



Grupo de Estados contra la corrupción
Groupe d'États contre la corruption

CONSEJO DE EUROPA



CONSEIL DE L'EUROPE

2 de diciembre de 2022

Confidencial
GrecoRC4(2022)16

CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN

Prevención de la corrupción con respecto a los
parlamentarios, jueces y fiscales

ADENDA AL SEGUNDO INFORME DE CUMPLIMIENTO ESPAÑA

Aprobada por el GRECO en su 92.^a reunión plenaria
(Estrasburgo, 28 de noviembre a 2 de diciembre de 2022)

C
U
A
R
T
A

R
O
N
D
A

D
E

E
V
A
L
U
A
C
I
Ó
N

I. INTRODUCCIÓN

1. Esta adenda al segundo informe de cumplimiento evalúa las medidas adoptadas por las autoridades de España para implementar las recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la cuarta ronda sobre España (véase el apartado 2) que cubre la «Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales».
2. El [informe de evaluación de la cuarta ronda sobre España](#) fue aprobado en la 62.ª reunión plenaria del GRECO (6 de diciembre de 2013) y publicado el 15 de enero de 2014, previa autorización de España.
3. En el [informe de cumplimiento](#), aprobado por el GRECO en su 72.ª reunión plenaria (27 de junio a 1 de julio de 2016) y publicado el 10 de octubre de 2016, se llegó a la conclusión de que ninguna de las 11 recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la cuarta ronda había sido implementada o tratada de manera satisfactoria por parte de España. En vista de este resultado, GRECO llegó a la conclusión de que el muy bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones era «globalmente insatisfactorio» en el sentido de la regla 31, apartado 8.3, del Reglamento de Procedimiento. Por consiguiente, GRECO decidió aplicar la regla 32, apartado 2 (i), con respecto a los miembros que no se ajusten a las recomendaciones contenidas en el informe de evaluación mutua, y pidió al jefe de la delegación de España que presentara un informe sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones pendientes (es decir, todas las recomendaciones).
4. En el [informe provisional de cumplimiento](#), aprobado por el GRECO en su 78.ª reunión plenaria (8 de diciembre de 2017) y publicado el 3 de enero de 2018, GRECO calificó de nuevo el nivel de cumplimiento de las recomendaciones por parte de España como «globalmente insatisfactorio», ya que el número total de recomendaciones pendientes no había variado. Por consiguiente, GRECO reiteró su conclusión de que el nivel de cumplimiento de las recomendaciones era «globalmente insatisfactorio» en el sentido de la regla 31, apartado 8.3, del Reglamento de Procedimiento. GRECO solicitó al jefe de la delegación española que presentara un informe sobre los progresos realizados en la implementación de las recomendaciones pendientes (es decir, todas las recomendaciones).
5. En el [segundo informe provisional de cumplimiento](#), aprobado por el GRECO en su 83.ª reunión plenaria (21 de junio de 2019) y publicado el 13 de noviembre de 2019, se llegó a la conclusión de que España había realizado progresos, con dos de las 11 recomendaciones implementadas satisfactoriamente, ocho parcialmente implementadas y una no implementada. Por consiguiente, GRECO llegó a la conclusión de que el nivel de cumplimiento de las recomendaciones ya no era «globalmente insatisfactorio». Se suspendió la aplicación de la regla 32 y se pidió a España que presentara información adicional sobre la implementación de las recomendaciones pendientes a más tardar el 30 de junio de 2020. Por iniciativa propia, la Secretaría prorrogó el plazo de presentación del informe, y el informe mencionado fue presentado el 30 de septiembre de 2020; sirvió de base para este segundo informe de cumplimiento.
6. En el [segundo informe de cumplimiento](#), aprobado por el GRECO en su 87.ª reunión plenaria (25 de marzo de 2021) y publicado el 30 de septiembre de 2021, se llegó a la conclusión de que España había implementado o tratado de manera satisfactoria seis de las once recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la cuarta ronda. Se pidió a España que presentara información adicional sobre las cinco recomendaciones pendientes, esto es, las recomendaciones ii, v, vi, ix y xi. La información se recibió el 31 de marzo de 2022 y sirvió de base para esta adenda.

- GRECO seleccionó a Islandia (con respecto a las asambleas parlamentarias) e Italia (con respecto a las instituciones judiciales) para designar ponentes para el procedimiento de cumplimiento. Los ponentes designados para la actual adenda al segundo informe de cumplimiento fueron doña Ásthildur VALTÝSDÓTTIR, por parte de Islandia, y doña Emma RIZZATO, por parte de Italia. Contaron con la asistencia de la Secretaría del GRECO en la elaboración del presente informe.

II. **ANÁLISIS**

Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios

Recomendación ii

- GRECO recomendó la introducción de reglas sobre cómo deben relacionarse los parlamentarios con los grupos de interés y con otras terceras partes que traten de influir en el proceso legislativo.
- GRECO evaluó esta recomendación como parcialmente implementada en el segundo informe de cumplimiento. GRECO reconoció las medidas positivas adoptadas a lo largo de los años para mejorar la transparencia legislativa en las Cortes Generales. También tuvo en cuenta la intención declarada de las autoridades de regular los grupos de interés y consideró esto como una iniciativa positiva, que debía materializarse. GRECO reiteró la necesidad de proporcionar orientación a los parlamentarios, no solo con fines de transparencia, sino también de integridad y rendición de cuentas, sobre lo que se debe hacer y no en sus relaciones con los grupos de interés, dentro o fuera de las Cortes Generales.
- Las autoridades de España indican que se han presentado dos propuestas diferentes sobre los grupos de interés en las Cortes Generales (una por parte del partido en el gobierno y otra por parte de la oposición)¹. El debate sobre estas propuestas continúa.
- GRECO señala los sucesivos retrasos que se han producido en lo relativo a la aprobación de legislación sobre los grupos de interés, una reforma enormemente esperada, que sin embargo sigue prolongándose en las Cortes Generales. GRECO también señala que el Código de Conducta de las Cortes Generales introduce mejoras en los requisitos de transparencia, en concreto al establecer la obligación para los parlamentarios de publicar sus agendas institucionales, lo que incluye sus contactos con grupos de interés y otras terceras partes. Sin embargo, existe una gran divergencia en la práctica a este respecto, como queda demostrado en el sitio web de las Cortes Generales: más de la mitad de los parlamentarios no han publicado sus agendas institucionales y el contenido de aquellas publicadas en línea presentan discrepancias significativas y no muestran de manera sistemática sus contactos con grupos de interés o terceras partes que traten de influir en el proceso legislativo. Un reciente [informe de la Oficina de Conflicto de Intereses de las Cortes Generales](#), publicado en julio de 2022 (el primer informe de la Oficina desde que esta se puso en marcha), también señala esta situación insatisfactoria. Esto confirma la necesidad de tomar medidas más enérgicas en este ámbito.
- GRECO concluye que la recomendación ii sigue estando parcialmente implementada.

¹ Véase https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-165-1.PDF y https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/B/BOCG-14-B-166-1.PDF.

Recomendación v

13. *GRECO recomendó que se realizara una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de sus efectos en la independencia real y percibida de este órgano de cualquier influencia indebida, con miras a subsanar cualquier deficiencia que se detecte.*
14. GRECO llegó a la conclusión en el segundo informe de cumplimiento que esta recomendación no se había implementado. GRECO de nuevo reiteró la necesidad de eliminar la intervención de los políticos en la selección de los miembros judiciales.
15. Las autoridades de España indican que las negociaciones sobre la renovación del CGPJ se reanudaron en octubre de 2022; no obstante, se interrumpieron a finales de ese mismo mes.
16. GRECO lamenta la ausencia de resultados positivos de cualquier tipo para implementar esta recomendación. GRECO vuelve a hacer referencia a las normas del Consejo de Europa relativas a la selección de los miembros de la carrera judicial de los consejos judiciales: cuando existe una composición mixta de consejos judiciales, para la selección de los miembros judiciales las normas disponen que estos sean elegidos por sus homólogos (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia de la judicatura en todos los niveles) y que las autoridades políticas, como las Cortes Generales o el poder ejecutivo, no participen en ninguna etapa del proceso de selección². Por último, aunque no por ello menos importante, el bloqueo de cuatro años en la designación del CGPJ es motivo de gran preocupación, que debe abordarse de forma prioritaria (para conocer algunas de las consecuencias de esto, véase la recomendación vi).
17. GRECO concluye que la recomendación v no se ha implementado.

Recomendación vi

18. *GRECO recomendó que se establecieran por ley criterios objetivos y requisitos de evaluación para el nombramiento de los puestos superiores de la judicatura, p. ej., los presidentes de las Audiencias Provinciales, los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, así como los magistrados de este último, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en tela de juicio la independencia, imparcialidad y transparencia de este proceso.*
19. GRECO evaluó esta recomendación como parcialmente implementada en el segundo informe de cumplimiento. Si bien GRECO reconoció las medidas adoptadas para reforzar la transparencia en el sistema de nombramiento para las más altas funciones de la judicatura, consideró que podría hacerse un mayor esfuerzo por mejorar los requisitos y procedimientos aplicables en este ámbito tomando medidas legislativas/normativas adicionales, lo que incluiría abordar áreas que han supuesto un desafío en la práctica.
20. Las autoridades de España indican que, dado que la renovación del CGPJ no ha tenido lugar, no hay nada nuevo que comunicar a este respecto.

² Para consultar las normas europeas sobre consejos judiciales, véase el [Dictamen n.º 10 \(2007\) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos \(CCJE\) sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad](#), así como el [Dictamen n.º 24 \(2021\) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos \(CCJE\) sobre la evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales](#).

21. GRECO lamenta la ausencia de avances de cualquier tipo en este ámbito. También indica que, tras la reforma de marzo de 2021 que especificaba el régimen provisional del Consejo General del Poder Judicial (Ley Orgánica 4/2021), el Consejo en funciones no puede nombrar a los cargos judiciales de mayor rango³. Esta es una situación de lo más preocupante.
22. GRECO concluye que la recomendación vi sigue estando parcialmente implementada.

Prevención de la corrupción con respecto a los fiscales

Recomendación ix

23. *GRECO recomendó: (i) reconsiderar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer requisitos y procedimientos jurídicos claros para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) estudiar otras vías para dotar de una mayor autonomía a la gestión de los medios del Ministerio Fiscal.*
24. GRECO consideró esta recomendación como parcialmente implementada en informes de cumplimiento anteriores. Reconoció que se había abordado el apartado i de la recomendación, aunque no se había producido ningún cambio en el método de selección ni en la duración del mandato del Fiscal General, una preocupación antigua que empaña la percepción de la autonomía del Ministerio Fiscal en España. GRECO pidió medidas adicionales para cumplir plenamente los apartados ii —transparencia de la comunicación con el Gobierno— y iii —autonomía de gestión (asignación de personal en las diferentes fiscalías)—.
25. En el marco de la reforma prevista de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, destinada a establecer el liderazgo de los fiscales en la fase de instrucción, GRECO reiteró la necesidad reflexionar más sobre las garantías adicionales que podrían introducirse en el Ministerio Fiscal español para blindarlo frente a las injerencias indebidas y animó a las autoridades a pensar de manera expansiva a este respecto.
26. Las autoridades de España ahora indican que el Reglamento del Ministerio Fiscal ([Real Decreto 305/2022](#)), aprobado el 3 de mayo de 2022, establece normas relativas a la autonomía interna del Ministerio Fiscal, como se indicaba en el tercer apartado de la recomendación ix. Su aprobación es de especial relevancia, dado que el anterior databa de 1969, antes de la promulgación de la Constitución Española y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF). Este Reglamento incluye una referencia a la definición, la naturaleza constitucional, los principios rectores de la institución y la determinación del marco jurídico, la clasificación de las diversas categorías que componen la carrera fiscal y la regulación de la adquisición y pérdida de la condición de miembro del Ministerio Fiscal, así como las situaciones administrativas, permisos, deberes y derechos, provisión de destinos y sustituciones, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades de los miembros del Ministerio Fiscal. En concreto, permite una mayor flexibilidad en la asignación de personal; en este sentido, el título III hace referencia al proceso para la provisión de destinos, lo que incluye adscripciones temporales, traslados y sustituciones.
27. Asimismo, el artículo 7 de dicho Reglamento consagra el principio de imparcialidad, de acuerdo con el cual el Ministerio Fiscal no está sujeto a órdenes, instrucciones ni

³ La ley impide que el Consejo en funciones nombre al presidente del Tribunal Supremo, a los presidentes de las Audiencias Provinciales y de los Tribunales Superiores de Justicia, al presidente de la Audiencia Nacional y a los presidentes de sala y los magistrados del Tribunal Supremo. Posteriormente, la Ley Orgánica 8/2022 ha permitido que el Consejo Judicial nombre a miembros del Tribunal Constitucional.

indicaciones. Además, el Reglamento establece el principio de publicidad, en el Boletín Oficial del Estado (o a través de otros medios de publicación), de las resoluciones del Fiscal General en lo relativo a nombramientos, ceses y destacamentos, así como las comunicaciones o citaciones que de acuerdo con la normativa que les sea aplicable deban realizarse con publicidad.

28. Las autoridades también informan sobre la aprobación del [Real Decreto 147/2022](#), por el que se regula el régimen de sustituciones y de medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal y el cual establece las posibles formas de sustitución dentro del Ministerio, así como el procedimiento que se debe seguir con el fin de reforzar sus recursos humanos. En consecuencia, el [Real Decreto 306/2022](#) permite la ampliación de la plantilla del Ministerio Fiscal.
29. GRECO tiene en cuenta las nuevas medidas comunicadas y la ampliación de la plantilla del Ministerio Fiscal, un avance positivo en el marco de la reforma de la justicia penal. Dicho esto, GRECO entendió por los informes de cumplimiento anteriores que las autoridades tenían la intención de modificar el EOMF. Dichas modificaciones se referían, entre otras cosas, a algunas de las cuestiones fundamentales planteadas en la recomendación ix, lo que incluye el sistema de nombramiento del Fiscal General y la autonomía del Ministerio Fiscal. La [Memoria Anual del Ministerio Fiscal de 2021](#) reclama un nuevo EOMF y cambios específicos en cinco frentes: (i) autonomía presupuestaria; (ii) autonomía normativa; (iii) autonomía formativa; (iv) regulación transparente de las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General; y (v) duración del mandato del Fiscal General (para que no coincida con el plazo de mandato del Gobierno). Los asuntos mencionados anteriormente de hecho se corresponden con los diferentes apartados de la recomendación ix y corroboran la necesidad garantizar aún más el refuerzo de la independencia, la transparencia y la autonomía del Ministerio Fiscal.
30. No obstante, GRECO señala que la reforma más amplia del EOMF contemplada todavía no ha tenido lugar. GRECO insta a las autoridades a que emprendan las medidas oportunas en este ámbito, incluida una consulta inclusiva.
31. GRECO concluye que la recomendación ix sigue estando parcialmente implementada.

Recomendación xi

32. *GRECO recomendó que se elaborara 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.*
33. GRECO evaluó esta recomendación como parcialmente implementada en el segundo informe de cumplimiento: tuvo en cuenta el proyecto de Reglamento que, entre otras cosas, abordaría el sistema disciplinario del Ministerio Fiscal, pero cuya aprobación seguía estando pendiente.
34. Las autoridades de España ahora indican que el Reglamento del Ministerio Fiscal ([Real Decreto 305/2022](#)), aprobado el 3 de mayo de 2022, incluye, entre otras cosas, normas específicas sobre el régimen disciplinario (título IX)⁴. Tomando como base las disposiciones del EOMF, el Reglamento establece el procedimiento para

⁴ El Reglamento del Ministerio Fiscal también hace referencia a la definición, la naturaleza constitucional, los principios rectores y el marco jurídico del Ministerio Fiscal, seguido de la clasificación de las diversas categorías que componen la carrera fiscal, con la regulación de la adquisición y pérdida de la condición de miembro del Ministerio Fiscal, así como otros aspectos diferentes de la carrera profesional, p. ej., deberes y derechos, prohibiciones y responsabilidades, provisión de destinos y sustituciones, permisos, incompatibilidades, etc.

determinar la responsabilidad disciplinaria en la que pueden incurrir los miembros del Ministerio Fiscal por acciones u omisiones que se califiquen como faltas, según su diferente gravedad, y sus correspondientes sanciones. Las autoridades también destacan que, en casos de acoso sexual, acoso discriminatorio o por razón de sexo o violencia en el trabajo, el Reglamento establece específicamente que la acción disciplinaria debe proteger especialmente los requisitos de objetividad, confidencialidad, celeridad e inmunidad.

35. La nueva figura del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria tiene el cometido de iniciar y tramitar los expedientes disciplinarios, sin perjuicio de la facultad de los Fiscales Jefes de sancionar con una advertencia la comisión de infracciones disciplinarias de carácter leve. La Inspección Fiscal se encarga de las actuaciones preliminares, por las que puede instar al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria la incoación de un expediente disciplinario, o puede acordar la apertura de diligencias informativas para la práctica de las actuaciones exclusivamente imprescindibles para comprobar la verosimilitud de los hechos denunciados. Asimismo, el Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria puede especificar que los hechos mencionados presentan indicios de constituir infracción disciplinaria y determinar la identidad de su presunto autor o autores; o bien la remisión directa al Fiscal Jefe competente si se aprecia la existencia de una infracción leve.
36. El expediente disciplinario es tramitado bajo la dirección del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria, que impulsará de oficio todos sus trámites. Puede instar la medida cautelar de suspensión provisional de funciones del expedientado cuando aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta disciplinaria muy grave, suspensión que no podrá exceder de seis meses. Terminará el expediente con la propuesta de resolución que trasladará al Fiscal General y a la siguiente autoridad competente para imponer la sanción propuesta conforme a lo dispuesto en el artículo 67 del EOMF. La fase de instrucción del expediente disciplinario no durará más de un año, prorrogable por otros tres meses más.
37. El Reglamento explica con más detalle el expediente disciplinario y sus principios rectores, lo que incluye el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, el principio de contradicción, el principio de proporcionalidad y el principio de culpabilidad. También prevé casos de recusación del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria y establece contrapesos (p. ej., se le pueden devolver las actuaciones si se aprecia la necesidad de práctica de otras pruebas no admitidas y practicadas en su momento) y vías de recurso (de carácter interno ante el Consejo Fiscal y de carácter externo en vía contenciosa-administrativa). Por último, se establecen disposiciones detalladas en lo relativo al estatuto del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria, especialmente en cuanto a competencia y facultades, nombramiento y cese y medios materiales y personales.
38. GRECO acoge con satisfacción las normas adicionales sobre disciplina introducidas por el Reglamento del Ministerio Fiscal. El sistema es parecido al aplicable a los jueces. GRECO recuerda que el EOMF define delitos disciplinarios específicos (delitos menores, graves y muy graves) y establece un conjunto de sanciones que van desde amonestaciones y multas hasta la medida más grave de destitución (véanse los apartados 162-163, informe de evaluación de la cuarta ronda sobre España). El recientemente publicado Reglamento explica de manera más detallada los expedientes disciplinarios, lo que incluye la creación del denominado Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria, que es el responsable de iniciar y tramitar los expedientes disciplinarios. En procedimientos contradictorios, el derecho de audiencia del fiscal interesado se mantiene en todo momento. También hay disponibles vías de recurso.
39. GRECO concluye que la recomendación xi se ha implementado satisfactoriamente.

III. CONCLUSIONES

40. **En vista de lo anterior, GRECO concluye que España ha implementado o tratado de manera satisfactoria siete de las once recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la cuarta ronda.** De las recomendaciones pendientes, tres se han implementado parcialmente y una sigue sin haber sido implementada.
41. De manera más específica, las recomendaciones i, iv, vii, viii, x y xi se han implementado satisfactoriamente. La recomendación iii se ha tratado de manera satisfactoria. Las recomendaciones ii, vi y ix se han implementado parcialmente. La recomendación v no se ha implementado.
42. En lo relativo a los parlamentarios, todavía es necesario desarrollar una normativa específica en lo relativo a los grupos de interés. Además, la práctica demuestra que, a pesar del aumento de los requisitos de transparencia establecidos por el Código de Conducta, existe una gran opacidad en lo relativo a los contactos de los parlamentarios con grupos de interés y con otras terceras partes que traten de influir en el proceso legislativo.
43. En lo que respecta a los jueces, una cuestión fundamental gira en torno al sistema de selección del CGPJ, y la percepción de su politización. No se trata de una cuestión menor, dado que el CGPJ es el responsable de determinadas decisiones cruciales en la judicatura, lo que incluye el nombramiento de los puestos superiores, que se encuentra paralizado por el momento y mientras que no se renueve el CGPJ. En este sentido, en la actualidad hay un bloqueo que dura ya cuatro años en la designación de los miembros del CGPJ. Esta es una situación altamente insatisfactoria; se insta a las autoridades a que tomen medidas enérgicas en esta área clave.
44. En cuanto a los fiscales, se ha aprobado un nuevo Reglamento del Ministerio Fiscal. Este es un avance positivo que regula, entre otras cosas, el régimen disciplinario de los fiscales. Dicho esto, la relación entre el Fiscal General y el poder ejecutivo es un tema que sigue preocupando a la opinión pública (en lo que respecta a la percepción de independencia). Se insta a las autoridades a que lleven a cabo la reforma más amplia del estatuto del Fiscal General. Será importante garantizar que este proceso de reforma incluye una fase de consulta a la propia carrera en la medida en la que cualquier cambio propuesto esté relacionado con el funcionamiento del Ministerio Fiscal y de acuerdo con las prioridades implicadas.
45. Dado que cuatro (de once) recomendaciones todavía están pendientes de implementación, GRECO, conforme a lo dispuesto en la regla 31 rev., apartado 9, de su Reglamento de Procedimiento, solicita al jefe de la delegación de España que envíe información adicional sobre la implementación de las recomendaciones ii, v, vi y ix a más tardar el 31 de diciembre de 2023.
46. Por último, GRECO invita a las autoridades de España a autorizar, tan pronto como sea posible, la publicación del presente informe, a traducirlo al idioma nacional y a poner dicha traducción a disposición del público.