

QUINTA RONDA DE EVALUACIÓN

Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en
Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y
Cuerpos de Seguridad

INFORME DE EVALUACIÓN

ESPAÑA



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



INDICE

I. RESUMEN EJECUTIVO	4
II. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA	6
III. CONTEXTO	7
IV. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS CENTRALES (ALTAS FUNCIONES EJECUTIVAS)	9
SISTEMA DE GOBIERNO Y ALTAS FUNCIONES EJECUTIVAS.....	
9	
<i>Sistema de gobierno</i>	9
<i>Situación y remuneración del personal con altas funciones ejecutivas</i>	10
<i>Política anticorrupción y de integridad, marco reglamentario e institucional</i>	15
<i>Principios éticos y normas de conducta</i>	16
<i>Sensibilización</i>	17
TRANSPARENCIA Y SUPERVISION DE LAS ACTIVIDADES EJECUTIVAS DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.....	17
<i>Acceso a la información</i>	17
<i>Transparencia del proceso legislativo</i>	21
<i>Terceros y grupos de interés</i>	21
<i>Mecanismos de control</i>	22
CONFLICTOS DE INTERESES.....	24
PROHIBICION O RESTRICION DE DETERMINADAS ACTIVIDADES.....	25
<i>Incompatibilidades, actividades externas e intereses económicos</i>	25
<i>Contratos con las autoridades estatales</i>	25
<i>Regalos</i>	26
<i>Uso indebido de recursos públicos</i>	26
<i>Uso indebido de información confidencial</i>	26
<i>Limitación al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese</i>	26
DECLARACION DE ACTIVOS, INGRESOS, PASIVOS E INTERESES.....	29
MECANISMOS DE RESPONSABILIDAD Y CUMPLIMIENTO.....	30
<i>Mecanismos de responsabilidad no penal</i>	30
<i>Procedimientos penales e inmunidades</i>	33
V. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD	35
ORGANIZACION Y RESPONSABILIDAD POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.....	35
<i>Panorama general de las fuerzas y cuerpos de seguridad</i>	3
5	
<i>Acceso a la información</i>	37
<i>Confianza de los ciudadanos en las fuerzas y cuerpos de seguridad</i>	38
<i>Sindicatos y organizaciones profesionales</i>	38
POLITICA ANTICORRUPCION Y DE INTEGRIDAD.....	39
<i>Política, planificación, gestión de riesgos y mecanismos institucionales</i>	41
<i>Gestión de operaciones encubiertas y contactos con informantes y testigos</i>	40
<i>Código deontológico, asesoramiento, formación y sensibilización en materia de integridad</i>	43
ACCESO, PROMOCION Y CONDICIONES DE SERVICIO.....	43
<i>Requisitos de acceso y procedimiento de nombramiento</i>	46
<i>Evaluación del rendimiento y promoción a rangos superiores, traslados y cese en el servicio</i>	45
<i>Salarios y prestaciones</i>	48
CONFLICTO DE INTERESES.....	49
PROHIBICION O RESTRICION DE DETERMINADAS ACTIVIDADES.....	49
<i>Incompatibilidades, actividades externas y limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese</i>	49
<i>Regalos</i>	52
<i>Uso indebido de recursos públicos</i>	52
<i>Declaración de bienes, ingresos, obligaciones e intereses</i>	53
MECANISMOS DE SUPERVISION.....	53
<i>Control interno</i>	53
OBLIGACION DE DENUNCIAR Y PROTECCION DE LOS DENUNCIANTES.....	56
PROCEDIMIENTOS DE RECURSO PARA EL PUBLICO EN GENERAL.....	56
INFRACCIONES Y SANCIONES.....	56
<i>Procedimiento disciplinario</i>	57
<i>Procedimiento penal</i>	58

<i>Estadísticas</i>	58
RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO	60

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. La corrupción es una cuestión de gran actualidad en España. La confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas es baja y, durante el quinquenio anterior, la corrupción se sitúa persistentemente como una de las preocupaciones más apremiantes para la sociedad, solo superada por el desempleo. Muchos casos de corrupción han surgido y se han llevado ante los tribunales en los últimos años, lo que pone de manifiesto los riesgos de corrupción y la mala gestión, especialmente a nivel local en la contratación pública para la planificación urbana y la construcción. Una sentencia sobre corrupción fue también el motivo alegado de la moción de censura en el Parlamento que, por primera vez en la historia democrática española, destituyó al Gobierno en junio de 2018.

2. En 2013 se pusieron en marcha una serie de reformas estructurales para promover la integridad en la vida pública en el marco del denominado *Plan de regeneración democrática*. Desde 2014 se está preparando en el Parlamento una proposición de Ley contra la Corrupción y la Protección de Denunciantes, que prevé, entre otras cosas, la creación de una Autoridad Anticorrupción, así como disposiciones más estrictas en materia de transparencia financiera, ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese, actividades de los grupos de interés y sanciones. Ha llegado el momento de acometer una estrategia global y coordinada contra la corrupción.

3. Por lo que se refiere al personal con altas funciones ejecutivas, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado constituye un esfuerzo notable para modernizar la política de prevención de la corrupción para los altos cargos. Sus disposiciones regulan la transparencia, la integridad y la prevención de conflictos de intereses, así como la responsabilidad en el cargo. No obstante, la experiencia muestra que queda trabajo por hacer en el control de su aplicación práctica, en particular en lo que se refiere a su régimen de asesoramiento, supervisión y ejecución. El estatus, las competencias y los recursos de la Oficina de Conflictos de Intereses deben reforzarse sustancialmente; debe garantizarse su independencia. La cuestión de las puertas giratorias requiere una mayor intervención en la legislación y en la práctica. Por último, es fundamental que los asesores, debido al tipo de gestión y al trabajo de toma de decisiones que realizan, estén también sujetos a las máximas obligaciones de transparencia e integridad.

4. Se han dado pasos positivos hacia la transparencia a raíz de la adopción de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno. El Portal de la Transparencia es una herramienta notable que sirve de punto clave de acceso y difusión de datos públicos. No obstante, queda mucho por hacer para superar la reticencia de determinadas autoridades públicas (en particular, las empresas o entidades públicas) a facilitar el acceso a la información administrativa. Los ajustes reglamentarios pueden resultar valiosos a este respecto con el fin de garantizar que los ciudadanos tengan efectivamente acceso diligente a datos significativos. Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la información relacionada con el personal con altas funciones ejecutivas, incluidas sus agendas (y los contactos con los grupos de interés y otros terceros que tratan de influir en el trabajo legislativo o de otro tipo del gobierno), sus beneficios económicos y su información financiera. Además, para que el cumplimiento de las exigencias del acceso a la información sea una realidad, deben mejorarse considerablemente las competencias y los recursos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

5. Es evidente que la supervisión y rendición de cuentas son las dos áreas en las que España debe prestar mayor atención. Por lo que se refiere a esta última, el órgano judicial competente para conocer del denominado aforamiento debe revisarse.

6. Por lo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en España hay dos instituciones con tal cometido: la Policía Nacional y la Guardia Civil. La confianza general de la población española en ellas es una de las más altas entre las instituciones públicas. Existen numerosos procesos internos y buenas prácticas en ambas que protegen y dan seguridad a los ciudadanos a los que sirven. Reconocido lo anterior, se necesitan mejoras adicionales en tres áreas principales: la prevención y la mejora continua, la transparencia y la legitimidad y, por último, la protección de los denunciantes.

7. En particular, es necesario prestar especial atención a la actividad de prevención relativas a sectores de riesgo relacionados con la corrupción para identificar las cuestiones que generan preocupación a nivel nacional con el fin de integrar procesos, aprendizaje y la adopción de mejores prácticas. Asimismo, se puede hacer más para garantizar el refuerzo de los estándares éticos y su comunicación cotidiana y posibilitar la neutralidad operativa. La regulación y el control de las actividades remuneradas complementarias al ejercicio en el servicio, y también del empleo posterior al cargo, deben revisarse para evitar ocupaciones indebidas en el sector privado que puedan generar situaciones de conflicto de intereses.

8. Además, con el fin de infundir mayor confianza a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se requiere un enfoque más transparente en relación con ámbitos como el acceso, los traslados, las evaluaciones y el destino del personal, para justificar las decisiones tomadas en materia de personal de manera más abierta y objetiva. Lo mismo puede decirse de la asignación de primas, medallas y otras prestaciones. Se recomienda más transparencia, objetividad y garantías de equidad en relación con los procedimientos disciplinarios, especialmente, excluyendo cualquier posibilidad de que un supervisor decida sobre estas cuestiones por sí solo.

9. Por último, en España aún no se ha adoptado un marco holístico y efectivo para la protección de los denunciantes. Esta delicada cuestión también es crucial para los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. A este respecto, los mecanismos actuales de protección de la identidad física de los denunciantes deberían intensificarse sustancialmente para garantizar que se dé prioridad y se refuerce su confianza.

10. Tras las elecciones generales de abril de 2019, el GRECO confía en que las recomendaciones incluidas en este informe sirvan de hoja de ruta para la reforma en los ámbitos que necesitan un desarrollo adicional.

II. INTRODUCCIÓN Y METODOLOGÍA

11. España es uno de los miembros fundadores del GRECO, creado en 1999, y ha sido evaluado en el marco de la primera (junio de 2001), segunda (mayo de 2005), tercera (mayo de 2009) y cuarta ronda de evaluaciones del GRECO (diciembre de 2013). Los informes de evaluación resultantes, así como los informes de cumplimiento posteriores, están disponibles en el sitio web del GRECO (www.coe.int/greco). Esta quinta ronda de evaluaciones se puso en marcha el 1 de enero de 2017¹.

12. El objetivo del presente informe es evaluar la eficacia de las medidas adoptadas por las autoridades españolas para prevenir la corrupción y promover la integridad en los gobiernos centrales (personal con altas funciones ejecutivas) y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El informe contiene un análisis crítico de la situación, que refleja los esfuerzos realizados por los actores implicados y los resultados obtenidos. Identifica posibles deficiencias y formula recomendaciones de mejora. En consonancia con la práctica del GRECO, las recomendaciones se dirigen, a través del jefe de delegación en el GRECO, a las autoridades de España, que determinan las instituciones y organismos nacionales responsables de adoptar las medidas necesarias. En un plazo de 18 meses a partir de la adopción del presente informe, España informará sobre las medidas realizadas en respuesta a las recomendaciones del GRECO.

13. Para preparar este informe, un equipo de evaluación del GRECO (denominado en lo sucesivo «EEG») realizó una visita in situ a España del 21 al 25 de enero de 2019, y se hizo referencia a las respuestas de España al cuestionario de evaluación (GrecoEval5(2018) 3), así como a otra información recibida, incluida la de la sociedad civil. El EEG estaba compuesto por el Sr. Damir BRNETIĆ, asesor principal de la Policía - Ministerio del Interior, Academia de Policía, Escuela de Policía - (Croacia), el Sr. Matthew GARDNER, antiguo Superintendente jefe y Comandante operativo de la Dirección de Estándares Profesionales de la Policía Metropolitana, Asuntos Internos (Reino Unido), la Sra. Alexandra KAPISOVSKA, asesora jurídica del Departamento de Prevención de la Corrupción de la Oficina del Gobierno (República Eslovaca) y el Sr. Jens-Oskar NEGÅRD, asesor principal del Ministerio de la Administración Local y Modernización (Noruega). El EEG fue coordinado por la Sra. Laura SANZ-LEVIA del Secretariado del GRECO.

14. El EEG se entrevistó con el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y su Oficina de Conflictos de Intereses, el Ministerio del Interior, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la Oficina del Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. También se entrevistó con representantes de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, así como con sus respectivos sindicatos u organizaciones profesionales. Por último, el EEG se reunió con representantes no gubernamentales, entre ellos, miembros del mundo académico, periodistas, Transparencia Internacional, Access Info Europe y ¿Hay Derecho?

¹Para más información sobre la metodología, véase el cuestionario de evaluación que está disponible en la página [web](http://www.coe.int/greco) del GRECO.

III. CONTEXTO

15. España es miembro del GRECO desde 1999. Desde entonces, ha sido objeto de cuatro rondas de evaluación centradas en distintos temas relacionados con la prevención y la lucha contra la corrupción². En resumen, el 80 % de las recomendaciones se implementaron en la primera ronda de evaluación, el 50 % en la segunda ronda de evaluación, y el 73 % en la tercera ronda de evaluación, y las demás recomendaciones lo fueron parcialmente. Con respecto de la cuarta ronda de evaluación del GRECO, el 18 % de las recomendaciones se han implementado plenamente, el 73 % se ha ejecutado parcialmente y el 9 % (una recomendación) no se ha aplicado. No obstante, el procedimiento de cumplimiento de la cuarta ronda de evaluación sigue en curso.

16. La corrupción es un tema de gran actualidad en España, con casos destacados que han afectado a instituciones clave del Estado. Una sentencia sobre corrupción fue también el motivo alegado en el Parlamento para la moción de censura que, por primera vez en la historia democrática española, hizo caer al Gobierno en junio de 2018. Tras la crisis financiera mundial y la recesión de 2008-2009, cuyo impacto en España fue especialmente grave, el país ha estado luchando la mayor parte de la última década entre la tan necesaria reforma económica y un entorno de inestabilidad y fragmentación política. Se ha producido una mejora considerable en lo que se refiere a la recuperación económica y el crecimiento³. Sin embargo, los jóvenes aún se enfrentan a importantes desafíos económicos⁴.

17. Del mismo modo, en 2013 se puso en marcha una serie de reformas estructurales para promover la integridad de la vida pública en el marco del denominado *Plan de Regeneración Democrática*, incluido un mayor control de la actividad económica de los partidos políticos, un marco reglamentario específico para los altos cargos en la Administración Pública (incluidas normas sobre transparencia y prevención de conflictos de intereses), una reforma global de la Administración Pública con fines de eficiencia económica e innovación, y un gran paquete de medidas penales incluidas en la reforma del Código Penal (como la tipificación del delito de financiación ilegal de los partidos, la ampliación de los plazos de prescripción y penas más graves para los delitos de corrupción, etc.). Se han introducido recientemente medidas adicionales contra la corrupción, tanto preventivas como represivas, a finales de 2018 y principios de 2019, incluidas nuevas modificaciones del Código Penal (Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero), mecanismos de integridad en el Parlamento (Código de Conducta y herramientas relacionadas con su aplicación) y reformas del Poder Judicial (Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre).⁵

²Ronda de evaluación I: Independencia, especialización y medios a disposición de los organismos nacionales dedicados a la prevención y la lucha contra la corrupción/Alcance y ámbito de las inmunidades; Ronda de evaluación II: Identificación, incautación y decomiso de los productos de la corrupción/Administración Pública y corrupción/prevenición de la utilización de personas jurídicas como escudos contra la corrupción/legislación fiscal y financiera para luchar contra la corrupción y la interrelación entre corrupción, delincuencia organizada y blanqueo de capitales; Ronda de evaluación III: Tipificación penal de la corrupción/Transparencia de la financiación de los partidos; Ronda de evaluación IV: Prevención de la corrupción con respecto a miembros del Parlamento, jueces y fiscales.

³Government at a Glance, [España, Hoja Informativa, OCDE \(2017\)](#).

⁴ [España: Artículo IV Consulta, Informe por país n.º 18/330, Fondo Monetario Internacional \(2018\)](#)

⁵ Véanse también los informes sobre cumplimiento [de la tercera ronda](#) y la [cuarta ronda del GRECO](#) para conocer las reformas emprendidas en distintos ámbitos.

18. Sin embargo, la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas no ha mejorado, sino lo contrario: desde la crisis económica, la corrupción se considera permanentemente como una de las tres preocupaciones más acuciantes. Los políticos son los más afectados por esta percepción negativa⁶. Muchos casos de corrupción han surgido y se han llevado ante los tribunales en los últimos años, poniendo de manifiesto los riesgos de corrupción y la mala gestión, especialmente a nivel local en la contratación pública, la planificación urbanística y la construcción⁷. Incluso miembros de la familia del Rey fueron investigados en casos de corrupción, habiendo recaído condena en un caso.

19. En los últimos cinco años, España tiene una puntuación de 58 (de un total de 100 puntos en los que 0 equivale a altamente corrupto y 100 significa muy limpio) en el Índice de Percepción de la Corrupción 2018 de Transparencia Internacional; ocupa el puesto 41 de los 180 países incluidos en la encuesta⁸. Según el Eurobarómetro de 2017, el 94 % de los encuestados piensa que la corrupción está muy extendida en España (media de la UE: 68 %), el 58 % afirma que se ha visto personalmente afectado por ella (media de la UE: 25 %), pero solo el 4 % ha vivido o presenciado un caso de corrupción (media de la UE: 5 %). Se cree que la oferta y la aceptación de sobornos y el abuso de poder para obtener un beneficio personal predominan en los partidos políticos (80 %), los políticos a nivel nacional, regional o local (74 %), los funcionarios que adjudican contratos públicos y expiden permisos de construcción (45 y 50 %, respectivamente), y las empresas privadas (49 %). Se cree que los estrechos vínculos entre los negocios y la política son la principal fuente de corrupción (44 %), como lo es el favorecer a los amigos (43 %) y tener conexiones políticas (28 %)⁹.

20. El Eurobarómetro de 2017 se refiere a la Policía Nacional como la institución en la que más se confía para denunciar la corrupción, seguida del sistema judicial. Además, los servicios de policía se consideran fiables para proteger a las empresas de la delincuencia¹⁰. Se dispone de los mecanismos necesarios para investigar y castigar los abusos y la corrupción en los servicios policiales; hay informes aislados de corrupción policial, pero no hay informes de impunidad y las autoridades civiles mantienen un control efectivo sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹¹. Podría hacerse más para prevenir la corrupción en la Policía, como se muestra en el presente informe.

21. Un estudio reciente considera que la mejora de la calidad institucional y la reducción decidida de la corrupción podría aumentar el PIB per cápita de España en un 16 % en un período de 15 años. El estudio indica que el país ofrece mejores resultados en los conceptos de libertad de opinión y rendición de cuentas, el Estado de Derecho y la eficacia del Gobierno, que en el control de la corrupción. El estudio confirma que, para conseguir mejoras significativas en este último, deben seguirse tres líneas principales de acción, incluyendo un sistema reforzado de controles y equilibrios; el refuerzo de la independencia, la calidad y la

⁶ [Estudios sobre la percepción de los principales problemas en España \(2013-2018\), Centro de Investigación Sociológica \(CIS\)](#)

⁷ Véase, por ejemplo, el [informe anticorrupción de la UE, el anexo IX sobre España, Comisión Europea \(2014\)](#) y el [Sistema Nacional de Integridad de España, Transparencia Internacional \(2012\)](#)

⁸ [El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional \(2018\)](#)

⁹ [Eurobarómetro \(2017\)](#)

¹⁰ [Informe sobre la competitividad mundial \(2017-2018\), Foro Económico Mundial](#)

¹¹ Informe de España sobre Prácticas de Derechos Humanos de 2017, Departamento de Estado de EE.UU.

transparencia en la Administración Pública; y una mayor eficacia de las elecciones como mecanismos de selección y control de los representantes políticos¹².

IV. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LOS GOBIERNOS CENTRALES (ALTAS FUNCIONES EJECUTIVAS)

Sistema de gobierno y altas funciones ejecutivas

Sistema de gobierno

22. España es una democracia parlamentaria, con forma de monarquía constitucional. El Rey es el Jefe del Estado: tiene, en gran medida, un carácter simbólico, ya que no tiene prácticamente ninguna facultad discrecional personal y se limita a las funciones representativas y ceremoniales; simboliza la unidad y la continuidad. La Constitución de España de 27 de diciembre 1978 enumera de manera exhaustiva los poderes del Rey (o las obligaciones, en términos más precisos)¹³, y limita estrictamente su ejercicio al exigirse el refrendo por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros responsables. La designación y el nombramiento del Presidente del Gobierno, así como la orden para disolver prematuramente el Parlamento y la celebración de nuevas elecciones si no es posible nombrar al Presidente del Gobierno, deberán ser refrendadas por el Presidente del Congreso de los Diputados (Cámara baja del Parlamento). Quienes refrendan los actos del Rey son responsables de ellos (artículos 62 a 64 de la Constitución). Las competencias ejecutivas recaen expresamente en el Gobierno, no en el Rey: el Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado; ejerce la función ejecutiva de conformidad con la ley (artículo 97 de la Constitución y artículo 1, apartado 1, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

23. El GRECO acordó que el Jefe de Estado estaría incluido en la 5ª ronda de evaluación bajo el tema «Gobierno central (altas funciones ejecutivas)», cuando participe activamente y con regularidad en el desarrollo y/o ejecución de funciones gubernamentales, o asesore al Gobierno sobre tales funciones. Estas pueden incluir la determinación e implementación de políticas, la ejecución de las leyes, la propuesta y/o aplicación de legislación, la adopción y aplicación de reglamentos/decretos normativos, la toma de decisiones sobre el gasto público y la toma de decisiones sobre el nombramiento de personas con altas funciones ejecutivas.

24. El EEG señala que en España el Rey no participa activamente con regularidad en el desarrollo y/o la ejecución de funciones gubernamentales. El Rey tiene claramente un papel representativo y honorario. La Constitución no atribuye al Rey poderes ejecutivos independientes; todos sus actos y decisiones deben ser elaborados y refrendados por un miembro del Gobierno, lo que impide que el Rey ejerza discrecionalmente poderes ejecutivos.

¹² [Estudio sobre el coste económico del déficit de calidad institucional y la corrupción en España. Autores: Francisco Alcalá Agulló y Fernando Jiménez Sánchez. Ed. Fundación BBVA, 2018](#)

¹³ El Rey sanciona y promulga las leyes que han sido elaboradas por las demás ramas del Gobierno. Convoca y disuelve formalmente las Cortes y convoca elecciones y referendos. Propone al Presidente del Gobierno, tras consultar a las Cortes, y nombra a los ministros, por recomendación del Presidente del Gobierno. También expide los decretos del Consejo de Ministros y confiere empleos civiles y militares. El Rey no tiene competencias para dirigir los asuntos exteriores, sino que tiene más bien el papel simbólico de representar a España en las relaciones internacionales. El Rey también tiene la obligación de manifestar el consentimiento del Estado a los tratados internacionales y, con la autorización previa del Parlamento, declarar la guerra y hacer la paz. Le corresponde el mando supremo de las Fuerzas Armadas, que están bajo el control del Presidente del Gobierno.

Por consiguiente, las funciones del Rey de España no entran en el ámbito de las «personas a las que se han encomendado altas funciones ejecutivas» a las que se refiere la presente ronda de evaluación.

25. Las Cortes Generales están compuestas por dos cámaras electas: el Congreso de los Diputados, que posee el poder legislativo principal (Cámara baja) y el Senado, que es la cámara de representación territorial (Cámara alta). El Congreso y el Senado desempeñan mandatos simultáneos durante un periodo máximo de cuatro años.

26. La composición y el funcionamiento del Gobierno están regulados en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El Gobierno en sentido estricto está compuesto por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente o Vicepresidentes, si son nombrados, y por los ministros, con o sin cartera (artículo 98 de la Constitución, en relación con el artículo 1, apartado 2 de la Ley 50/1997). El Presidente del Gobierno establece el número y el alcance de las competencias de cada uno de los ministerios. Los ministerios suelen crearse para cubrir uno o varios sectores similares del Gobierno desde una función administrativa; son competentes y responsables, en su ámbito de actuación específico, de desarrollar las políticas públicas, elaborar normativas, refrendar los actos del rey en materias de su competencia y cualquier otra tarea, según lo establecido por la ley.

27. Una vez constituido, el Gobierno se reúne como Consejo de Ministros, normalmente cada viernes en Madrid, pero excepcionalmente podrá reunirse en cualquier otra ciudad de España; los secretarios de Estado y subsecretarios celebran reuniones preparatorias el miércoles por (artículo 8 de la Ley 50/1997). Las reuniones del Consejo de Ministros están presididas por el Presidente del Gobierno, aunque, en su ausencia, el Vicepresidente asume la responsabilidad de presidirlas. Excepcionalmente, y a petición del Presidente del Gobierno, la reunión puede ser presidida por el Rey, a efectos informativos (artículo 62 de la Constitución). El Consejo de Ministros es el órgano superior de toma de decisiones dentro del Gobierno, con funciones políticas, administrativas y reguladoras, incluyendo, entre otras, la adopción de proyectos legislativos y del presupuesto del Estado para su remisión al Parlamento, la negociación y la firma de tratados internacionales, la declaración del estado de alarma y excepción, la emisión de deuda pública, etc.

28. Los principios fundamentales sobre los que se asienta el funcionamiento del Gobierno son: (i) primacía de la presidencia: el Presidente del Gobierno establece el programa político del Gobierno; además, dirige, coordina y supervisa su aplicación; (ii) carácter colegiado y responsabilidad solidaria; (iii) autonomía y responsabilidad de cada ministerio en el ámbito de sus tareas correspondientes.

Situación y remuneración del personal con altas funciones ejecutivas

29. El Presidente del Gobierno es el jefe del Gobierno. Es nombrado por el Rey, tras su investidura por el Congreso de los Diputados. Dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del Consejo de Ministros, sin perjuicio de las competencias y responsabilidad directa de este último en el ejercicio de sus funciones. El Presidente está facultado para proponer la disolución del Parlamento, aunque no puede hacerlo mientras esté tramitándose una moción de censura contra el Gobierno que preside.

30. La preeminencia del Presidente del Gobierno respecto de los demás miembros de éste se ve también reforzada por el hecho de que mantiene la autoridad sobre su nombramiento y su destitución. En consecuencia, el Rey nombra a los ministros a propuesta del Presidente del Gobierno. En el momento de la visita in situ¹⁴, el Gobierno español estaba compuesto por 17 ministerios. Ninguno de los ministros en ejercicio era miembro del Parlamento¹⁵. Había once ministras y seis ministros. A este respecto, España introdujo, en 2007, una cuota legislativa obligatoria del 40 % de mujeres en listas electorales en todas las elecciones. Esta iniciativa ha colocado al país como un líder mundial en la promoción de la participación de las mujeres en la vida política, como se muestra en la mencionada composición del Gobierno, con más de dos tercios de los ministerios (clave) dirigidos por mujeres¹⁶. El EEG sólo puede acoger con satisfacción este enfoque hacia el cumplimiento de la democracia paritaria, en consonancia con los objetivos perseguidos por la Recomendación Rec(2003) 3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas.

31. Además de los miembros del Gobierno, existen varias categorías de nombramientos políticos (enumerados jerárquicamente), por ejemplo, secretarios de Estado, subsecretarios, secretarios generales, secretarios generales técnicos, directores generales, jefes de gabinete de ministros, presidentes y directores generales de empresas/entidades/organismos reguladores. Todos estos nombramientos políticos son realizados por decreto gubernamental, a propuesta del ministro/secretario de Estado correspondiente. 707 personas entran dentro de las categorías mencionadas: 296 son miembros del Gobierno, secretarios de Estado y demás altos cargos de los ministerios nacionales (a saber, subsecretarios y cargos similares y directores generales/cargos similares), 129 son embajadores y 282 son directores de empresas/entidades/organismos reguladores públicos (datos de diciembre de 2018).

32. Los cargos mencionados en el párrafo anterior realizan tareas de asesoramiento político, toma de decisiones o implementación de políticas públicas. Su regulación está prevista en la Ley 50/1997, complementada por decretos de aplicación. Las personas designadas pueden proceder o no de la función pública. Si pertenecen a cuerpos de la función pública, deben disfrutar de una licencia especial durante su mandato como nombramientos políticos. Si proceden de fuera de la Administración Pública, su mandato se extingue al término del Gobierno que los nombró.

33. Los cargos mencionados están, por sus importantes responsabilidades, sujetos a normas específicas de prevención de la corrupción de conformidad con la Ley 3/2015, que desarrolla el reciente Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento por el que se desarrollan los títulos Preliminar, II y III de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Estas dos últimas normas incluyen disposiciones específicas sobre las condiciones de nombramiento de los altos cargos, su correspondiente régimen de prestaciones y la prevención de conflictos de intereses, y, por último, un marco de control y ejecución que está garantizado por un

¹⁴ Se celebraron elecciones generales después de la visita sobre el terreno, el 28 de abril de 2019. En el momento de la adopción del presente informe estaba pendiente el nombramiento de un nuevo ejecutivo.

¹⁵ Aunque es posible que los ministros y secretarios del Estado mantengan simultáneamente un mandato parlamentario, a partir de diciembre de 2018, los tres ministros del Gobierno actual, que también eran diputados, habían renunciado a este último puesto tras su nombramiento en el Poder ejecutivo.

¹⁶ En diciembre de 2018, España es el Estado miembro del GRECO con el mayor índice de ministras.

órgano específico creado a tal efecto: la Oficina de Conflictos de Intereses (véase también el apartado 109).

34. Todos los nombramientos deben notificarse a la Oficina de Conflictos de Intereses en un plazo de siete días. Una novedad importante introducida por la Ley 3/2015 hace referencia a los requisitos de idoneidad aplicables a los altos cargos, en particular, la buena reputación (honorabilidad), la experiencia y los conocimientos. Se considera que las siguientes circunstancias no cumplen el requisito de honorabilidad:

- condena por sentencia firme a pena privativa de libertad, hasta que se haya cumplido la sentencia;
- condena por sentencia firme por la comisión de delitos de falsedad, delitos contra la libertad; contra el patrimonio y orden socioeconómico, la Constitución, las instituciones del Estado, la Administración de Justicia, la Administración Pública, la comunidad internacional, de traición y contra la paz y la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional, y contra el orden público, en especial, el terrorismo, hasta que los antecedentes penales hayan sido cancelados;
- inhabilitación en caso de concurso de acreedores, mientras no haya concluido el período de inhabilitación fijado en la sentencia de calificación del concurso;
- inhabilitación o suspensión para ocupar cualquier cargo o empleo público;
- sanción por una infracción muy grave en virtud de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

35. Corresponde al órgano que los designa y nombra comprobar que se cumplen los requisitos de idoneidad. El personal con altas funciones ejecutivas debe presentar una declaración al respecto. La Oficina de Conflictos de Intereses podrá solicitar justificantes según su criterio. Los CVs de los altos cargos debe publicarse en el sitio web del organismo en el que vayan a prestar servicio. Se pretende que los requisitos de idoneidad se cumplan en el momento del nombramiento, pero también durante todo el tiempo en que se ocupe el cargo. Las observaciones formuladas posteriormente sobre el tipo de control formalista que ha desempeñado hasta la fecha la Oficina de Conflictos de Intereses (véase el apartado 115) se aplican también en relación con la verificación eficaz o el cotejo del contenido de las propias auto-declaraciones. A este respecto, se ha informado al EEG de que, en la actualidad, la exactitud de la información proporcionada depende principalmente de la honestidad y la responsabilidad del alto cargo. Sin embargo, la presentación obligatoria del certificado de antecedentes penales por tal persona ante la Oficina de Conflictos de Intereses después de su nombramiento, tal como se establece en el Real Decreto 1208/2018, es un nuevo instrumento de control pertinente.

36. La legislación exige además que determinadas categorías de altos cargos (en particular, los directores de las agencias reguladoras) comparezcan ante el Congreso de los Diputados antes de su nombramiento. Cada uno de los diputados puede formular preguntas en ese proceso y posteriormente se emite un dictamen sobre la idoneidad de los candidatos para ocupar el puesto, así como sobre la existencia o la ausencia de conflictos de intereses (disposición adicional tercera, Ley 3/2015).

37. El EEG señala que la Ley 3/2015 abarca la mayoría de las categorías de nombramientos políticos, con una excepción importante: asesores (por ejemplo, en ámbitos como la política de comunicación o la redacción de discursos, jefe de los gabinetes de secretarios de Estado, etc.). Hay alrededor de 442 (presupuestos del Estado para 2018) /488 de estos (presupuestos

del Estado para 2019). En 2018, el número de asesores estaba limitado a nivel normativo (Real Decreto 595/2018 de 22 de junio por el que se reestructuran los departamentos ministeriales). Esta categoría de personas se encuentra en una zona gris. A este respecto, aunque las autoridades alegan que están cubiertos por las normas y reglamentos aplicables a los funcionarios, el EEG observó numerosas discrepancias sobre esa interpretación entre los interlocutores entrevistados sobre el terreno, tanto más cuanto que estos puestos pueden ser ocupados por profesionales ajenos a la Administración Pública.

38. En cualquier caso, y aun aceptando que sean aplicables las normas sobre la función pública, el EEG considera lógico que, debido a sus responsabilidades específicas como personas con altas funciones ejecutivas, se deba aplicar también a los asesores un conjunto similar de medidas de prevención de la corrupción adaptadas a las ya existentes para otros nombramientos políticos. Estas personas, debido al tipo de trabajo de gestión/ de toma de decisiones que realizan, pueden enfrentarse a retos y dilemas éticos en sus actividades cotidianas similares a las enumeradas explícitamente en la Ley 3/2015; por lo tanto, deben aplicarse coherentemente y de forma generalizada normas uniformes. Según la práctica del GRECO en informes anteriores, los asesores deben considerarse personas con altas funciones ejecutivas a los efectos de la Quinta Ronda de Evaluación. En consecuencia, el **GRECO recomienda reforzar el régimen actual aplicable a los asesores, sometiéndoles a requisitos de transparencia e integridad equivalentes a los aplicados a las personas con altas funciones ejecutivas.**

39. La gama de salarios aplicables al personal con altas funciones ejecutivas es la siguiente (el salario mensual medio en España es de aproximadamente 2.000 EUR/mes):¹⁷

Correo	Sueldo
Presidente del Gobierno	82.978 € al año
Vicepresidente (s)	77.991 €/año
Ministro	73.211 €/año
Secretario de Estado	71.167 €/año (salario y complementos)
Subsecretario	63.096 €/año (salario y complementos)
Director General	53.949 €/año (salario y complementos)
Director de empresa pública/ente público/organismo regulador	102.634 €/año (salario y complementos)
Director General de Empresa Pública/Entidad Pública/Agencia reguladora	102.634 €/año (salario y complementos)

40. Los sueldos de los altos cargos son de carácter público y pueden consultarse en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado; la información también está disponible en la sección correspondiente del presupuesto del Estado, que también es pública y se publica en el Boletín Oficial. Sin embargo, el EEG señala que, si bien el Portal de Transparencia incluye este tipo de información en relación con los ministerios individuales, no lo hace de manera sistemática para todas las empresas/entidades/agencias reguladoras públicas. Asimismo, no hay información disponible sobre las cantidades recibidas por los asesores; sin embargo, las autoridades indicaron que estos detalles estarían disponibles bajo petición, ya que entran en el ámbito de los requisitos del derecho de acceso a la información.

¹⁷ Salarios según los datos de 2018.

41. En un esfuerzo por aportar una mayor claridad, la Ley 3/2015 limita algunos beneficios económicos que se pagaban al personal con altas funciones ejecutivas, en particular, los gastos de representación. A este respecto, el personal con altas funciones ejecutivas está sujeto al régimen general de Seguridad Social, los vehículos oficiales solo se facilitarán para viajes oficiales y sobre la base de criterios de eficiencia, deberán justificarse los gastos de representación y de protocolo, y solo se concederán excepcionalmente tarjetas de crédito cuando se viaje al extranjero y bajo control administrativo.

42. Algunas personas con altas funciones ejecutivas (el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente (s) y los ministros, secretarios de Estado y finalmente un número limitado de altos cargos en el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Consejo de Seguridad Nuclear y la Casa Real) tienen derecho a recibir una indemnización de hasta dos años después de su cese en el cargo o hasta que encuentren una nueva ocupación, ya sea en el sector público o privado (en lo sucesivo, indemnizaciones por cese). La Oficina de Conflictos de Intereses será la encargada de supervisar que se cumple la citada condición para que se pague la indemnización. En diciembre de 2018, 13 personas recibían este tipo de indemnización.

43. El Presidente del Gobierno tiene derecho a una compensación económica mensual limitada en el tiempo¹⁸ o a un puesto permanente en el Consejo de Estado, a gastos de oficina, a un ayudante, a un secretario, a un vehículo oficial con conductor, y a la seguridad personal.

44. El EEG recibió noticia de que el sistema actual de remuneración de los altos cargos no es lógico y no siempre es transparente, en particular, en relación con los asesores y nombramientos políticos en empresas/entidades/organismos reguladores públicos. En consecuencia, el alto cargo de más alto rango (es decir, los ministros) puede ganar significativamente menos que sus subordinados. Del mismo modo, la remuneración de muchas personas con altas funciones ejecutivas en las agencias reguladoras puede duplicar la del Presidente del Gobierno, por ejemplo.

45. El EEG cree que este desequilibrio puede suscitar riesgos no desdeñables de mal funcionamiento y la posibilidad de intentar compensar la remuneración comparativamente baja por medio de prebendas y la promesa de futuros trabajos en el sector privado. Lo que parece ser un «sobrepago» de los subordinados con altas funciones ejecutivas es, indirectamente, un indicio de que esos puestos tienen una importancia considerable, lo que destaca la necesidad de normas uniformes de transparencia e integridad relativas a todo el personal con altas funciones ejecutivas como se ha propuesto anteriormente (recomendación i, apartado 38). Además, se trata de un tema que merecería atención cuando las autoridades lleven a cabo el análisis de impacto recomendado más adelante en este informe (recomendación ii, apartado 50).

46. Por otra parte, el EEG señala que, a pesar de los requisitos de transparencia aplicables a los sueldos públicos (según la Ley 19/2013, las decisiones/recomendaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como la jurisprudencia consolidada de los tribunales), en la práctica siguen llegando denuncias públicas al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en este ámbito. Los informes anuales del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2015-

¹⁸ Por un término igual al que ha ocupado, sin poder recibir más de veinticuatro pagos mensuales, cada uno de ellos por un importe igual a 1/12 del 80 % de la remuneración total asignada al puesto en el presupuesto en curso durante el período indicado.

2017) subrayan repetidamente que debe hacerse más para mejorar el acceso fácil y puntual a la información sobre salarios públicos. Se trata de una cuestión importante que pone de manifiesto la diferencia entre lo que dice la ley y la realidad; deja entrever dificultades de aplicación señaladas más adelante (véase más adelante, apartados 67 a 69).

Política anticorrupción y de integridad, marco regulador e institucional

47. España no dispone de una estrategia general de lucha contra la corrupción, aunque ha emprendido varias iniciativas valiosas en los últimos años para promover la integridad de la vida pública en el marco del denominado Plan de Regeneración Democrática. Algunas Comunidades Autónomas han creado planes de prevención y agencias de lucha contra la corrupción, y el EEG fue informado de algunas buenas prácticas a este respecto como, por ejemplo, en el caso del País Vasco y de Valencia.

48. Desde 2014 se está preparando una proposición de Ley contra la Corrupción y la protección de denunciantes que propone, entre otras cosas, el establecimiento de una Autoridad Anticorrupción (que asumirá las responsabilidades de la Oficina de Conflictos de Intereses), así como disposiciones más estrictas en materia de transparencia financiera, actividades posteriores al cese, grupos de interés y nivel de las sanciones por delitos de corrupción. Aunque parece que existe un consenso político sobre la pertinencia de las diferentes herramientas y mecanismos anticorrupción incluidos en el texto, en particular, en lo que respecta al tan necesario marco de protección de los denunciantes, la proposición se ha demorado en el Parlamento durante tres años y aguarda su reanudación por el órgano legislativo recientemente elegido.

49. El EEG lamenta que una política más holística en materia anticorrupción aún no haya surgido a nivel central. Las iniciativas adoptadas hasta la fecha, aunque dignas de mención, son más bien un enfoque poco sistemático acelerado por la indignación pública; no se basaron en ninguna evaluación de riesgos previa y no forman parte de una estrategia específica. Del mismo modo, no hay evaluación ni valoración del impacto de las medidas contra la corrupción establecidas hasta la fecha y prácticamente todos los interlocutores coincidieron en que el aspecto más débil de la legislación y las instituciones anticorrupción se refiere a su ineficacia. El EEG entiende que la adopción de la proposición de Ley contra la Corrupción y la protección de denunciantes sería ya un paso importante en la dirección correcta. Dicho esto, el EEG también valora el mérito en el desarrollo de una política consagrada a la lucha contra la corrupción, basada en un análisis de riesgo integrado previo que incluya indicadores concretos de resultados y medios eficaces para su aplicación. El EEG confía en que las recomendaciones incluidas en este informe contribuirán a tal esfuerzo.

50. Con especial referencia a la política anticorrupción y de integridad del personal con altas funciones ejecutivas, la Ley 3/2015 constituye un gran avance, como reconocen prácticamente todos los interlocutores entrevistados in situ. En opinión del EEG, la Ley 3/2015 constituye un buen esfuerzo para sistematizar las normas aplicables al personal con altas funciones ejecutivas e incluye innovadoras fortalezas. Sin embargo, a veces no aborda los diferentes aspectos o riesgos relacionados con la corrupción a que el personal con altas funciones ejecutivas puede enfrentarse en su trabajo diario y una vez cese en sus funciones. A este respecto, hay que señalar que falta una evaluación adecuada de los riesgos de corrupción entre el personal con altas funciones ejecutivas. Además, el aspecto más débil de la ley es sin duda su aplicación práctica. Es necesario un diagnóstico claro de los puntos fuertes

y débiles para que el sistema actual evolucione y se puedan anticipar y mitigar mejor los riesgos de corrupción. Esto implica llevar a cabo una valoración/evaluación de impacto de la forma en que se cumplen en la práctica los requisitos legales. **El GRECO recomienda: i) diseñar una estrategia de integridad para analizar y mitigar las áreas de riesgo de conflicto de intereses y de corrupción para el personal con altas funciones ejecutivas, y ii) conectar los resultados de dicha estrategia a un plan de acción para su aplicación.** Este plan de acción sería una parte natural de una estrategia nacional más amplia contra la corrupción, que podría ser considerada útil por las autoridades españolas.

Principios éticos y normas de conducta

51. El Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado de 2005 fue sustituido por los principios establecidos en la Ley 3/2015, que se refieren a: i) interés general, ii) integridad, iii) objetividad, iv) transparencia y responsabilidad, v) austeridad. Todos estos principios son orientadores y también pueden tenerse en cuenta a efectos de interpretación y sanción. Además, las disposiciones pertinentes de la Ley 19/2013, sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, se aplican en este ámbito concreto, especialmente en materia de principios de buen gobierno (transparencia, dedicación al servicio público, imparcialidad, diligencia debida, confidencialidad, prevención de conflictos de intereses, etc.).

52. El EEG fue informado de que el Código de 2005 (derogado) era completo y detallado, pero pasó casi desapercibido, no tenía verdadera fuerza y terminó siendo aparcado. Así pues, para las autoridades españolas, la consagración de los principios y disposiciones del antiguo Código de 2005 en la Ley 3/2015 y la Ley 19/2013 constituye un avance para pasar de normas ambiciosas a normas de conducta aplicables y efectivas. La Oficina de Conflictos de Intereses es responsable de garantizar el cumplimiento de las normas establecidas por los textos legislativos clave antes mencionados. Cuando sea necesario, podrán elaborarse directrices e instrucciones administrativas relativas a cuestiones éticas.

53. Además, algunas instituciones públicas han adoptado sus propios códigos de conducta, por ejemplo, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, etc. Por otra parte, varias Comunidades Autónomas han desarrollado sus propios códigos para el personal con altas funciones ejecutivas en sus respectivos niveles de gobierno. El modelo del País Vasco fue citado por representantes no gubernamentales como especialmente innovador en este ámbito: no solo se ha adoptado un código de conducta, sino que también se ha dotado de una Comisión de Ética Pública que supervisa su aplicación. Este último órgano tiene una composición mixta que reúne a dos miembros del Gobierno vasco y dos profesionales de reconocido prestigio en materia de ética e integridad, que pueden proceder del sector público o privado. En opinión del EEG, se trata de una buena práctica que podría servir de inspiración, según proceda, a nivel central.

54. El hecho de que el nivel central carezca actualmente de un código independiente (separado y más fácil de utilizar que las disposiciones éticas incluidas en la Ley 3/2015 y en la Ley 19/2013) es, en opinión del EEG, una oportunidad perdida. Si bien el EEG entiende que las disposiciones del Código de 2005 se han incorporado a la Ley 3/2015 y a la Ley 19/2013, el EEG tiene dudas de que su inserción en la ley facilite lo que debería ser una característica esencial de un código ético, es decir, su naturaleza viva. Del mismo modo, el EEG considera que, una vez que se adopte el código, deben desarrollarse medidas más específicas para su

promoción e internalización. **El GRECO recomienda: i) que se adopte y haga fácilmente accesible al público un código de conducta para el personal con altas funciones ejecutivas, y ii) que se complemente con medidas prácticas para su aplicación, incluyendo directrices escritas, asesoramiento confidencial y una formación específica.**

Sensibilización

55. La Oficina de Conflictos de Intereses tiene por misión mantener a los altos cargos al tanto de sus obligaciones en materia de integridad, tan pronto sean nombrados, durante y cuando cesen en el cargo público, y pueden organizar eventos de sensibilización y formación a tal efecto. En particular, cuando los altos cargos toman posesión, reciben un documento en el que se describen sus obligaciones y lo que se espera de ellos. En el Instituto Nacional de Administración Pública se han celebrado algunos seminarios, cursos y conferencias sobre conflictos de intereses para altos cargos, pero no se han realizado de manera sistemática y no hay obligación de asistir. Además, el EEG se refiere a las obligaciones de transparencia de los altos cargos derivadas de la Ley 3/2015, así como de la Ley 19/2013, y a las reticencias que aún existen en este ámbito (véase también el apartado 67), que exigen, en consecuencia, una formación específica, como se ha recomendado anteriormente (recomendación iii, apartado 54). La formación recomendada debe centrarse específicamente en cuestiones relacionadas con la ética y la transparencia a las que el personal con altas funciones ejecutivas deba enfrentarse durante el ejercicio de su mandato (por ejemplo, la recepción de obsequios y otras ventajas, los contactos con terceros, las posibilidades de abstención con respecto a situaciones de conflicto de intereses específicas, el uso indebido de información privilegiada, el cargo y los contactos); la formación debe tener un enfoque práctico con una perspectiva de prevención de la corrupción y debe ofrecerse no solo al inicio del mandato, sino también tan a menudo como sea necesario.

56. La Oficina se encarga también de tareas de asesoramiento *ad hoc* cuando los altos cargos así lo requieran. El EEG fue informado de que la mayor parte de las comunicaciones se realizan por teléfono o por correo electrónico y, en general, al abandonar el cargo público; se refieren principalmente a las incompatibilidades y a las limitaciones para el ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese. No existe un registro sistemático de preguntas sobre conflictos de intereses o conductas éticas, lo que a su vez hace difícil emitir algún tipo de documento de orientación o preguntas frecuentes que ayuden a abordar los dilemas éticos recurrentes compartidos por el personal con altas funciones ejecutivas. Se está preparando una sección de preguntas frecuentes sobre la declaración de bienes y la Oficina está trabajando actualmente en otro documento que ofrece orientación sobre cuestiones relacionadas con la integridad. El EEG considera que se trata de un cambio positivo que debe ser impulsado de modo que se materialice efectivamente en la práctica.

Transparencia y supervisión de las actividades ejecutivas del Gobierno central

Acceso a la información

57. La Ley 19/2013 introduce normas relativas, entre otras cosas, a la publicación de contratos públicos, el buen gobierno, el acceso a la información, el desarrollo de páginas web de las Administraciones Públicas, etc. Al mismo tiempo, incorpora los principios de transparencia de las actuaciones de la Administración Pública, publicidad proactiva y divulgación de la información. España es miembro de la Alianza de Gobierno Abierto desde

2011 y actualmente está ejecutando su tercer plan de acción para el período 2017-2019 (en la actualidad se está elaborando un cuarto plan). Además, el EEG ha sido informado de que España tiene previsto adherirse al Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales (CETS n.º 205). El EEG anima a las autoridades a que lo hagan a su debido tiempo.

58. El EEG fue informado de que la Ley 19/2013 sobre el derecho de información es de muy reciente aprobación en España y que evolucionando gradualmente una cultura adecuada de transparencia. Los ciudadanos todavía tienen que familiarizarse con el nuevo marco legislativo y las oportunidades que brinda para acceder a la información administrativa; la última encuesta sobre este asunto reveló que solo el 47,3 % de los encuestados conocía la existencia de la Ley 19/2013¹⁹. Esto también se aplica a los datos que ya están a disposición del público en el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, pero que todavía no son bien conocidos por los ciudadanos. La Administración Pública también podría adoptar medidas adicionales para facilitar la aplicación de la ley.

59. Aunque los procedimientos para formular solicitudes están perfeccionándose progresivamente (por ejemplo, con arreglo a los cambios recientes, ya no es necesario que los ciudadanos dispongan de un certificado electrónico para la presentación de solicitudes en línea), el EEG fue informado sobre el terreno de que sería conveniente introducir mejoras adicionales en este ámbito. Por ejemplo, las solicitudes anónimas no son posibles en la actualidad. La prensa también indicó que tenía que ser muy precisa a la hora de formular una solicitud; si el encabezamiento (título) del caso no era totalmente correcto, podría denegarse el acceso con facilidad. Aún deben desarrollarse procedimientos adicionales en relación con las solicitudes de información recibidas por correo electrónico, a saber, sobre su registro y su tratamiento eficaz. Por último, la divulgación efectiva es tardía. La Ley 19/2013 prevé el plazo de un mes para responder a las solicitudes de información, que en opinión del EEG es largo y debe acortarse considerablemente. **El GRECO recomienda i) seguir avanzando en la aplicación de la Ley 19/2013, en particular facilitando los procedimientos de solicitud de información, estableciendo un plazo razonable para responder a estas solicitudes e introduciendo requisitos adecuados para el registro y el tratamiento de la información pública facilitada en formato electrónico, y ii) sensibilizar al público en general sobre su derecho a acceder a la información.**

60. En cuanto a la transparencia del funcionamiento del Gobierno y a las decisiones y actividades del personal con altas funciones ejecutivas, la situación va evolucionando. La Ley 50/1997 establece que las deliberaciones internas del Consejo de Ministros son secretas (artículo 5 de la Ley 50/1997), pero las actas incluyendo información sobre la fecha y el lugar de la reunión, la lista de los participantes, los acuerdos adoptados y los informes presentados deben realizarse por escrito (artículo 18 de la Ley 50/1997). Lo anterior, sin perjuicio de la publicación del resumen y del derecho de acceso de los ciudadanos con arreglo a la Ley 19/2013. Las actas de dichas reuniones se han facilitado en varias ocasiones a personas que lo solicitaron. Del mismo modo, cada viernes, tras la reunión del Consejo de Ministros, el portavoz del Gobierno celebra una rueda de prensa para comentar las decisiones más importantes y responder las preguntas de los medios de comunicación. Se dijo al EEG que, aunque nunca se había solicitado información sobre el contenido de las reuniones

¹⁹Véase el [Informe de actividad 2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#).

preparatorias del Consejo, las autoridades no veían, en principio, ninguna objeción para su divulgación.

61. En cuanto a la publicidad activa (es decir, la información que debe facilitarse sin necesidad de una petición específica), en 2014 se puso en marcha un [Portal de Transparencia](#) como punto clave de acceso y difusión de datos públicos. En particular, la información se divide en: i) institucional (organizaciones, estructuras, ministerios, funciones, etc.); normativa (proyectos de ley); III) económica (contratos públicos). El EEG considera que el Portal de Transparencia es una iniciativa loable y entiende que mantenerlo actualizado puede resultar bastante laborioso. Durante la visita in situ, los representantes de la sociedad civil coincidieron en que este es un reto en muchos de los ámbitos actualmente cubiertos por el sitio web, y la práctica en relación con el tipo de información cargada y su aceptación varía en los ministerios y en otras instituciones públicas (por ejemplo, empresas públicas, agencias reguladoras). El EEG considera importante que, al mantener el portal de transparencia actualizado, se preste atención a la racionalización de su contenido.

62. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en lo sucesivo, «el Consejo») es responsable de supervisar la aplicación del acceso a la información y a las normas de transparencia. Más concretamente, la Ley establece que se le concede autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus funciones, entre las que se cuentan, entre otras: adoptar recomendaciones (no vinculantes) para facilitar la aplicación de la Ley 19/2013 sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno; asesoramiento en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno; el desarrollo de capacidades, la formación y el fomento de la recopilación y el intercambio de buenas prácticas; y, por último, la evaluación de la aplicación de la ley. Con este fin, el Consejo debe presentar un informe anual ante el Parlamento. Tras la adopción de la Ley 3/2015, prácticamente todas las funciones del Consejo relacionadas con el buen gobierno están ahora en manos de la Oficina de Conflictos de Intereses.

63. El Consejo está compuesto por un Presidente y una Comisión. El Presidente es nombrado por un mandato no renovable de cinco años, propuesto por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y ratificado por mayoría absoluta en el Congreso de los Diputados. La Comisión está integrada por el Presidente, un diputado, un senador y representantes del Tribunal de Cuentas, la Oficina del Defensor del Pueblo, la Agencia Española de Protección de Datos, la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. En el momento de la visita in situ, el cargo de Presidente estaba vacante desde 2017.

64. El Consejo cuenta con una plantilla de 23 personas. Se dijo al EEG que los recursos del Consejo eran muy escasos, tanto más cuanto su carga de trabajo es cada vez mayor: en 2018, las reclamaciones fueron un 50 % superiores al año anterior (de 572 en 2017 a 725 en 2018). En 2018 se produjo una reducción del 22 % en el presupuesto del Consejo. Un reciente [informe del Tribunal de Cuentas](#), adoptado tras la visita in situ del 18 de marzo de 2019, señala estos problemas que, entre otras cosas, afectan también a la información financiera y a las obligaciones de planificación de actividades del Consejo.

65. Cabe señalar que el Consejo no solo es responsable de las reclamaciones de los ciudadanos contra la Administración central, sino que también se ocupa de las dirigidas contra

algunas Administraciones autonómicas (Asturias, Cantabria, La Rioja, Extremadura, Castilla-La Mancha, Madrid, Ceuta y Melilla).

66. Además, se enfrenta a los recursos contencioso-administrativos presentados por la Administración Pública contra las decisiones del Consejo²⁰. Dado que los organismos de la Administración Pública están representados por abogados del estado, el Consejo ha tenido que pagar los honorarios de abogados privados para defender sus asuntos, lo que añade una carga financiera adicional a sus ya escasos recursos (hasta la fecha el coste de contratar a abogados privados asciende a 287.000 EUR²¹). El EEG considera muy lamentable la reticencia a la divulgación por parte de los organismos públicos (en particular, las empresas/entidades públicas²²).

67. El EEG tuvo conocimiento de que la mayor parte de las denegaciones de las peticiones por parte de la Administración Pública se basan en motivos de protección de datos, seguridad o privacidad, que a veces se entienden en términos generales. El EEG considera que esta reticencia no presagia nada bueno para la cultura general de transparencia en la gobernanza en la que España se ha embarcado. También es problemático desde el punto de vista del papel que desempeña el público en la prevención y la detección de la corrupción. Ahora es el momento para que todas las autoridades públicas pasen de un enfoque de cumplimiento legalista en la presentación de información, a un compromiso de divulgación y apertura real respecto de las decisiones y las actuaciones públicas. Con respecto a los altos cargos, la mayoría de las reclamaciones se refieren a la no divulgación de agendas, regalos, gastos de viaje y salarios.

68. En este contexto, el EEG solo puede elogiar los esfuerzos realizados por el Consejo desde su creación para aumentar la transparencia en el sector público; el enfoque proactivo del trabajo fue reconocido por todos los representantes de la sociedad civil entrevistados por el EEG. Las recomendaciones del Consejo contribuyen en gran medida, no solo a aclarar, sino también a seguir desarrollando las disposiciones legales. Las decisiones de los tribunales han respaldado sistemáticamente las resoluciones del Consejo, estableciendo el equilibrio adecuado entre el derecho a la intimidad (por ejemplo, en relación con la información sobre los sueldos de los altos cargos, sus respectivas agendas, etc.) y el derecho de los ciudadanos a la información. Las recomendaciones del Consejo no son, sin embargo, vinculantes. Además, el Consejo no tiene facultades sancionadoras; debido a ello, a veces los organismos públicos ni siquiera recurren ante los tribunales, sino que simplemente ignoran la voz del Consejo.

69. Es evidente para el EEG que la independencia presupuestaria y en materia de composición del Consejo necesita reforzarse sustancialmente. La participación en el Consejo de entidades sujetas a la Ley 19/2013 puede suscitar conflictos de intereses. Algunos de los interlocutores entrevistados reflexionaron sobre el valor añadido de la participación de representantes de la sociedad civil en los trabajos del Consejo, como se ha hecho en otros países. Asimismo, ha resultado (y resulta) difícil nombrar a todos los miembros del Consejo,

²⁰ Una vez que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno emite una decisión para que una Administración Pública difunda información, la Administración en cuestión tiene dos opciones, ya sea facilitar la información solicitada, o bien impugnar la decisión del Consejo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

²¹ [Los pleitos del Gobierno contra la transparencia, El País, 3 de marzo de 2019](#)

²² Véase, por ejemplo, el caso de las denegaciones de acceso a la información por parte de RTVE:

https://elpais.com/politica/2019/02/14/actualidad/1550161328_836426.html

<https://www.elmundo.es/economia/empresas/2019/03/19/5c8fffe7fc6c831c358b469e.html>

con vacantes que se alargan en el tiempo - este problema se ha agudizado especialmente por lo que respecta a su presidencia, que ya ha estado vacante durante un año y medio. Los recursos humanos del Consejo son claramente insuficientes, como también ha señalado el Tribunal de Cuentas recientemente. Por otra parte, con el fin de dar un efecto significativo al derecho de acceso de las personas a los documentos administrativos y evitar abusos en los litigios contencioso administrativos que pueden retrasar las solicitudes de información durante años, es preciso reforzar las competencias del Consejo. En este contexto, podría estudiarse la posibilidad de que el Consejo pudiera ordenar a un órgano administrativo que facilite el acceso a la información solicitada. **El GRECO recomienda que se proporcione al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la independencia, la autoridad y los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de supervisión de manera eficaz.**

Transparencia del proceso legislativo

70. La Ley 50/1997 establece el procedimiento para la elaboración de los proyectos de ley. Se han hecho esfuerzos importantes para mejorar la apertura del proceso legislativo con vistas a legislar mejor, en particular estableciendo canales de consulta previa, así como el seguimiento a posteriori de la aplicación de las leyes y reglamentos recientemente adoptados. Es necesario que el Plan Anual Normativo con las iniciativas legales o reglamentarias se publique en el Portal de la Transparencia. La Ley 50/1997, que establece el procedimiento para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de real decreto legislativo y normas reglamentarias, se modificó en 2015 para introducir una nueva fase preliminar de consulta pública. Esta consulta, que en ningún caso será inferior a 15 días, se publica a través de los portales web de los departamentos ministeriales, antes de la elaboración del texto.

71. Por otra parte, además de los informes, dictámenes y aprobaciones que se consideren oportunos para garantizar su pertinencia y legalidad, una vez elaborado, si el proyecto de ley afecta a los derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, éstos deben ser oídos en un plazo razonable, nunca inferior a 15 días hábiles, directamente o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley. También se consulta a los sectores a través de organismos oficialmente organizados sobre algunas regulaciones. Una memoria del análisis de impacto normativo, que está a disposición del público en el Portal de la Transparencia, resumirá el resultado de las consultas y su reflexión sobre el texto y evaluará las repercusiones sobre la economía, el presupuesto, las cargas administrativas, el género, la infancia y la adolescencia y la familia (y otras que puedan ser pertinentes, como las sociales, medioambientales o de igualdad de oportunidades y la accesibilidad universal para las personas con discapacidad) en todos los proyectos legislativos gubernamentales.

72. La Constitución faculta al Gobierno para seguir un procedimiento legislativo propio para dictar decretos-leyes en caso de extraordinaria y urgente necesidad. Los decretos-leyes no pueden afectar a las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al derecho electoral general. En un plazo de 30 días deben ser convalidados por el Congreso de los Diputados (artículo 86 de la Constitución).

73. En 2017 se creó un nuevo organismo de supervisión, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que inició sus actividades en 2018. El EEG se mostró positivamente impresionado por el papel proactivo desempeñado por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y en el nivel de experiencia y compromiso de su personal. El EEG confía en que, con el paquete

legislativo recientemente aprobado, los procedimientos legislativos se desarrollen eficazmente con mayor apertura y participación no solo en teoría (por Ley), sino también en la práctica.

Terceros y grupos de interés

74. No existen normas que regulen los contactos del personal con altas funciones ejecutivas con terceros y grupos de interés. Tampoco existen requisitos de información o divulgación aplicables a quienes tratan de influir en las acciones y las políticas del Gobierno. El proyecto de Ley contra la Corrupción y de protección de denunciantes contiene disposiciones específicas sobre los grupos de interés, incluida la creación de un registro de grupos de interés. Aunque la necesidad de abordar esta cuestión está respaldada por un amplio consenso entre los partidos, las distintas sensibilidades políticas tienen puntos de vista diferentes sobre la amplitud exacta y la profundidad de la regulación requerida.

75. Las agendas gubernamentales no están explícitamente cubiertas por los requisitos de acceso a la información; sin embargo, debido a las reiteradas denuncias de los ciudadanos de que el personal con altas funciones ejecutivas rechazaba el acceso a sus agendas, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha emitido una recomendación específica²³ para garantizar que se hagan públicas e incluyan algunos elementos preestablecidos (visitas oficiales, actos institucionales, recepciones, comidas oficiales, actos sociales y de protocolo, visitas oficiales, audiencias con entidades públicas, ruedas de prensa, reuniones con grupos de interés y terceros, etc.). En la actualidad, las agendas disponibles en línea no abarcan todos estos puntos, sino que se refieren a los actos ceremoniales del Presidente/ministros, que pueden ser de interés para la prensa, pero siguen sin cumplir los requisitos establecidos por el Consejo.

76. El EEG fue además informado de que un sistema de registro electrónico de «quién se reunió con quién y sobre qué» estaba siendo considerado en España; se trata de un avance positivo que debe perseguirse con eficacia y cristalizar en la práctica. **El GRECO recomienda: i) adoptar normas sobre la manera en que el personal con altas funciones ejecutivas entabla contacto con grupos de interés y otros terceros que tratan de influir en el trabajo legislativo o de otro tipo del Gobierno; y ii) que se divulgue información suficiente sobre la finalidad de dichos contactos, como la identidad de la/s persona/s con las que se han mantenido reuniones (o de aquellas en cuyo nombre se han celebrado) y los temas concretos tratados.**

Mecanismos de control

77. El Parlamento tiene, entre otras funciones, la de controlar las acciones del Gobierno. Para ello dispone de varios instrumentos; la mayoría de ellos se recogen en la Constitución y posteriormente se regulan de forma detallada en los Reglamentos de cada Cámara. Los instrumentos ordinarios de supervisión y control son las preguntas orales y escritas, las interpelaciones (de los grupos parlamentarios) y las comparencias de los miembros del Gobierno. Algunos exigen una explicación o información del Gobierno. Son diferentes en el sentido de que las preguntas pueden formularse sobre cualquier asunto que le incumba a este último, mientras que las interpelaciones, que se suponen están reservadas para temas de interés general, afectan a la actuación del poder ejecutivo en asuntos de política general, tanto del Gobierno como de cualquier departamento ministerial. En consonancia con su amplio

²³ [Recomendación 1/2017 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre las agendas de los responsables públicos](#)

ámbito de aplicación, las interpelaciones deben formularse durante las sesiones plenarios, mientras que las preguntas pueden recibir respuesta gubernamental no solo de este modo, sino también en las comisiones, o por escrito y son posteriormente publicadas en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados.

78. Existen también dos mecanismos extraordinarios: las mociones de censura y las cuestiones de confianza. La aprobación de una moción de censura o la denegación de la confianza son instrumentos con los que el Congreso de los Diputados puede provocar la caída del Gobierno. En ambos casos, evidencian una ruptura de la relación de confianza que debe existir entre el Gobierno y el Parlamento. La moción de censura es positiva, ya que debe incluir la propuesta de un candidato a Presidente. Debe presentarse al menos por una décima parte de los miembros del Congreso y, para su aprobación, se necesita mayoría absoluta²⁴. Por lo que se refiere a las cuestiones de confianza, solo el Presidente, tras la previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantearlas. Su objetivo es confirmar el apoyo del Congreso de los Diputados y debe estar relacionada con el programa político del Gobierno o con una declaración política general. Solo es necesaria una mayoría simple; en caso de que no se alcance este quórum, el Gobierno deberá presentar su dimisión.

79. Algunos mecanismos adicionales también se consideran a veces parte del arsenal de supervisión y control del Congreso de los Diputados sobre el Gobierno, por ejemplo, comparecencias parlamentarias, mociones y resoluciones o propuestas de nombramiento de altos cargos. Sin embargo, no son mecanismos de control *stricto sensu*, ya que solo podrían servir para que el Parlamento sea informado sobre cualquier cuestión política o técnica.

80. Las acciones y decisiones del Gobierno, en su conjunto, así como de cada ministro, son recurribles de acuerdo con el Derecho administrativo y, en última instancia, ante el Tribunal Constitucional (recursos para la protección individual de los derechos fundamentales). Los ministros son responsables, tanto civil como penalmente - de forma individual, conjunta y solidaria, de sus decisiones (véase también el apartado 118 en relación con la responsabilidad ministerial en materia penal).

81. El Gobierno también está sujeto al control financiero y económico del Tribunal de Cuentas. Más concretamente, el Tribunal de Cuentas es el organismo de auditoría externa de las cuentas y la gestión económica del sector público. Sin perjuicio de su función jurisdiccional, se centra en la persecución de la responsabilidad contable contraída por quienes son responsables de la gestión de fondos públicos. Esta última función es revisable ante el Tribunal Supremo. El Tribunal de Cuentas es también responsable del control de la financiación política. El Tribunal depende del Parlamento y le presenta un informe anual en el que codifica las violaciones, abusos o prácticas irregulares, indicando la responsabilidad en que se incurre y las acciones que deben realizarse para subsanarlas. A este respecto, puede formular recomendaciones (no vinculantes) de mejora, cuando sea necesario.

82. Por otra parte, la Intervención General de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda, se encarga de verificar — a través de la supervisión previa de la legalidad, el control financiero continuo, las auditorías públicas y el control financiero de las subvenciones — que la actividad económica y financiera del sector público estatal respeta los

²⁴ Entre el 31 de mayo y el 1 de junio de 2018 se puso en marcha una moción de censura. La moción tuvo éxito y dio lugar a un cambio de Gobierno. Se trata de la cuarta, presentada desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, y la primera con éxito.

principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. El control interno se realiza por los servicios generales de inspección de los departamentos ministeriales.

83. El Defensor del Pueblo supervisa la actividad de las Administraciones Públicas, incluido el personal con altas funciones ejecutivas. La finalidad de las investigaciones del Defensor del Pueblo, iniciadas de oficio o a petición de parte, es determinar si los actos y decisiones de las personas que desempeñan funciones en la Administración Pública cumplen los principios rectores de la Administración.

Conflictos de intereses

84. La Ley 3/2015 es el principal instrumento legislativo que regula la prevención de los conflictos de intereses de los altos cargos. Establece que estos profesionales se enfrentan a un conflicto de intereses cuando la decisión que se adopta puede afectar a sus intereses personales, de carácter financiero o profesional, porque será beneficiosa o perjudicial para dichos intereses. Los intereses personales se refieren a intereses propios, intereses familiares, personas con las que el personal con altas funciones ejecutivas tiene litigios pendientes o son amigos íntimos o enemigos manifiestos, personas jurídicas o entidades privadas a las que hayan estado vinculados los altos cargos por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos últimos años anteriores al nombramiento, y aquellas entidades jurídicas o privadas con las que el cónyuge o parientes próximos estén vinculados por una relación laboral o profesional de cualquier tipo, siempre que implique el ejercicio de funciones de dirección, asesoramiento o administración (artículo 11 de la Ley 3/2015).

85. La ley establece el denominado «sistema de alerta temprana» que es, de hecho, una obligación de abstención o de retirada rutinaria de las responsabilidades públicas cuando el personal con altas funciones ejecutivas se da cuenta de que, el participar en una reunión o tomar una decisión, los colocaría en una situación de conflicto (artículo 12 de la Ley 3/2015). Esta obligación debe interpretarse junto con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que establece la obligación de las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones de abstenerse en los asuntos en que tengan un interés privado (artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015). Todos los casos de abstención deberán comunicarse por escrito, en el plazo de un mes, a la Oficina de Conflictos de Intereses para su inclusión en el Registro de Actividades.

Notificaciones de abstención recibidas por la Oficina de Conflictos de Intereses (2015-2019)

Año	Abstenciones
2015	30
2016	65
2017	80
2018	67
TOTAL	242

Prohibición o restricción de determinadas actividades

Incompatibilidades, actividades externas e intereses económicos

86. Los altos cargos tienen incompatibilidad absoluta con cualquier otro puesto, público o privado, por cuenta propia o ajena, por lo que no pueden recibir cualquier otra remuneración (artículo 13 de la Ley 3/2015).

87. No obstante, se aplican excepciones a dicho principio: en particular, los altos cargos están autorizados para ocupar los primeros puestos en los partidos políticos, ejercer una dirección no remunerada o formar parte del consejo de administración de una empresa pública cuando la finalidad de la empresa tenga relación con las responsabilidades del puesto público que ocupa, o participar como miembros de delegaciones del servicio exterior. Asimismo, los miembros del Gobierno y los secretarios de Estado pueden ser miembros del Parlamento, con derecho a participar y a votar en los debates parlamentarios (artículo 13 de la Ley 3/2015).

88. Por último, por lo que se refiere a las actividades privadas (y en la medida en que estas no afectan a la necesaria neutralidad de un servidor público), los altos cargos pueden administrar su patrimonio personal o familiar, participar en ONGs, organizaciones caritativas y fundaciones, siempre que no reciban ningún tipo de remuneración (artículo 13 de la Ley 3/2015).

89. El EEG señala que la Ley 3/2015 establece determinadas excepciones al principio de prohibición de actividades externas. Sin embargo, estas normas también deben considerarse en el contexto de la necesaria neutralidad de los altos cargos y su obligación de declarar los intereses económicos y las situaciones ad-hoc de conflictos de intereses, así como de abstenerse si se producen conflictos de intereses.

Contratos con las autoridades estatales

90. Los altos cargos no pueden poseer, personalmente o a través de un intermediario, directa o indirectamente, más del 10 % del capital social de las empresas que tienen contratos concertados o celebrados de cualquier tipo con el sector público, o que reciban subvenciones o donaciones del sector público (artículo 14 de la Ley 3/2015).

91. Si una persona es nombrada alto cargo y posee más del 10 % del capital social de las empresas en las circunstancias mencionadas anteriormente, debe desvincularse mediante la venta o transferencia de la gestión del capital social en un período de tres meses. La Oficina de Conflictos de Intereses será informada y emitirá un dictamen favorable antes de la venta o transferencia (artículo 14 de la Ley 3/2015).

92. Si el valor total supera los 100.000 euros, el alto cargo debe contratar una empresa autorizada a prestar servicios de inversión para la gestión y administración de acciones y obligaciones negociables convertibles en mercados regulados o en sistemas multilaterales de negociación. Lo mismo se aplica a los productos derivados de los anteriores, así como a las acciones de las sociedades que hayan anunciado su decisión de solicitar la admisión para la negociación de acciones en organismos de inversión colectiva. El alto cargo debe entregar copias de los contratos firmados a la Oficina de Conflictos de Intereses para su inclusión en el

correspondiente Registro, así como a la Comisión Nacional del Mercado de Valores (artículo 18 de la Ley 3/2015).

Regalos

93. La Ley 19/2013 establece que cualquier regalo, beneficio o servicio en condiciones favorables debe rechazarse (más allá de los límites normales de la cortesía o las convenciones sociales) si ponen en peligro el principio de imparcialidad del servicio público. En el caso de regalos valiosos, estos pasarán a ser propiedad del Estado (artículo 26, apartado 6 de la Ley 19/2013). El EEG fue informado de que regalos de aproximadamente 25-30 € serían aceptables; lo que sería fruto más del sentido común y de la práctica, que de exigencias escritas. El EEG considera importante adoptar criterios más formales sobre regalos, por ejemplo, estableciendo umbrales máximos y obligaciones de notificación, devolución, registro y divulgación. El código de conducta recomendado debe incluir normas específicas a este respecto (recomendación iii), apartado 54.

Uso indebido de los recursos públicos

94. El uso indebido de recursos públicos constituye un delito de malversación (artículos 432 a 435, Código Penal) y también es sancionable con arreglo al Derecho administrativo, ya que los altos cargos tienen la obligación de gestionar, proteger y conservar adecuadamente los recursos públicos (artículo 26 de la Ley 19/2013).

Uso indebido de la información confidencial

95. La divulgación de información confidencial que pueda obtener el alto cargo debido a su puesto es sancionada por el Derecho penal (artículos 428 a 431 del Código Penal) y el administrativo (artículo 26 de la Ley 19/2013).

Limitación al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese

96. La Ley 3/2015 establece un marco de referencia para el ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese, que se basa en tres elementos clave: período de enfriamiento (“cooling-off”), mecanismo de supervisión (Oficina de Conflictos de Intereses) y sanciones. En la actualidad, las limitaciones a dicho ejercicio de actividades privadas solo se imponen a los altos cargos; la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (que son las normas que se aplican a todos los demás empleados públicos) no incluye ninguna disposición en este ámbito.

97. Más concretamente, se aplica un período de “cooling-off” de dos años en el que (i) se prohíbe a los altos cargos trabajar o prestar servicios en entidades o empresas que se hayan visto afectadas por decisiones en las que hayan participado los altos cargos; ii) los altos cargos que trabajen en agencias reguladoras no pueden trabajar en entidades del sector privado que sean supervisadas por las anteriores; iii) también está prohibido que los altos cargos formalicen contratos de asistencia técnica, directamente o a través de empresas en las que posean más del 10 % del capital social, con la Administración Pública. Los altos cargos no infringirán ninguna de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese cuando vuelvan a la empresa privada en la que trabajaban antes de su nombramiento, siempre que la actividad que vayan a realizar en el sector privado no guarde relación directa

con las competencias de su cargo anterior, o cuando no puedan tomar decisiones relacionadas con dicho puesto (artículo 15 de la Ley 3/2015).

98. Durante el período de “cooling-off”, los altos cargos deben solicitar la aprobación de la Oficina de Conflictos de Intereses antes de aceptar cualquier puesto. La Oficina comunicará la decisión a la parte interesada, que podrá responder y facilitar información adicional para su examen. Además, tienen la posibilidad de recurrir si no están conformes. La decisión final de aprobación adoptada por la Oficina se comunica al antiguo alto cargo y se publica en el Portal de Transparencia. La Oficina publica una lista de las autorizaciones concedidas.

99. Las infracciones de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese son punibles con la pérdida de indemnizaciones por cese, la obligación de devolver las cantidades percibidas, la prohibición de ocupar puestos públicos de cinco a diez años y una declaración del incumplimiento de la ley publicada en el Boletín Oficial del Estado (artículo 26 de la Ley 3/2015). Se impusieron dos sanciones en 2013 y 2016 (con arreglo al régimen legislativo anterior) en este ámbito; incluyeron la inhabilitación (de cinco a siete años) y la publicación de una declaración de incumplimiento en el Boletín Oficial del Estado. De momento no se han impuesto sanciones por incumplimiento de las limitaciones al ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese con base en la Ley 3/2015.

100. El EEG considera que, si bien la arquitectura de los estándares sobre puertas giratorias está razonablemente desarrollada sobre el papel (y más articulada que la media del GRECO²⁵), lo que mina la credibilidad del sistema es su funcionamiento. Las autoridades subrayaron que se han producido algunas mejoras en los últimos años con la adopción de nueva legislación en este ámbito. La Oficina de Conflictos de Intereses indicó que ahora puede adoptar una función de control más proactiva: solicita información a la Seguridad Social para identificar las actividades privadas no declaradas llevadas a cabo por los altos cargos anteriores durante el período de “cooling-off” de dos años. Si la Oficina detecta una posible incompatibilidad, puede actuar de oficio. Sin embargo, resultó evidente para el EEG que ésta es una de las áreas más problemáticas relacionadas con los conflictos de intereses del personal con altas funciones ejecutivas a los ojos de los ciudadanos. Desde 2006, la Oficina de Conflictos de Intereses ha emitido 525 autorizaciones posteriores para la reincorporación al sector privado (algunos altos cargos solicitaron autorización para varios puestos simultáneos en el sector privado durante el período de reflexión) y solo ha rechazado 11 solicitudes²⁶.

101. Con un índice de autorización del 98 % en más de una década y muy pocas sanciones por el incumplimiento de los requisitos de las puertas giratorias, surgen dudas sobre si esta situación es el resultado de situaciones no incompatibles o más bien un sistema laxo de autorizaciones y la necesidad de un control más eficaz por parte del organismo de supervisión. Los medios de comunicación han revelado en varias ocasiones la existencia de una relación directa entre la actividad realizada por el alto cargo durante su mandato y las nuevas competencias adquiridas posteriormente en el sector privado, incluso durante el período de “cooling-off” ; lo mismo se puede decir de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como se debatirá más adelante en el informe (véanse los apartados 179 a 183)²⁷.

²⁵ Empleo post-público. Buenas prácticas para prevenir los conflictos de intereses. OCDE, 2010

²⁶ https://www.eldiario.es/economia/Oficina-puertas-giratorias-conflicto-intereses_0_876662862.html

²⁷ Véase, por ejemplo: <https://hayderecho.expansion.com/2019/03/21/fenomeno-puertas-giratorias-agenda-politica-ni-esta-ni-espera/>
https://elpais.com/politica/2017/04/11/actualidad/1491918937_808225.html

El Tribunal de Cuentas también ha señalado deficiencias en el tipo de control que la Oficina de Conflictos de Intereses ha llevado a cabo en el pasado a este respecto (es decir, un enfoque formalista que no ha ido más allá de la supuesta buena fe del alto cargo). Para el EEG, estos son signos preocupantes que requieren una mayor intervención; es preciso mejorar el régimen de supervisión y responsabilidad que se aplica a los empleos posteriores al cese en la Administración Pública.

102. Además, a medida que evoluciona la aplicación de la ley, pueden detectarse nuevos ámbitos que necesiten una regulación adicional. Para el EEG las normas son estrictas y detalladas en el papel, pero el problema es que, en el intento de examinar algunos casos específicos de manera exhaustiva, algunos otros se dejan sin atender. En consecuencia, el EEG considera conveniente revisar y adaptar algunos aspectos de la normativa sobre puertas giratorias. Por ejemplo, la cláusula de “cooling-off” solo se refiere a la inhabilitación temporal para el empleo, pero no aborda la cuestión de la abstención de la participación en determinados casos o ámbitos relacionados con las esferas de competencia del alto cargo durante el desempeño del puesto. Incluso la inhabilitación temporal para el empleo deja margen para eludir el espíritu de la ley, por ejemplo, en situaciones en las que el alto cargo puede que no esté trabajando para una empresa que se haya visto afectada por decisiones en las que ha participado, sino para un tercero en su nombre, como un grupo de interés o un bufete de abogados, en casos en los que el alto cargo no está en nómina de la empresa privada, las fundaciones de las empresas, etc. Las zonas de riesgo complementarias también pueden surgir en el futuro (por ejemplo, las puertas giratorias de ida y vuelta — restricciones para los que entran en la Administración Pública, no desde la función pública o partidos políticos, sino del sector privado). Por último, el hecho de que los asesores no estén sujetos actualmente a los requisitos de la Ley 3/2015 ni a ningún otro requisito a este respecto (el Derecho de la función pública no abarca esta cuestión) es también particularmente problemático.

103. A este respecto, se puso en conocimiento del EEG que algunos partidos políticos habían abogado por cambios legislativos específicos, como un régimen de sanciones modificado (incluida la responsabilidad penal o la imposición de sanciones pecuniarias agravadas), o para la ampliación/mejor determinación del período de “cooling-off” sobre la base del análisis de riesgos. Sin embargo, el consenso político al respecto parece muy poco factible en la actualidad. Debe buscarse un equilibrio adecuado entre el fomento de la integridad pública y el apoyo a un mercado laboral flexible. **El GRECO recomienda que la legislación que rige las limitaciones al ejercicio de actividades privadas posteriores al cese sea revisada por parte de un organismo independiente y que se refuerce en lo que se considere necesario.** Para aplicar esta recomendación deben tenerse en cuenta las distintas consideraciones expuestas en los apartados 100 a 102. Además, cabe señalar que la aplicación efectiva de la recomendación ix (apartado 117), es decir, sobre el fortalecimiento de la Oficina de Conflictos de Intereses, también aportará beneficios en este ámbito.

104. Por otra parte, también se dijo al EEG que, debido a los numerosos escándalos que se han revelado al público en los últimos años, la imagen de la clase política en España se había visto profundamente empañada, y que resultaba más difícil para antiguos políticos ser contratados por el sector privado, debido a los riesgos que conllevaría para la reputación de la empresa contratante.

Declaración de activos, ingresos, pasivos e intereses

105. El personal con altas funciones ejecutivas debe presentar dos tipos de declaraciones:
- (i) Declaración de actividades (artículo 16 de la Ley 3/2015): una declaración de las actividades realizadas, personalmente o a través de un intermediario, en los dos años anteriores al nombramiento, así como las actividades que tienen previsto realizar después del cese en sus funciones. Disponen de un plazo de tres meses para facilitar esta información a partir del día en que asuman o dejen el cargo público, y deben informar posteriormente cada vez que se produzcan cambios. Deben presentar una copia de sus dos últimas declaraciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas.
 - (ii) Declaración de bienes y derechos patrimoniales (artículo 17 de la Ley 3/2015): deberán presentar, en un plazo de tres meses a partir del día de su nombramiento, una copia de su declaración del impuesto sobre el patrimonio. Cada año deben presentar una copia de su impuesto sobre la renta de las personas físicas, junto con una certificación de estar al corriente de las obligaciones tributarias. Existen salvaguardias para proteger la privacidad y la seguridad de los altos cargos.

106. Las mencionadas declaraciones se presentan a la Oficina de Conflictos de Intereses y, por tanto, se custodian en un Registro de Actividades de Altos Cargos y un Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos, respectivamente. El EEG considera que el plazo de tres meses para la presentación de formularios de declaración es largo; es un tema que merece revisión. La Oficina de Conflictos de Intereses se encarga de gestionar los registros, así como de la custodia, seguridad e integridad de los datos y documentos que contienen. El Registro de Actividades es público, previa solicitud. El Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de Altos Cargos tiene carácter confidencial, pero la ley prevé la publicación del contenido de las declaraciones de estas personas en el Boletín Oficial del Estado. La publicación de las declaraciones de activos y pasivos de los altos cargos tuvo que esperar hasta el 29 de septiembre de 2018²⁸; se trataba de un documento pdf. Se informó al EEG de que la Oficina de Conflictos de Intereses estaba avanzando hacia bases de datos automatizadas; mientras lo hace, es aconsejable que los formatos electrónicos de información financiera también estén disponibles al público para facilitar su comparabilidad y utilidad con el fin de prevenir la corrupción.

107. Además, la información notificada se presenta en forma resumida y agregada, que básicamente se refiere a la suma total de i) los activos (bienes inmuebles, otros activos) y ii) los pasivos. Los formularios no contienen información detallada sobre dichas cantidades. El EEG considera que puede hacerse mucho más para garantizar que se ponga a disposición del público la información significativa desglosada. En general, se reconoce que, en comparación con otras categorías de servidores públicos, los representantes políticos deberían estar sujetos a normas más estrictas de responsabilidad y transparencia y podrían esperar menos privacidad. Debe alcanzarse un equilibrio razonable entre los intereses de la divulgación pública y los requisitos en materia de protección de datos; el EEG llegó a la conclusión de que, en España, lo segundo primaba sobre lo primero. Por último, mientras que la anterior normativa preveía la declaración voluntaria de ingresos y activos de los cónyuges (esto sigue siendo un requisito con respecto al personal con altas funciones ejecutivas que trabaja en el

²⁸ La última publicación de los activos y pasivos de altos cargos está disponible en la siguiente dirección: <https://www.boe.es/boe/dias/2018/09/29/pdfs/BOE-A-2018-13218.pdf>

Banco de España), esta posibilidad ya no está prevista en la Ley 3/2015. El GRECO recomienda: **i) ampliar el alcance de los requisitos de publicación de la información financiera para incluir información desglosada/detallada sobre activos, intereses, empleo complementario y pasivos; y ii) considerar la posibilidad de acortar los plazos de presentación y publicación de informes e incluir información sobre los cónyuges y los familiares a su cargo, entendiendo que dicha información no tendría que hacerse necesariamente pública.**

108. Una vez que el alto cargo deje el servicio público, la Oficina de Conflictos de Intereses evaluará su situación financiera y patrimonial con el fin de garantizar que no existen indicios de enriquecimiento injustificado o ilícito; la Oficina podrá dirigirse a la Agencia Tributaria para contrastar los datos. La Oficina publicará un informe (en un plazo de tres meses a partir de la salida del servicio público del alto cargo) y dicha persona tendrá la posibilidad de responder a las conclusiones de la Oficina en un plazo de 15 días. Si pudiera derivarse la existencia de delito, se daría traslado a los órganos competentes para que adoptaran las medidas necesarias (artículos 23 y 24 de la Ley 3/2015). Como se indicará más adelante en la sección relativa a la responsabilidad y mecanismos de ejecución, el aspecto más débil de la Ley 3/2015 es su régimen de control. Deben introducirse mejoras importantes al respecto.

Mecanismos de responsabilidad y cumplimiento

Mecanismos de responsabilidad no penal

109. La Oficina de Conflictos de Intereses hace un seguimiento de la aplicación de la Ley 3/2015. Se adscribe al Ministerio de Política Territorial y Función Pública y goza de una autonomía funcional reconocida legalmente. Su director y su personal no solicitarán ni seguirán instrucciones de ninguna institución pública o privada (artículo 19 de la Ley 3/2015). El Director de la Oficina es nombrado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Política Territorial y Función Pública, una vez que el candidato comparezca ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados para revisión de sus antecedentes y su formación, experiencia anterior y capacidad. La Oficina cuenta con una plantilla de 20 personas. La Oficina deberá informar al Gobierno cada seis meses sobre el cumplimiento de las obligaciones de declaración financiera, las infracciones y las sanciones impuestas; a continuación, este informe se presenta al Congreso de los Diputados y solo se publica información agregada sobre lo anterior en el Boletín Oficial del Estado. El EEG ya ha manifestado sus reparos sobre el hecho de que la publicación de información agregada sirve de poco para la supervisión pública y la lucha contra la corrupción.

Oficina de Conflictos de Intereses: competencias

- Requerir el cumplimiento de la Ley 3/2015 por parte del alto cargo.
- Gestionar el régimen de incompatibilidades.
- Llevanza del Registro de Actividades y del Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales.
- Informar al Gobierno cada seis meses sobre el cumplimiento de la Ley 3/2015.
- Detectar infracciones de la Ley 3/2015.
- Investigar casos de infracción (la Oficina puede tener acceso a los registros fiscales y de Seguridad Social).
- Instruir procedimientos de infracción mediante un procedimiento reglado. Custodiar los documentos de cumplimiento de los requisitos de idoneidad para el nombramiento y solicitar acreditaciones, según proceda.
- Autorizar actividades posteriores al cese en el cargo.

- Colaborar con otras autoridades públicas a efectos de verificación (Agencia Tributaria, Seguridad Social, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc.).

110. El órgano competente encargado de ordenar la incoación del procedimiento sancionador en el caso de altos cargos que sean miembros del Gobierno (Presidente y ministros) o de secretarios de Estado es el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Política Territorial y Función Pública; para otros altos cargos, el Ministro de Política Territorial y Función Pública. La Oficina realiza la instrucción (artículo 27 de la Ley 3/2015). Se explicó al EEG que la Oficina nunca ha encontrado ningún obstáculo político para llevar a cabo una investigación.

111. Para que sus tareas de investigación sean más eficaces, la ley establece la obligación de que otras autoridades (en particular, el Registro Mercantil, el Registro de Fundaciones y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social) cooperen con la Oficina. La cooperación con las autoridades tributarias se habilita mediante autorización expresa del alto cargo, que se ofrece en el momento de la investigación. Por último, la Oficina es el organismo que instruye procedimientos disciplinarios y que propone sanciones o autoriza el ejercicio de actividades privadas con posterioridad al cese en sus funciones.

112. Existe una serie de innovadoras sanciones para el caso de que se cometan faltas muy graves, graves o leves, que van desde la inhabilitación para ejercer un cargo público por un período de entre cinco y diez años, la publicación de la resolución que toma nota de la infracción, la pérdida de la indemnización por cese, hasta la obligación de devolver los importes recibidos y el cese en el cargo (artículos 25 y 26 de la Ley 3/2015). El plazo de prescripción es de cinco años para las faltas muy graves, tres años para las faltas graves y un año para las leves (artículo 28 de la Ley 3/2015).

**Sanciones previstas en la Ley 3/2015
reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado**

	Faltas	Sanción
Muy grave	Incompatibilidades. Declaraciones o documentos falsos. Inadecuada gestión de acciones y participaciones societarias. Falsa declaración de requisitos de idoneidad.	Destitución en el cargo público. Pérdida de compensación por cese. Obligación de devolver las compensaciones por cese percibidas. 5-10 años de inhabilitación para el ejercicio de cargo público. Publicación de la infracción en el Boletín Oficial del Estado.
Grave	Ausencia de declaración. Omisión de documentos. Reiterado incumplimiento de la obligación de abstención. Reincidencia en la comisión de faltas leves.	5-10 años de inhabilitación para el ejercicio de cargo público. Publicación de la infracción en el Boletín Oficial del Estado.
Leve	Declaración extemporánea.	Amonestación.

113. Las sanciones serán impuestas por el Consejo de Ministros en caso de infracción muy grave, o cuando la persona sancionada sea miembro del Gobierno o Secretario de Estado. En caso de infracciones graves, será el Ministerio de Política Territorial y Función Pública el que imponga las sanciones. Las infracciones leves son competencia de la Secretaría de Estado de Función Pública (artículo 27 de la Ley 3/2015). Son de aplicación las normas y garantías del

procedimiento administrativo. Si las irregularidades detectadas apuntan a un posible caso de corrupción, deberá informarse a la Abogacía General del Estado y/o a la Fiscalía General del Estado (artículo 26 de la Ley 3/2015).

Expedientes sancionadores (2007-2018)

Infracciones graves y muy graves	8
Infracciones leves	4
TOTAL SANCIONES	12
Casos en los que no se impusieron sanciones	5
TOTAL DE CASOS FINALIZADOS	17
Casos suspendidos (hasta que el Tribunal de Cuentas o el Poder Judicial resuelvan sus propios procedimientos)	4
TOTAL CASOS INICIADOS	21

Nota: Procedimientos sancionadores conforme a la Ley 5/2006 (derogada por Ley 3/2015), la Ley 19/2013 y la Ley 3/2015.

114. En 2015, el Tribunal de Cuentas destacó algunos aspectos en los que la Oficina podría mejorar su funcionamiento, y todos ellos apuntaban a la necesidad de garantizar controles cruzados efectivos y la verificación de los datos que gestiona. Aunque el citado informe del Tribunal de Cuentas abarcaba el período 2012-2014, es decir, antes de la adopción de la Ley 3/2015, las entrevistas mantenidas durante la visita de evaluación señalaron la existencia de retos similares en el funcionamiento actual de la Oficina de Conflicto de Intereses.

115. En particular, el EEG mostró su preocupación por el hecho de que la Oficina de Conflicto de Intereses, aunque dotada de autonomía funcional, sea un órgano dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y esté comprendida en su estructura jerárquica. La Oficina carece de presupuesto propio. No tiene derecho de acceso directo a los datos fiscales o tributarios (y necesita la autorización del alto cargo correspondiente). Lleva a cabo controles cruzados formales, en lugar de sustanciales. No puede imponer sanciones (se limita a proponerlas). En este contexto, las sanciones se dejan en manos de los órganos políticos (Consejo de Ministros o Ministerio de Política Territorial y Función Pública, en función de la gravedad de la infracción) lo que, *de facto*, los convierte en juez y parte a efectos de ejecución. De este modo, se debilita la eficacia y la credibilidad del régimen de responsabilidades de la Ley 3/2015. Asimismo, puede afirmarse que algunas de las sanciones previstas son leves, por ejemplo, en relación con el incumplimiento de la obligación de abstención, que solo se sanciona en caso de reincidencia.

116. Además, aunque la Oficina de Conflicto de Intereses gestiona una gran cantidad de información, parece que queda mucho por hacer en cuanto al establecimiento de procedimientos y canales para que la información sea más eficaz a efectos de prevención de la corrupción, en particular promoviendo vías para su publicidad y comparabilidad. El EEG ha tenido conocimiento de que actualmente la Oficina de Conflicto de Intereses está desarrollando herramientas electrónicas para mejorar su rendimiento en este sentido, así como para facilitar controles cruzados de la información.

117. Por otra parte, al recabar información sobre cómo se revisan y utilizan los respectivos Registros de Actividades y de Bienes, el EEG advirtió que no se utilizan de manera proactiva para asesorar a los altos cargos sobre cómo evitar posibles conflictos de intereses en sus decisiones y actividades concretas. El EEG tuvo además conocimiento de que la Oficina estaba

haciendo todo cuanto está en su mano una vez ampliado su mandato, tras la aprobación de la Ley 3/2015, con los recursos humanos disponibles. A la luz de las consideraciones expuestas, **el GRECO recomienda reforzar sustancialmente el régimen de asesoramiento, supervisión y ejecución en materia de conflictos de intereses de los altos cargos, en particular mediante el aumento de la independencia, la autonomía, las competencias y los recursos de la Oficina de Conflicto de Intereses.**

Procedimientos penales e inmunidades

118. El personal con altas funciones ejecutivas está sujeto a responsabilidad penal, contable y administrativa. Existen algunas normas específicas para los miembros del Gobierno (Presidente del Gobierno y ministros). En particular, los procedimientos contra el Presidente del Gobierno y los ministros se enjuician en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. No existe posibilidad de recurso o revisión posterior. Esto se conoce en España como «*aforamiento*». Teóricamente, esta institución está destinada a proteger a los altos cargos de ataques espurios, eximiendo al mismo tiempo a los tribunales inferiores de posibles presiones cuando se trata de personalidades destacadas y garantizando así su libertad, su autonomía y su independencia. Actualmente existe una propuesta de reforma de la Constitución para limitar el alcance de esta excepción procedimental en relación con los actos cometidos en el ejercicio de funciones oficiales. Asimismo, se está preparando la subsiguiente adaptación del sistema legal en materia de aforamiento.

119. De conformidad con el artículo 412 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Presidente del Gobierno y los ministros están dispensados de comparecer ante el Tribunal y, en su lugar, pueden declarar por escrito. La exención de comparecer ante los tribunales se extiende a los secretarios de Estado y a los subsecretarios, quienes, a su vez, pueden prestar declaración en sus despachos o en las sedes de sus respectivas instituciones. Aparte de esto, les serán de aplicación los principios ordinarios del procedimiento penal.

120. Por último, existe un procedimiento para plantear la acusación por traición o cualquier otro delito contra la seguridad del Estado que requiere el apoyo de una cuarta parte de los miembros del Congreso y la aprobación por mayoría absoluta. El Tribunal Constitucional también puede ser invitado a emitir un dictamen vinculante. La posibilidad de indulto no es aplicable a los miembros del Gobierno.

121. El EEG escuchó repetidas críticas a la institución del aforamiento. En este sentido, el EEG señala que un procedimiento propio para los miembros del Gobierno no es infrecuente en otros Estados miembros del GRECO. Considera que su razón de ser es la necesidad de garantizar un ejercicio sereno de la función pública; lo que resulta tanto más importante en España debido a la *actio popularis*, que otorga a los ciudadanos el derecho a acudir a los tribunales y cuestionar las actividades que afecten a un interés colectivo. Sin embargo, en el caso de España, este procedimiento se define en términos muy amplios. El número de personas aforadas es bastante numeroso: aunque la Constitución solo se refiere a los parlamentarios y a los miembros del Gobierno, el aforamiento se ha ampliado a un grupo considerablemente mayor de personas²⁹. Además, se refiere tanto a delitos cometidos en

²⁹ De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo conocerá de la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra los miembros del Gobierno (Presidente del Gobierno, Vicepresidente y ministros), los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, los magistrados del Tribunal Supremo y del

relación con el ejercicio de funciones oficiales como a delitos ajenos al ejercicio de dichas funciones.

122. Cabe recordar que la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia) pide la máxima prudencia y moderación en la interpretación y aplicación de los procedimientos especiales de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno. En particular, y de conformidad con el principio de igualdad, los procedimientos especiales deben reservarse preferentemente para los actos delictivos cometidos en el ejercicio de funciones oficiales. Los actos penales ordinarios, cometidos como ciudadano particular, deberían ser preferiblemente objeto del sistema penal ordinario³⁰. Las autoridades españolas subrayaron que las enmiendas legislativas sobre aforamiento propuestas van en esa dirección.

123. En conjunto, la institución del aforamiento debe revisarse. En consecuencia, el **GRECO recomienda que se modifique el «aforamiento», de modo que no obstaculice la acción penal contra miembros del Gobierno de los que se sospeche que han cometido delitos de corrupción.** Aunque las otras categorías de autoridades aforados (véase lista completa en nota 29 a pie de página) quedan fuera del ámbito de esta evaluación en particular, el GRECO insta a las autoridades a que también tomen medidas al respecto.

V. PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Organización y rendición de cuentas por parte de las autoridades policiales y cuerpos de seguridad

Panorama general de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

124. España cuenta con dos autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado), que operan dentro de su propio ámbito de competencias (los funcionarios de las dos instituciones que se describen a continuación se denominarán en lo sucesivo «agentes»):

- **Policía Nacional**: la Policía Nacional es un instituto armado de naturaleza civil, con autoridad a nivel nacional, regulado por la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional. Depende del Ministerio del Interior. Le corresponden funciones específicas relacionadas con la seguridad ciudadana, la policía judicial³¹, la inmigración y la documentación. La Policía Nacional trabaja en grandes

Tribunal Constitucional, los magistrados de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus Salas, así como los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia, los magistrados de la Audiencia Nacional o de un Tribunal Superior de Justicia, el Fiscal General del Estado, los fiscales de Sala del Tribunal Supremo, el Presidente y los consejeros del Tribunal de Cuentas, el Presidente y los consejeros del Consejo de Estado y el Defensor del Pueblo, así como de las causas que, en su caso, determinen los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas.

³⁰ [Informe sobre la relación entre la responsabilidad política y la responsabilidad penal de los ministros. Comisión Europea para la Democracia por el Derecho \(Comisión de Venecia\), CDL-AD \(2013\) 001](#)

³¹ Tanto la Guardia Civil como la Policía Nacional también son funcionalmente dependientes de jueces, fiscales y tribunales, en la medida en que llevan a cabo funciones de policía judicial (asistencia a los juzgados y tribunales y al Ministerio Fiscal en la investigación de delitos y en la identificación y detención de delincuentes). Los agentes de policía judicial a los que se haya encomendado una acción o una investigación específica no podrán ser trasladados ni transferidos hasta que finalice el procedimiento en curso o, en cualquier caso, la fase del procedimiento judicial del que proceda, salvo decisión o autorización del juez o fiscal competente.

ciudades (con más de 20 000 habitantes). En tres de la 17 Comunidades Autónomas (Cataluña, Navarra y País Vasco) hay una Policía autonómica competente en materia de seguridad ciudadana y policía judicial. En estas tres Comunidades, aunque los agentes nacionales coordinan sus competencias con la Policía autonómica, pueden llevar a cabo sus propias investigaciones como policía judicial, ya sea individualmente o en colaboración con la Policía autonómica.

- **Guardia Civil:** la Guardia Civil es una Instituto Armado de naturaleza militar³², regulado por la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. Opera principalmente en zonas rurales. Depende del Ministerio del Interior (en materia de retribuciones, destinos y medios), pero también, debido a su naturaleza militar, depende en parte del Ministerio de Defensa (en materia de ascensos y misiones militares). Sus funciones principales son la seguridad ciudadana, la policía judicial, la seguridad vial, resguardo fiscal del Estado y otros (control de armas de fuego y medio ambiente).

125. Las dos autoridades anteriormente mencionadas se organizan jerárquicamente bajo la dirección de su respectiva Dirección General.

126. La información incluida en esta sección del informe se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencia en todo el territorio nacional, es decir, a la Policía Nacional (denominada en lo sucesivo «la Policía») y a la Guardia Civil. A efectos del presente informe se agrupan las características comunes de la Policía y de la Guardia Civil, pero se ofrece una evaluación detallada cuando ello resulta preciso con el fin de resaltar diferencias o mecanismos específicos – tanto si tales diferencias son logros obtenidos o retos a afrontar-.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en cifras

	Total	% Hombres	% Mujeres
Policía	63 157	86 %	14 %
Guardia civil	82 967	93 %	7 %
• En activo	75 564	93 %	7 %
• En la reserva	7 403	99,9 %	0,1 %

127. España tiene un bajo porcentaje de mujeres en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Durante la visita in situ, ambas instituciones reconocieron el reto de aumentar la representación femenina y hacer el trabajo más atractivo para las mujeres, dado que, en la actualidad, únicamente entre el 20 y el 35 % de mujeres aspira a esta profesión (el porcentaje de mujeres que se presenta a los exámenes prácticamente se corresponde con el de aquellas que consigue superar las pruebas de entrada). En un contexto histórico, el EEG ha sido informado de que, en los últimos 40 años, el número de mujeres en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha aumentado exponencialmente (en la Policía: de 42 mujeres en 1979 a 9.082 actualmente y con un aumento exponencial del 4 % al 14 % en los últimos cuatro años, con dos de los cuatro cargos más importantes ocupados por mujeres). Aun así, ambas instituciones reconocieron que se debe continuar trabajando en esta área.

128. En consecuencia, la Policía ha incluido la igualdad de género como objetivo específico de su Plan estratégico institucional para el período 2017-2021. Por otra parte, en febrero de

³² Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2018, se creó en la Policía una Oficina Nacional para la Igualdad de Género, con el fin de promover la igualdad entre hombres y mujeres dentro del cuerpo. Desde su creación, ha desarrollado acciones concretas como, por ejemplo, la recopilación de estadísticas desagregadas por sexos (sobre contratación, ascensos, condiciones de trabajo, etc.), la elaboración de cursos específicos sobre igualdad de género, la adopción de protocolos internos (contra la violencia de género y el acoso sexual, los delitos de odio y los comportamientos discriminatorios), la mejora de la conciliación, la publicación de una guía de lenguaje inclusivo, etc. La Guardia Civil también está prestando atención a este asunto: su actuación en este ámbito particular se ha centrado hasta ahora en la aplicación práctica de medidas concretas (por ejemplo, de un sistema de puntuación para las pruebas físicas diferenciado por razón de edad y sexo, la inclusión de mujeres en los tribunales de oposición, etc.), pero actualmente se está dando un enfoque más sistémico/estratégico (por ejemplo, mediante la edición de una guía de lenguaje inclusivo y no sexista, la creación de un Área de Mujeres e Igualdad en el Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil, la elaboración de un Plan para la igualdad de género, la formación permanente de los agentes en materia de igualdad, la publicación de un protocolo contra el acoso, etc.).

129. El EEG acoge con satisfacción los esfuerzos que se están haciendo por mejorar la demografía femenina en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. De hecho, la diversidad es un instrumento clave para la prevención de las dinámicas de grupo negativas y, por tanto, de la corrupción. La búsqueda de un mejor equilibrio de género en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluidos los niveles directivos y de toma de decisiones, no es solo una necesidad desde el punto de vista del Derecho Internacional³³, sino que también puede contribuir a cambiar positivamente la actitud y el rendimiento de la propia profesión (por ejemplo, la calidad de los contactos con el público y los sospechosos, la lucha contra posibles códigos de silencio, el fomento de “rutinas con el principio de ojos múltiples”, etc.). Por consiguiente, en este informe se formula más adelante la recomendación de prestar especial atención a la incorporación de mujeres en todos los niveles de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (véase la recomendación xv, apartado 168).

130. Existen varios órganos de coordinación policial bien implantados a nivel estatal, autonómico y local, así como organismos de coordinación de operaciones conjuntas. Cabe destacar dos ejemplos significativos: el CITCO (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado) es un órgano conjunto que coordina a todos los cuerpos policiales (a nivel estatal y autonómico) en sus investigaciones sobre la delincuencia organizada y el terrorismo. El Consejo de Seguridad Nacional coordina las políticas de seguridad pública del Estado y de las autonomías. Para ello, dispone de un comité de expertos encargado de elaborar y proponer procedimientos de coordinación, preparar acuerdos de cooperación, proponer programas de formación y desarrollo para la Policía y elaborar planes de acción conjuntos. El Consejo está presidido por el Ministerio del Interior y está compuesto por Consejeros de Interior o de Asuntos de Interior de las autonomías y por un número igual de representantes del Estado designados por el Gobierno central.

Acceso a la información

131. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como cualquier otro organismo público, están sujetos a la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

³³ [Rec \(2003\) 3 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones políticas y públicas](#)

Pueden aplicarse restricciones por razones de seguridad pública, seguridad nacional, defensa, prevención, investigación y sanción de infracciones penales y administrativas, igualdad de las partes en litigio y derecho de defensa, etc., según queda específicamente recogido en la Ley (artículo 14 de la Ley 19/2013). Del mismo modo, podrán aplicarse limitaciones en virtud de lo dispuesto en la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. Por otra parte, el derecho de acceso a los expedientes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad está limitado y sujeto a la autorización del tribunal que conoce del asunto. El acceso a las bases de datos policiales debe quedar registrado mediante la identificación del usuario, la fecha y la hora y los motivos de la consulta. Las bases de datos están bajo el control de la Agencia Española de Protección de Datos. El EEG señala que las observaciones formuladas en relación con la divulgación de información pública en la primera parte del presente informe son de aplicación *mutatis mutandi* a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En este sentido, se considera necesario que arraigue una verdadera cultura de apertura.

132. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuentan con una oficina de prensa que se ocupa de las relaciones con los medios de comunicación, y lo mismo ocurre en el Ministerio del Interior. Las correspondientes páginas web institucionales contienen información sobre sus servicios. La interacción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con las redes sociales ha demostrado ser un reto en lo que respecta a las publicaciones por parte de agentes individuales y al daño que determinadas declaraciones o imágenes pueden causar tanto a la reputación institucional como al curso de ciertas investigaciones. Se han llevado a cabo cursos específicos para luchar contra los estereotipos, la incitación al odio y los comportamientos discriminatorios.

133. El presupuesto total dedicado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puede consultarse en los Presupuestos Generales del Estado, que se publica en el Boletín Oficial del Estado, pero el desglose de los gastos de las respectivas Direcciones Generales (que son responsables de la organización, gestión y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) no es accesible al público. El control de estos fondos está, no obstante, sujeto tanto a control interno (Ministerio del Interior), como externo (Tribunal de Cuentas y Parlamento). En relación con el control realizado por el Tribunal de Cuentas, sus últimos informes sobre contratación pública (aprobados en 2018) mostraron la necesidad de que el Ministerio del Interior, entre otras instituciones públicas, proporcione más detalles sobre las licitaciones que adjudica (resumen de los expedientes técnicos, justificación de la licitación, evaluación de las ofertas, solvencia de los licitadores, documentos expedidos o exigidos durante la ejecución de los contratos, etc.). Se espera que la creación de un organismo de supervisión específico para los contratos públicos, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, mejore la situación a este respecto.

Confianza de los ciudadanos en las autoridades policiales y cuerpos de seguridad

134. Según las encuestas nacionales, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se encuentran entre las instituciones que más confianza merecen en España³⁴. Igualmente, el Eurobarómetro de 2017 sobre corrupción muestra que el 64 % de los encuestados acudiría a la Policía a denunciar un caso de corrupción (media de la UE: 60 %). La encuesta también muestra una proporción de ciudadanos españoles (31 %), inferior a la media de la UE (39 %), que considera que el soborno y el abuso de poder están generalizados en la Policía/las aduanas³⁵. Además, los

³⁴ [Encuesta sobre la percepción de los principales problemas en España \(2013-2018\), Centro de Investigaciones Sociológicas \(CIS\)](#)

³⁵ [Eurobarómetro 2017](#)

servicios policiales se consideran fiables a la hora de proteger a las empresas de la delincuencia³⁶.

Sindicatos y organizaciones profesionales

135. La Policía tiene ocho sindicatos³⁷ y la Guardia Civil cuenta con 13 asociaciones profesionales³⁸. Las cifras sobre el número de asociados o afiliados no son públicas, ya que, por razones de libertad de asociación, los agentes no tienen obligación de declarar su afiliación. Estas organizaciones desempeñan un papel esencial en la negociación de asuntos de interés general relativos a la situación jurídica de los agentes y sus condiciones de trabajo. Su acción ha demostrado ser fundamental para proteger y luchar por los derechos de los agentes en los momentos críticos de acceso, promoción y despido. Por otra parte, los agentes también recurren en muchos casos a sus representantes sindicales o profesionales en busca de asesoramiento.

Política anticorrupción y de integridad

Política, planificación, gestión de riesgos y mecanismos institucionales

136. En general, los instrumentos para prevenir la corrupción y promover un comportamiento ético se basan en el marco legislativo de la Administración Pública, así como en sus respectivos estatutos profesionales, que incluyen principios de integridad y normas específicas sobre legalidad, neutralidad, dignidad, servicio público, disciplina, confidencialidad, etc. Por otra parte, existen diversas medidas y mecanismos que tanto la Policía como la Guardia Civil aplican y que, por tanto, se han perfeccionado a lo largo de los años con el fin de prevenir la corrupción entre sus filas, entre las que se incluyen: principios éticos y sus correspondientes herramientas de sensibilización y medidas disciplinarias en caso de infracción, sistemas de control interno y externo, herramientas estructurales para evitar malas prácticas (rotación del personal en puestos sensibles, verificaciones periódicas de los accesos informáticos, aplicación del “principio de los cuatro ojos”, supervisión de los mandos, etc.).

137. Actualmente, la Policía Nacional está estudiando un Plan global para prevenir la corrupción. Se trata de definir y evaluar los puestos de trabajo de riesgo y, a partir de ahí, establecer medidas preventivas y correctoras. La Guardia Civil ha identificado como objetivo clave de su Estrategia Institucional la prevención de la corrupción; además, en el Plan Estratégico de la Guardia Civil para 2017-2020 se incluyen objetivos específicos y medidas

³⁶ [Informe global de competitividad \(2017-2018\), Foro Económico Mundial](#)

³⁷Sindicatos de la Policía: SPP Sindicato Profesional de Policía, SUP Sindicato Unificado de Policía, CEP Confederación Española de Policía, UFP Unión Federal de Policía, Alternativa Sindical de Policía. Todos ellos están representados en el Consejo de Policía (órgano colegiado sobre condiciones de trabajo y resolución de litigios colectivos). Además, hay tres sindicatos más, que no están representados en el Consejo de Policía: SIPE Sindicato Independiente de Policía Española, ARP Agrupación Reformista de Policías, y JUSAPOL/JUPOL Justicia Salarial Policial.

³⁸Asociaciones profesionales de la Guardia Civil: ASIGC-PROFESIONAL Asociación Independiente de la Guardia Civil, ASES-GC-PROFESIONAL Asociación de la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil, UO Unión de Oficiales de la Guardia Civil Profesional, AUGC Asociación Unificada de Guardias Civiles, AEGC Asociación Española de Guardias Civiles, GC Unión de Guardias Civiles, IGC Independientes de la Guardia Civil, CEGC Coordinadora Española de Guardias Civiles, Asociación Democrática de Guardias Civiles, APRO GC Asociación Profesional Guardia Civil, AIGC Asociación Independiente de Guardias Civiles, AMGC Asociación Militar de Guardias Civiles, APC-GC Asociación Profesional de Cabos de la Guardia Civil.

concretas en materia de lucha contra la corrupción (por ejemplo, formación sobre ética, seguimiento continuo de la actuación de la cadena de mando, evaluación de riesgos por parte de Asuntos Internos, etc.).

138. El EEG señala que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado gozan de gran prestigio tanto a nivel nacional como internacional. Esto no quiere decir que no hayan ocurrido episodios de corrupción entre sus filas, uno de los cuales es hoy de gran actualidad en el país³⁹. El caso en cuestión no es en sí mismo representativo de la profesión, pero ha hecho sonar la alarma sobre la eficacia de los sistemas de control interno. Máxime cuando las irregularidades detectadas se cometieron durante un período de 25 años, de 1993 a 2015. Este asunto ha suscitado preocupación nacional sobre la politización de la Policía - el EEG tuvo conocimiento de que esta preocupación no se limita a la Policía, sino que también se extiende a los niveles más altos de la función pública en general-, y ha puesto de manifiesto cómo los mecanismos de supervisión no funcionan como deberían cuando hay intereses partidistas en juego. Ha demostrado además la necesidad de reevaluar los sistemas de control existentes, especialmente a nivel de altos mandos.

139. Para el EEG es fundamental comprender las cuestiones más preocupantes y las vulnerabilidades con el fin de poner en práctica medidas de control que contrarresten comportamientos o prácticas indebidos, que pueden ir desde un error de buena fe, a menudo causado por la falta de conocimiento, a verdaderas prácticas corruptas. Cuando una amenaza o desafío de este tipo es objeto de revisión, cuantificación y análisis, se puede concebir un plan que permita reducir o eliminar los riesgos relevantes, basado en políticas y procesos. A través del tiempo, los requisitos y una declaración de las expectativas sobre cómo un agente de Policía debe ejercer sus funciones diarias, a través de una serie de principios definidos, establecen el tono y la cultura de la institución y, en última instancia, definen lo que es aceptable y lo que no. Teniendo esto en cuenta, el EEG no pudo identificar ninguna evaluación estratégica que identifique temas claves sobre vulnerabilidad a nivel nacional. Sin un enfoque nacional sobre desafíos clave como, por ejemplo, la venta de información policial o el abuso de autoridad en beneficio personal, el EEG opina que ni la Policía ni la Guardia Civil están aprovechando al máximo la oportunidad de definir los riesgos y, por tanto, pueden ser más vulnerables a un comportamiento inmoral o incluso corrupto.

140. Existe margen de mejora en este ámbito. Ambas instituciones reconocieron que, a pesar de que han empezado a trabajar en este sentido (véase el apartado 137), continúa pendiente el desarrollo de nuevas acciones estratégicas. El EEG opina que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deben adoptar un enfoque más proactivo y ambicioso en lo que se refiere a la evaluación de los riesgos que pueden afectar a su integridad, así como desarrollar no sólo medidas correctivas (reactivas) sino también medidas de prevención adicionales. A este respecto, el EEG no pudo encontrar pruebas de la existencia de una estrategia de prevención específica en ninguna de ambas instituciones, lo que pone en entredicho la capacidad real de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para predecir o analizar las tendencias que se desprenden tanto de las quejas de los ciudadanos como de malas prácticas internas. Esto reduce significativamente la posibilidad tanto de anticipar los problemas como de identificar puntos vulnerables mediante una comunicación eficaz, destinada a establecer estándares y definir,

³⁹ El denominado Caso Villarejo (antiguo comisario de policía) tiene amplia cobertura en la prensa; véase, por ejemplo: https://elpais.com/tag/caso_villarejo/a
<https://www.elmundo.es/e/jo/jose-manuel-villarejo.html>
<https://www.larazon.es/etiquetas/noticias/meta/caso-villarejo>

así, lo que constituye un comportamiento aceptable y lo que no lo es. Un ejemplo táctico, en la era de las redes sociales, son los problemas que pueden surgir por el uso inadecuado de las múltiples plataformas de comunicación; si no existe control al respecto, se puede dar lugar a vulnerabilidades por causa de agentes que actúen de manera poco ética, tanto estando de servicio como fuera de él. Como ya se ha mencionado en este informe, no se trata de un problema teórico, sino que, en la práctica, las comunicaciones de algunos agentes en las redes sociales constituyen actualmente un creciente desafío para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

141. El EEG considera que ha llegado el momento de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad den un paso adelante y muestren tolerancia cero frente a la corrupción mediante el desarrollo de políticas focalizadas en la integridad. Esta iniciativa podría ser una valiosa oportunidad para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad inicien un diálogo integrador en sus propias filas con el objetivo de reflexionar sobre sus respectivos desafíos en cuanto ética y prevención de la corrupción, lecciones aprendidas, riesgos emergentes y camino a seguir. Estas medidas también podrían ayudar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a mejorar su reputación como organización, así como a reforzar sus respectivos mecanismos internos, entre sus miembros y sus colaboradores, para contribuir a la disuasión de la corrupción. Para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuenten con respaldo a la hora de afrontar casos de corrupción y comportamientos contrarios a la ética deben disponer de una completa «infraestructura ética». **El GRECO recomienda que la Policía y la Guardia Civil i) lleven a cabo una evaluación estratégica de los riesgos existentes en áreas y actividades proclives a la corrupción con el fin de detectar problemas y amenazas emergentes, y ii) los datos recabados se utilicen para el diseño proactivo de una estrategia en materia de integridad y lucha contra la corrupción. Sería preferible que ambas instituciones se consultaran mutuamente en el marco de estas iniciativas.**

Gestión de operaciones encubiertas y contactos con informantes y testigos

142. La utilización de agentes encubiertos en la investigación del crimen organizado está regulada en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (artículo 282) y está supeditada a la autorización del juez o fiscal competente (que deberá informar al juez). El Ministerio del Interior es responsable de proporcionar la identidad ficticia por períodos renovables de seis meses y de su oportuno (y confidencial) registro.

143. Existen normas para la protección de testigos y demás personas que cooperan con las autoridades judiciales. En concreto, la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales establece amplias medidas de protección tanto durante las fases previas de instrucción/investigación (supresión de datos que pudieran permitir su identificación personal, sustitución del nombre por un código alfanumérico, presencia oculta en la sala, etc.), como durante el juicio oral (garantizado el anonimato). Los informantes de la Policía deben estar inscritos en una base de datos de acceso restringido. Se plantearon reparos sobre el terreno en cuanto a la insuficiencia de las normas vigentes a la hora de proteger eficazmente a los testigos y sobre la necesidad de llevar a cabo una revisión/actualización de las normas en este sentido (véanse también las consideraciones expuestas más adelante en el presente informe sobre la protección de los denunciantes).

144. Las disposiciones del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (artículos 52 a 54) sirven de orientación general para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en cuanto funcionarios públicos. Prescriben, por ejemplo, honestidad, competencia, equidad e imparcialidad, prevención de los conflictos de intereses, etc. Los principios éticos también están consagrados en el marco legislativo pertinente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por ejemplo, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, o el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas que incluye un código de conducta para las Fuerzas Armadas (y que se aplica con ciertas limitaciones al personal de la Guardia Civil), etc.

145. La Policía elaboró, en 2013, su propio código de conducta, que sigue de cerca los estándares internacionales en ese sentido y, especialmente, el Código Europeo de Ética de la Policía. El EEG considera que es verdaderamente importante definir el tono y las normas de comportamiento que se esperan de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por este motivo, el hecho de que la Policía haya desarrollado su propio código es una buena práctica. Por lo que se refiere a cómo se promueve y se entiende este código en el trabajo diario de los agentes, el EEG fue remitido a los supervisores en primera línea para la definición de lo que era o no aceptable.

146. El EEG considera que debe hacerse más por reforzar el Código y su conocimiento en el día a día. Por ejemplo, divulgando detalles de fallos contra agentes, ya sea en el contexto de investigaciones internas o de procesos penales, o recordando imperativos morales con determinada frecuencia, como forma de llamar la atención de los agentes y del personal sobre los estándares esperables. Es preciso dar a conocer mejor tanto las consecuencias de un comportamiento inaceptable como los comportamientos encomiables. Los ejemplos personales pueden tener más fuerza que las normas escritas a la hora de mantener y reforzar los valores éticos y la integridad de una organización. Por otra parte, el GRECO ha subrayado reiteradamente el valor de los códigos de conducta como documentos vivos, que deben ser aceptados y perfeccionados por el personal, utilizados en la práctica diaria y actualizados para adaptarlos a los cambios sociales y a los nuevos riesgos y cuestiones en materia de integridad.

147. La Guardia Civil no ha elaborado todavía un documento de la misma naturaleza, pero su normativa legal (véase el apartado 144) establece normas de conducta que hacen referencia a los principios generales de dedicación al servicio, ejemplaridad, disciplina, competencia profesional, honorabilidad, etc. El incumplimiento de estas obligaciones y principios éticos activa la maquinaria disciplinaria. El EEG considera que sería conveniente agrupar en un único documento los diferentes principios y normas vigentes en materia de integridad, actualmente dispersos en diferentes normas, a fin de facilitar la familiarización de los agentes con las disposiciones aplicables y contribuir a su visibilidad pública. Además, la aprobación de un código de conducta diferente para los guardias civiles podría resultar extremadamente útil para impulsar un debate ético interno (permitiendo un proceso integrador que propicie debates abiertos sobre distintos problemas y dilemas), pero también para informar al público en general de la conducta que pueden esperar de los agentes. La Guardia Civil comparte esta

opinión y confirmó, in situ, que están elaborando su propio código, que tienen intención de completarlo con directrices y otras medidas prácticas para contribuir a evitar comportamientos contrarios a la ética. Se trata de una evolución positiva que debe materializarse en la práctica. Además, una vez adoptado el código, será importante garantizar la posterior implantación de un proceso que lo convierta en una realidad diaria para el personal.

148. En cuanto a la impartición de cursos específicos sobre cuestiones de integridad, los planes de estudios de la Escuela Nacional de Policía y de los centros docentes de formación de la Guardia Civil incluyen módulos iniciales de formación especializada en materia de ética y derechos humanos. Posteriormente, durante el periodo de servicio activo, los agentes tienen la posibilidad de realizar cursos de actualización sobre deontología profesional. Se proporcionaron al EEG contenidos de los planes de estudios y ejemplos de los temas que tratan. En ambas instituciones, la formación (aunque no necesariamente la enfocada a temas de integridad) es un criterio a la hora de lograr promoción profesional. No se dispone de registros sobre el número (y el empleo) de los agentes que asisten a dichos cursos, pero el EEG tuvo conocimiento de que los mandos superiores rara vez acuden a los cursos sobre integridad y ética. El EEG considera crucial, dado que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se basan en estructuras jerárquicas, que los mandos sean los primeros en dar ejemplo. Para establecer un ambiente ético adecuado en el seno de la organización es esencial contar con un liderazgo visible que muestre sistemáticamente un comportamiento adecuado. Por tanto, debe asegurarse la organización de actividades de formación continua para los mandos de manera que puedan servir como ejemplo de integridad dentro de sus equipos. El EEG considera conveniente la creación de un pequeño equipo de agentes dedicados a la prevención y la reducción de la corrupción y con funciones de asesoramiento y organización de cursos en este sentido.

149. No existe un procedimiento claramente indicado para que los agentes puedan obtener asesoramiento externo, neutral y confidencial sobre cuestiones éticas y de integridad. En caso de duda, el paso habitual sería dirigirse al superior jerárquico, a un colega cercano o a los representantes sindicales. El EEG opina que sería más apropiado que un órgano experto en la materia o personas sin contacto diario con los agentes fueran responsables de proporcionar asesoramiento confidencial a los agentes que tengan un dilema ético. Finalmente, si se produjera alguna infracción de las normas éticas, daría lugar a medidas disciplinarias (véanse los apartados 207 a 213, sobre la disciplina).

150. El fomento de una cultura de la integridad (y la prevención de comportamientos inapropiados antes de su comisión) en el seno de una organización requiere reforzar una cierta «infraestructura ética». El ambiente en la cúpula y un sólido programa de comunicación interna son fundamentales. Del mismo modo, no pueden faltar un código de conducta, formación y asesoramiento. Aun reconociendo que valores sólidos y el compromiso con el servicio público están firmemente arraigados en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el EEG considera que tanto la Policía como la Guardia Civil podrían adoptar algunas medidas adicionales en este sentido. En vista de las consideraciones expuestas, el **GRECO recomienda que: i) la Guardia Civil adopte un código de conducta y lo haga público; II) tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil complementen sus respectivos códigos mediante directrices y medidas prácticas de aplicación (por ejemplo, sobre conflictos de intereses, obsequios, uso de recursos públicos, información confidencial, actividades complementarias,**

neutralidad política, etc.), así como con un mecanismo creíble y eficaz de supervisión y ejecución.

Selección y acceso, promoción y condiciones de servicio

Requisitos de selección y acceso y procedimiento de nombramiento

151. Todos los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son funcionarios; no existe la contratación temporal de personal ni en la Policía ni en la Guardia Civil. Por tanto, están sujetos a los principios generales de la función pública establecidos en la Constitución, así como a las disposiciones normativas de la Administración Pública. En consecuencia, los procedimientos de selección y acceso deben regirse por los principios de igualdad de oportunidades, mérito, competencia y publicidad.

152. El acceso inicial, tanto para los empleos inferiores como para los superiores (es decir, agentes e inspectores en la Policía, y guardias y tenientes en la Guardia Civil) se realiza por oposición, que se publica en el Boletín Oficial del Estado. Quienes aprueban los exámenes reciben una formación teórica y práctica (período de prácticas) en la Escuela Nacional de Policía o en los centros docentes de formación de la Guardia Civil antes de ser oficialmente nombrados para su ingreso en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si bien los procesos selectivos son por lo general transparentes, el EEG tuvo noticia de algunos reparos relativos al desarrollo de algunas de sus fases, especialmente en relación a las pruebas físicas y las entrevistas personales (estas últimas incluyen una evaluación de la personalidad y un cuestionario de información biográfica o *curriculum vitae* basados en metodologías modernas de psicología científica, diseñadas para identificar características tales como rasgos de la personalidad, aspectos clínicos, motivación, valores éticos, cualidades profesionales, etc.).

153. Por lo que se refiere a las pruebas físicas, la Guardia Civil ha implantado la buena práctica de grabar esta parte del proceso selectivo. Este no es el caso de la Policía lo que, en opinión del EEG, es una tarea pendiente. En cuanto a las entrevistas, si bien los interlocutores se refirieron a su valor como medio para seleccionar a los mejores candidatos (razón subyacente que motivó su introducción en los procedimientos de selección y ascenso), también subrayaron que pueden ser (y han sido) utilizados indebidamente para favorecer a algunos candidatos frente a otros mejor cualificados. Los tribunales han sido muy críticos con el uso de la entrevista personal final para excluir a un candidato que ha superado todas las demás pruebas previas, en particular porque las decisiones carecen de motivación con respecto a los criterios de evaluación utilizados en dichas entrevistas. Cuando se impugna alguna decisión del proceso de selección (según las estadísticas disponibles, en 2018, el porcentaje de impugnaciones fue de alrededor del 5 %), se elabora un informe detallado motivando la exclusión con base en los archivos documentales del proceso de selección conservados en aplicaciones informáticas diseñadas para este fin. El presente informe formula posteriormente la recomendación de mejorar la transparencia de los procesos de selección y e ingreso en los centros docentes de formación (véase la recomendación xv, apartado 168).

154. El EEG tuvo conocimiento del cupo que en el Colegio de Guardias Jóvenes de la Guardia Civil (Valdemoro) se reserva para los descendientes de miembros de la Institución para el acceso a la escala de cabos y guardias. En concreto, los hijos de guardias civiles siguen un curso de iniciación en el Colegio de Guardias Jóvenes de la Guardia Civil que los prepara para las oposiciones de acceso a la escala de cabos y guardias de la Guardia Civil. En las oposiciones

hay un cupo fijo (máximo) del 7,92 % de los puestos que se reserva para estos candidatos (hijos de guardias civiles). El EEG tiene fuertes reservas sobre la persistencia de este sistema en nuestros tiempos, pues es claramente contrario al principio de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos a la hora de acceder al servicio público y presenta riesgos significativos de amiguismo y nepotismo. Esta práctica también presenta problemas de legitimidad y de percepción pública.

155. Al comentar las razones que justifican dicho cupo, las autoridades mencionaron que se trata de una tradición con 170 años de antigüedad, así como una medida destinada a apoyar a los miembros de la Institución que trabajan en zonas rurales con pocas posibilidades de educación para sus hijos. Por otra parte, este cupo de entrada está demostrando ser una medida para garantizar la representación femenina en la Guardia Civil⁴⁰. Además, las autoridades indicaron que se trata de una cuota residual si se compara con otras modalidades de acceso al cuerpo; a saber, el 52,08 % por acceso libre y el 40 % reservado para personal de tropa y marinería. Las autoridades también subrayaron que las resoluciones judiciales a este respecto (dos sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo: 1770/2016 y 407/2019) no han puesto en duda el principio de igualdad en la aplicación de dichos cupos. Dicho esto, la Guardia Civil está replanteándose en la actualidad el funcionamiento del Colegio de Guardias Jóvenes de Valdemoro. El EEG acoge con satisfacción las reflexiones en curso y los esfuerzos de la Guardia Civil por lograr una mejora continua en el sistema educativo de sus efectivos, que ya es públicamente reconocido como de muy alto nivel. De acuerdo con este planteamiento, **el GRECO recomienda reconsiderar el sistema de cupos de entrada para los descendientes de miembros de la Guardia Civil.**

156. En lo que respecta al proceso de investigación previa (“vetting procedure”) sobre los candidatos, la norma general es que no deben tener antecedentes penales y deben ser física y mentalmente aptos para el puesto. La investigación no incluye ningún tipo de comprobación sobre antecedentes financieros. Tampoco se llevan a cabo controles de seguridad relativos a los parientes o a las relaciones más cercanas de los candidatos. Ninguna norma establece controles de seguridad o investigaciones periódicas, aparte de la realización de pruebas ocasionales sobre consumo de drogas y alcohol, y los aspectos relacionados con la integridad que se tienen en cuenta y se analizan al evaluar el rendimiento. Las autoridades añadieron que, obviamente, en caso de sospecha de una posible conducta delictiva, la investigación pertinente se llevaría a cabo bajo la dirección de la autoridad judicial competente. No existe un procedimiento de investigación diferente y aparte para los agentes que trabajan en las Unidades de Asuntos Internos.

157. Durante la visita de evaluación, el EEG debatió detalladamente con las autoridades la cuestión de las investigaciones previas. Los procedimientos de investigación adoptados por ambas fuerzas se basan en cuestionarios (una batería de unas 100 preguntas, datos personales) entrevistas y una significativa dependencia de la habilidad del entrevistador para identificar posibles problemas. A los aspirantes, tanto en la Policía como en la Guardia Civil, se les controla de oficio si tienen antecedentes penales y se les somete a pruebas de drogas, pero no se realiza ninguna otra verificación sobre sus datos. En este contexto, durante la visita

⁴⁰En el período 2014-2018, el porcentaje de mujeres que entraron en la Guardia Civil a través del Colegio de Guardias Jóvenes de Valdemoro fue del 24,64 %. Esta cifra es casi cuatro veces superior al porcentaje total de mujeres en el cuerpo (en torno al 7,3 %). Es notablemente superior al porcentaje de mujeres que entran a través del cupo reservado para el ejército (5,71 %), y también es sensiblemente superior al de las mujeres que acceden por oposición libre (15,84 %).

se aseguró que las actuales medidas son suficientes y que, de hecho, la ley prohíbe la realización de controles adicionales sobre los antecedentes penales de las personas del entorno del candidato. Se comentó que otros métodos tales como entrevistar a personas relacionadas con su entorno familiar o realizar comprobaciones sobre su historial podrían ser una oportunidad adicional para detectar problemas, pero estas sugerencias se consideraron innecesarias. El EEG, sin embargo, considera que el procedimiento de investigación previa actualmente existente debería revisarse y reforzarse.

158. El EEG llama la atención de las autoridades sobre la experiencia ya adquirida en otros países en materia de investigación previa a la selección y acceso como a su reiteración posterior. Por ejemplo, para los agentes de nuevo ingreso, podría considerarse la posibilidad de ampliar el control de antecedentes a las personas relacionadas con los candidatos. Esto puede ser también una medida útil posteriormente, dado que el entorno o la situación personal de los agentes puedan cambiar a lo largo de su vida laboral y exponerles a nuevos riesgos. En este contexto, las investigaciones periódicas podrían, en efecto, ser un instrumento indispensable para evitar intentos de corromper a agentes ya en servicio y que, debido a su trabajo diario, pueden entrar en contacto con personas vinculadas a redes criminales. Asimismo, también sería de gran ayuda disponer de un sistema para comprobar si los agentes han recibido alguna condena desde que entraron en activo. Esto es necesario dado que un agente podría haber sido detenido estando fuera de servicio y, para proteger su empleo, pudiera no haber revelado su ocupación en el momento de la detención. Si no hay forma de comprobar estas cuestiones, tales problemas para la verificación de antecedentes de los agentes en activo pueden hacer a la institución vulnerable. **El GRECO recomienda reforzar los procesos de investigación (“vetting procedure”) actuales en la Policía y la Guardia Civil y la introducción de un procedimiento de investigación a intervalos regulares a lo largo de la carrera profesional de sus miembros.**

Evaluación del rendimiento y promoción a rangos superiores, traslados y cese del servicio

159. La Policía no realiza evaluaciones individuales, sino ejercicios anuales sobre desempeño de cada equipo en los que se evalúa la consecución de determinados objetivos (por ejemplo, la reducción de los índices de delincuencia, el número de informes, los registros y las inspecciones visuales, etc.). Los resultados de este ejercicio repercuten en los incrementos salariales. La Guardia Civil, por su parte, evalúa periódicamente el rendimiento de sus agentes (bianualmente los de la Escala de Cabos y Guardias y anualmente el resto). La evaluación la realiza el superior jerárquico y en ella se incluyen cuestiones éticas. Para la Guardia Civil, los resultados en cuanto a rendimiento no repercuten en modo alguno en las condiciones salariales, pero sí se tienen en cuenta a efectos de ascensos.

160. Los cambios de destinos son de carácter voluntario, salvo que se deriven de un expediente disciplinario o por la necesidad de una asignación urgente. En este último caso, siempre debido a una necesidad concreta y únicamente con carácter temporal/provisional, la reubicación deberá ser en la misma ciudad. La rotación no es una norma *per se*, pero puede darse en los puestos sensibles (por ejemplo, en el control de fronteras) o en los empleos más altos (en lo que respecta a la Guardia Civil).

161. La promoción a un rango superior debe seguir los mismos criterios de igualdad de oportunidades, mérito, competencia y publicidad. Existen tres maneras posibles de cubrir las vacantes con el contingente de agentes existentes: i) por antigüedad; II) por concurso de

méritos (con un tribunal en el que se incluyen representantes de los sindicatos en el caso de la Policía Nacional); y iii) por libre designación. En este último sistema, aunque las vacantes se anuncian, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos es libre de elegir al candidato y no precisa motivar su elección final; tampoco existe un método o un sistema de puntuación preestablecido para la selección, como en el caso de una oposición. Por otra parte, y por los mismos motivos, la decisión del cese tampoco necesita justificación.

162. La libre designación se reserva para determinados puestos directivos o para aquellos que requieren un especial grado de confianza o de responsabilidad. La posibilidad de recurrir a la libre designación es común a toda la función pública (artículo 74 del Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público), y no es exclusiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Este método particular de asignación de destino asciende a alrededor del 4 % en la Policía (2 824 puestos) y al 12 % en la Guardia Civil (10 147 puestos). Sin embargo, los tribunales han sido estrictos a la hora de permitir su aplicación y han recomendado que se limite tanto su número como el tipo de cargos en los que se usa. Las autoridades subrayaron que (según las cifras anteriores), en la práctica, la antigüedad prevalece sobre la libre designación, salvo que las condiciones personales o profesionales del candidato con mayor antigüedad desaconsejen su nombramiento. Las autoridades también argumentaron que, cuando se realiza un nombramiento por libre designación, la decisión debe estar debidamente motivada por la autoridad competente; sin embargo, el EEG tuvo conocimiento de que la práctica usual es distinta.

163. El EEG considera que la transparencia en el trato al personal en las operaciones y procedimientos cotidianos ayuda al mismo a tener confianza en sus mandos. Cuando esto se produce, los agentes pueden tener la seguridad de que, si se sienten agraviados por cualquier motivo, van a poder contar con sistemas internos y procedimientos de recursos humanos sólidos. Esta confianza hace que los agentes se sientan seguros y, por tanto, contribuye a aumentar su compromiso profesional con el servicio público. Por el contrario, cuando esto no sucede, puede ocurrir que el personal se sienta desmoralizado y esté más centrado en sus agravios internos y en sentimientos de injusticia personal que en el cumplimiento de sus deberes públicos. Esto también puede conducir a que los agentes se quejen del sistema entre sus iguales y a que se extienda por todo el cuerpo la desconfianza en los principios de liderazgo. En última instancia, esto puede provocar una falta de confianza sistémica en todo el cuerpo y, en el peor de los casos, una conducta inmoral, equivocada o incluso corrupta.

164. El EEG detectó varios problemas en relación con los procedimientos internos que afectan al desarrollo de la carrera profesional tanto en la Policía como en la Guardia Civil, lo que afecta negativamente a los principios de transparencia y, en última instancia, a la legitimidad de los procesos o decisiones de selección internos. El EEG fue informado de que estas cuestiones también están afectando a la moral general del personal.

165. Como ya se ha indicado, existen algunas deficiencias en relación con los procesos de selección y acceso (véase el apartado 153). Por lo que se refiere a las evaluaciones del rendimiento, las evaluaciones anuales no ofrecen la opción de impugnar las puntuaciones; además, parecen considerablemente subjetivas y su resultado depende en gran medida de una persona: el superior jerárquico directo. Esta es una cuestión especialmente sensible, puesto que el resultado de las evaluaciones juega un papel importante en la carrera profesional de los agentes, no sólo en materia de ascenso, sino también de incremento salarial. De las entrevistas realizadas sobre el terreno, el EEG sacó la impresión de que existe

una fuerte percepción entre los agentes de que en los procesos de ascenso hay privilegios y son básicamente injustos.

166. Por otra parte, parece que tanto los destinos como los traslados a otras funciones del mismo nivel se adoptan por nombramiento discrecional de la autoridad competente, en lugar de mediante selección, lo que no ofrecería igualdad de oportunidades a otras personas interesadas en tales traslados. El EEG percibió reparos sobre las decisiones relativas a la asignación de destinos, traslados temporales y comisiones de servicio, especialmente en determinadas Comunidades Autónomas de España, así como en lo que se refiere a algunos destinos en embajadas y servicios consulares en el extranjero en donde se perciben complementos o incrementos salariales importantes. La consecuencia es que, aunque no por limitación legal, el número de traslados se ve restringido *de facto*, lo que crea un sentimiento de falta de imparcialidad, puesto que supuestamente se beneficiaría a unos pocos a costa de una mayoría más amplia.

167. El sistema de libre designación está presente tanto en la Policía como en la Guardia Civil. Un número significativo de plazas se reservan para esta modalidad y están presentes en todos los niveles. Se plantearon dudas acerca de cómo se deciden los nombramientos por libre designación puesto que no existen criterios claros de selección. Aunque los representantes de los sindicatos y de las asociaciones profesionales reconocen que puede ser necesario en caso de puestos sensibles, el hecho de que no se motiven las decisiones hace pensar que prima la subjetividad sobre las necesidades objetivas. El EEG considera que el nombramiento por libre designación para puestos de confianza o por necesidades especiales de un servicio debe constituir una excepción y limitarse a los puestos superiores. El EEG fue informado de que en la práctica el sistema de libre designación se está utilizando para cubrir puestos tales como Asuntos Internos y destinos en embajadas en el extranjero (lo que, en este último caso, conlleva importantes beneficios económicos), lo que se considera injusto.

168. Para el EEG, los procedimientos de selección y acceso, y de asignación de destino deben seguir un procedimiento con mayores garantías de transparencia e imparcialidad, a fin de eliminar cualquier duda sobre prácticas de nombramiento a dedo, amiguismo y favoritismo. Además, como ya se ha anticipado, deben adoptarse medidas concretas para aumentar la representación de las mujeres en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. **El GRECO recomienda que la Policía y la Guardia Civil revisen sus procesos internos relacionados con la carrera profesional (selección y acceso, ascensos, libre designación, sistemas de evaluación/méritos) con el único objetivo de identificar oportunidades para mejorar el registro y la publicación de la fundamentación de las decisiones, a fin de establecer un enfoque más objetivo y transparente. Al revisar estos procesos, debe prestarse especial atención a la integración de las mujeres en todos los niveles de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.**

169. Por lo que se refiere al cese en el cargo, existen varios escenarios: baja a petición propia, falta de aptitud o cese disciplinario. Todos los actos dictados en relación con el nombramiento, la promoción, la movilidad o el cese pueden recurrirse a través de los canales de conciliación internos, mediación laboral y, en última instancia, ante los tribunales.

Salarios y prestaciones

170. A modo de ejemplo, el salario anual bruto de la Policía oscila entre 40 488 EUR (inspector) y 26 414 EUR (agente). En la Guardia Civil, el salario bruto anual de los agentes al principio de su carrera profesional es de 24 187 EUR (cabos y guardias) y de 26 970 EUR (tenientes). Puede haber complementos de productividad tanto para la Policía como para la Guardia Civil. El hecho de que los salarios medios de la Guardia Civil sean inferiores (especialmente, pero no solo, en los puestos iniciales) a los de sus compañeros de la Policía, constituye una fuente de incomodidad e insatisfacción entre los guardias en activo.

171. La Policía no ofrece ninguna prestación por alquiler o alojamiento. La Guardia Civil ofrece a su personal un plan de acción social que se extiende más allá del régimen general de seguridad social y vivienda oficial (esta última, si se solicita). Tanto en la Policía Nacional como en la Guardia Civil también puede haber complementos retributivos adicionales al sueldo base, como en el caso de determinadas operaciones especiales, así como por destinos en determinados emplazamientos geográficos (País Vasco y Navarra, Ceuta y Melilla, Islas Baleares y Canarias).

172. Una cuestión problemática planteada in situ se refiere a las decisiones sobre la concesión de medallas y condecoraciones. Durante la visita se mencionó el caso concreto de las denominadas medallas con distintivo rojo. Estas medallas no solo constituyen un título honorífico, sino que también suponen una recompensa económica mientras se están en activo y un aumento de alrededor de un 10% en la pensión de jubilación durante toda la vida. De 2016 a 2018, se han concedido un total de 510 y 197 medallas con distintivo rojo en la Policía y la Guardia Civil, respectivamente. Existen normas que establecen los requisitos y los procedimientos para la concesión de este tipo de recompensas (Ley 5/1964, de 29 de abril, sobre condecoraciones policiales y Orden INT/2008/2012 para la Guardia Civil), pero el EEG escuchó muchas críticas durante la visita relativas a su aplicación en la práctica. A este respecto, se alegó que debería haber un modelo objetivo para justificar las concesiones, ya que lo que se percibe es que favorecen a determinados funcionarios. El EEG observó que, debido a la falta de transparencia, existen dudas y un sentimiento de frustración e injusticia entre el personal de las escalas básicas. El EEG tuvo además conocimiento de que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno había recibido varias quejas de los sindicatos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad relativas a la opacidad que rodea a la adjudicación de las condecoraciones (así como de los gastos producidos en operaciones especiales). Asimismo, ha habido casos en los que agentes condecorados con medallas con distintivo rojo han sido posteriormente sometidos a procedimientos penales o expedientes disciplinarios y no consta que se les haya revocado la concesión de la medalla ni se les haya retirado la correspondiente compensación económica. La ley no prevé tal opción. No obstante, las autoridades indicaron que está prevista la posibilidad de prohibir la utilización de condecoraciones por conductas sancionadas.

173. El EEG comprende que los diversos tipos de prestaciones (como complementos, primas de productividad, oportunidades de formación, medallas y condecoraciones, según el caso) pueden resultar útiles a la hora de potenciar la excelencia en el servicio. Sin embargo, el EEG cree que existe el riesgo de abuso en el modo en que se distribuyen actualmente tales prestaciones en la práctica. A menos que tales prestaciones estén sujetas a un proceso de toma de decisiones y de rendición de cuentas transparente, tales sistemas pueden adolecer de favoritismo y de un posible uso indebido. **El GRECO recomienda: i) revisar los criterios y**

procedimientos para la concesión y retirada de complementos, primas y otros beneficios, promoviendo así la transparencia, la coherencia y la justicia en su aplicación, y (ii) introducir controles y seguimientos adecuados en este ámbito.

Conflicto de intereses

174. Las normas relativas a las incompatibilidades generales de los funcionarios se recogen en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. La norma deriva del principio de que los funcionarios se han comprometido con un puesto de trabajo específico y que las actividades complementarias no deben obstaculizar ni perjudicar el estricto cumplimiento de sus funciones o la eficacia del servicio, ni suscitar dudas sobre la objetividad del funcionario.

175. Existe una obligación de abstención cuando los funcionarios se enfrentan a situaciones que pueden generar conflictos de intereses; la ley establece como motivos de abstención los siguientes: tener intereses personales, tener un vínculo matrimonial o de parentesco, una amistad íntima o enemistad manifiesta, haber intervenido como perito o como testigo en el procedimiento, tener una relación de servicio, ser el superior jerárquico (Ley 40/2015, de Régimen jurídico del sector público, artículo 23). El EEG considera que se trata de un tema que podría beneficiarse de unas directrices más detalladas (según la recomendación xii, apartado 150), incluyendo ejemplos prácticos sobre situaciones que pueden darse en la práctica diaria y las posibles vías y canales internos para abordarlas.

Prohibición o restricción de determinadas actividades

Incompatibilidades, segundas actividades y restricciones después del cese en el servicio

176. Las segundas actividades deben declararse y autorizarse; el incumplimiento de estos requisitos puede ser objeto de sanciones disciplinarias o penales. Existen algunas excepciones al requisito de declaración y autorización previa cuando se trata de la administración del patrimonio personal o familiar⁴¹, la participación en seminarios o cursos de formación que no superen las 75 horas anuales, así como la preparación para el acceso a la función pública, la elaboración y la publicación de material literario, artístico y científico, la participación ocasional en coloquios o programas en cualquier medio de comunicación social, la colaboración o la asistencia a congresos, seminarios o conferencias de carácter profesional (artículo 19 de la Ley 53/1984).

177. La autorización será concedida por la Oficina de Conflicto de Intereses, a propuesta del Subsecretario del Ministerio del Interior, previo informe del Director General de la Policía o de la Guardia Civil. Las autorizaciones concedidas para las segundas actividades se registran en el expediente personal del funcionario. Según la información facilitada, la concesión de autorizaciones es una práctica muy restrictiva. La situación es especialmente rigurosa en la Guardia Civil; los interlocutores coincidieron en que las normas en este ámbito han quedado obsoletas y que ha llegado el momento de revisarlas. En los últimos tres años, 14 agentes de la Policía y 8 de la Guardia Civil han sido sancionados por el ejercicio de actividades incompatibles.

⁴¹ La participación de un agente en una empresa está permitida siempre que se trate de la administración del patrimonio personal o familiar, que no sea director o representante, ni incurra en obligaciones patrimoniales o financieras con terceros si ello puede suponer un conflicto de intereses con sus obligaciones públicas.

178. No existen prohibiciones ni restricciones para prevenir actividades políticas inadecuadas o el riesgo de nepotismo (por ejemplo, la contratación de familiares). Un motivo de preocupación planteado por la propia Policía es la ausencia de prohibición de asociación a un partido político (en la actualidad, cuatro agentes de policía se encuentran en una situación administrativa que les permite desarrollar actividades políticas). Dicha prohibición sí existe en la Guardia Civil. El EEG toma nota de la preocupación expresada por la Policía; concretamente que la participación activa en política de agentes pueda poner en duda su neutralidad; un valor indispensable para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esto es especialmente importante en el contexto español a la luz del debate existente sobre la supuesta politización de la Policía. Por otra parte, el ejercicio de los derechos políticos, como principio, comprende a todos los ciudadanos, incluidos los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y las restricciones a estos derechos solo pueden hacerse cuando sean necesarias para el ejercicio de la función de agente de la ley en una sociedad democrática y de conformidad con la ley y el Convenio Europeo de Derechos Humanos⁴². El EEG pide a las autoridades que aborden esta cuestión, teniendo debidamente en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a la hora de aplicar la recomendación xvii del apartado 183.

179. Como regla general, el agente que deja de pertenecer a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puede emplearse en otros puestos. No existe una política particular que regule el empleo en determinados puestos/funciones o la participación en otras actividades remuneradas o no remuneradas después de desvincularse de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La única excepción se refiere al personal en segunda actividad sin destino/reserva sin destino⁴³, según la cual los agentes podrán realizar actividades profesionales, laborales, comerciales o industriales de carácter privado sin necesidad de solicitar autorización, a condición de que no se les haya concedido una autorización para realizar otra actividad de carácter privado. El ejercicio de actividades relacionadas con las funciones que ha ejercido durante los dos años inmediatamente anteriores al pase a segunda actividad sin destino/reserva sin destino estará sujeto a la aprobación previa del Director General de la Policía durante un período de dos años, contando a partir del día siguiente a la fecha del pase a esa situación. Hay muy pocos casos de personal en segunda actividad sin destino/reserva sin destino que haya llevado a cabo actividades privadas.

180. El EEG tuvo conocimiento de incidentes y abusos relacionados con segundas actividades, tanto estando en activo como (especialmente) después del pase al retiro. A este respecto, se informó al EEG de varios casos (no infrecuentes) de retirados que obtienen puestos de alta dirección en empresas de seguridad del sector privado⁴⁴. En este caso, el EEG solo puede subrayar la importancia de garantizar el control no solo sobre las segundas actividades mientras se mantenga la situación de servicio activo (un control que las autoridades deben intensificar a la luz de las irregularidades flagrantes que han surgido en los últimos años), sino también sobre las que se produzcan después del cese en la misma, con el fin de evitar actividades indebidas en el sector privado que podrían generar situaciones de conflicto de intereses.

⁴²[Código Europeo de Ética Policial, Recomendación Rec \(2001\) 10](#)

⁴³Personal que cambia de situación administrativa a causa de la falta de aptitud para un puesto asignado originalmente (es decir, por razones de edad).

⁴⁴ https://elpais.com/politica/2019/02/02/actualidad/1549140039_141705.html

181. El EEG reconoce determinadas capacidades y conocimientos especializados que los agentes pueden aportar al sector privado pueden resultar muy valiosos y que son escasos. La cuestión crucial no es si un profesional competente del sector público es contratado por el sector privado, sino si ese trabajo remunerado se otorga a cambio de alguna contraprestación en el ejercicio de sus funciones oficiales. El reto consiste en lograr un equilibrio adecuado, con un triple objetivo y especialmente enfocado a (1) garantizar que la información específica obtenida durante el servicio público no se utilice indebidamente; (2) garantizar que el ejercicio de la autoridad por parte de un agente no se vea influido por el beneficio personal, incluyendo la esperanza o las expectativas de un trabajo remunerado en el futuro; y (3) garantizar que el acceso y los contactos tanto de agentes en activo como de antiguos agentes no se utilicen para obtener beneficios improcedentes para los mismos o terceros.

182. El GET señala que la Recomendación N° R (2000) 10 sobre códigos de conducta para funcionarios públicos incluye directrices específicas sobre el cese en el servicio público (artículo 26). En particular, establece que el funcionario público no debe aprovecharse indebidamente de su cargo público con el fin de obtener un puesto retribuido al margen de la función pública. El EEG subraya los riesgos inherentes a la posibilidad de obtener un puesto de trabajo fuera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (por ejemplo, ofertas de trabajo como incentivo, uso de canales de comunicación con antiguos compañeros o conocimientos especializados sobre los procedimientos policiales en beneficio de los nuevos empleadores, etc.).

183. Se trata de un ámbito en el que la claridad y la supervisión son instrumentos esenciales. El EEG está convencido de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen mucho que reflexionar a este respecto. **El GRECO recomienda que la Policía y la Guardia Civil realicen un estudio sobre el riesgo de conflicto de intereses durante el periodo de servicio activo y después del cese en el mismo (incluyendo a los mandos superiores) y que, a continuación, elaboren normas y orientaciones más específicas en este ámbito.**

Regalos

184. La aceptación de regalos está prohibida por la legislación penal. La jurisprudencia establece que sólo podrán aceptarse obsequios de cortesía y que lo importante no es tanto el valor económico como el carácter de recompensa que pudiera tener al pretender influir en la actuación de un funcionario público. El Código Ético de la Policía reitera que su personal no puede aceptar servicios, obsequios, gratificaciones o cualquier otro beneficio personal o profesional relacionado con su trabajo aparte de los recibidos como cortesía (artículo 16, apartado 3, del Código Ético de la Policía). Durante los debates sobre el terreno, los interlocutores se centraron sistemáticamente en las disposiciones sobre sobornos. El GRECO tiene una amplia jurisprudencia en este ámbito concreto en donde se insiste en la necesidad de prestar atención a zonas oscuras (hospitalidad, por ejemplo) mediante normas o directrices administrativas (preventivas), en lugar de basarse exclusivamente en la legislación penal (represiva/punitiva). Se trata de una cuestión que podría beneficiarse de una mayor precisión (por ejemplo, con ejemplos prácticos y procedimientos para hacer frente a situaciones en las que ofrecen obsequios, la notificación y el registro de regalos, etc.) en las directrices anteriormente recomendadas (recomendación xii, apartado 150).

Uso indebido de recursos públicos

185. El uso de recursos públicos para fines personales puede constituir un delito (malversación) o una falta disciplinaria. Se han dado casos de uso indebido de recursos públicos para asuntos privados, tales como el uso de vehículos oficiales por parte de altos mandos (en particular, de los denominados vehículos K), o incluso de bienes incautados (por ejemplo, bicicletas). Las autoridades subrayaron que las unidades responsables del uso de vehículos dentro de cada cuerpo policial o fuerza de seguridad dan instrucciones de que solo deben utilizarse para la prestación de servicios oficiales y no para fines personales. El uso indebido está sujeto a sanciones disciplinarias. Sin embargo, el EEG ha tenido conocimiento de que, una vez más, en realidad no ocurre así. Por este motivo, el EEG considera que esta cuestión también debería ser objeto de mayor desarrollo, conforme a la recomendación xii (apartado 150) y la recomendación xvi (apartado 173).

Uso indebido de información confidencial

186. Los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están sujetos al secreto profesional. Los contactos no oficiales no están expresamente prohibidos, pero todo acto que comprometa la imparcialidad de un agente podría constituir un delito o una infracción disciplinaria. El EEG señala que la filtración de información o el acceso no autorizado a datos sigue siendo un riesgo grave que ya ha tenido lugar en la práctica. En este sentido, el EEG tuvo conocimiento de un procedimiento penal en curso en el que un comisario tenía una empresa privada que prestaba servicios de seguridad y asesoramiento, y se beneficiaba de la información y de las bases de datos a las que había tenido acceso debido a su puesto.

187. El EEG considera que son necesarias medidas adicionales para mejorar la protección de la información, incluso cuando se solicite de fuentes fiables como compañeros, supervisores o antiguos compañeros que se hayan trasladado al sector privado. Se trata de un asunto concreto que debe tratarse a la hora de llevar a la práctica la recomendación xii del apartado 150.

Declaración de bienes, ingresos, obligaciones e intereses

188. Los cargos más altos de la Policía y de la Guardia Civil, es decir, sus Directores Generales respectivos, están sujetos al sistema de declaración de bienes que se exige a todos los altos cargos de las Administraciones Públicas, según se explica en los puntos 105 y 106 del presente informe (véase la sección relativa al personal con altas funciones ejecutivas para obtener más detalles). Ningún otro agente está sujeto a la obligación de declarar sus bienes, salvo a efectos fiscales.

189. El EEG es consciente de que no es inusual que la obligación de declarar los bienes se limite a los puestos de mayor responsabilidad puesto que éstos están más expuestos a la corrupción que sus subordinados (salvo a sobornos menores). Aun así, puede haber otros puestos proclives a la corrupción en los que la introducción de declaraciones financieras puede ser utilizada con una finalidad preventiva, por ejemplo, en el caso de funcionarios encargados de adjudicar contratos públicos. Por otra parte, si en el futuro se implantara en todas las escalas de las ambas instituciones la obligación de declarar los bienes, no debería considerarse como una mera obligación para los agentes, sino también como una oportunidad para que el sistema contribuya a evitar situaciones que, en última instancia, puedan dar lugar a

corrupción. Por ejemplo, casos de endeudamiento, que puedan beneficiarse de sistemas de apoyo o acción social al detectarse debidamente. El GET anima a las autoridades a examinar esta cuestión en conexión con las mejoras de los sistemas de investigación previa y control periódico recomendados anteriormente (recomendación xiv, apartado 158).

Mecanismos de supervisión

Control interno

190. Los siguientes servicios realizan actividades de control interno en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (la estructura descrita a continuación es, por lo general, bastante similar en la Policía y en la Guardia Civil):

- Unidad de Asuntos Internos
- Unidad de Régimen Disciplinario
- Unidades provinciales de coordinación operativa o unidades de coordinación territorial
- Inspección de personal y servicios de seguridad del Ministerio del Interior

191. Sin duda, el primer paso en la investigación de la corrupción dentro de sus servicios fue la creación de las respectivas Unidades de Asuntos Internos de la Policía (en 1987) y de la Guardia Civil (en 1991). Dichas unidades deben ser informadas de cualquier proceso por la supuesta comisión de un delito que implique a agentes. Si existen indicios de la posible participación de un agente en cuestiones de naturaleza criminal, deberá informarse a Asuntos Internos antes de que se inicie cualquier otra actuación, a fin de que se determine el procedimiento adecuado a seguir. Su actuación estará siempre supervisada y coordinada con las autoridades judiciales.

192. Por consiguiente, en su doble función de investigador y coordinador de las acciones de otras unidades, Asuntos Internos puede desempeñar sus funciones de tres maneras diferentes en función de la complejidad y de las circunstancias especiales de la investigación:

- autorizar a otra unidad periférica o central para que dirija la investigación en su totalidad, limitando su propia intervención a la supervisión y al control final;
- llevar a cabo una investigación conjunta y coordinada con otra unidad;
- realizar toda la investigación, con exclusión de todas las demás unidades.

193. La coordinación con las Unidades de Régimen Disciplinario es bidireccional. Si una unidad disciplinaria que investiga una infracción administrativa descubre la comisión de un delito, remitirá la información a la Unidad de Asuntos Internos correspondiente que, a su vez, iniciará la investigación en coordinación con la autoridad judicial o el fiscal. Si, por el contrario, una conducta investigada por Asuntos Internos se considera como una infracción administrativa, se comunicaría a la autoridad judicial para que, si lo considera oportuno, archive el caso y lo envíe a la Unidad de Régimen Disciplinario para el inicio de sus procedimientos.

194. Por otra parte, es importante señalar que, a nivel penal, todas las investigaciones deben introducirse en una base de datos secreta a la que nadie tiene acceso, a excepción de los propios investigadores. El objetivo es verificar que no existe ninguna otra unidad que esté investigando a los mismos autores. La información cruzada con otras investigaciones se envía

a los encargados de la investigación, quienes deberán decidir si se llevarán a cabo conjuntamente, por separado o por delegación.

195. En caso de que la investigación implique a varios organismos, las posibles discrepancias entre ellos y su coordinación son resueltas por el CITCO (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado). Por lo tanto, las investigaciones estarán siempre coordinadas y sujetas a normas, según las cuales la importancia, el secreto, la cantidad y la calidad de los datos, la subsidiariedad, la autoridad judicial responsable de la operación y otros aspectos son fundamentales a la hora de decidir qué unidad llevará a cabo la investigación.

196. Las Unidades de Asuntos Internos no cuentan con sus propios recursos financieros, sino que dependen de los recursos generales de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, como cualquier otra unidad. Su estructura, organización, técnicas operativas y fuentes de información entran en el ámbito de aplicación de la Ley 9/1968, sobre secretos oficiales, por lo que no aparecen en la relación de puestos de trabajo. El personal se selecciona por libre designación (debido al tipo de trabajo que realizan, su cualificación y sus capacidades deben ser muy variadas) y no está sujeto a procedimientos de investigación previa distintos o especiales, ni tampoco a investigaciones posteriores. El EEG recuerda sus observaciones anteriores sobre nombramientos y procesos de investigación, que son tanto más importantes para las Unidades de Asuntos Internos de la Policía y de la Guardia Civil (véase la recomendación xiv, apartado 158, y la recomendación xv, apartado 168). La Guardia Civil se remitió a los procesos de selección y formación para los agentes que trabajan en Asuntos Internos que, según parece, están orientados a garantizar su adecuación y su disposición para realizar eficazmente sus funciones.

197. Normalmente, no hay estadísticas sobre la actuación de Asuntos Internos a disposición de los ciudadanos, aunque a veces pueden hacerse comunicados a petición de los medios de comunicación y de las oficinas de prensa. El Parlamento, el Ministerio del Interior y las dos Direcciones Generales (Policía Nacional y Guardia Civil) disponen de esta información; algunos de forma automática (cadena de mando del Ministerio del Interior) y otros mediante previa solicitud (diputados, senadores y Defensor del Pueblo).

Supervisión externa

198. En términos generales, el Poder judicial (investigaciones penales) y el Parlamento (cuestiones parlamentarias) ejercen una función primordial de supervisión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Agencia de Protección de Datos supervisa el cumplimiento de las exigencias en materia de privacidad en el acceso a las bases de datos por parte de los agentes. Además, el Defensor del Pueblo tiene competencias clave en materia de control de todos los entes de las Administraciones Públicas; la Constitución le confiere expresamente competencias de supervisión sobre abusos policiales.

199. El Defensor del Pueblo puede actuar a instancia de parte o de oficio (por ejemplo, a raíz de un informe de los medios de comunicación). Sus decisiones no solo son importantes para el demandante (que puede solicitar una indemnización por daños), sino que, de manera más general, informan a las Administraciones Públicas sobre cómo mejorar sus servicios. La cooperación institucional entre el Defensor del Pueblo y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se considera muy buena, ya que los agentes son muy colaboradores. El Defensor del Pueblo recibe una media de 20 000 a 25 000 reclamaciones de ciudadanos al año y solo 100 de ellas

se refieren a la Policía o a la Guardia Civil (el Defensor del Pueblo reconoció que este porcentaje del 0,4 % es bastante bajo en comparación con otros órganos de la Administración Pública).

200. Del mismo modo, durante la visita no se plantearon reservas en relación con el papel desempeñado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad frente al aumento exponencial de migrantes y refugiados en territorio nacional. Al contrario, los agentes han hecho notables esfuerzos para atender el creciente número de solicitudes de asilo. Esto también fue reconocido por el Defensor del Pueblo (que desempeña un decisivo papel de supervisión sobre la protección de los derechos de los migrantes). Un reciente [informe de 2018 de la misión de investigación de España del Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre Migración y Refugiados \(RESG\)](#) también reconoce este hecho, pero pide medidas adicionales para formar a la Policía y a la Guardia Civil sobre cómo garantizar pleno respeto al principio de no devolución⁴⁵, el acceso a los procedimientos de asilo y la identificación y derivación a asistencia para posibles víctimas de tráfico de seres humanos.

201. Por último, los sindicatos pueden actuar como órganos de control y supervisión cuando reciben denuncias por parte de sus miembros o afiliados sobre disfunciones. Estas organizaciones pueden dirigirse a la Administración (en el caso de la Policía, también al Consejo de la Policía) o a las autoridades judiciales.

Obligación de denunciar y protección de los denunciantes

202. Los agentes están obligados a denunciar cualquier (supuesto) caso de corrupción/ conducta impropia relacionada/incumplimiento del deber por parte de sus compañeros de los que tengan conocimiento durante el ejercicio de sus funciones (artículo 4 de la Ley Orgánica 4/2010, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía y artículo 40 de la Ley Orgánica 12/2007, del Régimen disciplinario de la Guardia Civil). La ausencia de denuncia puede dar lugar a medidas disciplinarias. Puede hacerse de forma externa (Ministerio Fiscal) o interna (superior inmediato o el superior de éste en caso de que el superior inmediato esté involucrado en el caso de corrupción). Dependiendo del asunto denunciado, el superior podrá remitir el caso a Asuntos Internos, a las Unidades Disciplinarias o al Ministerio Fiscal. Es posible denunciar de forma anónima.

203. La Ley Orgánica 19/1994 de protección a testigos y peritos en causas criminales ofrece garantías de protección a quienes se sienten en situación de riesgo físico; también existen protocolos contra el acoso en el lugar de trabajo, tal y como establece la Resolución de 10 de julio de 2013 de la Policía y la Resolución de 8 de abril de 2013 de la Guardia Civil. Ya se han expresado dudas sobre el alcance y la eficacia real de la Ley Orgánica 19/1994 que, según informan los responsables, está pendiente de revisión. Del mismo modo, el Protocolo de Actuación para casos de acoso, introducido en 2013, proporciona cierta protección interna al personal, pero no se aplica al personal que no desempeña funciones policiales.

204. Además, a la hora de examinar los procesos y procedimientos específicos para proteger a los denunciantes y cómo se gestionan en la práctica, el EEG constató que debían introducirse medidas adicionales para proteger la identidad de los mismos. El procedimiento actual

⁴⁵En virtud del principio de no devolución nadie podrá ser devuelto a un país en el que corra riesgo de sufrir torturas, tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes u otros daños irreparables. Este principio se aplica a todos los migrantes en todo momento, independientemente de su condición migratoria.

permite claramente que un excesivo número de personas conozca la verdadera identidad del denunciante. El EEG considera que los mecanismos actuales para garantizar la protección de la identidad física de los denunciantes deben mejorar sustancialmente, con vistas a dar una mejor garantía de que la confianza del denunciante es una prioridad y a que ésta se vea reforzada. **El GRECO recomienda que se lleve a cabo una revisión completa de los actuales procedimientos de denuncia de irregularidades en la Policía y la Guardia Civil, con el objetivo principal de reforzar la protección de la verdadera identidad de los denunciantes y centrarse en el contenido de la información facilitada.**

205. El EEG también señala que España carece de una legislación adecuada en materia de protección de denunciantes. Desde 2014, viene preparándose una proposición de Ley contra la Corrupción y la Protección de Denunciantes. Para el EEG, la aprobación de un marco legislativo para la protección de los denunciantes es una cuestión prioritaria que requiere una actuación inmediata. Una vez adoptado, y en consonancia con la anterior recomendación, habrá que seguir desarrollando, perfeccionando y orientando sus procedimientos en función de las particularidades de los grupos profesionales en cuestión. Esto es notablemente relevante para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad debido al «código de silencio» (código azul) que puede regir informalmente en las organizaciones jerárquicas, también debido a la exigencia de una estricta observancia de los principios de lealtad y disciplina en el servicio, así como del deber de confidencialidad al que están obligados los agentes.

Procedimientos de recurso para el público en general

206. Las reclamaciones administrativas generalmente se formulan directamente ante agentes (en cualquier dependencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) verbalmente, o por escrito, por carta, teléfono o correo electrónico. También pueden formularse a través de las páginas web de la Policía y de la Guardia Civil, así como del Ministerio del Interior y en el Portal de Transparencia, e incluso en las redes sociales (Twitter y Facebook). La Inspección de Personal y Servicios de Seguridad del Ministerio del Interior se encarga de ellas. Las reclamaciones administrativas pueden ser anónimas. No hay que pagar tasa alguna para entablar o registrar una reclamación administrativa.

Infracciones y sanciones

Procedimiento disciplinario

207. La Ley Orgánica 4/2010 del Régimen disciplinario de la Policía Nacional y la Ley Orgánica 12/2007 del Régimen disciplinario de la Guardia Civil distinguen entre faltas muy graves, graves y leves que conllevan las siguientes sanciones:

- Faltas muy graves:
 - Separación del servicio
 - Suspensión de empleo desde tres meses y un día a un máximo de 6 años
 - Pérdida de puestos en el escalafón
- Faltas graves:
 - Suspensión de empleo de un mes a tres meses
 - Pérdida de cinco a veinte días de haberes con suspensión de funciones
 - Pérdida de destino

- Faltas leves:
 - Reprensión
 - Pérdida de uno a cuatro días de haberes con suspensión de funciones

208. La mayoría de los procedimientos disciplinarios abiertos derivan de informes del personal o de la supervisión ejercida por los mandos responsables. Algunos ejemplos podrían ser el incumplimiento de órdenes, el trato no respetuoso a los superiores jerárquicos o compañeros en el ejercicio de sus funciones, el consumo de sustancias estupefacientes, el abuso de autoridad, la falta de colaboración, el incumplimiento de deberes y obligaciones, abstenerse de denunciar algún delito, el ejercicio de actividades incompatibles, etc.

209. Los procedimientos disciplinarios por faltas graves y muy graves son informados por un órgano colegiado; las que se refieren a faltas leves las decide el superior inmediato. La separación del servicio en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se publica en boletines oficiales (el Boletín Oficial del Estado en relación con la Policía, el Boletín Oficial de la Guardia Civil y el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa respecto de la separación del servicio en la Guardia Civil). Las medidas disciplinarias pueden impugnarse ante los tribunales contencioso-administrativos; sin embargo, se comentó que los procedimientos de apelación son largos y engorrosos.

210. El EEG se encontró con reiteradas críticas a la imparcialidad de los procedimientos disciplinarios. La preocupación más grave se refiere a los expedientes disciplinarios por faltas leves que siguen sin cumplir el marco reglamentario (difieren de las quejas). Estos casos son resueltos, unilateralmente, por el superior inmediato. En tales casos, el superior es responsable tanto de la supervisión de la investigación como de la consiguiente sanción. El EEG también fue informado de que, en el caso de faltas leves, disminuyen las garantías procesales; por ejemplo, no queda registro alguno ni se pone posteriormente a disposición del solicitante la fundamentación de la decisión.

211. Además, los representantes del personal subrayaron que existe un doble rasero dependiendo del grado del agente incurso en un expediente disciplinario, y que los casos en que se sanciona a algún alto mando tienden a ser muy escasos. Los representantes del personal alegaron que, en aras de la objetividad, la proporcionalidad y la imparcialidad, sería preferible que los asuntos disciplinarios no fueran dirimidos por los superiores jerárquicos sino que, por las mismas razones, salieran de las estructuras de la Policía y de la Guardia Civil y se encargara un servicio aparte en el Ministerio del Interior (por ejemplo, la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad) sin relación directa con la persona que es objeto de un procedimiento disciplinario.

212. Por otra parte, el EEG tuvo conocimiento de que, debido a la naturaleza-militar de la Guardia Civil, sus sanciones disciplinarias son especialmente severas; también debido a que los representantes del personal (asociaciones profesionales) no desempeñan un papel tan activo como sus homólogos de la Policía (sindicatos que llevan el caso al Consejo de la Policía). Los representantes del personal coincidieron en que la utilización de tribunales militares para procedimientos disciplinarios y penales contra agentes de la Guardia Civil realizando funciones policiales es un remanente del pasado que debe ser revisado y remplazado. Entre los años

2007 y 2016, se impusieron 4794 sanciones por faltas graves y muy graves en la Guardia Civil, mientras que en la Policía, durante el período 2006-2015, hubo 1 659 sanciones⁴⁶.

213. En vista de lo anterior, **el GRECO recomienda revisar el régimen disciplinario de la Policía y de la Guardia Civil, con el fin de reforzar su transparencia, objetividad y proporcionalidad, entre otras cosas y, especialmente, para excluir la posibilidad de que un superior jerárquico decida unilateralmente sobre cuestiones disciplinarias.**

Procedimiento penal

214. Los agentes no gozan de inmunidad ni de cualquier otro privilegio procesal. Los agentes de policía están sujetos al procedimiento penal ordinario, mientras que los Guardias Civiles pueden estar sujetos a la jurisdicción militar. En relación con este último aspecto, y como ya se ha indicado, se expresaron reservas durante la visita en lo concerniente a la proporcionalidad del sistema actual.

Estadísticas

215. La información sobre las sanciones administrativas (disciplinarias) no es pública. Las sentencias en materia penal son públicas. El EEG considera conveniente hacer públicas las estadísticas sobre medidas disciplinarias impuestas por conductas inapropiadas relacionadas con la corrupción (sólo números, sin ninguna referencia a la identidad de los agentes u otros detalles protegidos en virtud de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal), por ejemplo, a través de informes anuales de actividad de las respectivas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como forma de garantizar a los ciudadanos su compromiso con una cultura de tolerancia cero frente a la corrupción.

⁴⁶ https://elpais.com/politica/2017/03/17/actualidad/1489764786_023334.html

RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO

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

Por lo que se refiere a los Gobiernos centrales (personal con altas funciones ejecutivas):

- i. Reforzar el régimen actual aplicable a los asesores, sometiéndoles a exigencias de transparencia e integridad equivalentes a los aplicados a las personas con altas funciones ejecutivas (apartado 38);**
- ii. i) Diseñar una estrategia de integridad para analizar y mitigar las áreas de riesgos de conflicto de intereses y de corrupción para el personal con altas funciones ejecutivas, y ii) conectar los resultados de dicha estrategia a un plan de acción para su aplicación (apartado 50);**
- iii. i) Que se adopte y haga fácilmente accesible al público un código de conducta para el personal con altas funciones ejecutivas, y ii) que se complemente con medidas prácticas para su aplicación, incluyendo directrices escritas, asesoramiento confidencial y una formación específica (apartado 54);**
- iv. i) Seguir avanzando en la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en particular, facilitando los procedimientos de solicitud de información, estableciendo un plazo razonable para responder a estas solicitudes e introduciendo requisitos adecuados para el registro y tratamiento de la información pública suministrada en formato electrónico, y ii) sensibilizar al público en general sobre su derecho a acceder a la información (apartado 59);**
- v. Proporcionar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la independencia, la autoridad y los recursos adecuados para llevar a cabo sus funciones de supervisión de manera eficaz (apartado 69);**
- vi. i) Adoptar normas sobre la manera en que el personal con altas funciones ejecutivas entabla contacto con los grupos de interés y otros terceros que tratan de influir en el trabajo legislativo o de otro tipo del Gobierno; y ii) que se divulgue información suficiente sobre la finalidad de dichos contactos, como la identidad de la/s persona/s con las que se han mantenido reuniones (o de aquellas en cuyo nombre se han celebrado) y el objeto o los temas concretos tratados) (apartado 76);**
- vii. Que la legislación que rige las limitaciones al ejercicio de actividades privadas posteriores al cese esté sujeta a revisión por parte de un organismo independiente y que se refuerce cuando se considere necesario (apartado 103);**
- viii. Ampliar el alcance de los requisitos de publicación de la información financiera para incluir información desglosada/detallada sobre activos, intereses, empleos externos y pasivos; y ii) considerar la posibilidad de acortar los plazos de presentación y publicación de informes e incluir información sobre los**

cónyuges y los familiares a su cargo, entendiendo que dicha información no tendría que hacerse necesariamente pública (apartado 107);

- ix. Reforzar sustancialmente el régimen de asesoramiento, supervisión y ejecución en materia de conflicto de intereses de los altos cargos, en particular mediante el aumento de la independencia, la autonomía, las competencias y los recursos de la Oficina de Conflicto de Intereses (apartado 117).**
- x. Modificar el “aforamiento”, de modo que no obstaculice la acción penal contra miembros del Gobierno de los que se sospeche que han cometido delitos de corrupción (apartado 123);**

En lo que respecta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- xi. Que la Policía y la Guardia Civil i) lleven a cabo una evaluación estratégica de los riesgos existentes en áreas y actividades proclives a la corrupción con el fin de detectar problemas y amenazas emergentes, y ii) los datos recabados se utilicen para el diseño proactivo de una estrategia en materia de integridad y lucha contra la corrupción. Sería preferible que ambas instituciones se consultaran mutuamente en el marco de estas iniciativas (apartado 141);**
- xii. Que (i) la Guardia Civil adopte un código de conducta y lo haga público; (ii) tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil complementen sus respectivos códigos mediante directrices y medidas prácticas de aplicación (por ejemplo, sobre conflictos de intereses, obsequios, uso de recursos públicos, información confidencial, actividades complementarias, neutralidad política, etc.), así como con un mecanismo creíble y eficaz de supervisión y ejecución (apartado 150);**
- xiii. Reconsiderar el sistema de cupos de entrada para los descendientes de miembros de la Guardia Civil (apartado 155);**
- xiv. Reforzar los procesos de investigación (“vetting procedures”) actuales en la Policía y la Guardia Civil y la introducción de un procedimiento de investigación a intervalos regulares a lo largo de la carrera profesional de sus miembros (apartado 158);**
- xv. Que la Policía y la Guardia Civil revisen sus procesos internos relacionados con la carrera profesional (selección y acceso, ascensos, libre designación, sistemas de evaluación/méritos) con el único objetivo de mejorar el registro y la publicación de la fundamentación de las decisiones, a fin de establecer un enfoque más objetivo y transparente. Al revisar estos procesos, debe prestarse especial atención a la integración de las mujeres en todos los niveles de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (punto 168);**
- xvi. Revisar los criterios y procedimientos para la concesión y retirada de complementos, primas y otros beneficios, promoviendo así la transparencia,**

la coherencia y la justicia en su aplicación, y (ii) introducir controles y supervisiones adecuados en este ámbito (apartado 173);

- xvii. Que la Policía y la Guardia Civil realicen un estudio sobre el riesgo de conflicto de intereses durante el período de servicio activo y después del cese en el mismo (incluyendo a los mandos superiores) y que, a continuación, elaboren normas y orientaciones más específicas en este ámbito (apartado 183);**
- xviii. Que se lleve a cabo una revisión completa de los actuales procedimientos de denuncia de irregularidades en la Policía y la Guardia Civil, con el objetivo principal de reforzar la protección de la verdadera identidad de los denunciantes y de centrarse más en el contenido de la información facilitada (apartado 204);**
- xix. Revisar el régimen disciplinario de la Policía y de la Guardia Civil, con el fin de reforzar su transparencia, objetividad y proporcionalidad, entre otras cosas, y especialmente, para excluir cualquier posibilidad de que un superior jerárquico decida unilateralmente sobre cuestiones disciplinarias (apartado 213).**

217. De conformidad con el artículo 30.2 del Reglamento de procedimiento, el GRECO invita a las autoridades españolas a que presenten un informe sobre las medidas adoptadas para aplicar las mencionadas recomendaciones antes del 31 de diciembre de 2020. El GRECO evaluará las medidas a través de su procedimiento específico de cumplimiento.

218. El GRECO invita a las autoridades españolas a que autoricen, tan pronto como sea posible, la publicación de este informe, y a que ponga a disposición del público una traducción del mismo a su lengua oficial.

Sobre el GRECO

El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) supervisa el cumplimiento por parte de sus 49 Estados miembros de los instrumentos anticorrupción del Consejo de Europa. La supervisión del GRECO incluye un «procedimiento de evaluación» que se basa en las respuestas específicas por país a un cuestionario y a visitas in situ, y que es objeto de seguimiento mediante una evaluación de impacto («procedimiento de cumplimiento») que examina las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones derivadas de las evaluaciones por país. Se aplica un proceso dinámico de evaluación y presión mutua, que combina la experiencia de profesionales que actúan como evaluadores y representantes estatales en el Pleno.

El trabajo realizado por el GRECO ha llevado a la adopción de un número considerable de informes que contienen una gran cantidad de información fáctica sobre las políticas y prácticas anticorrupción europeas. Los informes identifican los logros y las deficiencias de la legislación nacional, los reglamentos, las políticas y las estructuras institucionales, e incluyen recomendaciones destinadas a mejorar la capacidad de los Estados para luchar contra la corrupción y promover la integridad.

La participación en el GRECO está abierta, en igualdad de condiciones, a los Estados miembros del Consejo de Europa y a Estados no miembros. Los informes de evaluación y cumplimiento adoptados por el GRECO, así como otra información sobre el GRECO, están disponibles en: www.coe.int/greco.