

21 de junio de 2019

GrecoRC4 (2019) 12

## **CUARTA RONDA DE EVALUACIÓN**

Prevención de la corrupción respecto de miembros  
de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales

# **SEGUNDO INFORME INTERMEDIO DE CUMPLIMIENTO ESPAÑA**

Aprobado por el GRECO en su 83ª sesión plenaria  
(Estrasburgo, 17-21 de junio de 2019)

## **I. INTRODUCCIÓN**

1. El [informe de evaluación de la cuarta ronda sobre España](#) se aprobó en el 62º plenario del GRECO (2-6 de diciembre de 2013) y se hizo público el 15 de enero de 2014, tras la autorización de España. La cuarta ronda de evaluación se ocupa de la «Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales».
2. De conformidad con lo dispuesto en el Reglas de procedimiento del GRECO, las autoridades españolas presentaron un informe sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones.
3. En el [informe de cumplimiento](#), que el GRECO adoptó en su 72º plenario (27 de junio a 1 de julio de 2016), se determinó que ninguna de las 11 recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la cuarta ronda había sido ejecutada o se había aplicado de forma satisfactoria por España. En vista de ello, el GRECO concluyó que el bajo nivel de cumplimiento de las recomendaciones era «globalmente insatisfactorio» en el sentido del artículo 31, apartado 8.3 de las Reglas de Procedimiento del GRECO. Por consiguiente, el GRECO decidió aplicar la regla 32, apartado 2, letra i), referida a los miembros que no cumplieran las recomendaciones incluidas en el informe de evaluación mutua, y pidió al jefe de la delegación española que presentara un informe sobre los avances en la aplicación de las recomendaciones pendientes (es decir, todas las recomendaciones) antes del 31 de julio de 2017.
4. En el informe intermedio de cumplimiento adoptado por el GRECO en el 78º plenario (4 a 8 de diciembre de 2017), el GRECO volvió a calificar el nivel de cumplimiento de las recomendaciones como «globalmente insatisfactorio», ya que el número total de recomendaciones pendientes se mantuvo sin cambios. El GRECO pidió al jefe de la delegación española que presentara un informe sobre los progresos realizados en la aplicación de las recomendaciones pendientes (es decir, las once recomendaciones) antes del 31 de diciembre de 2018, de conformidad con el apartado 2, inciso i), de la misma norma de procedimiento del GRECO referida. El Secretariado amplió el plazo por propia iniciativa y, por tanto, el citado informe se presentó el 1 de marzo de 2019; sirvió de base para este segundo informe intermedio de cumplimiento.
5. El GRECO seleccionó a Islandia (en lo que respecta a las asambleas parlamentarias) e Italia (en relación con las instituciones judiciales) para designar ponentes para el procedimiento de cumplimiento. Los ponentes designados para el segundo informe intermedio de cumplimiento fueron Helgi Magnús Gunnarsson en nombre de Islandia y Emma Rizzato, en nombre de Italia. Contaron con la asistencia del Secretariado del GRECO a la hora de elaborar este informe.

## **II. ANÁLISIS**

*Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales*

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

6. *El GRECO recomendó:*
  - *para cada cámara del Parlamento, i) que se desarrolle y adopte un código de conducta con la participación de sus miembros y sea fácilmente accesible al público (incluyendo orientaciones sobre, por ejemplo, la prevención de conflictos de intereses, regalos y otras ventajas, actividades accesorias e intereses financieros y requisitos de declaración de intereses); II) que se complementen con medidas prácticas para su aplicación, en particular mediante una fuente institucionalizada de asesoramiento confidencial que proporcione a los parlamentarios orientación y consejo sobre cuestiones éticas y posibles*

*conflictos de intereses, así como actividades de formación específicas (recomendación i)*

- *que se tomen las medidas oportunas para garantizar una supervisión y un control del cumplimiento efectivo de los requisitos de declaración existentes y pendientes y otras normas de conducta de los parlamentarios (recomendación iv).*
7. En ausencia de mejoras de alcance en el régimen ético y de conducta aplicable a los parlamentarios, el GRECO concluyó, en el primer informe intermedio de cumplimiento, que no se habían aplicado las recomendaciones i y iv.
  8. Las autoridades de España informan sobre los principales avances en estos ámbitos. Por un lado, el 28 de febrero de 2019, el Congreso de los Diputados adoptó un Código de conducta para sus miembros. El Código incluye disposiciones sobre: principios éticos; conflictos de intereses; declaración ad hoc; registro de intereses mejorado, regalos, misiones de observación electoral en el extranjero; infracciones y sanciones; y, por último, mayores exigencias en materia de transparencia. El Código también establece una autoridad especializada para su aplicación, a la que se confían funciones de asesoramiento y supervisión, es decir, la Oficina de Conflictos de Intereses. Esta última debe publicar un informe anual sobre su actividad, que incluya recomendaciones para mejorar el marco de aplicación del Código, en caso necesario.
  9. La aplicación de sanciones, en caso de apreciarse infracciones del Código de conducta, se deja a los cauces articulados en el Reglamento de la Cámara y están separados de la Oficina de Conflictos de Intereses. En particular, el Presidente de la Cámara es responsable de incoar procedimientos de infracción. La investigación de la infracción se confía a la Comisión del Estatuto del Diputado. La Oficina de Conflicto de Intereses tiene una función consultiva y puede ser requerida, siempre que sea necesario, durante el procedimiento, incluso con carácter confidencial. En cualquier caso, el procedimiento debe permitir la audiencia del diputado de que se trate. Las recomendaciones de la Comisión del Estatuto del Diputado deben publicarse. A medida que la experiencia con el Código evolucione, se espera que sus disposiciones, en particular su régimen de aplicación, se formalicen en el Reglamento interno de la Cámara, que debería entonces modificarse a tal fin.
  10. Por otra parte, el Senado estableció en 2018 un grupo de trabajo compuesto por los distintos grupos parlamentarios de la Cámara para trabajar en tres frentes distintos: la elaboración de un Código de conducta, la revisión de la información financiera facilitada y la regulación de los grupos de interés. En febrero de 2019, se presentaron a la Mesa del Senado propuestas concretas (incluidas enmiendas legislativas específicas y nuevas reglas), pero ese mes se convocaron nuevas elecciones parlamentarias, lo que dejó en suspenso su adopción. No obstante, las autoridades consideran que el trabajo reflexivo del Senado ya disuelto ha allanado el camino para mejoras materiales inminentes que ayudarán a aproximarse a las exigencias del GRECO en este ámbito.
  11. El GRECO toma nota con satisfacción de que ya existe un Código de conducta y un mecanismo específico para su aplicación en el Congreso de los Diputados, a través de la Oficina sobre los Conflictos de Intereses, que incluye el asesoramiento confidencial. Ahora tienen que ser probado por los diputados recién elegidos; por este motivo, el GRECO considera importante que se organicen a su debido tiempo actividades de formación sobre este marco ético mejorado. Por otra parte, el sistema de supervisión y de rendición de cuentas del Código recientemente adoptado aún no se ha puesto a prueba en la práctica (y pueden ser necesarios ajustes reglamentarios). El GRECO espera recibir más información al respecto.

12. El GRECO también toma nota de las actuaciones realizadas por el Senado para adoptar un Código propio, en particular, modificando la legislación y las normas internas. El GRECO confía en que los positivos pasos dados por el Senado en la anterior legislatura conduzcan a resultados tangibles e insta a las autoridades a que hagan todo lo posible para establecer un código ético, acompañado de un sistema de asesoramiento confidencial y formación especializada, así como un mecanismo para la persecución de las infracciones de dicho código.
13. El GRECO concluye que las recomendaciones i y iv se han cumplido parcialmente.

#### **Recomendación ii.**

14. *El GRECO recomendó la introducción de normas sobre cómo los miembros del Parlamento se relacionan con los representantes de los grupos de interés y otros terceros que tratan de influir en el proceso legislativo.*
15. El GRECO tomó nota de una propuesta legislativa en curso para regular las actividades de los grupos de interés, en particular mediante la creación de un registro de grupos de interés. Sin embargo, a falta de normas concretas sobre cómo los miembros del Parlamento se relacionan con los grupos de interés y otros terceros que tratan de influir en el proceso legislativo, el GRECO, en su informe intermedio de cumplimiento, consideró la recomendación ii aplicada en parte.
16. Las autoridades de España informan sobre la proposición de Ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, que incluye disposiciones específicas sobre los grupos de interés. La proposición, presentada en 2014, ha sido objeto de un proceso de consulta de expertos y está a la espera de su adopción por el Parlamento recién elegido.
17. Por otra parte, los respectivos Códigos de conducta del Congreso de los Diputados (aprobado) y del Senado (en espera de adopción) incluyen disposiciones sobre la transparencia de los contactos de los diputados/senadores con terceros<sup>1</sup> (publicación de las agendas de los miembros en el «Portal de Transparencia» del Congreso o del Senado, participación de terceros en la elaboración de la legislación). Además, la Subcomisión parlamentaria sobre el régimen y la financiación de los partidos políticos también abordó la cuestión de los contactos de los grupos parlamentarios con terceros y recomendó el establecimiento de un mandato para que los partidos políticos desarrollen sus propios códigos éticos; se presentaron propuestas concretas a este respecto y se está a la espera de nuevas medidas por parte de la recién elegida legislatura. Por último, ambas Cámaras están trabajando actualmente en la modificación de sus Reglamentos para introducir, entre otras cosas, disposiciones sobre grupos de interés.
18. El GRECO toma nota de los esfuerzos realizados por las autoridades para aplicar la recomendación. En particular, acoge con satisfacción la inclusión de disposiciones específicas sobre transparencia de las agendas de los parlamentarios, así como sobre la «huella legislativa» contenida en el Código de conducta del Congreso y en el proyecto de Código de conducta del Senado (lista indicativa, adjunta a una iniciativa legislativa, de los grupos de interés consultados y que tuvieron una importante aportación durante la preparación del borrador).

---

<sup>1</sup> El Código de Conducta del Congreso define el grupo de interés como aquellas personas físicas o jurídicas o entidades sin personalidad jurídica que se comuniquen de forma directa o indirecta con los titulares de cargos públicos o electos o con personal a su cargo en favor de intereses privados, públicos, individuales o colectivos, con la intención de modificar o influir sobre cuestiones relacionadas con la elaboración, el desarrollo y la modificación de iniciativas legislativas (artículo 6, apartado 2, del Código de Conducta del Congreso de los Diputados).

19. Si bien la elaboración de disposiciones específicas sobre grupos de interés en una Ley integral en materia de lucha contra la corrupción es un avance prometedor, éste debe cristalizarse en la práctica. Ya han transcurrido cinco años desde que se emitió el informe de evaluación de la cuarta ronda sobre España y el lobby sigue estando en el centro del trabajo legislativo parlamentario, pero sin producir resultados concretos.
20. El GRECO concluye que la recomendación ii sigue parcialmente cumplida.

### **Recomendación iii.**

21. *El GRECO recomendó que se revisaran los actuales formularios de declaración aplicables a los miembros de ambas Cámaras para aumentar las categorías y el nivel de detalle de la información que debe proporcionarse.*
22. El GRECO reconoció, en el informe intermedio de cumplimiento, las medidas adoptadas por el Parlamento para aumentar sustancialmente la transparencia de sus actividades en su página web. No obstante, consideró que eran necesarios pasos adicionales para actualizar el sistema de declaración financiera existente y concluyó que la recomendación se había cumplido parcialmente.
23. Las autoridades de España indican que los parlamentarios deben registrar la posesión de acciones u otros valores en sociedades. La mayoría de los parlamentarios indican el nombre de la empresa en la que participan. La declaración de bienes y rentas también obliga a los parlamentarios a comunicar información sobre los préstamos que han recibido, incluida la fecha, el valor inicial, el importe a devolver y la institución acreedora. También tienen que informar sobre sus ingresos procedentes de actividades distintas de las parlamentarias. A este respecto, la declaración de bienes y rentas establece expresamente la necesidad de facilitar información sobre los ingresos obtenidos y su origen.
24. Además de estos requisitos, y de conformidad con la adopción del nuevo Código de conducta, los diputados deben comunicar ahora sus denominados «intereses económicos» (declaraciones de intereses económicos), es decir, las actividades desempeñadas en el pasado y que han generado ingresos, especificándose el nombre del empleador y el sector de actividad, la información sobre las sociedades de cartera de activos, las donaciones, obsequios y beneficios, que se obtuvieron con anterioridad a la toma de posesión. Los diputados también deben presentar sus currículos y títulos.
25. El Senado ha trabajado en la misma dirección, pero no ha conseguido adoptar la reforma propuesta; esta tarea será retomada por el nuevo Senado. La propuesta presentada incluye mejoras clave en las declaraciones financieras, en particular mediante la exigencia de que se presenten en formatos abiertos reutilizables; establecer actualizaciones periódicas obligatorias; incluir el valor de los bienes inmuebles y vehículos; detallar los nombres de las empresas en las que los senadores son titulares de acciones y participaciones, así como los tipos de interés pagados por los préstamos obtenidos de las instituciones financieras; y articular además un sistema de control y sanción en caso de infracción.
26. El GRECO acoge con satisfacción la iniciativa del Congreso de los Diputados de exigir a sus miembros que revelen sus intereses económicos antes de asumir el mandato parlamentario en consonancia con el nuevo Código de conducta. Se trata de un paso en la dirección correcta por el que las autoridades deben ser felicitadas. El GRECO considera que se pueden seguir debatiendo otras categorías de información, que se especificaron en el informe de evaluación de la cuarta ronda sobre España, en

particular, los detalles sobre el valor de mercado de los inmuebles y los vehículos, los nombres de las sociedades en las que tienen acciones y participaciones (aunque algunos parlamentarios lo hacen actualmente de forma voluntaria, no es una obligación vinculante), y los tipos de interés pagados por los créditos obtenidos de las instituciones financieras.

27. Por otra parte, el GRECO entiende que, si bien el Senado siguió una senda similar (si no más ambiciosa), no consiguió aprobar los cambios necesarios. Se trata, pues, de una tarea pendiente en la legislatura en curso.
28. El GRECO concluye que la recomendación iii se ha cumplido parcialmente.

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

##### **Recomendación v.**

29. *El GRECO recomendó realizar una evaluación del marco legislativo que rige el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y sus efectos sobre la independencia real y percibida de este órgano respecto de cualquier influencia indebida, con vistas a subsanar las deficiencias detectadas.*
30. En el informe intermedio de cumplimiento, el GRECO lamentó la falta de una acción decidida en este ámbito y concluyó que no se había la recomendación no se había cumplido.
31. Las autoridades de España informan sobre la aprobación, el 28 de diciembre de 2018, de la Ley Orgánica 4/2018 de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Si bien no modifica el método de designación de los miembros del CGPJ<sup>2</sup>, sí incluye importantes novedades para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en el funcionamiento del CGPJ. La Ley Orgánica 4/2018 establece a este respecto: la dedicación a tiempo completo de todos los miembros del CGPJ, la mayor relevancia del pleno del CGPJ (eliminando, por tanto, el anterior sistema de corte presidencial), la mayoría cualificada en los procesos de toma de decisiones, el control del Parlamento en la actividad general y una mayor transparencia en la designación de los altos cargos del Poder judicial (véase también el apartado 39). La Ley Orgánica 4/2018 establece asimismo medidas específicas para la integración de la igualdad entre hombres y mujeres: representación paritaria de género en el CGPJ, pruebas de entrada que incluyan preguntas específicas sobre igualdad y no discriminación, formación inicial (obligatoria) y continua sobre igualdad de género, etc.
32. El GRECO reconoce los esfuerzos realizados por las autoridades en este ámbito para reforzar la democracia interna, la transparencia y la rendición de cuentas en los métodos de trabajo del CGPJ. Dicho esto, el GRECO lamenta que la importante labor llevada a cabo por la Subcomisión de Justicia en el Congreso en relación con la cuestión de la composición del CGPJ haya fracasado en el Parlamento, en particular, la necesidad de eliminar la elección del turno judicial por parte de los políticos. El GRECO considera que se ha perdido la oportunidad de subsanar lo que ha demostrado ser, en los ojos de los ciudadanos, el talón de Aquiles de la judicatura española: su supuesta politización.
33. El clamor público por esta última debilidad fue especialmente agudo en noviembre de 2018, cuando se estaba formando el nuevo CGPJ. En esa ocasión, se filtró información respecto de la intervención de los partidos políticos en el nombramiento

---

<sup>2</sup> Las autoridades explican que la propuesta de la Subcomisión de Justicia en el Congreso para que los doce miembros de origen judicial del CGPJ puedan ser directamente elegidos por sus pares fue rechazada por el Parlamento (mediante un estrecho margen del 52 % frente al 48 %).

de puestos judiciales clave. El cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2019 muestra que la independencia de la Justicia, tanto entre el público en general como entre las empresas, se percibe más severamente que en años anteriores. Las asociaciones judiciales también son muy críticas a este respecto.

34. En este contexto, el GRECO solo puede recordar su opinión de que la creación de Consejos del Poder Judicial tiene por objeto, en general, garantizar mejor la independencia del Poder judicial, en apariencia y en la práctica. Lamentablemente, el resultado en España sigue siendo el contrario, como ya se destacó en el informe de evaluación de la cuarta ronda y se ha visto confirmado por los recientes acontecimientos en el país. Esto no quiere decir que se ponga en tela de juicio la independencia de los jueces; el GRECO ha sido muy claro a este respecto y desea volver a serlo: no cabe duda de la independencia e imparcialidad de los jueces en el desempeño de sus funciones (véase también el apartado 3 del informe de la cuarta ronda de evaluación de España; el apartado 78 del informe intermedio de cumplimiento de España).
35. En el momento de la visita de evaluación, en 2013, el GRECO destacó que cuando las estructuras de gobierno del Poder judicial no se perciben como imparciales e independientes, esto tiene un impacto inmediato y negativo en la prevención de la corrupción y en la confianza del público en la equidad y eficacia del sistema jurídico del país. Seis años después, la situación es la misma y, por tanto, la recomendación V no puede considerarse cumplida. El GRECO reitera su opinión de que las autoridades políticas no deben participar, en ningún momento, en el proceso de selección del turno judicial.
36. El GRECO concluye que la recomendación no se ha cumplido.

#### **Recomendación vi.**

37. *El GRECO recomendó que se establecieran en la ley criterios objetivos y requisitos de evaluación para el nombramiento de altos cargos en la Judicatura, esto es, los Presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y los magistrados del Tribunal Supremo, con el fin de garantizar que estos nombramientos no pongan en duda la independencia, la imparcialidad y la transparencia de este proceso.*
38. El GRECO señaló la falta de desarrollo legislativo para establecer criterios objetivos y requisitos de evaluación para las categorías superiores del Poder judicial y, por lo tanto, concluyó que la recomendación vi no se había cumplido.
39. Las autoridades de España explican que la nueva Ley Orgánica 4/2018 del Poder Judicial introduce importantes novedades destinadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas entre los altos cargos (artículo 326, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2018). Más concretamente, el sistema de nombramiento de los Presidentes de Sala y de los magistrados del Tribunal Supremo, del Presidente de la Audiencia Nacional, de los Presidentes de las Audiencias Provinciales y de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia se ha actualizado y modernizado con arreglo a las siguientes características principales:
  - Obligación de incluir en la convocatoria pública los criterios de selección y los requisitos de evaluación pertinentes del puesto, celebración de una audiencia pública y justificación por escrito de la decisión de nombramiento, incluido un informe motivado sobre integración de la perspectiva de género.
  - La decisión de nombramiento del CGPJ requiere una mayoría cualificada de tres quintos.
  - Revisión de la duración de los mandatos, que se limita a cinco años, renovables una vez.

- Obligaciones de información financiera (mismo contenido y formato que los requeridos para los altos cargos).
  - Refuerzo del régimen de conflictos de intereses, especialmente por lo que se refiere a los requisitos de recusación y a las puertas giratorias.
40. Además, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 326, apartado 2, de la Ley Orgánica 4/2018 del Poder Judicial, el Pleno del CGPJ aprobó el 31 de enero de 2019 un acuerdo para crear un grupo de trabajo que analizase y formulara recomendaciones sobre el contenido de las futuras convocatorias. En su sesión del 9 de mayo de 2019, el Pleno tomó nota de las conclusiones de dicho grupo de trabajo, en las que se establecen los criterios para la elaboración de las normas de selección pertinentes, entre los que figuran los méritos a examen y la ponderación de cada uno de los méritos en la evaluación global de cada candidato. Estos criterios ya se han incluido en las convocatorias de las plazas de cuatro Presidentes de Audiencias Provinciales (Albacete, Lleida, Toledo y Zamora) y en la del Presidente de la Sala de lo Social de un Tribunal Superior de Justicia (Aragón), que se publicaron en el Boletín Oficial del Estado el 14 de mayo de 2019.
41. El GRECO acoge con satisfacción las medidas adoptadas por las autoridades para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas en el sistema de nombramiento de los más altos cargos del Poder judicial. La combinación del triple requisito de i) una convocatoria pública que especifique los requisitos y criterios del puesto anunciado; ii) una audiencia pública; y iii) una motivación por escrito de la decisión de nombramiento, puede potencialmente cumplir la recomendación vi.
42. Dicho esto, el GRECO no está plenamente convencido en cuanto al procedimiento que ha seguido el CGPJ para definir criterios y requisitos de evaluación para las más altas funciones del Poder judicial. En primer lugar, se establecen para cada convocatoria individual y no, de manera más general, en función del tribunal (es decir, Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Audiencia Provincial y Tribunal Superior de Justicia). En teoría (dado que el nuevo sistema aún no se ha puesto en práctica), esto podría conllevar el riesgo de que los requisitos de cada convocatoria se ajustaran a un resultado específico (candidato). En segundo lugar, la recomendación del GRECO expresó específicamente una preferencia por establecer criterios objetivos en la ley o en el reglamento. Esto presupondría (de conformidad con el artículo 560, apartado 2, de la Ley Orgánica del Poder Judicial) que se consultara a las asociaciones judiciales en este proceso; el GRECO ha sido informado además de los inconvenientes que percibe la carrera a este respecto.
43. Se recuerda que, si bien la antigüedad es el criterio principal para la promoción o traslado de todos los demás cargos en juzgados y tribunales, no es el caso de las funciones más altas de la Judicatura, respecto de las que también intervienen otros factores. Para el GRECO, cuando las promociones no se basan en la antigüedad, sino en cualidades y méritos, es fundamental que estén claramente definidas y sean objetivamente evaluadas. El GRECO observa que, en el caso español, la experiencia con estos nombramientos clave ha suscitado críticas, no solo del público, sino también de la propia carrera, debido a la supuesta opacidad y discrecionalidad de los procedimientos y decisiones pertinentes del CGPJ. Mientras que el Reglamento 1/2010, de 25 de febrero, que regula la provisión de plazas de nombramiento discrecional en los órganos judiciales (y varias resoluciones del Tribunal Supremo), ya ha señalado algunos criterios en los que el CGPJ debe basar estos nombramientos, la realidad ha demostrado ser diferente. Las preocupaciones ya manifestadas en relación con la recomendación v (percepción de la politización del CGPJ) se añaden a todo esto. A la luz de lo anterior, será fundamental la aplicación del nuevo marco. El GRECO espera recibir más información al respecto.
44. El GRECO concluye que la recomendación vi se ha cumplido parcialmente.



### **Recomendación vii.**

45. *El GRECO recomendó i) la adopción de un código de conducta para los jueces y de fácil acceso para el público; y ii) que se complemente con servicios de asesoramiento especializados sobre conflictos de intereses y demás materias relacionadas con la integridad.*
46. El GRECO, en el informe intermedio de cumplimiento, acogió con satisfacción la adopción de un Código de conducta para los jueces en 2016, en consonancia con el primer componente de la recomendación vii. El segundo componente de esta recomendación quedó pendiente del funcionamiento de la Comisión de Ética Judicial, cuyo proceso de nombramiento estaba en curso. Por lo tanto, el GRECO consideró la recomendación vii parcialmente cumplida.
47. Las autoridades de España señalan que los miembros de la Comisión de Ética Judicial fueron nombrados por acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ el 26 de abril de 2018. Desde su creación, la Comisión ha desempeñado funciones consultivas y ha emitido varios [informes y dictámenes](#) sobre cuestiones de integridad, que están disponibles en línea (por ejemplo, sobre uso de redes sociales, imparcialidad y neutralidad, mediación e incompatibilidad, conflictos de intereses y nepotismo, etc.).
48. El GRECO acoge con satisfacción los esfuerzos realizados en este ámbito que confirman el compromiso del Poder judicial español de respetar unas normas éticas estrictas: el trabajo consultivo proactivo de la Comisión de Ética Judicial desde su creación es encomiable, y concluye que la recomendación vii ha sido cumplida.

### **Recomendación viii.**

49. *El GRECO recomendó ampliar el plazo de caducidad de los procedimientos disciplinarios.*
50. A falta de resultados concretos en este ámbito, el GRECO, en su informe de cumplimiento intermedio, consideró la recomendación viii no cumplida.
51. Las autoridades de España sostienen que, de conformidad con la nueva Ley Orgánica 4/2018 del Poder Judicial (artículo 425), el plazo de caducidad de los procedimientos disciplinarios dirigidos contra jueces se ha ampliado de seis meses a un año y, en consecuencia, se ha ajustado al plazo aplicable en los procedimientos dirigidos contra letrados de la Administración de Justicia y funcionarios que trabajan en la Administración de Justicia.
52. El GRECO acoge con satisfacción la ampliación del plazo de caducidad de los procedimientos disciplinarios seguidos contra jueces, según lo recomendado, y concluye que la recomendación ha sido cumplida.

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

### **Recomendación ix.**

53. *El GRECO recomendó (i) reconsiderar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer en la legislación requisitos y procedimientos claros para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar nuevas vías para lograr una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal.*

54. El GRECO reconoció que se había tenido debidamente en cuenta el primer componente de la recomendación, pero instó a las autoridades, en el informe intermedio de cumplimiento, a adoptar mejoras más sustantivas para dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal, en particular, en lo que se refiere a los componentes (ii) transparencia de la comunicación con el Gobierno, y (iii) una mayor autonomía financiera. El GRECO consideró que esta recomendación se había cumplido parcialmente.
55. Las autoridades de España afirman que un anteproyecto de Reglamento de la Carrera Fiscal, que está actualmente en el Consejo Fiscal para consulta, articula nuevas normas sobre la autonomía interna. En particular, establece el régimen de emisión de órdenes en la Fiscalía, de manera que los requerimientos de los superiores jerárquicos se documenten por escrito cuando el fiscal responsable del caso lo solicite, así como en los casos en que las órdenes sean contrarias a su dictamen o a su evaluación previa. También incluye reglas de resolución de discrepancias entre el fiscal responsable del caso y su superior jerárquico, con el fin de garantizar y regular el derecho de los fiscales a disentir, teniendo que resolverse la discrepancia por escrito de manera motivada. Además, en este ámbito han surgido buenas prácticas, al dirigir el Gobierno todas sus comunicaciones a la Fiscal General del Estado por escrito y publicarlas en la página web del Ministerio de Justicia.
56. Por otra parte, desde octubre de 2018, la Fiscalía General del Estado tiene por primera vez su propio encabezamiento en el Boletín Oficial del Estado, titulado «Ministerio Fiscal». Hasta ahora, los asuntos que requerían publicación figuraban en el epígrafe general «Administración de Justicia». Asimismo, se dispone ahora de una mayor autonomía en relación con la formación de fiscales: creación del puesto de Director de Formación de la Carrera Fiscal (nombrado a propuesta de la Fiscalía General del Estado de entre miembros de la Carrera Fiscal), responsabilidad exclusiva del Ministerio Fiscal en relación con los planes de formación, rúbrica presupuestaria específica para la formación de fiscales<sup>3</sup>. Las autoridades consideran que estas medidas van en el sentido de mejorar la percepción de la autonomía financiera de la Fiscalía.
57. El GRECO toma nota del anteproyecto de modificación del Reglamento de la Carrera Fiscal. La información comunicada arroja más luz sobre cómo se va a producir la comunicación en el ámbito interno, pero no aborda específicamente la cuestión de la comunicación entre la Fiscal General del Estado y el Gobierno. Si bien el GRECO acoge con satisfacción la práctica desarrollada por el Gobierno de traslada por escrito todas sus comunicaciones con la Fiscal General y que estén disponibles en línea, es preciso formalizar esta situación. Por consiguiente, las autoridades aún deben mejorar esta buena práctica con requisitos y procedimientos claros en la legislación, según se recomienda. Así pues, no puede considerarse cumplido el segundo componente de la recomendación ix.
58. Por lo que se refiere al tercer elemento de la recomendación, el GRECO acoge con satisfacción las medidas adoptadas para lograr una mayor autonomía en la gestión de los servicios de la Fiscalía. Se han abordado dos cuestiones pendientes destacadas en el informe de evaluación de la cuarta ronda, esto es, una partida presupuestaria separada para la Fiscalía y el control de la planificación de su formación. Sin embargo, el GRECO criticó el hecho de que el Ministerio de Justicia decida sobre la asignación de personal en la Fiscalía, incluida la Fiscalía Especial contra la corrupción y la criminalidad organizada, ya que la autonomía de gestión es una garantía fundamental de la independencia y la eficacia de la Fiscalía<sup>4</sup>. No se han facilitado nuevos detalles

---

<sup>3</sup> [Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos.](#)

<sup>4</sup> Véase también [el Dictamen n.º 7 del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos.](#)

al respecto y, por lo tanto, no puede considerarse que se cumpla plenamente esta tercera parte de la recomendación.

59. El GRECO concluye que la recomendación ix sigue cumplida parcialmente.

**Recomendación x.**

60. *El GRECO recomendó: i) la adopción de un código de conducta para los fiscales su fácil acceso para el público; y ii) que se complemente con orientaciones específicas sobre conflictos de intereses y otras cuestiones relacionadas con la integridad.*

61. El GRECO, en el informe intermedio de cumplimiento, tomó nota de los trabajos en curso con el fin de elaborar un código de conducta para los fiscales y consideró que esta recomendación se había cumplido parcialmente.

62. Las autoridades de España proporcionan información actualizada sobre la elaboración del código de conducta de los fiscales: la labor de elaboración del Código Ético para la Carrera Fiscal llevado a cabo por la Comisión de Ética del Consejo Fiscal, se plasmó en un informe sobre el compromiso ético de los fiscales españoles, aprobado por unanimidad por el Consejo Fiscal en su sesión plenaria de 12 de diciembre de 2018. Esboza los principios, los derechos y las virtudes que constituyen la base para la reflexión y el debate (por ejemplo, legalidad, imparcialidad, objetividad, eficiencia, integridad, honestidad, responsabilidad, igualdad de trato, confidencialidad, transparencia, etc.). Como código de conducta, también establece los compromisos relacionados, entre otras cosas, con las relaciones internas y externas, los conflictos de intereses, el uso de recursos públicos, los derechos a la formación y deberes, etc.

63. Según se informa, el proceso de elaboración del Código sigue un enfoque de abajo a arriba, con consultas a todos los fiscales. En consecuencia, el 9 de enero de 2019, la Fiscal General del Estado envió a todos los fiscales una carta oficial de presentación del compromiso antes mencionado, subrayando a el carácter participativo de la preparación del Código Ético, y anunciando la puesta en marcha de un portal de transparencia específico en la página web de la Fiscalía. Posteriormente, se distribuyeron cinco cuestionarios entre el colectivo de fiscales y uno entre representantes de medios de comunicación. Sobre la base de los comentarios obtenidos (la tasa de participación ha sido aparentemente alta), la Comisión de Ética y Deontología elaborará el texto definitivo del Código Ético, que se espera sea aprobado por el Consejo Fiscal en 2019. Además, los días 1 y 2 de abril de 2019, el Consejo Fiscal organizó una actividad de formación presencial en la sede de la Fiscalía General del Estado para fomentar la difusión de los principios de ética profesional.

64. Se otorgan funciones consultivas a la Comisión de Ética y Deontología, así como la tarea de evaluar y actualizar el texto y de gestionar el portal sobre ética profesional y deontología.

65. Por último, está previsto que se apliquen, como norma supletoria y cuando proceda, los textos sobre ética y deontología de los jueces y magistrados españoles y, en su defecto, los principios y normas de los empleados públicos.

66. El GRECO desea subrayar la importancia de establecer un código ético especialmente dedicado a los fiscales e insta a las autoridades a adoptar medidas más enérgicas para finalizar este proceso. Aunque el GRECO valora positivamente el proceso de consulta en el que se ha embarcado el Ministerio Fiscal, también considera que, cinco años después de la adopción del informe de evaluación de la cuarta ronda de España, son necesarios resultados concretos.

67. El GRECO concluye que la recomendación x sigue parcialmente cumplida.

### **Recomendación xi.**

68. *El GRECO recomendó desarrollar un marco normativo específico para asuntos disciplinarios en el Ministerio Fiscal, que está dotado de las garantías adecuadas de equidad y eficacia y sujeto a una revisión independiente e imparcial.*
69. El GRECO tomó nota, en el informe intermedio de cumplimiento, de las medidas en curso para seguir desarrollando el sistema disciplinario de la Fiscalía. Sin embargo, a la espera de la adopción de las normas previstas (proyecto de Estatuto del Ministerio Fiscal), el GRECO concluyó que la recomendación se había cumplido parcialmente.
70. Las autoridades de España indican ahora que, en lugar de modificar el Estatuto del Ministerio Fiscal de 1981, modificarán el Reglamento de la Carrera Fiscal de 1969. En su opinión, este último es el instrumento más adecuado para abordar el procedimiento disciplinario de los fiscales. Mientras que el Estatuto del Ministerio Fiscal establece la base y los principios generales, es su desarrollo reglamentario el que establece un procedimiento detallado con todas las garantías adecuadas. No obstante, la reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal está prevista en la presente legislatura.
71. En el marco de dichas modificaciones, una sección específica (título IX) se refiere al régimen disciplinario. En él se establece un procedimiento basado en los principios de *actus reus*, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras desfavorables, procedimiento contradictorio, proporcionalidad y culpabilidad, garantizando la notificación a la parte afectada por todas las resoluciones que se adopten durante el procedimiento y las acciones pertinentes adoptadas, facilitando información sobre los derechos y la posibilidad de comparecer ante los tribunales, en persona o con un abogado. También incluye las causas de abstención e inhabilitación, así como la obligación de notificar el acuerdo de archivo de la causa, a la persona que haya presentado la reclamación. El proyecto ha sido remitido recientemente para informe al Consejo Fiscal.
72. El GRECO recuerda que el régimen disciplinario de los fiscales necesita una profunda revisión, como también reconocieron las autoridades españolas durante el proceso de evaluación/cumplimiento. El GRECO lamenta que los planes de reforma del marco regulador de la Fiscalía todavía no hayan dado resultados tangibles. El proceso de consulta en el Consejo Fiscal está en curso y no se dispone de un borrador. El GRECO espera una acción coordinada y decidida en este ámbito.
73. El GRECO concluye que la recomendación xi sigue parcialmente cumplida.

### **III. CONCLUSIONES**

74. **En vista de lo anterior, el GRECO concluye que España ha realizado algunos avances por lo que se refiere al cumplimiento de las recomendaciones consideradas parcialmente cumplidas o no cumplidas en el informe de cumplimiento de la cuarta ronda. Se han cumplido dos de las once recomendaciones contenidas en el informe de evaluación de la cuarta ronda.** Además, se han cumplido parcialmente ocho recomendaciones. Una recomendación sigue sin cumplirse.
75. En concreto, se han cumplido las recomendaciones vii y viii. Se han cumplido parcialmente las recomendaciones i, ii, iii, iv, vi, ix, x y xi. No se ha cumplido la recomendación v.

76. El GRECO toma nota con satisfacción del consenso alcanzado en la anterior legislatura en cuanto a la mejora del marco de integridad del Congreso de los Diputados, lo que en última instancia condujo a la adopción de un Código de conducta y de un organismo específico para su aplicación. El Código introduce, entre otras cosas, requisitos adicionales de información para los diputados (que ahora se extienden a los intereses económicos mantenidos antes de asumir funciones parlamentarias, así como regalos e invitaciones), así como el refuerzo de las obligaciones de transparencia (por ejemplo, la publicación de las agendas de los diputados, incluidos los contactos con terceros). El GRECO también acoge con satisfacción las medidas adoptadas por el Senado para reforzar su régimen de integridad; es importante que las propuestas concretas presentadas antes de las elecciones de abril de 2019 sean asumidas por los nuevos miembros y que las distintas propuestas legislativas o reglamentarias se aprueben efectivamente. Además, se incluyen disposiciones específicas sobre las actividades de los grupos de interés en un proyecto de ley contra la corrupción, preparado bajo la anterior legislatura, que ha sido objeto de una amplia consulta. Ahora es necesario que se concrete en la práctica.
77. También se han adoptado algunas medidas para impulsar la aplicación de las recomendaciones formuladas en relación con el Poder judicial. Se realiza un seguimiento de la adopción de normas éticas y de la creación de un órgano consultivo específico, es decir, la Comisión de Ética Judicial. Asimismo, la Ley Orgánica 4/2018 del Poder Judicial fue aprobada en diciembre de 2018; introduce varias novedades dirigidas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en los órganos más altos del Poder judicial.
78. A pesar de algunas de las características positivas introducidas por la legislación (cuya aplicación efectiva debe probarse en la práctica), el debate público sobre la percepción de la politización de la Justicia sigue siendo de actualidad; gira especialmente en torno al sistema de nombramientos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y de los altos cargos del Poder judicial. Siguen siendo necesarias nuevas mejoras a este respecto y la práctica debe probar la eficacia de las nuevas normas y procedimientos introducidos. Además, el Ministerio Fiscal debe adoptar medidas más decisivas en relación con la aplicación de las recomendaciones pendientes, que requieren mejoras específicas en materia de autonomía, integridad y responsabilidad.
79. En vista de los avances positivos mencionados, el GRECO concluye que el actual nivel de cumplimiento de las recomendaciones ya no es «globalmente insatisfactorio» a efectos del artículo 31, apartado 8.3, de las Reglas de procedimiento. Decide, por tanto, no seguir aplicando la Regla 32 relativa a los miembros respecto de los que se haya comprobado que no cumplen las recomendaciones contenidas en el informe de evaluación.
80. De conformidad con el artículo 31, apartado 8.2, del Reglamento, el GRECO solicita al jefe de la delegación española que presente un informe sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones pendientes (es decir, las recomendaciones i, ii, iii, iv, v, vi, ix, x y xi) a más tardar el 30 de junio de 2020.
81. Por último, el GRECO invita a las autoridades españolas a autorizar, lo antes posible, la publicación del presente informe, a traducirlo a la lengua nacional y a hacer pública su traducción.