende al cónyuge/pareja y a los hijos menores. Además, los parlamentarios no podrán celebrar contratos financiados con fondos públicos. Los parlamentarios no podrán desempeñar cargos o puestos que impliquen funciones de dirección, representación, asesoría o provisión de servicios en empresas que operan bajo licencia o concesión de un monopolio público. No existen otras restricciones sobre las transacciones financieras que puedan realizar los parlamentarios

---

<sup>16</sup> <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>, datos obtenidos el 23.07.2013

<http://www.senado.es/web/index.html>, datos obtenidos el 23.07.2013



como, por ejemplo, la compra/venta de acciones de empresas del mercado de valores, la adquisición de deudas o la obtención de créditos de instituciones financieras.

48. No existen normas ni medidas que restrinjan las opciones de empleo de los miembros del parlamento o su dedicación a otras actividades, remuneradas o no, cuando su mandato finaliza. El EEG fue informado de casos de parlamentarios que han sido contratados por empresas privadas después del fin de sus mandatos debido a sus contactos en el partido gobernante. Aunque es evidente que el mandato parlamentario, por lo general, no dura toda una carrera, y que los parlamentarios deben poder tener oportunidades de buscar otro trabajo, al EEG le preocupa, sin embargo, que los miembros del Parlamento puedan utilizar su estatus parlamentario para asegurarse un empleo en un empresa privada cuando dejen el Parlamento. Este asunto debería explorarse en profundidad cuando se elabore un código de conducta, según se indica en la recomendación i.

#### *Uso indebido de información confidencial*

49. Los miembros del Parlamento tienen el deber de confidencialidad. Pueden verse privados de sus derechos si dejan de observar esta obligación. Por otra parte, el uso indebido de información confidencial está penado por el artículo 417 del Código Penal. Las sanciones consisten en multas, inhabilitación e incluso penas de prisión si se producen daños serios o si se trata de los secretos de algún particular.

#### *Contactos con terceros*

50. No hay normas acerca de las cuestiones que pueden surgir de la interacción entre miembros del Parlamento y grupos de presión o con quienes se dedican al mismo tipo de actividades informativas o persuasivas. El resultado natural de esta carencia de normas relativas a la actividad de los grupos de presión es la ausencia de un registro en el que figuren tales grupos y la falta de requisitos legales para que los parlamentarios revelen las consultas que hayan mantenido con grupos interesados en relación a los proyectos legislativos que se estén discutiendo en el Parlamento. Sin embargo, las autoridades confirman su intención de legislar sobre este asunto particular y de establecer un registro de grupos de presión.

51. El EEG acoge con satisfacción los planes preconizados por las autoridades. En España, el principal problema en cuanto a los contactos de los parlamentarios con terceros no es tanto su relación con los grupos de presión (hay muy pocos) como la influencia que ejercen algunos grupos de interés y algunas organizaciones profesionales (asociaciones, fundaciones y sindicatos). En un sistema en el que los parlamentarios generalmente siguen la disciplina de partido al emitir sus votos (ver párrafo 20), los grupos de presión/interés suelen preferir canalizar su influencia a través de los grupos parlamentarios en lugar de a través de parlamentarios concretos. En opinión del EEG, es importante que exista la necesaria transparencia sobre este tipo de negociaciones a fin de proteger el proceso legislativo de influencias impropias o de que así lo parezca. Mejorar la transparencia en este sentido sólo puede

contribuir a mejorar la imagen y la confianza que los ciudadanos tienen tanto del Parlamento como de los parlamentarios. Por lo tanto, **el GRECO recomienda 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.**

#### Declaración de bienes, ingresos, pasivo e intereses

52. Los parlamentarios deben cumplimentar dos formularios distintos para declarar (i) sus intereses económicos y sus bienes y (ii) sus actividades complementarias. Dichos formularios habrán de presentarse al principio y al final de cada mandato y deberán actualizarse cuantas veces se precise, siempre que se produzcan cambios. La obligación de declarar no es extensiva a los cónyuges/parejas de los parlamentarios ni a otros miembros de su familia. El Presidente del Congreso/Senado será el responsable en última instancia del Registro. La Comisión del Estatuto de los Diputados del Congreso y la Comisión de Incompatibilidades del Senado serán responsables de conservar y controlar las declaraciones sobre actividades complementarias. Desde el año 2011 estas declaraciones son públicas y accesibles en Internet.

53. El formulario de declaración de bienes e intereses económicos solicita de los parlamentarios información acerca de sus propiedades rústicas y urbanas, vehículos, ingresos que perciben de sus actividades complementarias y planes de pensiones, pasivos financieros (deudas, préstamos, operaciones financieras, etc.) así como de los intereses de inversiones financieras (acciones y participaciones).

54. En lo que se refiere a la actividad complementaria, los miembros del Parlamento deben proporcionar información sobre (i) cargos o puestos en el sector público; (ii) responsabilidades públicas a las que el parlamentario haya renunciado; (iii) pagos de pensiones; (iv) actividades docentes; (v) puestos en partidos políticos o grupos parlamentarios; (vi) producción literaria, científica, artística o técnica; (vii) actividades autorizadas en el sector privado; (ix) cualquier otra actividad.

55. Además de ambas declaraciones económicas, los parlamentarios no podrán participar en ningún viaje oficial al extranjero sin la autorización de la Cámara del Parlamento a la que pertenezcan. A partir de 2012 los viajes oficiales al extranjero en los que hayan participado diputados o senadores han de publicarse en la página web de cada una de las cámaras, pero los formularios de declaración no incluyen detalles sobre los viajes a los que han sido invitados los parlamentarios de forma individual.

56. El EEG considera que faltan algunos aspectos en la información que actualmente se solicita y que podrían ser importantes para sacar a la luz conflictos de interés potenciales o reales. En opinión del EEG, en un sistema que ha dejado el control de la autenticidad de tales declaraciones en manos de los ciudadanos y de los medios de comunicación, los formularios de declaración sólo lograrían su propósito si proporcionaran una imagen lo más completa y precisa posible de los intereses reales de cada parlamentario. Más

concretamente, el EEG cree que si se añadiera el valor de mercado de las propiedades y vehículos, los nombres de las empresas en las que tienen acciones o participaciones, los tipos de interés que pagan por los créditos obtenidos de instituciones financieras, información sobre los regalos que reciben, los viajes a los que son invitados y los ingresos por sus actividades complementarias (incluidas dietas o compensaciones), ambos formularios proporcionarían una información mucho más precisa. En vista de lo anterior, **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 a proporcionar.** De acuerdo con la experiencia internacional en este sentido y dado el potencial riesgo de que se canalicen los intereses económicos personales a través de miembros de la familia con el fin de eludir las normas aplicables, sería también prudente considerar ampliar el alcance de las declaraciones de forma que incluya información sobre los cónyuges y demás miembros dependientes de la familia de los parlamentarios (en el entendimiento de que tal información no sería necesariamente pública).

#### Supervisión y cumplimiento

57. La principal supervisión relativa al cumplimiento de las normas sobre declaración de actividades/bienes recae en el Parlamento. En lo que respecta a la declaración de actividades, las correspondientes comisiones del Congreso (Comisión del Estatuto de los Diputados) y del Senado (Comisión de Incompatibilidades) tienen un papel fundamental a la hora de hacer cumplir las normas. Si se plantea alguna cuestión sobre la compatibilidad de una actividad complementaria, las comisiones son las encargadas de solicitar al parlamentario en cuestión todos los detalles adicionales que se precisen (por ejemplo, sobre el tipo de negocio, si es público o privado). Los secretarios de las comisiones asesoran a los parlamentarios a fin de prevenir conflictos de intereses. En cuanto a la verificación de las declaraciones de bienes, sólo son comprobadas pro-forma por los presidentes de las respectivas Cámaras.

58. La presentación de la declaración de actividades es un requisito previo a la adquisición formal de la condición de parlamentario. Una vez presentada, la Comisión del Estatuto de los Diputados debe completar su control en el plazo de 20 días e informar a la Cámara sobre los trabajos incompatibles que desempeña el parlamentario. Cuando ha sido notificado, el parlamentario en cuestión tiene ocho días para decidir si abandona el escaño parlamentario o el trabajo incompatible. Un procedimiento similar se produce en el Senado. Cuando los ciudadanos han hecho llegar denuncias por una declaración incorrecta de actividades complementarias, el parlamentario ha sido requerido a rectificar según fuera necesario.

59. La presentación y verificación de las declaraciones de bienes no es requisito previo para la adquisición de la condición de parlamentario. Tampoco hay normas detalladas sobre el método y el proceso a seguir para controlar las declaraciones de bienes presentadas por los parlamentarios. Estas relativamente indulgentes disposiciones referentes a las declaraciones de bienes parecen haber pasado factura, puesto que algunos parlamentarios han

sido bastante negligentes a la hora de presentar sus declaraciones en un tiempo razonable. Por ejemplo, según un reciente artículo publicado en un periódico nacional, 17 parlamentarios no habían presentado sus declaraciones de bienes 100 días después de haber jurado sus cargos, y al menos una diputada presentó su declaración 8 meses después<sup>17</sup>.

60. El Presidente del Congreso/Senado debe imponer sanciones disciplinarias si se incumplen los requisitos de presentación de la declaración de actividades, según decisión del Pleno y de la Mesa, a propuesta de las comisiones correspondientes, es decir, de la Comisión del Estatuto de los Diputados en el Congreso y de la Comisión de Incompatibilidades en el Senado, que están compuestas por un representante de cada grupo parlamentario. Las sanciones consisten en suspensión temporal (incumplimiento de deberes parlamentarios, por ejemplo, asistencia a sesiones, normas de cortesía, confidencialidad) o incluso en la pérdida del escaño (incumplimiento de las normas de incompatibilidad). Cuando un miembro del Parlamento desempeña actividades incompatibles, deberá optar entre el escaño parlamentario o el puesto que lo inhabilita. Si no realiza esta elección, se entenderá que renuncia a su escaño (artículo 160(3), LOREG). El EEG fue informado de que nunca se ha impuesto una sanción. La mayoría de las cuestiones de incompatibilidad se han resuelto mediante consulta entre el parlamentario concernido y el letrado de la cámara de tal manera que los conflictos de intereses se han evitado desde el principio. El EEG fue informado de que, en la práctica, los parlamentarios siguen el consejo del letrado aunque no estén completamente de acuerdo con él, con el fin de evitar una posible sanción en un momento posterior.

61. Ninguna institución o servicio dentro del Parlamento tiene poder para investigar. La única excepción es el procedimiento específico desarrollado para casos en que se sospecha puede haber tráfico de influencias dentro del Congreso. En tales casos, a instancias del grupo parlamentario del diputado cuya reputación está en entredicho, la Comisión del Estatuto de los Diputados tiene facultad para investigar. Puede realizar audiencias y solicitar toda la cooperación necesaria así como acceder a cualquier información que le permita investigar de manera eficiente. El diputado en cuestión tiene derecho a ser oído cuando el borrador de informe de la comisión esté preparado. El trabajo de la comisión y las deliberaciones del pleno son secretas, pero las conclusiones finales del pleno deben publicarse en el Boletín Oficial. El EEG fue informado de que, aunque este procedimiento está limitado a los casos relacionados con tráfico de influencias, también se está empleando, en la práctica, para el control de las actividades declaradas por los parlamentarios.

62. El EEG tiene dudas de que las actuales disposiciones del Parlamento sobre supervisión y cumplimiento de cuestiones relacionadas con la integridad sean eficientes, suficientes y disuasorias. Mientras que el sistema parece funcionar de manera más eficaz en lo que respecta al incumplimiento de los requisitos de incompatibilidad, el régimen existente es significativamente más

---

17 [http://www.cadenaser.com/espana/articulo/diputados-siguen-presentar-congreso-declaracion-bienes/csrgsrpor/20120323csrgsmac\\_13/Tes](http://www.cadenaser.com/espana/articulo/diputados-siguen-presentar-congreso-declaracion-bienes/csrgsrpor/20120323csrgsmac_13/Tes), recogido el 23.07.2013

débil en cuanto a los requisitos de declaración de bienes. En concreto, ninguna autoridad está formalmente investida de grandes facultades de control (aparte de la mera recogida pro-forma de formularios y de su publicación en las páginas web). Además, no se contemplan sanciones por la no presentación, ni por la presentación tardía o por dar información falsa. La información contenida en los formularios de declaración de bienes y actividades que se presentan al principio y al final del mandato parlamentario no es contrastada por ninguna autoridad (por ejemplo, por las autoridades fiscales). El hecho de que los formularios de declaración se cumplimenten manualmente y se envíen por correo electrónico después de ser escaneados dificulta su posible comparación en el tiempo según se van produciendo variaciones. Se podrían explorar maneras de utilizar una tecnología que permitiera mejorar la eficacia de los sistemas de información en áreas tales como envío de información, gestión de datos y verificación de los mismos. Por ejemplo, una tecnología apropiada podría permitir una mejor comparación en el tiempo de las variaciones experimentadas en los bienes y las variaciones en los ingresos podrían facilitar una temprana detección de posibles anomalías o irregularidades. Finalmente, las comisiones y los presidentes de las cámaras, responsables de hacer cumplir las normas, no tienen ninguna herramienta legal para obligar a aquellos parlamentarios que no han sido reelegidos y que, por tanto, dejan de serlo, a declarar sus actividades y sus bienes al final de su mandato, según lo dispuesto en las normas.

63. El sistema depende enormemente del control de los ciudadanos. Según refirió uno de los interlocutores, si un parlamentario es acusado de enriquecimiento ilícito, deberá probar su inocencia ante la opinión pública y el Parlamento no tiene ni competencia ni autoridad para investigar las acusaciones. El EEG fue informado de algunas actuaciones dirigidas por ciudadanos para examinar el trabajo de los parlamentarios, por ejemplo, “adopta un parlamentario”, que no sólo permite hacer un seguimiento de un parlamentario en concreto, sino que también ha elaborado una herramienta online que compara las declaraciones de los miembros del Parlamento<sup>18</sup>. El EEG tuvo conocimiento de que un grupo parlamentario trató de presentar una iniciativa después del verano solicitando un mayor control de las declaraciones de bienes y actividades en el Parlamento, dando a las correspondientes comisiones la facultad legal de poder investigar.

64. A pesar de la incuestionable importancia del control ejercido por el público y por los medios de comunicación, el EEG opina que serían necesarias mayores garantías institucionales con el fin de reforzar la credibilidad y los mecanismos de rendición de cuentas del sistema de integridad en el Parlamento. Asimismo, teniendo en cuenta las anteriores recomendaciones de continuar desarrollando las normas relativas a la conducta de los parlamentarios y a su deber de declarar, el EEG considera lógico exigir algunas

---

<sup>18</sup>“Adopta un miembro del Congreso”:

[https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AowzHU9kHzeudHISemNzcVc2OTRqd05YbnkxdUIhMwC&hl=en\\_US#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AowzHU9kHzeudHISemNzcVc2OTRqd05YbnkxdUIhMwC&hl=en_US#gid=0)

“Adopta un senador”:

[https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AowzHU9kHzeudG9aSjVVOEQxVHpzR2E4ZDdhVXJLQIE&hl=en\\_US#gid=0](https://docs.google.com/spreadsheet/ccc?key=0AowzHU9kHzeudG9aSjVVOEQxVHpzR2E4ZDdhVXJLQIE&hl=en_US#gid=0)

mejoras en la supervisión y el control del cumplimiento de tales normas por los organismos competentes, según admitieron claramente varios de sus interlocutores. Obviamente, serán las propias autoridades españolas quienes tendrán que decidir la mejor manera de organizar y mejorar una supervisión que resulte eficaz, con el debido respeto a los derechos de defensa de los parlamentarios. Aunque dicha tarea podría corresponder a los organismos parlamentarios ya existentes, el EEG ve ventajas en la introducción de un elemento independiente en el sistema de supervisión del Parlamento. Esto sería especialmente importante en España, dado el alarmante grado de descontento de la sociedad con la clase política. Para restaurar la confianza de los ciudadanos y asegurarla a largo plazo, un modelo basado únicamente en la autorregulación de los políticos no parece ser el más adecuado para conservar la credibilidad de los ciudadanos. Podrían introducirse algunos elementos de procedimiento para abordar la idea que tienen los ciudadanos de que el Parlamento está demasiado encerrado en sí mismo y de que puede actuar como juez y parte cuando investiga y sanciona conductas inapropiadas. A este respecto, el EEG quiere señalar a la atención de las autoridades, la experiencia ya puesta en práctica en algunos otros países de incorporar expertos o participantes externos; es decir, incluir en el proceso y en los mecanismos de control algunas personas o instituciones ajenas al Parlamento, cuyo nombramiento y cuyo papel estén investidos de las suficientes garantías de legitimidad, transparencia y eficacia. Esto podría demostrar a la opinión pública no sólo la voluntad del Parlamento de adoptar una actitud más proactiva para garantizar la integridad de sus miembros, sino también su compromiso de continuar dotando de transparencia, independencia y mecanismos de rendición de cuentas a esa institución. Finalmente, para ser creíble, el sistema tendrá que prever la imposición de sanciones adecuadas en caso de infracción de las normas. Para que el sistema funcione con un amplio respaldo tanto de la opinión pública como de los parlamentarios, debe considerarse independiente, legítimo y proporcional. Por lo tanto, **el GRECO recomienda 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.** Tales disposiciones también deberán reflejarse en los códigos de conducta recomendados con anterioridad.

65. La responsabilidad criminal se aplica en virtud de las disposiciones sobre corrupción (artículos 419 a 427) y tráfico de influencias (artículos 428 y 429) del Código Penal. Los miembros del Parlamento gozan de inviolabilidad por cualquier opinión expresada o por cualquier voto emitido durante una sesión del Parlamento o de sus grupos de trabajo. También gozan de inmunidad procesal; concretamente, no se podrá incoar ninguna investigación o procedimiento criminal contra un diputado o un senador sin la previa autorización de la cámara a la que pertenezca. El Tribunal Supremo (Sala II) tiene la responsabilidad de conocer de las causas contra parlamentarios. Esto se conoce en España como “aforamiento”. El EEG fue informado de cierta inquietud en este sentido, especialmente en relación con la mayor exposición del Tribunal Supremo al riesgo de sufrir presiones políticas. El tema del peligro de la politización del Poder Judicial se trata con mayor detalle en la siguiente sección del presente informe.

66. El EEG fue informado de que, desde 1998, todas las peticiones de autorización para procesar a algún miembro del Parlamento han sido concedidas por las cámaras. El Tribunal Constitucional ha elaborado una jurisprudencia muy restrictiva a este respecto. En los Estatutos de cada cámara se ha elaborado un procedimiento muy detallado. Existe una excepción: en caso de *flagrante delicto* aquel que goza de inmunidad puede ser arrestado. El GRECO llegó a la conclusión, en su Primer Informe de Evaluación sobre España, de que el grado de inmunidad procesal otorgado a los miembros del Parlamento era generalmente aceptable.

#### Concienciación, asesoramiento y formación

67. Al comienzo de cada nueva sesión del Parlamento, los parlamentarios son informados acerca de su deber de declarar sus intereses y sus actividades. Los letrados de las cámaras están dispuestos a asesorar a los parlamentarios sobre cualquier consulta en relación con su deber de declarar y, verdaderamente, su papel en este sentido está siendo muy positivo, según se ha reconocido ya con anterioridad. Aparte de esto, los parlamentarios no reciben ningún otro tipo de inducción o formación ética específica.

68. La información recogida por el EEG sugiere encarecidamente que hay lugar para mejorar las actuales disposiciones en orden a aumentar la concienciación de los parlamentarios sobre temas de integridad y a proporcionar asesoramiento cuando así se precise. Un sistema de formación y asesoramiento más institucionalizado podría elevar el perfil en temas de integridad dentro del Parlamento, además de agudizar la concienciación de los parlamentarios a ese respecto. Ya se ha hecho una recomendación en este sentido (recomendación i). El EEG considera esto especialmente importante puesto que en este informe también se recomienda la introducción de nuevas normas y mecanismos en relación a la integridad.

69. Finalmente, como señal del compromiso de los políticos para reparar su imagen y volver a ganar la confianza de los ciudadanos, cada cámara deberá seguir explorando maneras de inspirar, mantener y promover una sólida cultura de integridad entre sus miembros. Esto requiere algo más que meros mecanismos de rendición de cuentas. Precisa un respaldo visible desde la dirección así como verdaderas oportunidades para participar en discusiones individuales e institucionales sobre temas de ética e integridad en la conducta de los parlamentarios. Además, para respaldar y fortalecer la confianza de los ciudadanos en el Parlamento, el GRECO considera indispensable que se hagan llegar al público las medidas que se toman y las herramientas que se perfilan para reforzar el *ethos* de la integridad parlamentaria, para aumentar la transparencia y para instituir una verdadera rendición de cuentas.

#### **IV. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN RESPECTO A LOS JUECES.**

#### Visión de conjunto del sistema judicial.

70. El sistema judicial de España está organizado territorialmente (municipios, distritos judiciales, provincias, comunidades autónomas y el Estado) y por temas (ordinario: civil, penal, administrativo, social; especial: militar; y especializado: tribunales que tratan de la violencia contra las mujeres, tribunales de menores, etc.). Está compuesto por los tribunales siguientes:

- El Tribunal Supremo, que ejerce la jurisdicción sobre toda España, es el máximo órgano judicial en todas las áreas del derecho, excepto en relación con los derechos constitucionales. Tiene cinco salas: Civil, Penal, Administrativa, Social y Militar.
- Por debajo del Tribunal Supremo está la Audiencia Nacional que también tiene jurisdicción sobre todo el territorio nacional. Conoce de los casos penales que traspasan los límites regionales, los recursos contra la Administración central, así como ciertos casos laborales.
- Los Tribunales Superiores de Justicia son los más altos tribunales dentro de la Comunidad Autónoma. Tienen cuatro salas: Penal, Administrativa, Social y Civil. Constituyen el último tribunal de apelación en relación con la aplicación de la ley de la Comunidad Autónoma en cuestión.
- La Audiencia Provincial tiene jurisdicción sobre una provincia. Se encarga de casos penales y civiles.
- Los Juzgados ejercen jurisdicción en primera instancia; los diferentes tipos de Juzgados se detallan a continuación. Concretamente, Juzgados de Instrucción que investigan y preparan los casos penales para otros tribunales. Juzgados de Primera Instancia que examinan los casos civiles no designados por ley a otros tribunales superiores y los recursos contra sentencias de los Juzgados de Paz. Los Juzgados de Paz se encargan de los casos civiles de menor cuantía. Los Juzgados de lo Penal juzgan los delitos investigados por el Tribunal de Primera Instancia. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se encargan de los recursos administrativos. Los Juzgados de lo Social tienen jurisdicción sobre casos relacionados con el trabajo. Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria tienen jurisdicción sobre las prisiones y los detenidos. Los Juzgados de Menores se encargan de delitos penales cometidos por menores de más de 14 años y menos de 18, y pueden tener jurisdicción sobre varias provincias de la comunidad autónoma. Los Juzgados de Violencia de Género tratan los casos penales que implican violencia de género contra las mujeres. Los Juzgados de lo Mercantil tratan los asuntos relativos a procedimientos de insolvencia.

71. En lo referente al carácter colegiado o unipersonal de los tribunales mencionados, todos están constituidos por jueces únicos excepto el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y las Audiencias Provinciales. Los tribunales colegiados deciden por voto mayoritario. Hay 4.689 jueces de los que 2.422 son hombres y 2.267 mujeres<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Cuarto Informe de Evaluación sobre los Sistemas Judiciales Europeos, Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), 20 Septiembre 2012.



72. El Tribunal Constitucional, que tiene jurisdicción sobre el territorio nacional, tiene competencia para examinar la compatibilidad de la legislación con la Constitución y resuelve los recursos por supuestas violaciones de las libertades y los derechos fundamentales (recurso de amparo).

73. La Constitución engloba los principios de independencia, imparcialidad e inamovilidad de los jueces. Los jueces serán independientes, tendrán su puesto asegurado, serán responsables de sus actos y se someterán solamente al estado de derecho (artículo 117 de la Constitución).

Para garantizar el principio de imparcialidad y el de un justo juicio, el sistema español tiene clara la separación entre las funciones de investigación y de enjuiciamiento. La Constitución (artículo 127) exige un régimen de incompatibilidades estricto para proteger la profesión judicial de cualquier influencia indebida, que es posteriormente desarrollado por la Ley Orgánica (LOPJ) 6/1985 del Poder Judicial, siendo esta última el instrumento clave que regula en detalle el Poder judicial. La LOPJ dedica una sección entera a la independencia judicial, tratando temas como la seguridad en el puesto de trabajo, las incompatibilidades, la inmunidad y la independencia económica.

74. En concreto, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) es un órgano constitucional, profesional y autónomo formado principalmente por jueces que realizan funciones de dirección, administrativas, de inspección y gestión con el objetivo final de garantizar la independencia judicial. La Constitución especifica las principales funciones del CGPJ, por ejemplo, el nombramiento, la promoción y disciplina de los jueces. Durante años, las obligaciones del CGPJ se han extendido prácticamente a todas las materias organizativas relacionadas con la judicatura. Todas las resoluciones administrativas del CGPJ se pueden someter a revisión del Tribunal Supremo.

75. Según la Constitución, el CGPJ está formado por el Presidente del Tribunal Supremo que preside el CGPJ junto con 20 miembros. Cada uno de ellos ejerce sus funciones durante cinco años. De los 20 miembros, la Constitución especifica que 12 deben ser jueces; los otros 8 son abogados o juristas. La Constitución exige que los últimos sean nombrados por una mayoría parlamentaria de 3/5. La Constitución no especifica cómo se nombran los miembros que pertenecen al turno judicial y el sistema de nombramiento ha cambiado con los años: antes de 1985 eran elegidos por los propios jueces. No obstante, este sistema fue entonces criticado por producir una composición del CGPJ bastante conservadora. El sistema se cambió entonces con vistas a garantizar que la composición del CGPJ reflejara más la sociedad en su conjunto y evitara que el gobierno de los jueces durara siempre. A partir de 1985 el Parlamento asumió la responsabilidad de nombramiento entre la lista de candidatos propuestos por las asociaciones de jueces.

76. Durante la visita los representantes entrevistados señalaron reiteradamente la forma de selección de los miembros del CGPJ como motivo de preocupación dada su susceptibilidad a la “politización” – siendo la crítica principal que el método de elección permitía a los partidos políticos dividir los

escaños del CGPJ entre aquellos a quienes apoyan. Después de la visita in situ, se informó al EEG de la adopción de la Ley 4/2013 de 28 de junio que reformaba el CGPJ, incluyendo algunos cambios en el nombramiento de miembros del CGPJ que pertenecen al turno judicial. Por consiguiente, mientras que el Parlamento es responsable del nombramiento formal por mayoría de tres quintos, todo juez en activo puede presentar ahora su candidatura si cuenta con el apoyo de 25 jueces o de una asociación judicial. Se exigen al menos 15 años de experiencia jurídica como requisito mínimo para la candidatura. Tras la visita in situ, las autoridades indicaron que el nuevo sistema ha permitido que un total de 54 jueces, incluidos unos 18 jueces no asociados, se presenten a las elecciones (en el anterior sistema el número mínimo de candidatos era 36).

77. El EEG recuerda la Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros sobre los jueces: independencia, eficacia y responsabilidad que consagra la independencia de los consejos judiciales y recomienda que al menos la mitad de los miembros de dichos consejos sean jueces elegidos por sus compañeros de todos los niveles del Poder judicial y respetando el pluralismo dentro del mismo. Esto ha sido también reiterado por la Comisión Europea para la Democracia del Consejo de Europa (Comisión de Venecia)<sup>20</sup>. A este respecto, el EEG toma nota de que la reforma reciente en el nombramiento de miembros del CGPJ abre la candidatura a cualquier juez con el apoyo suficiente y no solamente a aquellos propuestos por las asociaciones judiciales como era el caso anterior. Esto, en principio, podría ampliar la representación del cuerpo de jueces en la composición del CGPJ puesto que la mitad de los jueces en España no están afiliados a una asociación judicial. A su vez, el número de candidatos a las elecciones en el Parlamento podría ser bastante importante y el margen para la negociación política en el momento del voto podría verse incrementado. No obstante, los 3/5 del voto exigido permitirían que el partido político con una mayoría considerable en el Parlamento colocara en el puesto a su candidato preferido.

78. El EEG acoge con cautela el efecto que la reciente reforma podría producir en el futuro y el hecho de que esta reforma pueda reforzar eficazmente la imagen del CGPJ como organismo imparcial. Bien entendido que el papel del Parlamento en el nombramiento de los miembros del CGPJ se puede haber justificado por razones históricas, el EEG hace referencia al texto de la Recomendación CM/Rec (2010)12 antes mencionada, que pide la elección de al menos la mitad del Consejo por los propios jueces a través de un sistema democrático en el que todos los jueces tengan derecho a votar y a ser elegidos. El EEG también llama la atención de las autoridades respecto a la Opinión no. 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) que explícitamente afirma que las autoridades políticas tales como el Parlamento o el Poder Ejecutivo no se deberían implicar en ninguna fase del proceso de selección. El EEG indica además que la creación de consejos judiciales tiende por lo general a salvaguardar mejor la independencia del Poder Judicial, en

---

20 Informe sobre Normativas Europeas en relación con la Independencia del Sistema Judicial, Parte I – La Independencia de los Jueces, la Comisión Europea para la Democracia por medio de la Ley (Comisión Venecia), CDL-AD (2010)004.

Informe sobre Nombramientos Judiciales, Comisión Europea para la Democracia a través de la Ley (Comisión Venecia), CDL-AD (2007) 028.

aparición y en la práctica, siendo el resultado en España el opuesto según lo demuestra la constante inquietud pública en este ámbito. Esto resulta especialmente peligroso cuando los casos que implican corrupción política van en aumento.

79. Otra novedad introducida por la enmienda de la LOPJ de junio de 2013 es que solamente algunos miembros del CGPJ (5 de 20) lo son a tiempo completo. Antes de la reforma, todos los miembros se dedicaban únicamente a funciones del CGPJ con exclusión de cualquier otra actividad profesional. Según se informa, el cambio de enfoque se ha justificado por razones de eficiencia pero algunos integrantes de la profesión argumentan que esto reduce la capacidad de trabajo del CGPJ y además debilita su independencia.

80. En opinión del EEG, dado el papel que el CGPJ desempeña en la toma de decisiones sobre áreas vitales de la judicatura, incluyendo los nombramientos, la promoción, inspección y disciplina relativa a los jueces, resulta crucial que este órgano no sólo sea libre sino que se vea también libre de toda influencia política. Cuando las estructuras rectoras del Poder Judicial no se consideran imparciales e independientes, se produce un impacto inmediato y negativo sobre la prevención de la corrupción y sobre la confianza pública en la justicia y eficacia del ordenamiento jurídico del país. El EEG entiende que es demasiado pronto para evaluar los efectos de los recientes cambios introducidos en el proceso de nombramiento de los miembros judiciales del CGPJ pero teme que la percepción de politización del CGPJ, dado el papel del Parlamento en el proceso, no puede solventarse a los ojos de los ciudadanos. Sin embargo, la reforma actual se enfrenta al descontento generalizado de la profesión. La primera prueba a la que se sometió la reciente reforma tuvo lugar con las elecciones de los miembros del CGPJ en noviembre de 2013. El EEG considera que esta cuestión, importante tema de debate durante años y concretamente en el contexto español, se merece un estricto seguimiento. **El GRECO recomienda 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.**

81. El Ministerio de Justicia (y los órganos ejecutivos correspondientes de las ocho comunidades autónomas con competencia judicial atribuida) ostentan la responsabilidad concerniente al personal administrativo del tribunal y a la gestión de los edificios y recursos. Gestiona salarios y pensiones. El CGPJ tiene un presupuesto separado pero sólo cubre las actividades del propio Consejo. El EEG indica que las responsabilidades del Ministerio de Justicia sobre el presupuesto y el proceso presupuestario, así como su papel para asignar fondos entre los tribunales y las necesidades judiciales durante el año presupuestario, son percibidos por muchos integrantes de la profesión como una amenaza contra la independencia del Poder Judicial. Los textos vinculantes a nivel internacional no imponen rigurosamente la autonomía presupuestaria de los jueces. No obstante, en opinión del EEG, es importante garantizar que existe, al menos, una implicación judicial activa y decisiva tanto en la elaboración como en la ejecución del presupuesto, que tenga en cuenta

las necesidades y prioridades reales en cuanto surgen y con los mecanismos de control necesarios. La forma que esta implicación judicial podría revestir sería dotar al CGPJ de mayores funciones de gestión presupuestaria. Esto estaría en línea con el fin principal de la independencia económica de los jueces que abarca el Capítulo V de la LOPJ. También está de acuerdo con la Opinión no. 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) que subraya que un sistema en el que el Consejo del Poder Judicial tenga amplias competencias financieras requiere la seria consideración de aquellos países donde actualmente no se dé el caso; estipula además que los tribunales sólo serán debidamente independientes si tienen un presupuesto separado y administrado por un órgano independiente de los poderes ejecutivo y legislativo. Este es un tema que se deberá tener en cuenta cuando se lleve a cabo la recomendación V mencionada.

82. Está en marcha una reforma exhaustiva del Poder Judicial que pretende fomentar la eficacia. Se ha creado una Comisión Interinstitucional (compuesta por siete miembros que representan a los jueces, fiscales, académicos y a la profesión jurídica) para trabajar en este área. La reforma estudiará supuestamente los procedimientos de nombramiento, la planta territorial del sistema judicial y de las estructuras de “juez único”, el excesivo volumen de trabajo de los tribunales, la centralización de la información judicial, etc.

#### Selección, carrera y condiciones de trabajo.

83. Los jueces son nombrados en sus cargos por un periodo de tiempo indefinido hasta la edad oficial de jubilación. Los jueces no pueden ser transferidos, suspendidos, despedidos u obligados a jubilarse por causas distintas de las establecidas en la ley (artículo 118 de la Constitución).

84. El acceso a la carrera judicial se basa en el principio de mérito y capacidad para desempeñar las tareas judiciales (artículo 301(1), LOPJ). El camino principal a la judicatura está organizado por (i) rigurosa oposición pública abierta para los ciudadanos españoles mayores de edad (18 años) graduados en Derecho, que va seguido de (ii) un período de formación (teoría y práctica) en la Escuela Judicial. Una minoría de jueces son abogados con experiencia de reconocida competencia, que deben seguir también el curso de formación en la Escuela Judicial (artículo 301 (5), LOPJ). Todos los candidatos deben acreditar que no tienen antecedentes penales.

85. El proceso de selección está diseñado para cumplir los objetivos de transparencia y objetividad (artículo 301(2), LOPJ). Los organismos de selección pertinentes (comisión de selección y tribunal examinador) tienen una composición mixta reuniendo a representantes del Ministerio de Justicia, jueces, fiscales y académicos. Además, la LOPJ contiene disposiciones para fomentar la selección y nombramiento de discapacitados basándose en los principios de “igualdad de oportunidades, no discriminación y compensación por desventajas”. Según estas disposiciones los procedimientos de selección deberán respetar también el principio de “igualdad entre hombres y mujeres”. La formación inicial y el curso de selección incluyen un programa de formación multidisciplinar y una formación práctica supervisada orientada a los distintos

órganos de la Justicia (artículo 307, LOPJ). Todas las pruebas selectivas para entrar y promocionarse en la carrera judicial incluyen un capítulo sobre el principio de la igualdad de género, incluidas medidas especiales contra la violencia de género (artículo 310. LOPJ). Los candidatos que superan el curso teórico y práctico son oficialmente nombrados jueces por el CGPJ, siguiendo la propuesta de la Escuela Judicial.

86. En teoría, la promoción en la carrera judicial se basa en los principios de mérito y capacidad y también en la aptitud y especialización para cumplir las tareas judiciales (artículo 316(3), LOPJ). En la práctica, según las normas aplicables en los concursos de méritos (artículos 329 y 330, LOPJ), la antigüedad es el principal criterio para la promoción o el traslado. Ahora bien, se informó al EEG de que se estaba prestando cada vez más atención a la especialización en el contexto de la actual reforma judicial. La evaluación de la actuación de los jueces se basa en el logro de los objetivos cuantitativos. El sistema de evaluación está pasando actualmente de un sistema basado en el funcionamiento de los tribunales a un mecanismo más institucionalizado.

87. Para nombramientos superiores, por ejemplo: presidentes de Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, el CGPJ ejerce un poder discrecional respecto a las propuestas pertinentes de nombramiento. Todas las decisiones del CGPJ relativas a este tema deben ser razonadas y cuestionadas por medio de una revisión judicial (ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo) por cualquier solicitante. El nombramiento de los funcionarios superiores mencionados se hace para un periodo de cinco años. Con el fin de perfeccionar el poder discrecional del CGPJ en esta materia, se emitió el 25 de febrero de 2010 el Reglamento 1/2010 que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales. Contiene una orientación sobre los méritos y criterios de competencia a evaluar cuando se adopten las decisiones sobre el nombramiento. Todas las propuestas de nombramiento deben ajustarse a los principios de mérito y capacidad en el desempeño de la función judicial, objetividad, transparencia y equilibrio de género.

88. El EEG reconoce los pasos positivos que se han dado para mejorar las aptitudes de los profesionales de la Justicia y garantizar la transparencia y equidad de su selección. Se dice que el sistema español de acceso a la judicatura es uno de los más duros de toda Europa. El EEG señala que, en principio, los jueces y fiscales se promocionan de acuerdo con la antigüedad en el servicio, especialmente en los niveles más bajos de la jerarquía. No obstante, se plantearon preguntas sobre una posible mayor discrecionalidad del CGPJ en las promociones de algunas categorías de magistrados/jueces de mayor rango (por ejemplo: jueces presidentes de Audiencias Provinciales, de Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo) y la posibilidad de interferencia política en dichas promociones, que podrían no estar llevándose a cabo de forma totalmente transparente. Se han emitido críticas a este respecto tanto por parte de la sociedad civil como de los propios jueces: existe la impresión de que mientras la judicatura es independiente en su base, se politiza en la cima en sus órganos de gobierno, por ejemplo, el CGPJ y los altos cargos de la judicatura. Algunos indicaron que a veces se

sabía de antemano quién sería nombrado para un determinado cargo importante.

89. Las normas internacionales son inequívocas al respecto: todas las decisiones sobre el nombramiento y la carrera profesional deben basarse en criterios objetivos; los consejos del poder judicial deberán demostrar un altísimo grado de transparencia<sup>21</sup>. El EEG tiene dificultad para reconciliar tales normas con la “discrecionalidad” en cuanto a la evaluación de los méritos y la cualificación profesional que la ley otorga al CGPJ para el nombramiento de jueces de rango superior. En los últimos años se está tratando de afinar los criterios en los que el CGPJ debería basar estos nombramientos, especialmente a través del reglamento de 2010 y de una serie de resoluciones del Tribunal Supremo. Sin embargo, los representantes entrevistados dijeron que sería preferible la inclusión específica de estos criterios en la ley e indicaron que los proyectos de enmienda de la LOPJ incluyeran disposiciones a este respecto (por ejemplo, requisitos para entregar currículos, documentos/títulos acreditativos de méritos, informes de rendimiento, etc.). El EEG acoge favorablemente cambio reglamentario previsto. Cuando la promoción no se basa en la antigüedad sino en los méritos y aptitudes, estos deben definirse claramente y evaluarse de forma objetiva. En opinión del EEG, la promoción de los jueces es un tema muy importante para dar confianza a los ciudadanos sobre la justicia y transparencia de los procesos judiciales. Deberá disiparse cualquier sospecha de influencia indebida en la promoción de jueces a altos cargos. **El GRECO recomienda 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, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso.** Al poner en práctica esta recomendación las autoridades deberían tener presente las preocupaciones mencionadas en el párrafo 80 (recomendación v) sobre la percepción de la politización del CGPJ.

90. Los jueces no pueden ser reubicados, ni siquiera por promoción, sin su libre consentimiento. Se permite únicamente una excepción a este principio cuando se prevé el traslado forzoso y se emite por medio de sanción disciplinaria, por ejemplo, en los casos de incompatibilidad. Se publican tanto los nombramientos como los traslados de los jueces.

91. Los jueces sólo pueden perder su puesto (a) si renuncian a la carrera judicial; (b) si pierden la nacionalidad española; (c) en virtud de sanción disciplinaria; (d) si son condenados por sanción que conlleva prisión de más de seis meses; (e) si entran en el ámbito de circunstancias incapacitantes; (f) cuando se jubilan. Se deberá informar al Ministerio Fiscal si el cese se produce en los términos previstos en los apartados (a), (b), (c), (d) y (e). Los procesos de despido son responsabilidad del CGPJ y siempre se llevan a cabo con la audiencia de la parte interesada y comunicación al fiscal. El proceso en tales

---

21 Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros sobre los jueces: independencia, eficacia y responsabilidad

casos se encomienda bien al comité disciplinario o bien a la asamblea plenaria del CGPJ.

92. El sueldo bruto anual de un juez de primera instancia al principio de su carrera es de 47.494 euros; asciende a 111.932 euros para los jueces del Tribunal Supremo. Existen incentivos profesionales para jueces que superen los objetivos de rendimiento.

#### Gestión de casos y procedimiento.

93. La premisa es que los casos se asignan a los jueces por razones objetivas. La asignación del caso se hace por ordenador y se basa en criterios objetivos, no obstante, estos criterios no se homogeneizan por todo el territorio nacional. Aunque esto no se dijo con la intención de plantear problemas en la práctica (los distintos tribunales en España seguían por lo general el mismo tipo de criterios), las autoridades intentaron establecer un sistema unificado de distribución de casos a los jueces. El EEG lo considera como una evolución positiva que las autoridades se esfuerzan en completar de forma que se apliquen por todo el país procedimientos uniformes para la asignación de casos y que no estén sujetos a cambios locales.

94. Por regla general, se puede cambiar al juez encargado del caso sólo si existen razones para su inhabilitación (p.ej.: motivos disciplinarios). Ningún tribunal o juez, ni sus órganos de gobierno, ni el CGPJ podrán emitir instrucciones para los tribunales inferiores (artículo 12 (3). LOPJ). Todo juez que vea su independencia comprometida podrá comunicarlo al CGPJ con el fin de iniciar el proceso legal adecuado para preservar tal independencia (artículo 14, LOPJ). Las decisiones de tribunales inferiores podrán ser recurridas ante un tribunal superior y, en última instancia, ante el Tribunal Supremo.

95. El procedimiento judicial se llevará a cabo dentro de un “periodo de tiempo razonable” (artículo 42(2) de la Constitución). Se han realizado numerosas tentativas para racionalizar el funcionamiento del sistema judicial, incluido el incremento del número de jueces o las enmiendas a determinadas leyes procedimentales. Sin embargo, la carga excesiva de trabajo de los tribunales pone en peligro la capacidad del sistema para tratar el número de casos que reciben y poder hacerlo a su debido tiempo. En febrero de 2013, más de 2.000 jueces hicieron huelga para protestar por el empeoramiento de las condiciones laborales. El porcentaje de 10 jueces por 100.000 habitantes en España es uno de los más bajos de Europa. De hecho, uno de los principales problemas que siguen afectando a la Justicia española es el retraso injustificado en las resoluciones judiciales<sup>22</sup>.

96. Los casos de corrupción no son una excepción y existe una gran preocupación por la duración de los mismos. Se informó al EEG de que los tribunales se han visto inundados con unos 800 casos de corrupción durante los últimos cinco años y solamente unos pocos han dado lugar a condena o

---

<sup>22</sup> El número de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (ECHR) ha basado las infracciones del Artículo 6 del Acuerdo en motivos de retraso injustificado. Véase, por ejemplo, a García Mateos contra España (19.2.2013), Serrano Contreras contra España (20.3.2012), González-Doria Durán de Quiroga contra España (28.10.2003).



llegado a una conclusión. Los problemas parecen surgir, sobre todo, en la fase de investigación pero no parece que exista ninguna dificultad con la duración de los propios juicios. Parece que las investigaciones tienen tendencia a proliferar y a convertirse en investigaciones de cada posible aspecto de la cuestión investigada. El origen de esto parece ser una combinación del principio de legalidad aplicado en España en términos muy estrictos que exige que cada delito sea investigado y enjuiciado, y el control del juez instructor sobre la investigación – o, al menos una falta de claridad en el reparto de responsabilidades entre el fiscal y el juez. La reforma actual del Poder Judicial estudia este problema y se ha propuesto varias iniciativas para combatirlo, incluida la de recurrir a mecanismos de solución alternativa, despenalizar ciertos delitos menores (faltas), aumentar las tasas judiciales y limitar la asistencia jurídica gratuita a personas con bajos niveles de ingresos, reorganizar las estructuras judiciales, priorizar casos, etc. Además, se informó al EEG de que se habían presentado propuestas para controlar la investigación en manos del fiscal con el fin de darle poder para elegir qué cargos investigar y procesar en lugar de exigirle que investigue o acuse de múltiples delitos que a su vez podrían crear complicaciones innecesarias y una pesada investigación y juicio. El EEG alienta a las autoridades a abordar este tema como una prioridad, puesto que socava profundamente la confianza de los ciudadanos en la Justicia, como lo demuestran repetitivamente las encuestas.

97. El CGPJ en su capacidad de supervisión puede realizar inspecciones ad hoc (lo que también puede delegar en los responsables superiores de los distintos tribunales) para verificar el funcionamiento de la Administración de Justicia. El Ministro de Justicia puede solicitar al CGPJ, si lo considera oportuno, que inspeccione el funcionamiento de un determinado tribunal. Esta inspección no afecta de manera alguna a la debida independencia de la Justicia. En relación con el problema antes subrayado sobre la excesiva duración de los procesos judiciales, el EEG considera que el actual sistema de auditoría interna podría prestar mayor atención a la eficacia de los métodos de trabajo y a los procedimientos en el tribunal.

98. En lo que concierne a la publicidad del trabajo judicial, las audiencias son públicas a menos que se haya establecido por ley lo contrario, por razones justificadas, por ejemplo, la protección de menores (artículo 120 (1) de la Constitución). Todas las sentencias deben ser motivadas y de carácter público (artículo 120(3) de la Constitución). El CGPJ publica las estadísticas judiciales en su página web así como los informes sobre las percepciones, las inspecciones realizadas, sobre el funcionamiento de los tribunales, etc. El CGPJ contiene además un buscador de jurisprudencia. Además, hay un Centro para la Documentación Judicial (CENDOJ) patrocinado por el CGPJ, que facilita una base de datos con textos jurídicos internacionales, europeos y españoles, con sentencias, publicaciones y demás material legislativo. Existen planes en marcha para centralizar mejor la información judicial a través de la creación de una base de datos común.

#### Principios éticos, normas de conducta y conflictos de intereses.

99. No se ha emitido ningún código de conducta ni conjunto de normas o principios en el ámbito de la ética judicial para el Poder Judicial en España.



Dicho esto, la LOPJ engloba los debidos principios de independencia e imparcialidad de la función judicial e incorpora un estricto régimen de incompatibilidad para los jueces. La Constitución estipula los valores fundamentales que rigen la función judicial, por ejemplo, la independencia e imparcialidad de los jueces, la seguridad en el cargo, etc., y demás principios de aplicación a los procedimientos judiciales, tales como el derecho a recurrir legalmente, la presunción de inocencia, etc. El proyecto de enmiendas de la LOPJ incluye además disposiciones sobre ética (independencia, tratamiento respetuoso) y transparencia.

100. España ha participado activamente en la preparación de códigos de conducta modelo en otras regiones del mundo y más especialmente en la Declaración de Londres (2010)<sup>23</sup> y en el Código Latinoamericano de Ética Judicial (2007)<sup>24</sup> que, según se informó al EEG, constituyen la guía inspiradora para los jueces españoles. También lo son otros principios sobre ética emitidos por la Red Europea de Consejos del Poder Judicial. Estos documentos están disponibles en la página web del CGPJ. El CGPJ español participa activamente en el Comité Latinoamericano de Ética Judicial cuyas funciones abarcan (i) la emisión de opiniones no vinculantes sobre temas y cuestiones relativas a la ética judicial a petición de la Cumbre de Presidentes de Tribunales Supremos de países latinoamericanos o de cualquiera de sus miembros (p.ej.: Tribunales Supremos o Consejos del Poder Judicial de países latinoamericanos; (ii) el fomento del desarrollo de la ética judicial y los debates sobre el tema por medio de actividades de formación, seminarios, publicación de periódicos y monografías, etc., y (iii) el reforzamiento de las normas éticas y la concienciación de los jueces de los países latinoamericanos.

101. El EEG reconoce el papel activo desempeñado por los jueces españoles en desarrollar normas deontológicas para la región Iberoamericana. Se informó al EEG de que el Código de Ética Judicial de América Latina se aplica en la práctica aunque no ha sido legalmente adoptado. Muchos miembros de la profesión reconocían que resultaba extraño que la judicatura española hubiese contribuido en gran medida al desarrollo de las normas deontológicas pero que no hubiese adoptado legalmente un código propio y que probablemente era el momento de hacerlo. El EEG comparte esa opinión. Cree asimismo que la propuesta y adopción de un código de conducta específico para los jueces españoles suscitara un amplio debate entre los propios jueces sobre los dilemas éticos y las situaciones de posible conflicto de intereses a los que pueden enfrentarse en el desempeño de sus funciones. Tal debate en sí mismo sólo podría ser beneficioso para ponerse de acuerdo sobre los valores compartidos y reiterar el compromiso de la profesión hacia la integridad. La adopción de un código de conducta representaría también una oportunidad clave para convertir valores fundamentales en normas de conducta. Además, la adopción de una serie clara de normas deontológicas ayudaría a crear expectativas comunes entre los jueces y los ciudadanos respecto a la conducta

---

23 Red Europea de Consejos del Poder Judicial:

[http://www.encj.eu/images/stories/pdf/ethics/encj\\_london\\_declaration\\_recj\\_declaration\\_de\\_Londres.pdf](http://www.encj.eu/images/stories/pdf/ethics/encj_london_declaration_recj_declaration_de_Londres.pdf)

24 [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l\\_20120308\\_02.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/legislacion/l_20120308_02.pdf)

que se espera en el tribunal. Sobre la orientación en asuntos deontológicos, se informó al EEG de que éstos se transmiten a través del CGPJ al Comité Latinoamericano de Ética Judicial que puede emitir opiniones no vinculantes bajo petición. No obstante, esta posibilidad no ha sido utilizada hasta hoy. En la práctica, los jueces solicitaban el consejo de otros colegas cuando se enfrentaban a cuestiones de integridad. El EEG es de la opinión de que la creación de un servicio de asesoría institucionalizado no solamente podría ayudar en un mejor asesoramiento de los jueces en caso de dilemas relacionados con la integridad, sino que traería además coherencia a la política de integridad de los tribunales y al desarrollo de las mejores prácticas en la profesión. Por consiguiente, **el GRECO recomienda 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.**

#### Prohibición o restricción de ciertas actividades.

##### *Incompatibilidades y actividades accesorias, restricciones post-empleo.*

102. Los jueces están sujetos a un régimen de incompatibilidades muy estricto, más estricto que el de cualquier otro funcionario público. Especialmente se les prohíbe a los jueces pertenecer a partidos políticos o sindicatos<sup>25</sup> (artículo 395, LOPJ). La prohibición anterior no se aplica a jueces del Tribunal Constitucional y el EEG indica que dicha excepción está desencadenando un debate por las alegaciones en curso relativas a conflictos de intereses. Por otra parte, se puede conceder a los jueces una licencia especial para tomar parte en la actividad política. En 2012 se cambió la ley y, bajo los términos de licencia especial, los jueces/fiscales siguen contribuyendo a los planes de pensiones y sanitarios, adquieren antigüedad en el servicio y pueden volver al puesto que dejaron. Con anterioridad a esta reforma, se consideraba que los jueces/fiscales que tomaban parte en la actividad política estaban en un “permiso sabático” por lo que el puesto no podía guardarse hasta su vuelta, ni tampoco contabilizarían los días pasados fuera del servicio por razones de antigüedad. El EEG tiene dudas sobre esta situación puesto que plantea cuestiones desde el punto de vista de la separación de poderes y sobre la necesaria independencia e imparcialidad de los jueces en el fondo y en la forma, sobre todo ante las preocupaciones públicas por los riesgos de la politización de la función judicial en España. Al EEG le informaron de que la reforma planificada está estudiando este tema: seguirá existiendo la posibilidad de que un juez solicite permiso para participar en una actividad política, pero las condiciones de la vuelta y especialmente las relativas a la promoción serían más restrictivas. El EEG teme que este paso no sea suficiente para remediar las inquietudes sobre la politización del Poder Judicial.

103. Además, los jueces no pueden tener trabajos pagados o profesiones (excepto la de enseñanza e investigación en ámbitos del Derecho, literarios, o de publicación científica, artística y técnica) ni ostentar cargo alguno de elección popular o nombramiento político o dentro de la Administración pública (artículo 389, LOPJ). Al EEG le satisface que la supervisión sobre las

---

<sup>25</sup> No obstante, los jueces pueden pertenecer a asociaciones profesionales

actividades complementarias desempeñadas por los jueces se ejerza de forma apropiada.

104. No existen reglamentos que prohíban a los jueces desempeñar determinados puestos/funciones o de comprometerse en otras actividades pagadas o no tras ejercer la función judicial. Los casos en que los jueces renuncian a su cargo para asumir un puesto en el sector privado son escasos y no se consideran una amenaza a la independencia judicial.

#### *Recusación y abstención*

105. Se prohíbe a los jueces ver y decidir casos en los que puedan ser parte interesada, bien personalmente o en representación de otros. Los motivos de la recusación son ampliamente enumerados en la LOPJ (artículos 219, 391-393) e incluyen relaciones familiares, de amistad o enemistad de las partes o la intervención en las fases previas del litigio. La enmienda actual de la LOPJ incluye un motivo más por medio de una “cláusula general” para los jueces que se abstengan en casos en los que puedan tener cualquier tipo de interés directa o indirectamente.

106. Los jueces deben abstenerse en caso de que surja un conflicto de intereses y, si no lo hacen, la parte perjudicada podrá presentar una objeción. Se puede revisar la resolución judicial emitida por un juez parcial en forma de petición de anulación basándose en la ilegalidad de la resolución y en el incumplimiento del proceso por falta de imparcialidad del juez responsable (recurso ordinario o de casación, de acuerdo con los artículos 5(4) y 228 (3) de la LOPJ. Además, el asunto se puede recurrir ante el Tribunal Constitucional (recurso de amparo) una vez que se hayan agotado los recursos legales internos disponibles que facilita la jurisdicción ordinaria.

#### *Regalos.*

107. No existen normas detalladas sobre la aceptación de regalos específicamente por los jueces. Hubo consenso entre los distintos entrevistados in situ sobre el hecho de que, en la práctica, no hay una cultura de hacer regalos a los jueces. Esto se estipularía claramente por escrito en el código de conducta antes recomendado.

#### *Mal uso de la información confidencial y contactos con terceras partes.*

108. Mientras los procedimientos judiciales son públicos, por norma general, se aplica la obligación de confidencialidad sobre el tratamiento de la información del caso. La violación de la confidencialidad profesional se castiga en el artículo 417 del Código Penal; las sanciones consisten en multas, inhabilitación e incluso prisión si el daño causado es grave o si están implicados secretos de un particular. La divulgación de la información confidencial puede conllevar además consecuencias disciplinarias.

#### Declaración de bienes, ingresos, pasivo e intereses.

109. No existe ningún requisito especial, obligación o reglamentación en vigor para los jueces de hacer declaraciones financieras, salvo las que se aplican por fines impositivos. El EEG tuvo conocimiento de un caso donde el Servicio de Inspección del CGPJ, tras una demanda por el enriquecimiento ilícito de un juez, había pedido a las autoridades fiscales el acceso a los antecedentes financieros del juez con el fin de evaluar las posibles irregularidades. Al EEG le informaron después de que el número de casos en los que bien un juez o un fiscal han sido procesados y considerados culpables de un delito de corrupción es prácticamente nulo. Todos los interlocutores entrevistados subrayaron que tanto jueces como fiscales tenían un fuerte espíritu de servicio público y de dedicación al deber público y que, aparte de algunos casos aislados, no existían pruebas de corrupción financiera entre jueces o fiscales. Si bien el EEG no considera necesario emitir una recomendación formal sobre la creación de un sistema de declaración de bienes, observa la variada experiencia adquirida en la evolución de los Estados miembros del GRECO en este campo y alienta a las autoridades españolas a estudiar la conveniencia de hacer que los jueces revelen sus intereses financieros a la jerarquía correspondiente con el fin de salvaguardar mejor la independencia e imparcialidad con respecto a las partes en el procedimiento o según el resultado de un caso determinado. Las normas existentes sobre recusación señaladas en los párrafos 105 y 106 son también herramientas valiosas en el sistema sobre la mejor manera de prevenir los conflictos de intereses.

#### Supervisión y cumplimiento.

110. Los jueces están sujetos a responsabilidad civil (artículos 411 al 413 de la LOPJ) por daños intencionados causados en el cumplimiento de sus funciones. La acción civil contra el juez interesado sólo podrá tener lugar una vez que se hayan cerrado los procedimientos en los que ha tenido lugar el daño.

111. Los jueces son también penalmente responsables. Los procedimientos de responsabilidad penal contra un juez pueden instarse por medio de orden emitida por el tribunal competente o tras denuncia presentada por el fiscal, parte agraviada o perjudicada, o por el ejercicio de la acción popular en nombre del interés público. Los artículos 398-400 de la LOPJ estipulan que los magistrados en activo podrán ser detenidos solamente por orden del tribunal competente o en caso de flagrante delito. Los procesos penales contra un juez se iniciarán, bien ante el Tribunal Superior de Justicia competente o bien ante el Tribunal Supremo, dependiendo de la posición jerárquica del juez en cuestión. Desde 1998 ha habido ocho condenas por abuso de autoridad. Desde 1998 a 2013 se han dado cinco casos de miembros de la judicatura española procesados por delitos relacionados con la corrupción. En todos estos casos el CGPJ decidió suspender temporalmente de su cargo a los jueces implicados una vez presentada la acusación formal y ordenada la apertura del juicio por el tribunal competente. En uno de los cinco casos mencionados, el juez imputado fue absuelto de acuerdo con la decisión final de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

112. Se aplica la responsabilidad disciplinaria por violaciones de los deberes éticos (p. ej.: incompatibilidades) o profesionales (p.ej.: demoras indebidas). Se regula en detalle en los artículos 417 a 419 de la LOPJ (enmendados en Junio de 2013), que distinguen tres categorías de infracciones: delitos menores (p.ej.: abandono injustificado del servicio durante uno o dos días), delitos graves (p.ej.: falta de respeto a los superiores, obstaculizar las actividades de inspección, recusación injustificada, etc.) y delitos muy graves (p.ej.: afiliación a partidos políticos o sindicatos, inhabilitación para el cargo, abuso de autoridad, etc.). Los delitos menores se sancionan con el apercibimiento y/o multas; los delitos graves se sancionan con multas de hasta 6.000 euros; los delitos muy graves se castigan con la destitución/suspensión o despido de la judicatura.

113. En principio, la apertura del procedimiento disciplinario es obligatoria para todo tipo de delitos disciplinarios (incluidos los delitos menores), la única excepción se da cuando se aplica la sanción de apercibimiento. Este tipo de sanción se puede imponer directamente por los presidentes de los tribunales o salas de gobierno de los tribunales por medio de un breve proceso tras haber oído al juez implicado.

114. Para los demás casos, la Ley 4/2013 de 28 de junio de 2013 ha incluido la institución del Promotor de la Acción Disciplinaria que es ahora la autoridad competente para iniciar el procedimiento disciplinario. Se puede hacer de oficio, por demanda de los ciudadanos o a petición del Plenario del CGPJ. De ahí que el Promotor tenga responsabilidad para recibir demandas, obtener las declaraciones del juez implicado y decidir a la vista de todo ello si existe caso o no contra el juez para reclamar la iniciación de medidas disciplinarias, en cuyo caso se trasladaría el asunto a la Comisión Disciplinaria. El Promotor es nombrado por un periodo de cinco años y solamente puede serlo un juez del Tribunal Supremo o un juez con más de 25 años de experiencia. En lo que concierne a la resolución de casos disciplinarios, el CGPJ (Comisión Disciplinaria<sup>26</sup>) es competente para imponer sanciones a los titulares de cargos judiciales por violaciones graves y muy graves. La sanción de despido solamente se puede imponer por el Plenario del CGPJ.

115. Las decisiones del CGPJ están sujetas a revisión judicial ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. La autoridad judicial disciplinaria del CGPJ se limita a analizar funciones judiciales (demora indebida, abuso de autoridad, incompatibilidades, etc.) y su función no puede afectar en modo alguno a los asuntos jurisdiccionales, es decir, al contenido específico de las sentencias judiciales. Si los procesos disciplinario y penal se realizan de forma paralela, la resolución disciplinaria deberá esperar el resultado del caso penal.

116. El EEG acoge favorablemente el hecho de que las fases de iniciación y resolución de un caso disciplinario están separadas según las normas internacionales. La reciente reforma presentada en este ámbito tiene la capacidad de mejorar la justicia y la eficacia de la medida disciplinaria. El EEG

---

26 El Plenario del CGPJ designa entre sus miembros y durante un plazo de cinco años a aquellos funcionarios que formarán parte del Comité Disciplinario. El Comité Disciplinario se compone de siete miembros del CGPJ: cuatro pertenecen a la carrera judicial y tres son profesionales del Derecho de reconocida experiencia (artículo 603, LOPJ).

no obstante hace notar que los procedimientos disciplinarios no pueden durar más de seis meses. Este período relativamente corto ha dado lugar a una serie de decisiones del Tribunal Supremo anulando la sanción del CGPJ basándose en que los procedimientos disciplinarios pertinentes no habían respetado el reglamentario tiempo límite de 6 meses. Es de destacar que la fecha límite aplicable en procedimientos contra los secretarios judiciales y funcionarios públicos que trabajan en la Administración judicial es de 12 meses. En opinión del EEG esta situación requiere un examen más a fondo. **El GRECO recomienda ampliar el periodo de prescripción para procedimientos disciplinarios.**

117. Es posible para los ciudadanos canalizar sus reclamaciones sobre los jueces hacia el CGPJ que, si es necesario, puede abrir procedimientos disciplinarios e imponer sanciones. El Defensor del Pueblo español recibe un número considerable de peticiones de los ciudadanos quejándose del funcionamiento de la Justicia. La mayoría de las reclamaciones recibidas se refieren a retrasos indebidos y servicios deficientes. El último informe de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (2012) incluye las estadísticas siguientes basadas en procedimientos disciplinarios y sanciones que se basan en datos del 2011<sup>27</sup>.

#### Número de procedimientos disciplinarios iniciados contra los jueces

Número total (1+2+3+4)	47
1. Violación de la ética profesional	10
2. Incapacidad profesional	33
3. Delito penal	4
4. Otros	0

#### Sanciones disciplinarias contra los jueces

Número total (total de 1 a 9)	41
1. Amonestación	11
2. Suspensión	12
3. Retirada de los casos	0
4. Multas	17
5. Reducción temporal de salario	0
6. Degradación de puesto	0
7. Traslado a otra localidad geográfica (tribunal)	0
8. Dimisión	1
9. Otros	0

118. El sistema actual ha sido objeto de reclamaciones de la sociedad civil por su supuesto corporativismo y opacidad. Aunque los ciudadanos pueden presentar reclamaciones ante el CGPJ sobre la mala conducta de un juez, el hecho es que no existe un registro público del número de reclamaciones de este tipo que se han presentado, que señalen qué tipo de mala conducta y qué

<sup>27</sup> Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación sobre Sistemas de Justicia Europeos, Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), de 20 setiembre 2012. [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Spain\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Spain_en.pdf)

tipo de medida se ha tomado después por el CGPJ. En opinión del EEG, la transparencia es una herramienta esencial para fomentar la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema judicial y es una garantía contra cualquier percepción pública de posible actuación por interés propio o de la autoprotección dentro del Poder Judicial. Es más, la difusión de la jurisprudencia en materia disciplinaria puede ser un instrumento valioso para la práctica judicial. Con el fin de poder identificar y fomentar la prevención de la corrupción dentro del Poder Judicial y sensibilizar a la opinión pública sobre la medida que se tome, las autoridades podrían tener la intención de publicar una información más detallada sobre las reclamaciones recibidas, tipos de infracciones y sanciones aplicadas.

#### Asesoramiento, formación y concienciación

119. La Escuela Judicial se encarga de la educación y formación de los jueces. Los cursos que se ofrecen en la Escuela Judicial tienen dos objetivos principales: promover la especialización de los jueces y mantenerles en contacto con los asuntos jurídicos emergentes. A todos los jueces, sin considerar la antigüedad, se les ofrecen continuamente cursos sobre diferentes áreas del Derecho. La Escuela Judicial ofrece cursos de formación inicial obligatorios sobre, entre otros, el papel del juez y las funciones de los tribunales, que incluye secciones sobre la independencia e imparcialidad, normas éticas para el juez y valores básicos. Los cursos de formación continua sobre asuntos relativos, entre otros, a la lucha contra la corrupción y la ética judicial también están disponibles de forma opcional. Los programas de formación anual se preparan en coordinación con la Escuela Judicial y el CGPJ. También se mencionaba que en la preparación del examen de acceso, los candidatos tienen una preparación que dura varios años y a menudo la facilita un juez de mayor rango que actúa como mentor y enseña al candidato no sólo conocimientos teóricos sino también los altos valores a los que debe adherirse la profesión.

120. Los jueces pueden recibir orientación sobre la inhabilitación y el empleo ocasional del Departamento de personal judicial del CGPJ. Como se mencionaba anteriormente falta el asesoramiento institucionalizado para asuntos relacionados con la integridad. Ya se ha emitido una recomendación a este respecto.

121. Actualmente se están haciendo esfuerzos para lograr una mejor comunicación en asuntos de Justicia y para favorecer el conocimiento y la confianza de los ciudadanos en este dominio. Se ha desarrollado una estrategia de comunicación. Además, se ha lanzado un programa sobre la educación de la Justicia en los colegios. El EEG acoge favorablemente estos esfuerzos que podrían ser críticos para la construcción de la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial.



## V. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN CON RESPECTO A LOS FISCALES

### Perspectiva general de la Fiscalía

122. El Ministerio Fiscal (MF) es un órgano constitucional, con personalidad jurídica e incorporado al sistema judicial con autonomía funcional. El artículo 124 de la Constitución establece que el Ministerio Fiscal tiene la misión de promover la Justicia en defensa de la ley, los derechos de los ciudadanos y el interés general, así como contribuir a garantizar la independencia de los tribunales. También dispone que los miembros del MF actúen de acuerdo, por un lado, con los principios de unidad de acción y de subordinación jerárquica y, por otro lado, con los de legalidad e imparcialidad. De acuerdo con el principio de legalidad, el Ministerio Fiscal actúa acatando el estado de derecho. De conformidad con el principio de imparcialidad, el MF actúa con plena objetividad e independencia en la defensa de los intereses que se les ha encomendado. Las normas básicas que rigen la Fiscalía española están previstas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) aprobado por la ley 50/81, enmendada en 2007. La ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 (LOPJ) complementa sus disposiciones, en particular en lo que se refiere a un cierto número de puntos relativos a la carrera. Hay 2.408 fiscales, de los que 963 son hombres y 1.445 mujeres<sup>28</sup>.

123. El Ministerio Fiscal se compone de los siguientes órganos:

- El Fiscal General
- El Consejo Fiscal
- Junta de Fiscales Jefes de Sala y Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas
- Fiscalía del Tribunal Constitucional
- Fiscalía del Tribunal Supremo
- Fiscalía de la Audiencia Nacional
- Fiscalía del Tribunal de Cuentas
- Fiscalías Especiales
  - Fiscalía especial contra el Tráfico de estupefacientes
  - Fiscalía especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada
- Fiscalías Territoriales
  - Fiscalía de las Comunidades Autónomas
  - Fiscalías Provinciales
  - Fiscalías de Área

124. El Fiscal General es el director del Ministerio Fiscal y tiene autoridad en todo el territorio español. De acuerdo con el Artículo 124 (4) de la Constitución, el Fiscal General es nombrado y destituido por el Rey, a propuesta del Gobierno, previa consulta al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ). En

---

28 Informe de la cuarta Evaluación sobre los Sistemas Judiciales Europeos, Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), 20 de Septiembre de 2012.



2001, el GRECO expresó su inquietud en cuanto al grado de independencia y autonomía operativa del MF y recomendó que la naturaleza y alcance de los poderes del Gobierno en lo que se refiere al MF queden establecidas por la ley, y que todo ejercicio futuro de tales poderes se haga de una forma transparente de conformidad con los tratados internacionales, la legislación nacional y los principios generales del derecho<sup>29</sup>.

125. En 2007, se modificó el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) (Ley 24/2007) para introducir garantías adicionales que aumentarían la independencia del Fiscal General. Hubo otras modificaciones en 2009 para prestar mayores garantías de autonomía al Ministerio Fiscal. Actualmente coexisten varias garantías a este respecto. En primer lugar, la elección debe efectuarse entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de 15 años de práctica profesional activa. En segundo lugar, el mandato del Fiscal General se limita a cuatro años (no renovables) y existe una lista cerrada de causas objetivas para la destitución y para dejar el cargo (artículo 31, Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF))<sup>30</sup> de forma que el Gobierno ya no puede apartar al Fiscal General simplemente a discreción. En tercer lugar, la propuesta del Gobierno debe estar sujeta a la consulta del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y entonces el candidato debe comparecer en el Congreso. Las tres ramas del Estado participan así en el nombramiento del Fiscal General. En cuarto lugar, se requiere también la implicación de la Junta de Fiscales Superiores (ver también párrafo 134) siempre que el Fiscal General tenga que instruir a sus subordinados sobre cualquier tema que atañe a los miembros del Gobierno (independientemente de su puesto procesal), así como cuando haya que tomar una decisión relativa a la recusación del Fiscal General. Finalmente, se preserva el estatuto imparcial de la Fiscalía mediante el apoyo y acción de un órgano técnico (ver también párrafo 132 para detalles concretos sobre cómo se articula la neutralidad de los servicios técnicos pertinentes).

126. A pesar de todas las garantías anteriormente citadas, sigue habiendo una inquietud con respecto a la “independencia que se percibe” del Fiscal General. El EEG observa que la Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema judicial penal, permite una pluralidad de modelos, que van de sistemas en los que la Fiscalía es independiente del Gobierno hasta otros donde está subordinada a la rama ejecutiva. Sin embargo, es esencial que a nivel del caso individual, el Ministerio Fiscal tenga suficiente autonomía para tomar decisiones independientes de la dirección ejecutiva o gubernamental, o que cuando se puedan dar instrucciones, el proceso sea plenamente transparente, de conformidad con los requisitos del párrafo 13 de la Recomendación Rec(2000)19. Dejando a un lado el modelo existente, es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción judicial sea, y parezca, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política. El EEG se alegra de las medidas adoptadas por las autoridades para crear “mecanismos de seguridad”

---

29 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)1\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)1_Spain_EN.pdf)

30 Artículo 31, EOMF: La destitución del Fiscal General solo puede hacerse (i) a petición suya; (ii) por implicación en conflictos de intereses o cláusulas de inhabilitación; (iii) debido a incapacidad o enfermedad que le inhabilite para su puesto; (iv) por abandono flagrante o repetido de sus obligaciones; (v) cuando el Gobierno que le nombró deja el poder.

a fin de garantizar que la incoación de acciones judiciales se lleve a cabo sin interferencias injustificadas. Dicho esto, el EEG también puede observar por qué sigue habiendo críticas públicas en este ámbito. En particular, el Fiscal General es elegido por el Gobierno. No existe ninguna participación real de ningún órgano estatal. El CGPJ tiene que aprobar el nombramiento, pero su papel se limita a examinar si el candidato tiene las cualificaciones necesarias y, por tanto, es un papel puramente formalista que no deja lugar a que el CGPJ forme u ofrezca una opinión sobre los méritos de los candidatos rivales. Por otra parte, el Fiscal General deja su cargo con el Gobierno que le propuso.

127. El EEG se remite a normas internacionales que puedan ser una fuente de inspiración para las autoridades españolas al abordar los puntos débiles identificados más arriba<sup>31</sup>. En lo que se refiere al método de selección del Fiscal General, es importante que pueda ganarse la confianza del público y el respeto del Poder Judicial y la profesión jurídica. Para lograrlo, debe haber una implicación de expertos profesionales no políticos en el proceso de selección. Además, el mandato del Fiscal General no debe coincidir con el del Parlamento o la continuación en el cargo del Gobierno, ya que ello podría crear la impresión de que el Fiscal General está ligado o es parte de la rama ejecutiva. El EEG considera además que el mandato de cuatro años pudiera ser corto, especialmente si se espera que un Fiscal General ejecute un programa de reforma durante su mandato, aunque hay que reconocer que un periodo tan corto no es en absoluto inhabitual. El EEG se alegra del hecho de que el mandato del Fiscal General no sea renovable, lo cual es una importante garantía para su independencia.

128. El Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, puede pedir al Fiscal General que realice peticiones ante el tribunal a fin de promover y defender el interés público. Éste último, sin embargo, no está legalmente obligado a seguir tales instrucciones, pero responderá ante el Gobierno de la viabilidad y lo adecuado de ejecutar la solicitud tras consultar con la Junta de Fiscales Superiores. El Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, puede pedir al Fiscal General que facilite información sobre casos específicos que estén siendo enjuiciados, así como, de manera más general, sobre el desarrollo de la función fiscal (artículo 9, EOMF). El Parlamento puede exigir al Fiscal General que comparezca ante cualquiera de las Cámaras para dar cuenta sobre asuntos de interés general. El Gobierno no puede dar instrucciones de naturaleza general o específica al Fiscal General. Los fiscales no pueden recibir órdenes o indicaciones relativas a cómo cumplir sus funciones, excepto de sus superiores jerárquicos (artículo 55, EOMF – ver también la sección sobre gestión de casos y procedimiento).

129. Se expresaron dudas en cuanto a la posibilidad establecida por la ley de que el Gobierno pida al Fiscal General que informe sobre casos específicos que estén siendo enjuiciados. Aunque se dijo que esta posibilidad no plantea problemas en la práctica: el tipo de información que se pedía era más de carácter general, y un fiscal podía en cualquier caso negarse a revelar

---

31 Informe sobre las Normas Europeas relativas a la Independencia del Sistema Judicial, Parte II – el Ministerio Fiscal, Comisión Europea para la Democracia mediante la Ley (Comisión de Venecia), CDL-AD (2010)040.

información sobre un caso individual. Muchos indicaron que la ley debería definir mejor el proceso por el que se estructura esta comunicación, entre el Fiscal General y el Gobierno mediante el Ministerio de Justicia. A juicio del EEG, es esencial que la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno se haga de una forma transparente, por escrito y publicada de forma adecuada, sujeto a la posibilidad de demorar la publicación cuando ello sea necesario a fin de proteger los intereses de la Justicia, por ejemplo cuando la publicación pueda interferir en el derecho del acusado a un juicio justo. El EEG recuerda las observaciones que hizo en el párrafo 126 en cuanto a las normas aplicables expuestas en la Recomendación Rec(2000)19 relativas a la transparencia de la comunicación entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal.

130. En lo que se refiere a la autonomía económica, el presupuesto del MF es parte del presupuesto del Ministerio de Justicia (y parte del presupuesto de los de las Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias de la Administración judicial). El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente. A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. Debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de gastos, a condición que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujetos a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal General depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7(2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados. Este es un campo que merece un seguimiento ulterior por parte de las autoridades.

131. A la luz de las consideraciones anteriores, el EEG considera que podrían hacerse esfuerzos adicionales para asegurarse aún más de que la Fiscalía sea, y parezca, imparcial, objetiva y libre de cualquier influencia o interferencia de cualquier fuente externa, así como para mejorar su autonomía funcional. Por

tanto, el GRECO recomienda (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.

132. El Fiscal General está asistido por órganos técnicos (Secretaría Técnica, Unidad de Apoyo y Servicio de Inspección), cuyo personal tiene prohibido ser candidato al Consejo Fiscal como forma de garantizar las condiciones imparciales, técnicas y operativas de dichos servicios de asistencia.

133. El Consejo Fiscal es el órgano que representa la profesión fiscal. Está presidido por el Fiscal General y está compuesto por dos tipos de miembros: (i) miembros ex-officio (Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Inspector Jefe); y (ii) miembros electivos (nueve fiscales pertenecientes a cualquier categoría de la profesión fiscal, elegidos por un periodo de cuatro años por los miembros del MF que estén en servicio activo). Como órgano encargado de ayudar al Fiscal General a desempeñar sus funciones, sus principales responsabilidades son, entre otras, asesorar sobre tantos temas como se solicite; redactar criterios generales para garantizar la unidad de acción del MF en lo relativo a la estructura territorial y la actuación de los diferentes órganos; facilitar información sobre nombramientos propuestos para distintos cargos y promociones públicas; fomentar las reformas adecuadas para el servicio y la práctica del ministerio público; informar sobre los proyectos de ley en reglamentos que afecten a la estructura, organización y funciones del MF; pronunciarse sobre los recursos interpuestos contra las decisiones tomadas por los Fiscales Jefes en procedimientos disciplinarios, etc.

134. La Junta de Fiscales Jefes de Sala y la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas son órganos de naturaleza técnica que ayudan con la interpretación de asuntos legales y técnicos y aseguran la coordinación por todo el territorio nacional.

#### Reclutamiento, carrera y condiciones de servicio

135. El ingreso en la carrera fiscal está abierto a todos los ciudadanos españoles mayores de edad (más de 18 años) que tengan una licenciatura de Derecho y aprueben la correspondiente oposición pública. Todos los candidatos deben presentar un certificado de no tener antecedentes penales. Aquellos que desean seguir la carrera bien en el Ministerio Fiscal o en los tribunales tienen que pasar primero un examen común. Después de aprobar las pruebas teóricas, los candidatos eligen entre ser juez o fiscal. Los que eligen la carrera fiscal deben seguir un curso de formación en el Centro de Estudios Jurídicos, tras lo cual son miembros del Ministerio Fiscal prestando el juramento correspondiente, y se les asigna un puesto.

136. El nombramiento de los fiscales es vitalicio; solo pueden ser apartados de su cargo en los casos previstos por la ley (es decir, como resultado de un procedimiento disciplinario por infracciones graves de sus obligaciones).

137. En cuanto a la promoción dentro del MF, el Fiscal General juega un papel preponderante en el nombramiento de miembros de esos servicios – específicamente establecidos para asistirle – y de los altos grados de la jerarquía. En particular, los fiscales jefes y aquellos que trabajan en las fiscalías de los tribunales superiores o en fiscalías especializadas<sup>32</sup> están nombrados por el Gobierno a propuesta del Fiscal General. El Fiscal General debe previamente consultar al Consejo Fiscal (como órgano representativo de los fiscales) y se deben respetar los requisitos objetivos relativos a la extensión de la experiencia de servicio/profesional adquirida en el MF, tal y como establece el EOMF. El resto de los puestos de fiscal se ocupan mediante un proceso de selección basado predominantemente en la antigüedad, aunque en ciertos ámbitos especializados, se valoran los méritos, la capacidad y la experiencia.

138. Generalmente, los traslados son a petición del fiscal concernido. El traslado forzoso es posible como sanción, en el caso de un conflicto de intereses, si hubiera un desacuerdo grave con el fiscal jefe responsable o si hubiera confrontaciones graves con el tribunal competente. Sólo puede haber un traslado forzoso después de haber escuchado al fiscal afectado, y está sujeto al dictamen favorable del Consejo Fiscal.

139. El EEG discutió en profundidad la ley y la práctica que rigen las carreras de los fiscales que, según se ha informado, están basadas en criterios conocidos y objetivos. Además de la antigüedad, la experiencia específica y la especialización juegan un papel creciente en este contexto. No se planteó ninguna cuestión in situ relativa a la equidad e imparcialidad de los procesos de nombramiento existentes (aparte de las pocas dudas ya señaladas respecto al Fiscal General). Los diferentes interlocutores entrevistados dijeron repetidas veces al EEG que el Ministerio Fiscal español es un órgano altamente profesional. El EEG toma nota con gusto de la positiva evaluación de la profesión a los ojos de los ciudadanos. Ello no puede sino reforzar el nivel de confianza pública en el sistema de justicia penal.

140. Los Fiscales sólo pierden su condición en el caso de (i) dimisión; (ii) pérdida de la nacionalidad española; (iii) destitución en virtud de una sanción; (iv) inhabilitación del cargo en virtud de una sanción; (v) circunstancias incapacitantes; (vi) jubilación (artículo 46, Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF)).

141. Siempre que el EOFM no incluya disposiciones específicas relativas a la adquisición y pérdida de la condición de miembro del MF, incapacidad, derechos y obligaciones, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades de los fiscales, se aplicarán las disposiciones de la LOPJ. Los Fiscales están por tanto, generalmente equiparados en su estatus con los jueces.

142. Los rangos y sueldos de los fiscales están equiparados con los de los jueces. El sueldo anual bruto de un fiscal al principio de su carrera es de

---

32 Fiscales Superiores Especializados: Fiscalía de la Violencia contra las Mujeres, Fiscalía para la Protección del Medio Ambiente y Planificación, Fiscalía para la Protección de Menores, Fiscalía sobre Accidentes Laborales, Fiscalía sobre la Seguridad Vial y Fiscalía de Extranjería.

47.494 €, Alcanza los 111.932 € para los fiscales del Tribunal Supremo. Existen incentivos profesionales para fiscales que sobrepasen los objetivos de su actuación.

### Gestión de casos y procedimiento

143. El fiscal jefe, es decir el director de la fiscalía, distribuye los casos penales a los fiscales, previa consulta de la respectiva Junta de Fiscales. Los criterios para la distribución pueden ser una competencia especial o especialización, pero se tiene también en cuenta la carga de trabajo de cada fiscal. Los métodos de trabajo están evolucionando y se recurre cada vez más a equipos de especialistas.

144. El Fiscal General tiene el poder de dar órdenes e instrucciones relativas al servicio, su funcionamiento interno y el ejercicio de las funciones fiscales, ya sean de carácter general, o relacionadas con temas específicos. Se considera que las pautas generales deben ser esenciales para mantener el principio de unidad de acción y generalmente se publican mediante circulares (criterios generales para la actuación del MF e interpretación de la normas), instrucciones (disposiciones generales sobre la organización de asuntos que sean más específicos y menos importantes que los referidos en circulares) y preguntas (zanjando cuestiones que cualquier fiscalía pueda presentar a la atención del Fiscal General sobre la interpretación de una norma dada).

145. Como se ha señalado antes, los fiscales no pueden recibir órdenes o indicaciones sobre cómo cumplir sus funciones, salvo de sus superiores jerárquicos. Los fiscales subordinados están, en principio, obligados a seguir tales instrucciones o, de lo contrario, se enfrentan a procedimientos disciplinarios. Los fiscales jefes pueden también decidir sustituir un fiscal por otro según la asignación de un caso. Se informó al EEG que el MF tiene un carácter muy jerarquizado. El GRECO siempre ha subrayado la importancia de tener mecanismos claros para garantizar un equilibrio adecuado entre, por una parte, la consistencia de la política referente al Ministerio Fiscal, y por otro, el riesgo de que se introduzcan consideraciones indebidas en casos individuales. Durante la Primera Ronda de Evaluación, el GRECO expresó sus reservas en cuanto al estricto entendimiento del principio jerárquico en el MF, y recomendó introducir reformas a fin de asegurar que las instrucciones tuvieran las oportunas garantías de transparencia y equidad<sup>33</sup>. En su procedimiento de cumplimiento, el GRECO consideró que, aunque no se puede garantizar de manera absoluta que se vaya a evitar una posible orden/instrucción ilegítima, se han zanjado ambas cuestiones mediante varias medidas encaminadas a conseguir un justo equilibrio entre los poderes jerárquicos y los requisitos de legalidad e imparcialidad del MF<sup>34</sup>.

146. En particular, cualquier fiscal que reciba órdenes o instrucciones que considere contrarias a la ley o injustas, lo notificará al fiscal jefe en un informe

---

33 [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1\(2001\)1\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoEval1(2001)1_Spain_EN.pdf)

34

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2003\)7\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2003)7_Spain_EN.pdf)

and

[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1\(2003\)7\\_Add\\_Spain\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round1/GrecoRC1(2003)7_Add_Spain_EN.pdf)

justificado. El fiscal jefe, tras consultar a la junta pertinente de fiscales, decidirá ratificar o no la instrucción/orden. Si confirma la instrucción/orden, deberá hacerlo por escrito y de forma justificada, eximiendo explícitamente al destinatario de toda responsabilidad que resulte de su actuación, o bien puede decidir encomendar el asunto a otro fiscal (artículo 27, EOMF). Por otra parte, los fiscales pueden presentar oralmente ante el tribunal los argumentos jurídicos que estimen pertinentes, aun cuando tengan el deber de reflejar por escrito las instrucciones recibidas para casos específicos (artículo 25, EOFM). Estas disposiciones siguen la línea de los requisitos de la Recomendación Rec(2000)19.

147. Además, se informó al EEG de que la autoridad jerárquica de los fiscales jefes tiene que estar enmarcada en una estructura más amplia y compensada por la acción de la correspondiente Junta de Fiscales Jefes de Sala. Esta última se reúne regularmente para establecer criterios unificados y analizar casos complejos. Aunque en principio prevalece el punto de vista del fiscal jefe, si su opinión contradice la de la mayoría de los fiscales de la Junta, ambas opiniones se presentarán al superior jerárquico quien tomará la decisión final (artículo 24, EOMF). La participación de la Junta de Fiscales Superiores es ahora obligatoria siempre que el Fiscal General emita instrucciones a subordinados, relativas a cualquier asunto que implique a miembros del Gobierno.

148. Finalmente, se aplica en España el principio de la persecución del delito ex officio. Por tanto, el MF debe incoar procedimientos contra todos los crímenes de los que tenga conocimiento y no puede recibir instrucción de no incoar un procedimiento. De la misma manera, el MF no tiene poder de decisión para dejar la acusación o la investigación. Aun cuando considere que hay motivos para hacerlo, es el juez el que toma la decisión final. Todas las decisiones tomadas por fiscales en casos penales pueden estar sujetas a revisión, bien tras una demanda o *ex officio*. Se prevén algunos cambios en el sistema, como introducir el “principio de oportunidad” y revisar el papel del juez de instrucción y dar el papel dirigente en la investigación al fiscal a fin de abordar uno de los problemas más importantes en el sistema judicial español, a saber la duración excesiva de los juicios (para detalles específicos sobre esto, ver también párrafos 95 y 96).

149. La actividad de los fiscales se somete a supervisión a fin de garantizar que actúan de acuerdo con el marco legislativo. El Servicio de Inspección Fiscal tiene competencia de inspección por delegación permanente del Fiscal General, sin perjuicio de las tareas ordinarias de inspección de los fiscales jefes en relación a los fiscales subordinados a ellos. Hay actualmente 10 inspectores encargados tanto de los controles de rutina como de los procedimientos disciplinarios.

150. En lo que respecta a la transparencia de la actuación del MF, el Fiscal General presenta un informe anual al Gobierno sobre su actividad, tendencias de la criminalidad, medidas preventivas del crimen y reformas recomendadas para mejorar la eficiencia. Este informe se presenta también al Parlamento y al



CGPJ. A nivel de las Comunidades Autónomas, se preparan Informes de actividad similares. Todos ellos están disponibles en Internet.

151. El EEG está satisfecho con las disposiciones actuales sobre asignación de casos, supervisiones y equilibrios en la interpretación de los principios jerárquicos del MF, unidad de acción y no interferencia en el trabajo de los fiscales y el trámite de casos individuales, así como sobre las herramientas existentes para dar cuenta de las actividades del MF al público en general.

#### Principios éticos, normas de conducta y conflictos de interés

152. Actualmente, no existe un código de conducta o de ética para los fiscales. El EOFM incluye disposiciones que aluden al deber de los fiscales de respetar los principios de legalidad e imparcialidad y de desarrollar sus funciones con buena fe, objetivamente, con independencia, prontitud y eficacia, así como los requisitos relativos a las incompatibilidades y rendición de cuentas (Capítulos V a VII, Título III sobre deberes y derechos de los Miembros del MF). Los fiscales españoles participaron en la formulación de las pautas de Budapest pero formalmente nunca las han adoptado. También se informó al EEG de la Carta de los Derechos de los Ciudadanos ante la Administración Pública, así como del Estatuto de los Funcionarios que proporcionan más orientación e inspiración sobre la ética, aunque los interlocutores que citaron estos textos también reconocieron que eran parciales e insuficientemente adaptados a las características específicas de la función fiscal. El EEG entiende que la ausencia de un código no ha creado supuestamente ninguna dificultad a los fiscales a la hora de desempeñar sus funciones. A diferencia de los jueces, los fiscales están sujetos al control jerárquico; es pues habitual que cualquier tema dudoso o discutido relativo a un posible conflicto de intereses se remita a un fiscal superior para que se pronuncie. Dicho esto, el EEG sigue viendo meritorio el desarrollo de un conjunto razonablemente amplio de normas encaminadas a delimitar lo que es y no es aceptable en la conducta profesional de los fiscales. Tal documento podría ser útil no solo para la profesión en sí, sino también para el público en general ya que constituiría una clara declaración pública sobre la alta calidad del proceso de toma de decisiones y de la conducta profesional a la que el Ministerio Fiscal se adhiere. Por otra parte, facilitar una orientación dedicada a la prevención de conflictos de interés y otros asuntos ligados a la integridad sería una gran ayuda adicional. **El GRECO recomienda que (i) se adopte un código de conducta para fiscales que sea de fácil acceso para el público; y (ii) que tenga como complemento una orientación dedicada a los conflictos de interés y otros asuntos ligados a la integridad.**

#### Prohibición o restricción de ciertas actividades

##### *Incompatibilidades y actividades accesorias, restricciones post-empleo*

153. Los fiscales están sujetos a un estricto régimen de incompatibilidades comparable al de los jueces. Los fiscales tienen también prohibido ser



miembros de partidos políticos o de sindicatos<sup>35</sup> (artículo 59, (EOMF). A los fiscales se les aplican las mismas precauciones expuestas en el párrafo 102 para jueces en relación con el cese en el cargo para emprender una actividad política.

154. Por otra parte, los fiscales no pueden desempeñar ningún trabajo o profesión remunerados (excepto enseñanza e investigación jurídica, literaria, científica, artística y documentos técnicos), ni ningún cargo o elección popular o nombramiento político o dentro de la Administración pública, ni tener ninguna función judicial o jurisdiccional (p.ej. arbitraje) (artículo 57, Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal). El EEG fue informado de que el procedimiento para autorizar actividades secundarias es bastante rígido y muestra de nuevo la dependencia del Ministerio Fiscal del Ejecutivo, dado que la autorización pertinente tiene que ser otorgada por el Ministerio de Justicia más que por un servicio específico dentro de la Fiscalía misma. Se anima a las autoridades a que examinen este asunto cuando desarrollen un sistema articulado sobre los asuntos ligados a la integridad, tal y como aparece en la recomendación x.

155. Los fiscales tienen prohibido desempeñar un puesto en un cargo donde su cónyuge o pareja actúe como fiscal o abogado, o un puesto territorialmente ubicado donde el cónyuge o pareja esté implicado en una actividad industrial o comercial que pueda dar lugar a un conflicto de intereses con el puesto de fiscal. Asimismo, los fiscales tienen prohibido, trabajar en un puesto en cuya jurisdicción ellos ejercieron en calidad de abogado en los dos años previos a su nombramiento (artículo 58, EOMF).

156. No hay reglamentos que prohíban a los fiscales estar empleados en ciertos puestos/funciones o participar en otras actividades remuneradas o no remuneradas después de ejercer una función judicial. Las entrevistas realizadas en España mostraron que el trabajo de fiscal se desempeñaba de forma duradera y que muy pocos dejaron el cargo para trabajar en otro ámbito, lo cual limita ciertos riesgos. En los pocos casos en que los fiscales habían dejado el cargo por el sector privado, en general para trabajar como abogados, esto no ha sido considerado en la profesión legal como generador de una situación de conflicto de intereses. El EEG por lo tanto se abstiene de recomendar cambios en esta área.

### *Recusación y abstención*

157. Los fiscales deben abstenerse por las mismas razones que los jueces, por ejemplo parentesco, amistad o enemistad con las partes y participación en las etapas anteriores del litigio. Una persona física (una parte interesada en el caso en cuestión) puede pedir la inhabilitación de un fiscal. Es responsabilidad del fiscal superior el reasignar el caso a otro fiscal (artículo 28, EOMF).

### *Regalos*

---

<sup>35</sup> Los Fiscales pueden, sin embargo, formar asociaciones profesionales.

158. No hay normas detalladas sobre la aceptación de regalos específicamente por parte de los fiscales. Como era el caso para los jueces, la práctica de ofrecer regalos a un fiscal no es ni común ni siquiera tolerada en España. Esto también hay que ponerlo claramente por escrito en el código de conducta recomendado anteriormente.

#### *Uso incorrecto de información confidencial y contactos con terceros*

159. Si los procedimientos judiciales son, como regla general, públicos, la obligación de confidencialidad se aplica a lo que atañe al manejo de la información en el caso. El incumplimiento del secreto profesional es punible de conformidad con el artículo 417 del Código Penal. Las sanciones consisten en multas, expulsión e incluso prisión si se causa un daño grave o si están implicados los secretos de un particular. La divulgación de información confidencial también puede conllevar consecuencias disciplinarias.

#### Declaración de bienes, ingresos, pasivo e intereses

160. La situación de los fiscales es igual a la de los jueces. En la actualidad, no existen disposiciones que obliguen a los fiscales a presentar declaraciones financieras (que no sean las exigidas a fin de presentación de impuestos). La situación en España, donde prácticamente no ha habido ningún caso de corrupción que implique a un fiscal, no parece justificar actualmente la adopción de este tipo de disposiciones restrictivas y el EEG se abstiene de emitir una recomendación formal a este respecto. Sin embargo, según el consejo del EEG relativo a los jueces (véase párrafo 109), se anima a las autoridades a reflexionar sobre este asunto a fin de valorar si la presentación de declaraciones financieras (no para su publicación general sino para ser depositadas en el Servicio de Inspección Fiscal) podría constituir una herramienta útil para prevenir la corrupción y aumentar la confianza pública en el Ministerio Fiscal.

#### Supervisión y cumplimiento

161. Los fiscales están sujetos a responsabilidad civil y criminal en el ejercicio de sus funciones, que se rigen de la misma manera que las referentes a los jueces. No hay ninguna inmunidad con respecto a los fiscales. La única diferencia en relación a otros ciudadanos es la que establece el artículo 56, EOMF, según el cual los fiscales en servicio activo no pueden ser detenidos sin la autorización de su superior jerárquico, excepto que sea por orden de la autoridad judicial competente o sorprendidos en flagrante delito. En este último caso, el detenido debe ser llevado inmediatamente ante la autoridad judicial más cercana y notificarlo a su superior sin demora. No ha habido ningún procedimiento penal por delitos de corrupción que impliquen a un fiscal.

162. En lo que se refiere a las acciones disciplinarias, la LOPJ establece una lista detallada de conductas indebidas y sanciones, junto con normas sobre quién puede imponerlas y cómo. Se aplica la responsabilidad disciplinaria de los incumplimientos de las normas de conflictos de intereses. Aparece regulada

con detalle en los artículos 60 a 70 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que distingue tres categorías de infracciones: delitos menores (p.ej. abandono injustificado del servicio durante uno o dos días), delitos graves (p.ej. falta de respeto a los superiores, obstaculización de actividades de inspección, recusación injustificada, etc.) y delitos muy graves (p.ej. afiliación a partidos políticos o sindicatos, cargos que inhabilitan, abuso de autoridad, etc.).

163. Los delitos menores están sancionados con amonestaciones y/o multas de hasta 300 €; los delitos graves están sancionados con multas de hasta 6.000 €; los delitos muy graves están castigados con un traslado forzoso, suspensión de hasta tres años o destitución. Los fiscales jefes pueden imponer sanciones tales como amonestaciones por la comisión de delitos menores. El Fiscal General decidirá sobre sanciones consistentes en la suspensión. La destitución del cargo sólo la puede pronunciar el Ministro de Justicia a propuesta del Fiscal General, después de recibir el dictamen favorable del Consejo Fiscal.

164. El derecho del fiscal afectado a ser escuchado, en procedimientos contenciosos, se mantiene en todo momento. En todos los casos existe la posibilidad de apelar ante el superior jerárquico y, cuando se agota la vía administrativa, recurrir a la revisión judicial. El último informe de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (2012) incluye las siguientes estadísticas sobre procedimientos y sanciones disciplinarios basadas en los datos de 2011<sup>36</sup>.

#### *Número de procedimientos disciplinarios iniciados contra fiscales*

Número total (1+2+3+4)	2
1. Incumplimiento de la ética profesional	2
2. Incompetencia profesional	0
3. Delito penal	0
4. Otros	0

---

<sup>36</sup> El Informe de la Cuarta Evaluación sobre los Sistemas Judiciales Europeos, Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), 20 de Septiembre de 2012.

[http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Spain\\_en.pdf](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2012/Spain_en.pdf)

### *Sanciones disciplinarias contra fiscales*

Número total (total 1 a 9)	2
1. Amonestación	0
2. Suspensión	0
3. Retirada de casos	0
4. Multa	2
5. Reducción temporal de sueldo	0
6. Descenso de categoría	0
7. Traslado a otro lugar geográfico (tribunal)	0
8. Dimisión	0
9. Otros	0

165. Como se ha explicado anteriormente, las normas disciplinarias existentes en la Fiscalía son las que están incluidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ). La LOPJ se considera insuficientemente adaptada a las características del Ministerio Fiscal. El MF ha reiterado en sus informes anuales la necesidad de desarrollar un marco normativo específico para la disciplina fiscal. El EEG no puede sino compartir esta opinión. El desarrollo de normas específicas sobre disciplina para fiscales puede ser no sólo valioso para la profesión, sino también para el público en general, ya que ello conllevaría una mayor seguridad en cuanto a las normas y procedimientos disciplinarios aplicables. **El GRECO recomienda desarrollar un marco normativo específico para asuntos disciplinarios en el Ministerio Fiscal, que esté investido de las adecuadas garantías de equidad y eficacia, y sujeto a una revisión independiente e imparcial.**

166. Algunos representantes de la sociedad civil plantearon su inquietud en cuanto a un cierto grado de corporativismo a la hora de investigar posibles delitos cometidos por los mismos fiscales. El EEG no encontró prueba de tal situación, pero reconoce que sería mejor que el público estuviera al corriente de las acciones disciplinarias para disipar cualquier posible duda relacionada con la equidad y eficacia del sistema. En relación a ello, el informe anual del MF incluye tablas del número de inspecciones realizadas, así como del número de procedimientos disciplinarios iniciados y una explicación de los casos abiertos durante el año, pero no hay detalles sobre el número de quejas recibidas y el resultado de los procedimientos disciplinarios. En opinión del EEG, se podría aumentar más la transparencia de la acción disciplinaria en el Ministerio Fiscal si se incluyera en el informe anual del MF una información más detallada sobre las quejas recibidas, los tipos de infracciones y de sanciones aplicadas.

### Asesoramiento, formación y concienciación

167. Como parte de la formación inicial de los fiscales, el programa del Centro de Estudios Jurídicos incluye tres días dedicados a los derechos y obligaciones de los fiscales, responsabilidad de los fiscales y procedimientos disciplinarios, junto con las disposiciones internacionales relativas a la ética. El

programa incluye también sesiones prácticas con análisis de casos. La formación inicial es obligatoria para todos los futuros fiscales. En cuanto a los cursos de formación continua, en el periodo 2009-2012 se programaron seminarios de tres días que trataban del EOMF y de las normas relativas a la ética. Se dijo que se continuaría también con este esquema en el año actual. La asistencia a los cursos de formación continua es optativa. El presupuesto para la formación inicial y continua en 2013 se eleva a 3'5 millones de EUR.

168. El EEG tuvo una impresión muy positiva del programa de formación del Centro de Estudios Jurídicos y de la atención que se da a desarrollar métodos de aprendizaje innovadores, incluyendo el recurso a técnicas de aprendizaje electrónico. También se desarrolló una formación conjunta para jueces y fiscales sobre temas de interés común. En cuanto a la formación de ética, el programa incluye un planteamiento tanto teórico como práctico, incluyendo casos prácticos y debates abiertos. Basándose en los catálogos de formación facilitados por el Centro de Estudios Jurídicos para el estudio del EEG, parecería que los fiscales tienen una educación y formación sobre los principios y obligaciones éticas de su cargo apropiadas, tanto antes como después de su nombramiento.

## **VI. RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO**

169. A la vista de las conclusiones del presente informe, el GRECO hace a España las siguientes recomendaciones:

### *En cuanto a los miembros del parlamento*

- i. que cada cámara del Parlamento: (i) elabore y apruebe un código de conducta con la participación de sus miembros y 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, requisitos de publicidad ); (ii) que se complemente con medidas prácticas 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 (párrafo 35);**
- ii. la introducción de normas sobre cómo deben relacionarse los parlamentarios con los grupos de presión y con otras terceras partes que traten de influir en el proceso legislativo (párrafo 51);**
- iii. se revisen los actuales formularios de declaración aplicables a los miembros de ambas cámaras del Parlamento a fin de incrementar las categorías y el nivel de detalle de la información (párrafo 56);**
- iv. 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 (párrafo 64);**

### *En cuanto a los jueces*

- v. realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos sobre la independencia de este órgano frente a cualquier influencia indebida, real y aparente, con objeto de corregir cualquier deficiencia que se detecte (párrafo 80);**
- vi. se estipulen por ley los criterios objetivos y los requisitos de evaluación para el nombramiento de altos cargos en la judicatura, por ejemplo, presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo, con el fin de**

**garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso (párrafo 89);**

- vii. 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 (párrafo 101);**
- viii. ampliar el plazo de prescripción para procedimientos disciplinarios (párrafo 116);**

*En cuanto a los fiscales*

- ix. (i) reconsiderar el método de selección y el mandato del Fiscal General; (ii) establecer por ley requisitos y procedimientos claros para incrementar la transparencia de comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar otras vías para dotar de una mayor autonomía a la gestión de los medios del Ministerio Fiscal (párrafo 131);**
- x. que (i) se adopte un código de conducta para fiscales de fácil acceso para el público; y (ii) que se complemente con orientación dedicada a los conflictos de interés y otros asuntos relativos a la integridad (párrafo 152);**
- xi. 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 (párrafo 165).**

170. De acuerdo con la Norma 30.2 del Reglamento de Procedimiento, el GRECO invita a las autoridades españolas a presentar un informe sobre las medidas adoptadas para ejecutar dichas recomendaciones antes del 30 de Junio de 2015. Estas medidas serán evaluadas por el GRECO mediante su procedimiento específico de cumplimiento.

171. El GRECO invita a las autoridades de España a autorizar, lo antes posible, la publicación de este informe, a traducir este informe en su idioma nacional y poner dicha traducción a disposición del público.

---

### Sobre GRECO

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) supervisa el cumplimiento de sus 49 estados miembros con los instrumentos anti-corrupción del Consejo de Europa. La supervisión del GRECO incluye un “procedimiento de evaluación” que está basado en las respuestas específicas de un país al cuestionario y a las visitas in situ, y para el que hay un seguimiento de evaluación de impacto (“procedimiento de cumplimiento”) que examina las medidas tomadas para ejecutar las recomendaciones resultantes de las evaluaciones de países. Se aplica un proceso dinámico de evaluación mutua y presión entre iguales, combinando la experiencia de los profesionales que actúan como evaluadores y representantes del estado que participan en las asambleas plenarias.

El trabajo llevado a cabo por el GRECO ha hecho adoptar un considerable número de informes que contienen una importante información objetiva sobre las políticas y prácticas anti-corrupción europeas. Los informes identifican los logros y deficiencias en la legislación, reglamentos, políticas y organizaciones institucionales, e incluye recomendaciones encaminadas a mejorar la capacidad de los estados para combatir la corrupción y promover la integridad.

La pertenencia al GRECO está abierta, en pie de igualdad, a los estados miembros del Consejo de Europa y a los estados no miembros. Los informes de evaluación y cumplimiento, adoptados por el GRECO, así como otras informaciones sobre el GRECO, están disponibles en: [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

---



