



**European Rule of Law Mechanism:
input from Member States**

SPAIN



CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS SEGUIDAS EN LA ELABORACIÓN DEL INFORME

Este informe se ha redactado conforme al esquema diseñado por la Comisión Europea para que los Estados miembros elaboren sus contribuciones al mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho. Incluye también un apéndice sobre las garantías del Estado de Derecho durante el estado de alarma en España causado por COVID 19, que informa sobre la base jurídica de las medidas adoptadas por las instituciones españolas, en el contexto de las especiales circunstancias que está viviendo Europa.

Cada uno de los cuatro apartados en los que se estructura este informe y el apéndice incluyen al inicio un cuadro resumen en el que se destacan las ideas principales.

Para su preparación se ha tomado como punto de partida el marco jurídico definido por las disposiciones de la Constitución española de 1978, complementadas por las correspondientes normas de desarrollo, de rango legal y reglamentario. Además, a fin de facilitar la comprensión del texto se ha optado, en unos casos, por transcribir los correspondientes artículos de referencia y, en otros, por incluir enlaces a los mismos. Se ha limitado la información al ámbito estatal sin descender a los esquemas existentes a nivel autonómico, que con frecuencia reproducen el sistema nacional.

En su elaboración, igualmente, se ha prestado especial atención a la jurisprudencia tanto del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional de España, como del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Igualmente, en respuesta a la petición de la Comisión Europea de que las contribuciones de los Estados miembros se remitieran a informes previos emitidos por otras organizaciones internacionales, a lo largo del informe se citan los trabajos de órganos o Acuerdos Parciales del Consejo de Europa como la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y se han incluido enlaces a tales informes, pero también se han transcrito los párrafos correspondientes de informes adoptados por el GRECO en el marco de la tercera, cuarta y quinta ronda de evaluación de España, indicando tanto el informe del que se ha extraído la información como el número del párrafo en cuestión. También se hace mención o se reproducen informes previos emanados por instituciones y agencias de la Unión Europea.

28/04/2020



INFORME

I. Justice System

El diseño jurídico e institucional del sistema judicial español se ajusta a los estándares de la Unión Europea y del Consejo de Europa.

Para comenzar, los principios básicos de los elementos definitorios del diseño y funcionamiento del sistema judicial, tanto de la independencia judicial, como de la calidad y eficiencia de la justicia, incluidos los procedimientos y criterios objetivos para los nombramientos, la permanencia en el cargo y la disciplina y las destituciones judiciales, están consagrados claramente en la Constitución española y en la legislación ordinaria.

El Poder Judicial y los jueces y magistrados que lo integran, como requisito esencial del principio fundamental en una democracia de la separación de poderes, ha de ser independiente, y eso significa estar libre de presiones externas y no estar sujeto a influencias políticas o manipulaciones de otros poderes del Estado, en particular del Poder Ejecutivo.

En este informe se detalla cómo tanto en la teoría como en la práctica, el ordenamiento jurídico e institucional español respeta los cuatro elementos que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por ejemplo, ECtHR *Campbell and Fell v. the United Kingdom*, 28 June 2014) señala que componen la independencia judicial: la forma de nombramiento, la duración del mandato, la existencia de garantías contra presiones externas (incluidas las cuestiones presupuestarias) y si el poder judicial aparece como independiente e imparcial.

El Poder Judicial está integrado por jueces y magistrados independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.

El ingreso en la carrera judicial en España se basa en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de un examen público sobre conocimientos jurídicos, abierto a cualquier persona con nacionalidad española. Este proceso de selección garantizará, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a la misma de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones y aptitudes necesarias, así como la idoneidad y suficiencia profesional de las personas seleccionadas para el ejercicio de la función jurisdiccional (punto 1).

Jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley. Permanecen en su cargo hasta su jubilación sin poder ser removidos por otro poder del Estado (punto 2). Las sanciones disciplinarias están claramente tasadas por la ley y su imposición y supervisión corresponde al órgano de garantías judiciales, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), independiente de los otros poderes del Estado (puntos 5 y 6). Lo mismo sucede con los cambios de destino no consensuados (puntos 2 y 5). Se garantiza así la independencia personal de jueces y magistrados frente a otros poderes del Estado.

También los jueces y magistrados en el desempeño diario de sus funciones gozan de total independencia respecto de la intromisión de otros poderes del Estado. Sus decisiones solo son revisables por otros órganos jurisdiccionales a través de los recursos establecidos por las leyes. El juez predeterminado por la ley es un derecho fundamental de los ciudadanos establecido por la Constitución. Las leyes procesales determinan la competencia de cada juzgado, resuelven los conflictos de competencia que pudieran surgir y el reparto de casos se realiza con base en criterios objetivos y transparentes (punto 4).

Los jueces reciben un salario, establecido por ley, que les permite una holgada autonomía financiera (punto 7).



El ascenso y promoción profesional de los jueces y magistrados dentro de la carrera judicial está basado en los principios de mérito y capacidad, así como en la idoneidad y especialización para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales correspondientes a los diferentes destinos (punto 3).

El CGPJ es el órgano constitucional al que se le atribuye velar por la independencia del Poder Judicial, y por ello tiene encomendadas funciones, todas ellas tasadas por la Constitución y la ley, tales como los nombramientos, ascensos y traslados, la inspección del funcionamiento de los juzgados y tribunales y la exigencia de responsabilidad disciplinaria a los miembros de la carrera judicial. El CGPJ vela por el mantenimiento de la independencia judicial, respecto del resto de poderes del Estado y frente a todos, incluso respecto a los demás órganos judiciales y los del propio gobierno del Poder Judicial, por lo que el ordenamiento jurídico le faculta para poner fin a cualquier intromisión cuando un juez o magistrado denuncie que está siendo inquietado o perturbado en el ejercicio de su función jurisdiccional (punto 5).

La composición del CGPJ está diseñada para evitar tanto la politización como el corporativismo, como recomienda la Comisión de Venecia, encontrando un equilibrio entre los miembros de extracción judicial y expertos juristas no pertenecientes a la judicatura. Este sistema garantiza la independencia de sus miembros, pues su diseño legal establece una serie de garantías para desasociar la coincidencia en el tiempo de la mayoría política que nombra a los miembros con el desempeño de sus funciones, como por ejemplo la duración del mandato o el régimen de renovaciones, entre otros instrumentos (punto 5).

El Ministerio Fiscal es un órgano constitucional autónomo que tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Si bien no forma parte del Poder Judicial en sentido estricto, se halla no obstante integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y debe actuar inspirado por el principio de imparcialidad con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados (punto 8). Esta cercanía al poder judicial determina que el ingreso se efectúe por una oposición que se realiza conjuntamente con la de ingreso en la carrera judicial (punto 1) y que los miembros de la carrera fiscal estén equiparados por ley en honores, categorías y retribuciones a los de la carrera judicial (punto 7). También su régimen administrativo y disciplinario es muy similar (puntos 6 y 8).

En España, el sistema judicial es muy accesible permitiendo que los ciudadanos puedan recurrir a la justicia para la tutela y satisfacción de sus derechos. Esto es debido, principalmente, a un sistema de asistencia jurídica gratuita amplio, sólido y transparente, y al hecho de que las personas físicas están exentas de pagar tasas para acceder a la Administración de Justicia, pero también al avanzado nivel de desarrollo de la ciber-justicia (punto 12).

Los recursos del Poder Judicial, tanto personales como económicos están garantizados para que pueda desempeñar sus funciones con integridad y eficiencia, generando confianza pública en la justicia por parte de la ciudadanía. Están previstos en la ley de Presupuestos Generales del Estado. Además, el CGPJ aprueba anualmente su presupuesto que es incluido en los Generales del Estado. Por tanto, el Gobierno no puede reducir el presupuesto asignado al Poder Judicial (punto 13).

El objetivo de la independencia judicial, como se establece en el art. 6 CEDH, es garantizar el derecho fundamental de todas las personas a que su caso sea decidido en un juicio justo, sobre criterios legales y sin ninguna influencia impropia. Esto es una realidad en España, y como prueba se señala que es uno de los Estados del Consejo de Europa que menos veces ha sido condenado por vulnerar el art. 6 CEDH (punto 15)

España intenta consolidar una tendencia positiva hacia la mejora y estabilización de la tasa de resolución (*clearance rate*) y a la reducción del tiempo de respuesta (*disposition time*). Respecto del número de asuntos pendientes, no es especialmente problemático en España, estando en este aspecto por encima de la mediana europea. En el caso de la tasa de resolución, según los datos de la CEPEJ, esta tendencia es muy positiva en la primera instancia penal y contencioso-administrativa, pero aún irregular en la jurisdicción civil y en las demás instancias (punto 16).



El procedimiento de ejecución es sólido tanto en asuntos civiles como penales. El procedimiento de ejecución en casos civiles y mercantiles cuenta con herramientas modernas y relevantes. El proceso de ejecución penal se garantiza con una organización moderna y herramientas digitales. Por lo que a la ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se refiere, en 2015 España modificó su legislación para habilitar un sistema procesal de revisión de sentencias firmes en todos los órdenes jurisdiccionales a partir de la cual se ha incrementado notablemente el número de casos cerrados por el Comité de Ministros (punto 17).

A. Independence

Con carácter previo al análisis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), conviene señalar que el título VI de la Constitución española (CE) de 1978 está dedicado al Poder Judicial. El primer artículo de este título, cuya colocación le otorga la condición de norma esencial de la regulación prevista para el poder del Estado encargado de la actividad jurisdiccional, es el art. 117, que dice así:

1. *La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley.*
2. *Los Jueces y Magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.*
3. *El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.*
4. *Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho.*
5. *El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.*
6. *Se prohíben los Tribunales de excepción.*

Por exigencia constitucional, el régimen legal de la carrera judicial está contenido en la LOPJ, en concreto en el Título I del Libro IV (arts. 298 a 377). En estas normas se regula desde el sistema de ingreso y ascenso en la carrera, nombramiento y toma de posesión, honores y tratamientos, régimen de provisión de plazas, situaciones administrativas, licencias y permisos. Además, en el Título II se regulan las garantías de independencia judicial, amén del régimen de incompatibilidades, prohibiciones y el régimen de responsabilidad (Título III).

GRECO fourth evaluation report, Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

3. The judiciary and the prosecutorial service in Spain are of high quality and, with the exception of some isolated cases, there is no substantial evidence of corruption of individual judges or prosecutors. However, concern exists about the efficient functioning of the justice system, with its overburdened courts that are thus not always in the best position to elucidate matters with real speed. [...]

4. Spanish judges and prosecutors have a strong spirit of public service and dedication to public duty. [...]

GRECO Fourth evaluation round, interim compliance report, GrecoRC4(2017)18:

78. GRECO wishes to underline, as it already did in the Fourth Evaluation Round Report, that there is no doubt as to the high quality of the judiciary and the prosecutorial service in Spain, as well as to the strong spirit of public service and dedication of individual judges and prosecutors. [...]

GRECO fourth evaluation round, second interim compliance report, GrecoRC4(2019)12:



34. [...] GRECO has repeatedly been clear in this respect and wishes to do so again: there is no doubt about the independence and impartiality of judges on the bench (see also paragraph 3, Fourth Round Evaluation Report on Spain; paragraph 78, Interim Compliance Report on Spain).

1. Appointment and selection of judges and prosecutors

El ingreso en la carrera judicial (y fiscal) se encuentra regulado en los arts. 301 a 306 de la [LOPJ](#). Los principios básicos, contenidos en el art. 301, son los siguientes:

“1. El ingreso en la carrera judicial estará basado en los principios de mérito y capacidad para el ejercicio de la función jurisdiccional.

2. El proceso de selección para el ingreso en la carrera judicial garantizará, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso a la misma de todos los ciudadanos que reúnan las condiciones y aptitudes necesarias, así como la idoneidad y suficiencia profesional de las personas seleccionadas para el ejercicio de la función jurisdiccional.

3. El ingreso en la Carrera Judicial por la categoría de juez se producirá mediante la superación de oposición libre y de un curso teórico y práctico de selección realizado en la Escuela Judicial.

4. La convocatoria para el ingreso en la Carrera Judicial, que se realizará conjuntamente con la de ingreso en la Carrera Fiscal, comprenderá todas las plazas vacantes existentes en el momento de la misma y un número adicional que permita cubrir las que previsiblemente puedan producirse hasta la siguiente convocatoria.

Los candidatos aprobados, de acuerdo con las plazas convocadas, optarán, según el orden de la puntuación obtenida, por una u otra Carrera en el plazo que se fije por la Comisión de Selección.

5. También ingresarán en la Carrera Judicial por la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, o de magistrado, juristas de reconocida competencia en los casos, forma y proporción respectivamente establecidos en la ley. Quienes pretendan el ingreso en la carrera judicial en la categoría de magistrado precisarán también superar un curso de formación en la Escuela Judicial.

6. En todos los casos se exigirá no estar incurso en ninguna de las causas de incapacidad e incompatibilidad que establece esta ley y no tener la edad de jubilación en la Carrera Judicial ni alcanzarla durante el tiempo máximo previsto legal y reglamentariamente para la duración del proceso selectivo, hasta la toma de posesión incluido, si es el caso, el curso de selección en la Escuela Judicial.

7. El Ministerio de Justicia, en colaboración, en su caso, con las comunidades autónomas competentes, podrá instar del Consejo General del Poder Judicial la convocatoria de las oposiciones, concursos y pruebas selectivas de promoción y de especialización necesarios para la cobertura de las vacantes existentes en la plantilla de la Carrera Judicial.

Iguales facultades que el Ministerio de Justicia, ostentarán las comunidades autónomas con competencias en la materia.

8. También se reservará en la convocatoria un cupo no inferior al cinco por ciento de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento, siempre que superen las pruebas selectivas y que acrediten el grado de discapacidad y la compatibilidad para el desempeño de las funciones y tareas correspondientes en la forma que se determine reglamentariamente. El ingreso de las personas con discapacidad en las Carreras judicial y fiscal se inspirará en los principios de igualdad de oportunidades, no discriminación y compensación de desventajas, procediéndose, en su caso, a la adaptación de los procesos selectivos a las necesidades especiales y singularidades de estas personas, mediante las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en los procesos selectivos.



Asimismo, una vez superados dichos procesos, se procederá a las adaptaciones y ajustes razonables para las necesidades de las personas con discapacidad de cualquier tipo en los puestos de trabajo y en el entorno laboral del centro o dependencia pública donde desarrollen su actividad.”

Del precepto se deduce que el **sistema básico de ingreso** en la carrera judicial es el de **oposición libre** entre licenciados en Derecho o los que posean un título equivalente. Esta prueba general y pública se basa en los principios de mérito y capacidad. Garantiza, con objetividad y transparencia, la igualdad en el acceso, así como la idoneidad y suficiencia profesional para el ejercicio de la función jurisdiccional. Se completa con la aprobación de un curso en la Escuela Judicial y un periodo de prácticas en un órgano jurisdiccional.

Asimismo, la LOPJ prevé un sistema de acceso a la carrera judicial para **juristas de reconocido prestigio**. Ello permitirá hacer frente a las necesidades y cubrir las vacantes que de otra forma no podrían serlo e incorporar a la función judicial a quienes, en otros campos jurídicos, han demostrado estar en condiciones de ofrecer capacidad y competencia acreditadas. Los requisitos exigidos, y el hecho de que operarán aquí las mismas garantías de selección objetiva y rigurosa que rigen el clásico camino de la oposición libre, aseguran simultáneamente la imparcialidad del elector y la capacidad del elegido, incorporándose así a nuestro sistema de selección mecanismos experimentados con éxito de antiguo en otros países.

Respecto del **procedimiento ordinario de acceso**, puede consultarse el [Acuerdo de 5 de julio de 2019](#), de la Comisión de Selección a la que se refiere el art. 305 LOPJ, por el que se convocan pruebas selectivas para la provisión de plazas de alumnos de la Escuela Judicial, para su posterior acceso a la carrera judicial por la categoría de juez, y plazas de alumnos del Centro de Estudios Jurídicos, para su posterior ingreso en la carrera fiscal por la categoría de abogado fiscal (BOE de 8/07/2019).

La [Escuela Judicial](#) (arts. 307 a 310 LOPJ), dependiente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), es el centro de selección y formación, tanto inicial como continua, de jueces y magistrados en España.

El [Centro de Estudios Jurídicos](#) es un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Justicia, con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar. Tiene como función principal la organización de cursos selectivos y la formación de los miembros de la Carrera Fiscal, de los cuerpos de la Administración de Justicia y del Cuerpo de Abogados del Estado.

Mediante la [Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género](#) se reformó el art. 310, que actualmente prevé que *“Todas las pruebas selectivas para el ingreso y la promoción en las Carreras Judicial y Fiscal contemplarán el estudio del **principio de igualdad entre mujeres y hombres**, incluyendo las medidas en materia de violencia sobre la mujer, y su aplicación con carácter transversal en el ámbito de la función jurisdiccional. El temario deberá garantizar la adquisición de conocimientos sobre el principio de no discriminación y especialmente de igualdad entre mujeres y hombres y, en particular, de la normativa específica dictada para combatir la violencia sobre la mujer, incluyendo la de la Unión Europea y la de tratados e instrumentos internacionales en materia de igualdad, discriminación y violencia contra las mujeres ratificados por España.”*

El desarrollo de esta materia se ha llevado a cabo por el [Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial](#). En el Título I se describen todas las modalidades que, de conformidad con lo dispuesto en la LOPJ, facultan el acceso a la carrera judicial. Aborda cuestiones que atañen a las bases de la convocatoria, al nombramiento del tribunal calificador, al desarrollo del proceso de selección en sus diferentes fases, distinguiendo entre la baremación de los méritos y la valoración del dictamen y de la entrevista que, en su caso, pueda tener lugar. Una vez finalizado el proceso selectivo en sí, también se contempla la posibilidad de que el CGPJ pueda rechazar el nombramiento de un candidato que haya superado el proceso de selección, siempre que tenga conocimiento de la concurrencia de algún demérito incompatible con el ejercicio de la función judicial.



Los tribunales que llevan a cabo la selección de aspirantes están formados por profesionales jurídicos de carreras diferentes (judicial, fiscal, letrados de la Administración de Justicia, abogados del Estado, catedráticos universitarios y abogados) y son nombrados exclusivamente para cada convocatoria. Los aspirantes son asignados por sorteo a cada tribunal.

GRECO fourth evaluation report, Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

84. Access to the judicial career is based on the principle of merit and capacity to perform judicial duties (Article 301(1) of Organic Law of the Judiciary, LOPJ). The principal route to the judiciary is organised by way of (i) a rigorous public competition open to law graduates of Spanish citizenship with full legal age (18 years old), which is then followed by (ii) a period of training (theory and practice) at the Judicial School. A minority of judges are drawn from experienced lawyers of recognised competence; they must also follow the training course of the Judicial School (Article 301(5), LOPJ). All candidates must present proof of clean criminal records.

85. The selection process is designed to fulfil the goals of transparency and objectivity (Article 301(2), LOPJ). [...] Furthermore, the LOPJ contains provisions encouraging the selection and appointment of disabled persons on the basis of the principles of “equal opportunities, non-discrimination and compensation for disadvantages”; according to these provisions the selection procedures must also respect the principle of “equality between men and women”.

88. The Greco Evaluation Team (GET) acknowledges the positive steps taken to enhance the skills of justice professionals and to ensure transparency and fairness in their recruitment. The Spanish entry system to the judiciary is said to be one of the toughest across Europe. [...]

2. Irremovability of judges, including transfers of judges and dismissal

El citado art. 117.2 CE, del que es copia exacta el art. 15 LOPJ, consagra el **principio de inamovilidad**, al establecer que los jueces y magistrados no podrán ser separados, suspendidos, trasladados ni jubilados, sino por alguna de las causas y con las garantías previstas en la ley.

Se garantiza así la independencia personal de jueces y magistrados frente a otros poderes del Estado. La inamovilidad se manifiesta en un régimen legal de estabilidad de los jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que se hace efectiva mediante la necesidad de que el establecimiento de una edad de jubilación, la separación del servicio, el traslado y la suspensión sólo puedan obedecer a causas legales y ser el resultado de un determinado procedimiento con audiencia del interesado e informe del Ministerio Fiscal y de la Sala de Gobierno respectiva (sin perjuicio de las demás justificaciones que procedan) y que resolverá el CGPJ.

La garantía de la inamovilidad que se reconoce a los jueces y magistrados no está sujeta a limitación temporal. En cambio, los que han sido nombrados por un plazo determinado (por ejemplo, en caso de refuerzo o asignación temporal) gozan de inamovilidad sólo por ese tiempo.

El desarrollo legislativo del principio de inamovilidad se encuentra en los arts. 378 a 388 LOPJ.

En concreto, el art. 379.1 LOPJ define las **causas por las que jueces o magistrados pueden perder tal condición**:

- a) *Por renuncia a la carrera judicial. Se entenderán incursos en este supuesto los previstos en los 322 y 357.*
- b) *Por pérdida de la nacionalidad española.*
- c) *En virtud de sanción disciplinaria de separación de la carrera judicial.*
- d) *Por la condena a pena privativa de libertad por razón de delito doloso. En los casos en que la pena no fuera superior a seis meses, el Consejo General del Poder Judicial, de forma motivada y atendiendo a la entidad del delito cometido, podrá sustituir la pérdida de la condición de Magistrado o Juez por la sanción prevista en el art. 420.1, d).*
- e) *Por haber incurrido en alguna de las causas de incapacidad, salvo que proceda su jubilación.*
- f) *Por jubilación.*



Del destino solo se le puede **separar** definitivamente por excedencia voluntaria (salvo que se solicite para el cuidado de los hijos o para atención de familiares enfermos); y del conocimiento de los asuntos únicamente por abstención o recusación, o por declinatoria de jurisdicción.

En particular, los **magistrados del Tribunal Supremo** pierden la condición de tales si lo abandonan para desempeñar cualesquiera otras actividades públicas o privadas diferentes de las señaladas en el art. 348 bis LOPJ (Vocal del CGPJ, Magistrado del Tribunal Constitucional, Miembro de Altos Tribunales de Justicia internacionales, Fiscal General del Estado o Jefe del Servicio de Inspección del CGPJ).

Para proteger ulteriormente la imparcialidad -en combinación con las garantías de inamovilidad- el ordenamiento prevé la **abstención**. La abstención es el acto procesal de un juez o magistrado, por el que se aparta espontánea y voluntariamente del conocimiento de un asunto por entender que carece de neutralidad, imparcialidad, ecuanimidad u objetividad para actuar correctamente. Los jueces y magistrados deben abstenerse cuando concurra alguna de las 16 causas enumeradas en el [art. 219 LOPJ](#).

La **recusación** es el acto procesal de parte por el que se rechaza a un juez o magistrado por concurrir en él alguna de las 16 causas taxativamente enumeradas en la Ley (las ya referidas del art. 219 LOPJ), que pueden afectar a su neutralidad, imparcialidad, ecuanimidad u objetividad.

La tramitación de la abstención y la recusación, donde se aplican subsidiariamente las reglas de la ley procesal civil, se regula en los [arts. 217 y siguientes LOPJ](#).

Adicionalmente, la [Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#), amplió los supuestos de abstención. De acuerdo con el art. 351. f) LOPJ, los jueces y magistrados que sean nombrados para cargo político o de confianza en virtud de Real Decreto, Decreto autonómico o acuerdo de Pleno de Entidad Local, o elegidos para cargos públicos representativos en el Parlamento Europeo, Congreso de los Diputados, Senado, Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, Juntas Generales de los Territorios Históricos o Corporaciones locales que reingresen en la carrera deberán abstenerse, y en su caso podrán ser recusados, de intervenir en cualesquiera asuntos en los que sean parte partidos o agrupaciones políticas, o aquellos de sus integrantes que ostenten o hayan ostentado cargo público. También quienes “se presenten como candidato en elecciones para acceder a cargos públicos representativos en el Parlamento Europeo, Congreso de los Diputados, Senado, Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o Corporaciones locales” (art. 356. f) LOPJ).

GRECO fourth evaluation report Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

90. Judges cannot be redeployed, even by way of promotion, without having freely consented thereto; an exception to this principle is permitted only when compulsory transfer (traslado forzoso) is provided for and has been pronounced by way of a disciplinary sanction, e.g. in cases of incompatibilities. Both appointments and transfers of judges are publicised.

GRECO fourth evaluation round, second interim compliance report, GrecoRC4(2019)12:

41. GRECO welcomes the steps taken by the authorities to strengthen transparency and accountability in the appointment system of the highest ranks of the judiciary. The combination of the triple requirement of (i) a public call for candidatures specifying the requirements and criteria of the post advertised; (ii) a public hearing; and (iii) a reasoned written motivation of the appointment decision, has the potential to meet recommendation vi.

44. GRECO concludes that recommendation vi has been partly implemented.



3. Promotion of judges and prosecutors

La **carrera judicial se estructura en tres categorías profesionales**: juez, magistrado y magistrado del Tribunal Supremo (art. 299 LOPJ). Paralelamente, **la carrera fiscal se estructura también en tres categorías**: abogados-fiscales (equiparados a jueces), fiscales (equiparados a magistrados) y fiscales de Sala del Tribunal Supremo (equiparados a magistrados del Alto Tribunal).

La categoría de juez/abogado-fiscal es la de acceso ordinario en la carrera judicial/fiscal; un acceso que, como se ha indicado, se produce por oposición libre.

Una vez dentro de la **carrera judicial**, se asciende a las categorías de magistrado y de magistrado del Tribunal Supremo, aunque también es posible ingresar directamente en estas categorías.

El **ascenso y promoción profesional** de los jueces y magistrados dentro de la carrera judicial está basado en los principios de **mérito y capacidad**, así como en la **idoneidad y especialización** para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales correspondientes a los diferentes destinos.

El desarrollo legal puede consultarse en los arts. 311 a 316 LOPJ.

Conforme al art. 311.1 LOPJ, "*de cada cuatro vacantes que se produzcan en la **categoría de magistrado**, dos darán lugar al ascenso de los Jueces que ocupen el primer lugar en el escalafón dentro de esta categoría.*

El magistrado así ascendido podrá optar por continuar en la plaza que venía ocupando o por ocupar la vacante que en el momento del ascenso le sea ofertada, comunicándolo al Consejo General del Poder Judicial en la forma y plazo que éste determine. En el primer supuesto no podrá participar en los concursos ordinarios de traslado durante tres años si la plaza que venía ocupando es de categoría de juez y un año si es de categoría de magistrado.

La tercera vacante se proveerá, entre jueces, por medio de pruebas selectivas en los órdenes jurisdiccionales civil y penal, y de especialización en los órdenes contencioso-administrativo, social y mercantil.

La cuarta vacante se proveerá por concurso entre juristas de reconocida competencia y con más de diez años de ejercicio profesional que superen el curso de formación al que se refiere el apartado 5 del art. 301 LOPJ. A su vez, una tercera parte de estas vacantes se reservará a miembros del Cuerpo de Secretarios Judiciales de primera o segunda categoría.

Por este procedimiento sólo podrá convocarse un número de plazas que no supere el total de las efectivamente vacantes más las previsibles que vayan a producirse durante el tiempo en que se prolongue la resolución del concurso.

En las Comunidades Autónomas en las que exista más de una lengua oficial o tengan Derecho Civil propio se aplicarán, para la provisión de estas plazas, las previsiones establecidas a tal efecto en la presente Ley".

La provisión de **plazas en los Juzgados, las Audiencias Provinciales y los Tribunales Superiores de Justicia** se regula en los arts. [326](#) a 337 LOPJ.

Así pues, la **provisión de destinos de la carrera judicial** se hará por **concurso, mérito y especialización** que se resolverán en favor de quienes, ostentando la categoría necesaria, tengan mejor puesto en el escalafón.

No se proveen por concurso los Presidentes de las Audiencias Provinciales, de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, así como los Presidentes de Sala y los magistrados del Tribunal Supremo. Su provisión, de acuerdo con el art. 326.2 LOPJ, "[...] se basará en



una **convocatoria abierta** que se publicará en el “Boletín Oficial del Estado”, cuyas bases, aprobadas por el Pleno, establecerán de forma clara y separada cada uno de los **méritos** que se vayan a tener en consideración, diferenciando las aptitudes de excelencia jurisdiccional de las gubernativas, y los méritos comunes de los específicos para determinado puesto. La convocatoria señalará pormenorizadamente la **ponderación de cada uno de los méritos** en la valoración global del candidato. La comparecencia de los aspirantes para la explicación y defensa de su propuesta se efectuará en términos que garanticen la igualdad y tendrá lugar en **audiencia pública**, salvo que, por motivos extraordinarios debidamente consignados y documentados en el acta de la sesión, deba quedar restringida al resto de los candidatos a la misma plaza. Toda propuesta que se haya de elevar al Pleno deberá estar motivada y consignar individualmente la ponderación de cada uno de los méritos de la convocatoria. En todo caso, se formulará una evaluación de conjunto de los méritos, capacidad e idoneidad del candidato. Asimismo, la propuesta contendrá una valoración de su adecuación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.” Exigiéndose para su nombramiento una mayoría cualificada (3/5) de los Vocales del CGPJ presentes (art. 630.1 LOPJ).

Estos cambios fueron introducidos por la Ley Orgánica 4/2018 que actualizó y modernizó los criterios de selección de los cargos superiores del organigrama judicial, en línea con los requerimientos del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO). Se modificaron las reglas relativas a los nombramientos discrecionales en los órganos judiciales (arts. 326, 333, 335, 336 y 337), en lo sustancial se estableció la obligatoriedad de fijar bases, ponderación separada de méritos orgánicos y jurisdiccionales, motivación individualizada de cada mérito, distinta de la valoración global, comparecencia en audiencia pública, y publicidad, así como informe motivado en materia de igualdad efectiva de hombres y mujeres; y se limitaron los mandatos (dos periodos de cinco años). Dichas bases, aprobadas por el Pleno del CGPJ, se encuentran disponibles en el [Portal de Transparencia del CGPJ](#), sin perjuicio de lo que disponga cada convocatoria.

La **provisión de plazas en el Tribunal Supremo** se regula en los arts. [342](#) a 347 LOPJ. Asimismo, una de cada cinco vacantes para acceder al Tribunal Supremo no se provee entre miembros de la carrera judicial con diez años, al menos, de servicios en la categoría de magistrado y no menos de quince en la carrera, sino entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia (art. 343 LOPJ).

Ello no obsta, sin embargo, para que se introduzca también, como sistema de promoción en la carrera judicial, la **especialización** que es, por un lado, necesaria a la vista de la complejidad de la legislación de nuestros días y, por otra parte, conveniente en cuanto introduce elementos de estímulo en orden a la permanente formación de jueces y magistrados.

Así, las particularidades se desarrollan en los arts. [329](#) a 332 LOPJ.

Por otra parte, el art. 333 LOPJ prevé que las plazas de Presidente de Sala de la Audiencia Nacional, así como las de Presidente de Sala de los Tribunales Superiores de Justicia, se proveerán, por un periodo de cinco años, a propuesta del CGPJ, entre magistrados que hubieren prestado 10 años de servicios en esta categoría y ocho en el orden jurisdiccional de que se trate. No obstante, la Presidencia de la Sala de Apelación de la Audiencia Nacional se proveerá entre magistrados con más de 15 años de antigüedad en la carrera que hayan prestado servicios al menos durante 10 años en el orden jurisdiccional penal, prefiriéndose entre ellos a quien ostente la condición de especialista.

Las plazas de Presidente de Sección de la Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales se cubrirán por concurso, que se resolverá de conformidad con las reglas establecidas en el art. 330. No podrán acceder a tales Presidencias quienes se encuentren sancionados disciplinariamente por comisión de falta grave o muy grave, cuya anotación en el expediente no hubiere sido cancelada.

El desarrollo procedimental de los concursos reglados se plasma en el [Título X](#) del Reglamento 2/2011 de la Carrera Judicial “Procedimiento de los concursos reglados”.



En relación con la **carrera fiscal**, corresponde al Fiscal General del Estado, proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos para los distintos cargos, previo informe del Consejo Fiscal, oído el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma respectiva cuando se trate de cargos en las Fiscalías de su ámbito territorial ([art. trece del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, EOMF](#)). La forma de provisión de los destinos correspondientes a la categoría primera, Fiscales del Tribunal Supremo, Fiscales Superiores de Comunidades Autónomas, Fiscales Jefes y demás destinos se regula en el [art. 36 EOMF](#).

Los miembros del Ministerio Fiscal pueden acceder a la carrera judicial, por concurso, como magistrados especialistas en lo contencioso-administrativo y en lo social.

Las **situaciones administrativas** de los **jueces y magistrados** son el servicio activo, los servicios especiales, la excedencia voluntaria, la suspensión de funciones y la excedencia por razón de violencia sobre la mujer (art. 348 LOPJ). De ellas, la situación de servicios especiales implica la reserva de destino, así como la excedencia voluntaria anual para el cuidado de los hijos o de familiar (art. 358 LOPJ). La suspensión de funciones sólo implica pérdida de destino cuando se eleva a definitiva y es superior a seis meses.

Las situaciones administrativas en la **carrera fiscal** se acomodan a lo dispuesto en la LOPJ para jueces y magistrados (art. 47 EOMF).

4. Allocation of cases in courts

Las normas de reparto se realizarán a propuesta de la Junta de Jueces del respectivo orden jurisdiccional (art. 167 LOPJ). Las Juntas de Jueces se regulan en los arts. 60 a 71 del [Reglamento 1/2000, de los Órganos de Gobierno de Tribunales](#).

Respecto de su aprobación, el art. 167 LOPJ señala que:

1. Donde hubiere dos o más Juzgados del mismo orden jurisdiccional, los asuntos se distribuirán entre ellos conforme a normas de reparto prefijadas. Las normas de reparto se aprobarán por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia, a propuesta de la Junta de Jueces del respectivo orden jurisdiccional. A solicitud del interesado, la Junta de Jueces podrá proponer que se libere, total o parcialmente, a un Juez del reparto de asuntos, por tiempo limitado, cuando la buena administración de justicia lo haga necesario. El acuerdo se trasladará a la Sala de Gobierno para que ésta, si lo entiende pertinente, proceda a su aprobación. Las modificaciones que se adopten en las normas de reparto no podrán afectar a los procedimientos en trámite.

2. La Sala de Gobierno podrá acordar las modificaciones precisas en las normas de reparto de los Juzgados de lo Mercantil, de lo Penal, de Menores, de Vigilancia Penitenciaria, de lo Contencioso-administrativo o de lo Social, para equilibrar la distribución de asuntos que por materia les corresponde a cada uno de ellos según su clase, aun cuando alguno tuviese atribuido, por disposición legal o por acuerdo del Pleno del propio Consejo General del Poder Judicial, el despacho de asuntos de su competencia a una circunscripción de ámbito inferior a la provincia.

3. El reparto se realizará por el Letrado de la Administración de Justicia bajo la supervisión del Juez Decano, al cual corresponderá resolver con carácter gubernativo interno las cuestiones que se planteen y corregir las irregularidades que puedan producirse, adoptando las medidas necesarias y promoviendo, en su caso, la exigencia de las responsabilidades que procedan.

La aprobación de las normas de reparto por el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) también viene reflejada en el art. 152.1.1º LOPJ, que dice: "Las Salas de Gobierno, también las constituidas en régimen de Comisión, desempeñarán la función de gobierno de sus respectivos tribunales, y en particular les compete: Aprobar las normas de reparto de asuntos entre las distintas Secciones de cada Sala". También en el art. 152.2. 1º LOPJ, que establece: "a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en Pleno o en Comisión compete además: Aprobar las normas de reparto de asuntos entre las Salas del Tribunal y



entre las Secciones de las Audiencias Provinciales y Juzgados del mismo orden jurisdiccional, con sede en la Comunidad Autónoma correspondiente."

Las normas de reparto aprobadas por las Salas de Gobierno de cada TSJ son de acceso público y están disponibles en la página web del CGPJ, así como en el portal de transparencia de cada TSJ.

Corresponde a los Presidentes de los Tribunales determinar el reparto de asuntos entre las Salas del Tribunal del mismo orden jurisdiccional y entre las Secciones de éstas, de acuerdo con las normas aprobadas por la Sala de Gobierno (art. 160 LOPJ).

En relación a la práctica del reparto, el art. 168.2 LOPJ dispone que el reparto se realizará bajo la supervisión del juez decano, asistido por un letrado de la Administración de Justicia, y le corresponderá a aquel resolver con carácter gubernativo interno las cuestiones que se planteen y corregir las irregularidades que puedan producirse, adoptando las medidas necesarias y promoviendo, en su caso, la exigencia de las responsabilidades que procedan.

El sistema de reparto se basa en la distribución aleatoria e informatizada de una misma clase de asuntos entre los diferentes juzgados y tribunales de un distrito, sin que sea posible alterar manualmente dicha distribución.

La supervisión de un asunto se ha repartido correctamente corresponde a los letrados de la Administración de Justicia (anteriormente denominados *secretarios judiciales*). El art. 454.3 LOPJ dispone que los letrados de la Administración de Justicia garantizarán que el reparto de asuntos se realiza de conformidad con las normas que a tal efecto aprueben las Salas de Gobierno de los Tribunales de Justicia.

Esta competencia de los letrados de la Administración de Justicia, también viene recogida en el art. 7 c) del [Reglamento Orgánico del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia](#) que dispone que *"corresponde al Secretario Judicial el impulso del proceso en los términos que establecen las leyes procesales, en el ejercicio de esta función garantizarán que el reparto de asuntos se realice de conformidad con las normas que a tal efecto aprueben las Salas de Gobierno de los Tribunales de Justicia..."*

Tanto el art. 454 LOPJ como el art. 7 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia deben ponerse en relación con el art. 168.2 LOPJ que, al tratar de los jueces decanos, establece que corresponde a los mismos resolver en única instancia los recursos gubernativos que quepa interponer contra las decisiones de los letrados de la Administración de Justicia en materia de reparto.

De la combinación de todos los arts. citados cabe concluir que es a los letrados de la Administración de Justicia y no a los jueces a quienes corresponde controlar y garantizar que un procedimiento ha sido correctamente repartido. En el supuesto de que entre dos letrados de la Administración de Justicia hubiera un conflicto por la manera en que ha sido repartido un asunto, corresponde al juez decano resolver esa divergencia en única instancia, por lo que contra su decisión no cabrá recurso alguno.

Cabe excluir del reparto de asuntos a un juez en concreto. Así el art. 167 LOPJ dispone: *"A solicitud del interesado, la Junta de Jueces podrá proponer que se libere, total o parcialmente, a un juez del reparto de asuntos, por tiempo limitado, cuando la buena Administración de Justicia lo haga necesario. El acuerdo se trasladará a la Sala de Gobierno para que esta, si lo entiende pertinente, proceda a su aprobación"*.

GRECO fourth evaluation report Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

93. The premise is that cases are to be assigned to judges on objective grounds. Case allocation is computerised and based on objective criteria, however, these criteria are not homogenized throughout the Spanish territory. Although this was not said to pose any problem in practice (the different courts in Spain were generally following the same sort of criteria), the authorities were looking into establishing a unified system of distribution of cases to judges. The GET considers this to be a positive development which the authorities are encouraged to complete so that consistent procedures in case allocation apply countrywide and are not subject to local variation.



5. Independence (including composition and nomination of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)

El marco jurídico del CGPJ es definido en el art. 122 [CE](#):

1. *La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, así como el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un Cuerpo único, y del personal al servicio de la Administración de Justicia.*
2. *El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo. La ley orgánica establecerá su estatuto y el régimen de incompatibilidades de sus miembros y sus funciones, en particular en materia de nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario.*
3. *El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De estos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión.*

En el ordenamiento jurídico constitucional español, el CGPJ es el órgano constitucional con la atribución de velar por la independencia del Poder Judicial, a través de tener encomendadas funciones tales como los nombramientos, ascensos, la inspección del funcionamiento de los juzgados y tribunales y la exigencia de responsabilidad disciplinaria a los miembros de la carrera judicial (art. 122.2 [CE](#)). Mediante la atribución de este tipo de competencias al CGPJ, se evita que otro poder del Estado, particularmente el Poder Ejecutivo, pueda influir directa o indirectamente sobre la independencia judicial.

Más en concreto, el CGPJ ha de velar por el mantenimiento de la independencia judicial, respecto del resto de poderes del Estado y frente a todos, incluso respecto a los demás órganos judiciales y los del propio gobierno del Poder Judicial, por lo que el ordenamiento jurídico le faculta para poner fin a cualquier intromisión cuando un juez o magistrado denuncie que están siendo inquietado o perturbado en el ejercicio de su función jurisdiccional (art. 14 [LOPJ](#)).

El CGPJ es totalmente independiente del resto de los poderes del Estado. El ordenamiento jurídico no establece ningún tipo de relación con el Poder Ejecutivo, y solo relaciones de información respecto del Poder Legislativo. Respecto de este último poder, con la excepción de presentar ante las Cortes Generales una Memoria anual sobre el estado, funcionamiento y actividades del CGPJ y de los juzgados y tribunales donde se incluyan las necesidades que existan en materia de personal o recursos materiales, o comparencias puntuales en la Comisión de Justicia del Congreso (art. 563 [LOPJ](#)), sobre el Presidente del Tribunal Supremo y los Vocales del CGPJ no recae ningún deber de comparecer ante las Cámaras por razón de sus funciones (art. 564 [LOPJ](#)).

La composición del CGPJ y la forma en la que se eligen sus integrantes es objeto permanente de debate porque podría influir en el grado de su independencia respecto de los poderes que participaran en esa elección. Para juzgar esa independencia debería tenerse en cuenta dos factores que deben estar relacionados entre sí: en primer lugar, qué poderes y de qué manera participan en la elección de los miembros del CGPJ (a); en segundo lugar, qué funciones desempeña el CGPJ (b).

- a) El **CGPJ es un órgano constitucional** compuesto por:
 - **Veinte miembros**, llamados Vocales, nombrados por el Rey, elegidos por las Cortes Generales (Congreso y Senado) entre jueces y juristas de reconocida competencia;
 - **Un Presidente**, que será a su vez Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ, designado por el Pleno del Consejo en su sesión constitutiva.



La forma de elección de los Vocales del CGPJ está diseñada para desasociar la posible identificación que pudiera establecerse entre el sentido de las mayorías parlamentarias y políticas y el CGPJ.

En primer lugar, la duración del mandato de los Vocales del CGPJ, un periodo de 5 años (art. 122.3 CE, art. 568 [LOPJ](#)), no coincide con la duración de la legislatura, que es de 4 años, por lo que el CGPJ coincidirá, como mínimo, con una legislatura distinta de la que lo eligió. Además, el CGPJ se renueva en su totalidad, una vez transcurridos los cinco años de mandato, aunque el CGPJ saliente continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo. Contribuye a esta garantía el hecho de que el mandato de los Vocales no es renovable.

En segundo lugar, la mayoría que se exige para elegir a los Vocales del CGPJ es de tres quintos de cada una de las Cámaras. Cada una de las Cámaras, Congreso de los Diputados y Senado, elige a diez Vocales, cuatro entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión y seis correspondientes al turno judicial (art. 122.3 [CE](#) y art. 567.2 [LOPJ](#)). Por tanto, esta exigencia de mayoría cualificada de tres quintos garantiza, a la par que la absoluta coherencia con el carácter general del sistema democrático, la convergencia de fuerzas políticas diversas, y evita la conformación de un CGPJ que responda a una mayoría parlamentaria concreta y coyuntural, reforzando su independencia frente al poder político.

La elección de los Vocales correspondientes al turno judicial por parte de cada una de las Cámaras se hará de entre los candidatos presentados por los miembros del Poder Judicial, teniendo que ser avalado cada candidato por 25 miembros de la carrera judicial o por una Asociación judicial (art. 574 [LOPJ](#)). Este diseño, por tanto, otorga a los 12 Vocales del turno judicial finalmente seleccionados una doble legitimación por cuanto en su elección participa tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo.

- b) **El CGPJ ostenta un amplio rango de funciones en muy diversas materias.** Entre estas materias pueden distinguirse las que responden a una vocación de gobierno administrativo o auto-organización del Poder Judicial, y las que excedan de esta actividad, por cuanto el CGPJ es un órgano constitucional (art. 122 CE).

Entre las primeras pueden señalarse, a modo de ejemplo, la elaboración y ejecución de su propio presupuesto (art.565 [LOPJ](#)), formación y perfeccionamiento de jueces y magistrados, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario, publicación oficial de las sentencias, supervisión y coordinación de la actividad inspectora ordinaria de los Presidentes y Salas de Gobierno de los Tribunales, regulación de la estructura y funcionamiento de la Escuela Judicial y del Centro de Documentación Judicial, y un largo etcétera (véase todas las funciones en el art. 560 [LOPJ](#)).

De entre las segundas, esto es, atribuciones que exceden la labor de gobierno de carácter administrativo del Poder Judicial pueden señalarse:

- Participar en el procedimiento legislativo a través de la emisión preceptiva de informes sobre unas materias tasadas pero muy amplias (art. 561 [LOPJ](#)): como, por ejemplo, las modificaciones de la LOPJ, demarcaciones y modificación de las demarcaciones judiciales y su capitalidad, fijación y modificación de la plantilla orgánica de jueces y magistrados, estatuto orgánico de jueces y magistrados, estatuto orgánico de los letrados de la Administración de Justicia y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales; normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los tribunales, leyes penales y normas sobre régimen penitenciario, o cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna.
- Proponer el nombramiento de miembros de órganos constitucionales, como del Presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ, dos magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159.1 [CE](#)),



de jueces, magistrados y magistrados del Tribunal Supremo, o ser oído por el Gobierno antes del nombramiento del Fiscal General del Estado (art. 560 [LOPJ](#)).

- Ostentar legitimación activa en un procedimiento de revisión constitucional como el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales del Estado, como se establece en el art. 59 de la [Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#) (art. 560 [LOPJ](#)).

La participación del Poder Legislativo en la elección de los 12 Vocales del turno judicial ha sido discutida por la posible afectación a su independencia, sugiriendo otras posturas, como por ejemplo el GRECO, que en su selección solo participaran miembros de la carrera judicial. Esta discusión se ha producido en el Parlamento español, y ha sido objeto de pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional avalando la constitucionalidad de que los 12 Vocales sean elegidos entre jueces y magistrados y no por jueces y magistrados ([STC 108/1986, de 29 de julio](#)).

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no considera contrario al Derecho Europeo (arts. 2 y 19 del TUE y 47 de la CDFUE) *per se* que los poderes legislativos y ejecutivos participen en el nombramiento de magistrados de un Tribunal Supremo y de la Sala disciplinaria, sino que debe realizarse una valoración en conjunto de la normativa, del procedimiento y de los hechos relativos a dichos nombramientos ([sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea \(Gran Sala\) A.K. y otros, \(C-585/18, C-624/18 y C-625/18\), dictada el 19 de noviembre de 2019](#)).

El modelo de elección de los Vocales de extracción judicial del CGPJ ha sido objeto de una intensa discusión en el ámbito parlamentario español, en particular, en el seno de los trabajos de la Subcomisión de Justicia para una Estrategia Nacional de Justicia desarrollados durante el año 2017. La discusión no es ajena a otras en el ámbito de los órganos de gobierno de los jueces en otros países de la Unión Europea, sin que se advierta la existencia de un modelo uniforme que haya de servir de pauta común. El debate se centra en si el nombramiento de estos Vocales ha de tener base exclusivamente “corporativa”, o ha de conjugar como en la actualidad un sistema mixto que, partiendo de una previa selección de jueces candidatos apoyados por los jueces, se completa con la posterior elección “parlamentaria”, de entre los escogidos, de los doce que se vayan a integrar en el Consejo. Para ilustrar debidamente este debate, se estima que es pertinente atender a las funciones que el CGPJ tiene atribuidas, pues la legitimación democrática en origen de un órgano debe ser más fuerte cuantas más atribuciones de carácter política tenga asignadas (véase el anterior punto b).

No obstante, la elección de los doce Vocales de origen judicial (arts. 572-578 [LOPJ](#)), de los veinte que forman la totalidad del CGPJ, exclusivamente por parte de los propios jueces fue propuesta en el Parlamento durante la tramitación de la Ley Orgánica 4/2018. La propuesta fue finalmente rechazada por un estrecho margen (52% frente a 48%).

A pesar de este rechazo en esa materia, la Ley Orgánica 4/2018 introdujo una serie de reformas que contribuirán a mejorar la imagen de independencia del Consejo y que revierten la reforma operada por la [Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#), dando mayor protagonismo al Pleno del CGPJ y, con ello, la exigencia de mayores consensos en un amplio número de sus Vocales, en lugar de residenciar las decisiones en la Comisión Permanente, de carácter ejecutivo (arts. 579, 580, 586, 599, 601, 602 y 630 LOPJ):

- Se recupera el carácter colegiado del Pleno del CGPJ, eliminando el anterior componente presidencialista.
- En coherencia con lo anterior, el Pleno recupera competencias, antes transferidas a la Comisión Permanente.
- Todos los vocales del CGPJ tendrán funciones exclusivas, sin compatibilidad con otras actividades.
- Se endurece el quórum para la elección del Presidente del CGPJ y del Tribunal Supremo, con exigencia de tres quintos de los Vocales.



Por último, el diseño legal del estatuto de los Vocales del CGPJ (arts. 579-584bis [LOPJ](#)) pretende garantizar su independencia, con medidas como la dedicación exclusiva, ya apuntada, la obligación de efectuar una declaración de bienes y derechos (art. 579 [LOPJ](#)), el deber de abstención y recusación, absteniéndose de conocer aquellos asuntos en los que pueda existir un interés directo o indirecto, o cuando su intervención en los mismos pudiera afectar a la imparcialidad objetiva en su actuación como Vocal (art. 580 [LOPJ](#)), o la garantía de no remoción del puesto por otro poder del Estado (art. 582 [LOPJ](#)).

6. Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and ethical rules

El art. 122.2 CE atribuye al CGPJ tres funciones esenciales: en primer lugar, el nombramiento y ascenso de jueces y magistrados; en segundo término, la inspección de juzgados y tribunales y, por último, el denominado “régimen disciplinario judicial”. De esta forma, se está otorgando relevancia constitucional a una función del propio Consejo, ciertamente significativa, como es el ejercicio de la potestad disciplinaria judicial.

Entre los **fundamentos básicos del régimen disciplinario judicial** se encuentran los siguientes: la aplicación -con ciertos matices- de los principios del orden penal al Derecho administrativo sancionador, así como los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia, proporcionalidad y non bis in idem. Por su parte, los fundamentos jurídico-materiales del Derecho disciplinario judicial vienen constituidos, entre otros, por los siguientes: la idea de la “cuestión jurisdiccional” como materia exenta de la potestad disciplinaria del CGPJ, el debido cumplimiento de los deberes judiciales, el deber de motivar las resoluciones judiciales, la evitación de dilaciones indebidas y el cumplimiento de los plazos procesales, el trato y la consideración debidas a superiores, compañeros, Ministerio Fiscal y demás intervinientes en los procesos y causas, el deber de sigilo profesional y el cumplimiento del deber de abstención. Y entre los fundamentos jurídico-formales del régimen disciplinario judicial pueden citarse los siguientes: el derecho de defensa, la legitimación, la debida motivación de las resoluciones sancionadoras, la prescripción y la caducidad. El régimen disciplinario es totalmente ajeno al ámbito jurisdiccional, de manera que ninguna posible infracción disciplinaria acarrea nulidad, revocación o rectificación de actuaciones judiciales.

Sobre la base de los anteriores presupuestos y requisitos del principio de culpabilidad, debe hacerse especial mención de la **graduación de las sanciones** en el régimen disciplinario judicial, teniendo en cuenta que el criterio de la intencionalidad es ciertamente decisivo a los indicados efectos. Así, el principio de proporcionalidad de las sanciones requiere que la discrecionalidad que se otorga a la Administración sancionadora para su concreta aplicación se desarrolle ponderando y sopesando correctamente las específicas circunstancias del caso en cuestión, a fin de lograr la debida y necesaria adecuación entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, de suerte que toda sanción debe determinarse en congruencia directa con la entidad de la infracción cometida y las particularidades fácticas y objetivas del supuesto sancionado.

De esta forma, la precisa graduación de la sanción que ha de imponerse debe llevarse a cabo, conforme determinan el art. 421.3 LOPJ y el art. 29.3 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público](#), con arreglo a los siguientes criterios: la existencia de intencionalidad o reiteración; la naturaleza de los perjuicios causados; y, en fin, la reincidencia, como consecuencia de la comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza, siempre que se haya declarado así en virtud de resolución firme.

En definitiva, circunstancias tales como el grado de intencionalidad, así como la naturaleza de los perjuicios causados y la perturbación que la infracción cometida pueda ocasionar en el funcionamiento de la Administración de Justicia, y su trascendencia y ulterior repercusión deben ser tenidas en cuenta a la hora de realizar un adecuado juicio de proporcionalidad.

Conforme al art. 416.1 LOPJ, las faltas cometidas por los jueces y magistrados en el ejercicio de sus cargos podrán ser muy graves, graves y leves. En los arts. subsiguientes se señalan las conductas constitutivas de faltas muy graves (art. 417), graves (art. 418) y leves (art. 419).



La **tramitación de los procedimientos disciplinarios** judiciales se articula a través de una serie de específicas reglas propias y de la intervención autónoma de determinados órganos ad hoc. En virtud de lo dispuesto en el art. 415.1 LOPJ, *“la responsabilidad disciplinaria sólo podrá exigirse por la autoridad competente, mediante el procedimiento establecido”*.

El procedimiento disciplinario judicial puede iniciarse por acuerdo de la Sala de Gobierno o Presidente que corresponda o, en su caso, de la Comisión Disciplinaria o del Pleno del CGPJ, bien por propia iniciativa, como consecuencia de orden o petición razonada de distinto órgano -piénsese en la actuación que sobre este particular pueden llevar a cabo el Ministerio Fiscal, el Defensor del Pueblo y los Colegios de Abogados-, o de denuncia. También se iniciará a instancia del Ministerio Fiscal (art. 423.1 de la LOPJ).

Por su parte, el art. 423.2 LOPJ preceptúa que *“toda denuncia sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia en general y de la actuación de los jueces y magistrados en particular será objeto, en el plazo de un mes, de informe del Jefe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, en el que se podrá proponer el archivo de plano, la apertura de diligencias informativas o la incoación directa de procedimiento disciplinario”*.

Las **actuaciones de instrucción** que, en cumplimiento de los arts. 425 y concordantes LOPJ, deben llevarse a cabo pueden agruparse, sistemáticamente, en los tres siguientes apartados: en primer lugar, actuaciones de averiguación y comprobación de los hechos objeto de ese expediente; en segundo término, actuaciones de determinación y concreción de los hechos que en cada supuesto se hayan constatado; y, finalmente, actuaciones tendentes a la elaboración de la propuesta de resolución que debe adoptarse sobre la base de los anteriores hechos y con expresa indicación de las responsabilidades susceptibles, en su caso, de la sanción correspondiente.

Practicadas las anteriores actuaciones, el Instructor Delegado las remitirá al **órgano competente para el ejercicio de la potestad disciplinaria judicial**, que se concretará en la resolución que ponga fin al expediente disciplinario.

Por otra parte, el art. 424.1 LOPJ señala que la Comisión Disciplinaria del CGPJ, por propia iniciativa, una vez oído el Instructor, o a propuesta de éste, y en todo caso previa audiencia del juez o magistrado sujeto a expediente disciplinario, así como del Ministerio Fiscal, puede acordar con carácter cautelar la suspensión del expedientado por un período máximo de seis meses, siempre que concurra un requisito previo: la existencia de indicios racionales de la comisión de una falta muy grave.

La instrucción de los expedientes disciplinarios se encomienda, en el art. 607 LOPJ, al llamado Promotor de la Acción Disciplinaria, nombrado por el Pleno del CGPJ por un mandato que coincide con el del Consejo que le nombra, si bien, excepcionalmente, podrá delegar de forma expresa y motivada la realización de determinados actos de instrucción de un expediente disciplinario en alguno de los Letrados del Consejo.

La Ley Orgánica 4/2018 amplió el **plazo de duración de los procedimientos disciplinarios contra los jueces de seis meses a un año** (art. 425), en línea con los requerimientos de GRECO, equiparándolo al plazo aplicable a los procedimientos contra los letrados de la Administración de Justicia y los funcionarios que trabajan en la administración judicial.

GRECO fourth evaluation report, Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

116. The GET welcomes the fact that the initiation and the adjudication phases of a disciplinary case are now separated in line with international standards; the recent reform introduced in this area have the potential of ameliorating the fairness and effectiveness of disciplinary action. The GET however notes that disciplinary proceedings cannot last longer than six months.

GRECO fourth evaluation round, second interim compliance report, GrecoRC4(2019)12:



51. The authorities of Spain submit that, pursuant to the new Organic Law 4/2018 on the Judiciary (Article 425), the limitation period for disciplinary procedures against judges has been extended from six months to one year, and thereby brought in line with the applicable deadline for proceedings against judicial secretaries and civil servants working in the judicial administration.

52. GRECO welcomes the extension of the limitation period for disciplinary procedures involving judges, as recommended, and concludes that recommendation viii has been implemented satisfactorily.

El **régimen disciplinario del Ministerio Fiscal** se rige por los mismos fundamentos, presupuestos y requisitos anteriormente mencionados. Corresponde al Consejo Fiscal, entre otras funciones, resolver los expedientes disciplinarios y de mérito que sean de su competencia, así como apreciar las posibles incompatibilidades a que se refiere este estatuto y resolver los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los Fiscales Jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal.

La responsabilidad de los miembros del Ministerio Fiscal se desarrolla en los arts. 60 a 70 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el [Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal](#) (EOMF) y en el Título V del Decreto 437/1969, de 27 de febrero, por el que se aprueba el [Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal \(ROMF\)](#).

En otro orden de cosas, la Ley Orgánica 4/2018 introdujo **previsiones en materia de transparencia** para los Presidentes de las Audiencias, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencia Nacional y Presidentes de Sala y Magistrados del Tribunal Supremo, quienes ahora están sujetos al deber de efectuar una declaración de bienes y derechos y al control y gestión de activos financieros de los que sean titulares en los términos previstos en los arts. 17 y 18 de la [Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado](#), en las mismas condiciones que el Presidente, los Vocales y el Secretario del CGPJ (art. 326. 4).

Por último, hay que referirse a los [Principios de Ética Judicial](#), aprobados el 16 de diciembre de 2016, que aspiran a recoger los valores y reglas de conducta compartidos por la judicatura española, servir de pauta de comportamiento en el desempeño de la jurisdicción y fortalecer la confianza de la ciudadanía en la Justicia. Fueron redactados por representantes de las principales asociaciones judiciales, jueces no asociados y miembros de la sociedad civil.

Crean la **Comisión de Ética Judicial**, cuyas funciones son:

- Emitir dictamen por escrito sobre las consultas relativas a casos concretos que le hagan las Salas de Gobierno de los Tribunales, las Juntas de Jueces, las Asociaciones Judiciales o cualquier juez en servicio activo.
- Promover la difusión y el conocimiento de los principios y proposiciones de ética judicial recogidos en este texto y en otros de naturaleza análoga o semejante.
- Contribuir al desarrollo de las funciones atribuidas al CGPJ en la coordinación y la colaboración con otras comisiones judiciales de ética, en particular con la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.
- Excepcionalmente, elaborar informes sobre asuntos o cuestiones que resulten de interés general y estén relacionados con el comportamiento ético que con arreglo a los principios recogidos en este texto se espera de los jueces, a instancia de hagan las Salas de Gobierno de los Tribunales, las Juntas de Jueces o las Asociaciones Judiciales.

Su funcionamiento es independiente a los órganos de gobierno del Poder Judicial, si bien el CGPJ debe asegurar que la Comisión de Ética Judicial esté dotada de los recursos y medios adecuados para el cumplimiento de sus objetivos (nueva regla 24ª del art. 560 LOPJ).

Está compuesta por seis miembros de la carrera judicial (dos tienen la categoría de magistrado del Tribunal Supremo, tres la de magistrado y uno la de juez) elegidos directamente por toda la carrera, quienes nombran a su vez a otro miembro no judicial, un académico experto en Ética o Filosofía del Derecho.



Los seis miembros judiciales fueron elegidos por los jueces y magistrados españoles en unas elecciones que tuvieron lugar en abril de 2018 y en las que participaron un total de 1.979 miembros en activo de la Carrera Judicial (36,6% del censo). La Comisión se constituyó el 9 de mayo de 2018.

Durante su primer año de funcionamiento, recibió un total de 17 consultas planteadas por miembros de la carrera judicial, que dieron lugar a la emisión de 12 dictámenes y 5 acuerdos de inadmisión. Desde abril de 2019 hasta febrero de 2020, la Comisión recibió 12 consultas que han dado lugar a 9 dictámenes y 2 acuerdos de inadmisión. Los [dictámenes](#) e informes, que disponibles en línea, tratan sobre cuestiones relacionadas con la integridad (por ejemplo, sobre el uso de las redes sociales, sobre la imparcialidad y la neutralidad, sobre la mediación y la incompatibilidad, sobre los conflictos de intereses y el nepotismo, etc.).

El pasado mes de febrero, la Comisión Permanente del CGPJ acordó iniciar el proceso electoral que culminará con la [renovación parcial de la Comisión](#) ya que el mandato de tres de sus miembros judiciales vencerá en mayo, transcurridos dos años desde su constitución. Ahora bien, el 18 de marzo se [suspendió el proceso electoral](#) como consecuencia del estado de alarma ante la crisis sanitaria causada por el COVID-19. Cuando cese la situación de alarma sanitaria, se reanudará el proceso electoral.

GRECO fourth evaluation report, Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

99. No code of conduct, nor set of rules or principles in the field of judicial ethics, has been specifically issued for the judiciary in Spain. That said, the LOPJ enshrines the principles of due independence and impartiality of the judicial function, and introduces a strict incompatibility regime for judges. The Constitution establishes core values governing the judicial function, i.e. independence and impartiality of judges, security of tenure, etc. and other principles that apply to judicial proceedings, such as the right to legal remedies, the presumption of innocence, etc. The draft amendments of the LOPJ also include provisions on ethics (independence, respectful treatment) and transparency.

GRECO second fourth evaluation compliance report (GrecoRC4(2019)12):

48. GRECO welcomes the efforts displayed in this area which confirm the commitment of the Spanish judiciary to uphold to strict ethical standards - the proactive advisory work of the Commission of Judicial Ethics since its very inception is commendable - and concludes that recommendation vii has been implemented satisfactorily.

En relación con la **carrera fiscal**, los trabajos de redacción del **Código Ético** realizados por la Comisión de Deontología del Consejo Fiscal se concretaron en un informe sobre el Compromiso Ético y Deontológico de Fiscales españoles, aprobado por el Consejo Fiscal el 12 de diciembre de 2018.

Se recogen, como principios éticos, los de legalidad, imparcialidad, objetividad, lealtad, coordinación, eficacia, competencia, discreción, diligencia, integridad, honestidad, responsabilidad, corrección, igualdad de trato, confidencialidad y transparencia, orientando la actuación hacia la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Ministerio Fiscal. Además, se recogen los compromisos relacionados con: la actuación en el proceso penal y en ámbitos distintos del proceso penal; la corrección del discurso y las formas; las relaciones internas, tanto jerárquicas como entre fiscales sin relación de jerarquía, y con la Oficina Fiscal; la relación con los Poderes Ejecutivo y Legislativo, con los tribunales, con los restantes profesionales de la Administración de Justicia y la Policía; la relación con la prensa y los medios de comunicación, en cuanto al derecho de información y el deber de reserva; los deberes relacionados con la unidad de criterio y actuación, conforme a los principios de participación y lealtad; el deber de formación; los conflictos de intereses...

Se otorga a la Comisión de Ética y Deontología Fiscal las funciones de órgano asesor y consultivo, así como de evaluación, actualización del texto y gestión del portal sobre ética y deontología profesional.

Durante 2019, se avanzó en el proceso de consulta para la elaboración del citado código ético. Se difundieron hasta cinco cuestionarios entre fiscales y un cuestionario entre medios de comunicación



relevantes y representativos, para consultar sobre cuestiones estratégicas de dicho Código. Con el material de estudio obtenido, se ha trabajado en el texto del Código ético, que será aprobado por el Consejo Fiscal.

GRECO fourth evaluation report, Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

152. *There is currently no code of conduct or ethics for prosecutors. The OSPS includes provisions reflecting on the duty of prosecutors to observe the principles of legality and impartiality and to develop their functions in good faith, objectively, independently, promptly and efficiently, as well as requirements concerning incompatibilities and accountability (Chapters V to VII, Title III on Rights and Duties of Members of the SPS). Spanish prosecutors were involved in the formulation of the Budapest guidelines but they have never formally adopted these. [...].*

GRECO second fourth evaluation compliance report (GrecoRC4(2019)12):

62. *The authorities of Spain provide an update on the drafting of the code of conduct for prosecutors: the work of drafting the Code of Ethics for the Prosecutor's career carried out by the Ethics Commission of the Prosecutors Council materialised into a Report on the Ethical and Deontological Commitment of Spanish Prosecutors, which was unanimously adopted by agreement of the Prosecutor's Council in its plenary meeting of 12 December 2018. It outlines the principles, duties and virtues that constitute the basis for reflection and debate (e.g. legality, impartiality, objectivity, efficiency, integrity, honesty, responsibility, equal treatment, confidentiality, transparency, etc.). As a code of conduct, it also sets out the commitments related, inter alia, to internal and external relations, conflicts of interest, use of public resources, training rights and duties, etc.*

63. *The drafting process of the code reportedly follows a bottom-up approach with consultation of the prosecutorial ranks. Accordingly, on 9 January 2019, the Prosecutor General sent to all prosecutors a formal presentation letter of the aforementioned commitment, underlying the participatory nature of the preparation of the Code of Ethics, and announcing the launching of a dedicated transparency portal on the prosecution service's website [...].*

7. Remuneration/bonuses for judges and prosecutors

La remuneración inicial de entrada en la carrera judicial o en la carrera fiscal fue de 48.997 euros en 2018 (última información facilitada a la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia del Consejo de Europa, CEPEJ); la remuneración de un Magistrado o de un Fiscal de Sala del Tribunal Supremo es de 124.968 euros. A ello hay que añadir las sumas por objetivos y por sustituciones profesionales. En 2018 el presupuesto abonado por objetivos a jueces fue de 6.474.050,91 euros y a fiscales, de 3.220.851,03 euros.

Su establecimiento en el art. 354 LOPJ y su cuantía cumplen con la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2010) 12 sobre "*Judges: independence, efficiency and responsibilities*" que prevé que la remuneración de los jueces debe estar garantizada por ley y ser "*commensurate with their profession and responsibilities and be sufficient to shield them from inducements aimed at influencing their decisions*". En el estudio 26 de la CEPEJ "[European judicial systems, Efficiency and quality of justice - CEPEJ Studies No. 26](#)" (página 124) se destaca además a España como uno de los países en los que el salario de jueces y fiscales puede llegar a incrementarse más a lo largo de su carrera.

La [Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal](#) pretende establecer un sistema retributivo objetivo, equitativo, transparente y estable que reconozca adecuadamente la responsabilidad y dedicación de jueces y magistrados, así como su rendimiento individual en el desempeño de las funciones jurisdiccionales. Las retribuciones de los miembros de la carrera judicial constan de un componente fijo y otro variable por objetivos. Las retribuciones fijas remuneran la categoría y antigüedad en la carrera judicial, así como las características objetivas de las plazas que ocupan. Las retribuciones variables por objetivos, remuneran, conforme a criterios transparentes el rendimiento individual.

La retribución variable opera modulando la cuantía de las retribuciones fijas en paralelo al rendimiento acreditado por cada juez o magistrado en el anterior semestre, determinado conforme al objetivo asignado al destino que ocupa, de modo que cuando el titular del órgano jurisdiccional alcance un rendimiento individual especialmente notable (más del veinte por ciento del objetivo) se produce un incremento retributivo entre el cinco y el diez por ciento de la retribución fija. En los casos en que el rendimiento



individual no alcance el ochenta por ciento del objetivo de su destino, la retribución fija se verá minorada en un cinco por ciento de su cuantía, previa tramitación del oportuno expediente contradictorio. El sistema utilizado asume la dificultad de fijar un objetivo individualizado de rendimiento a cada categoría de órgano jurisdiccional, en atención al contenido material de su respectiva competencia y de tiempos medios por tipo de resolución.

8. Independence/autonomy of the prosecution service

El art. 124 CE establece los **principios básicos del Ministerio Fiscal** en el sistema jurídico español:

“El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.”

Con esta configuración, el Constituyente excluyó caracterizar al Ministerio Fiscal como "órgano de relación entre el Gobierno y los órganos de la Administración de Justicia", como preveía un Anteproyecto que se suprimió por obra de la Comisión Constitucional del Congreso (BOC de 1 de julio de 1978).

El desarrollo normativo del precepto se ha llevado a cabo mediante EOMF, que contiene la regulación básica de las funciones, la organización, estructura y principios, normas de actuación, formas de acceso y pérdida de la condición de fiscal, los derechos y deberes de los Fiscales y el régimen disciplinario.

El EOMF, en su artículo segundo, define al Ministerio Fiscal como un **órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial** que ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad. Conforme al principio de legalidad, actúa con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico. Según el principio de imparcialidad, actúa con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le están encomendados.

Es por tanto la función del Ministerio Fiscal la de promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, procurando la satisfacción del interés social ante los tribunales. En esta función reside la legitimidad última de la Institución, al margen de cualquier criterio de oportunidad política.

En cuanto a las **relaciones entre el Ministerio Fiscal y el Ejecutivo**, el art. 8 del EOMF establece que *“El Gobierno podrá interesar del Fiscal General del Estado que promueva ante los tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público”* de acuerdo, por tanto, con la función que constitucionalmente se atribuye al Ministerio Fiscal en el art. 124 CE.

En ningún caso puede el Gobierno dirigir órdenes o instrucciones a la Fiscalía sobre procedimientos en curso. Tampoco podrá el Gobierno interesar del FGE acciones negativas, esto es, que impliquen dejar de promover o desistir de las acciones emprendidas.



El párrafo 2º del citado art. contiene la expresa previsión de que la comunicación entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal se realice únicamente por conducto del Ministro de Justicia - y en su caso, directamente por el Presidente del Gobierno - pero siempre a través del Fiscal General del Estado.

El Fiscal General del Estado decidirá sobre la viabilidad o procedencia de las actuaciones interesadas en aplicación del principio de legalidad y oída la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, tras lo que expondrá su resolución al Gobierno de forma razonada. La audiencia de la Junta de Fiscales de Sala garantiza no sólo la transparencia sino el sometimiento de la cuestión a una decisión colegiada. La Junta de Fiscales de Sala está compuesta por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y los Fiscales de Sala, bajo la presidencia del FGE y con el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica ejerciendo las funciones de Secretario (art. 15 EOMF).

Los acuerdos del FGE adoptados según lo anterior deberán ser notificados al Ministerio de Justicia o a quien hubiera formulado la solicitud.

Además, el Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese y en caso de que no exista obstáculo legal (secreto sumarial o deber de reserva), respecto de cualquiera de los asuntos en que intervenga el Ministerio Fiscal, así como sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia. En casos excepcionales podrá ser llamado a informar ante el Consejo de Ministros. (art. 9.2 del EOMF).

Respecto del **sistema de nombramiento del Fiscal General del Estado**, el modelo de nuestra Fiscalía General es similar al que existe en la mayoría de los países de nuestro entorno: al Fiscal General del Estado lo propone el Gobierno, una vez oído el CGPJ para dar testimonio de la adecuación del candidato como jurista. A continuación, la Comisión de Justicia del Congreso se pronuncia sobre su idoneidad y finalmente el Rey procede a su nombramiento. Por tanto, intervienen en su designación los “tres poderes” del Estado: legislativo, ejecutivo y judicial.

En el año 2007 se modificó el art. [31 EOMF](#) estableciendo que el Fiscal General solo puede ser cesado por causas tasadas, entre las que no se incluye la pérdida de confianza por parte del Gobierno que lo nombró, lo que evidentemente **refuerza su autonomía**.

En el mismo sentido hemos de hacer mención al procedimiento existente para que cuando un fiscal reciba de un fiscal superior una orden o instrucción que considere ilegal o improcedente pueda manifestar su disconformidad. Dicho procedimiento está regulado en el art. 27 EOMF: *“El fiscal que recibiere una orden o instrucción que considere contraria a las leyes o que, por cualquier otro motivo estime improcedente, se lo hará saber así, mediante informe razonado, a su Fiscal Jefe. De proceder la orden o instrucción de éste, si no considera satisfactorias las razones alegadas, planteará la cuestión a la Junta de Fiscalía y, una vez que ésta se manifieste, resolverá definitivamente reconsiderándola o ratificándola. De proceder de un superior, elevará informe a éste, el cual, de no admitir las razones alegadas, resolverá de igual manera oyendo previamente a la Junta de Fiscalía. Si la orden fuere dada por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo a la Junta de Fiscales de Sala.*

Si el superior se ratificase en sus instrucciones lo hará por escrito razonado con la expresa relevación de las responsabilidades que pudieran derivarse de su cumplimiento.”

Además, durante los últimos años se han adoptado otras medidas dirigidas a reforzar la autonomía de la Fiscalía. Desde octubre de 2018 la Fiscalía General del Estado tiene su propio encabezamiento en el Boletín Oficial del Estado, titulado «Ministerio Fiscal». Hasta ahora, los asuntos que requerían publicación figuraban en el epígrafe general «Administración de Justicia».

Asimismo, el [Real Decreto 312/2019](#), de 26 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos, provee de una mayor autonomía en relación con la formación de los fiscales tras la creación del puesto de Director de Formación de la Carrera Fiscal (nombrado a propuesta de la Fiscalía General del Estado de entre miembros de la Carrera Fiscal), la atribución de responsabilidad



exclusiva al Ministerio Fiscal sobre los planes de formación propios o la rúbrica presupuestaria específica destinada a la formación de fiscales.

En relación con los **órganos del Ministerio Fiscal** previstos en el EOMF, conviene referirse al **Consejo Fiscal**, ya citado anteriormente. Presidido por el Fiscal General del Estado, lo constituyen el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Inspector Jefe y nueve fiscales pertenecientes a cualquiera de las categorías. Todos los miembros del Consejo Fiscal, excepto el Fiscal General del Estado, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Inspector, se elegirán, por un período de cuatro años, por los miembros del Ministerio Fiscal en servicio activo, constituidos en un único colegio electoral en la forma que reglamentariamente se determine. El Consejo Fiscal podrá funcionar en Pleno y en Comisión Permanente y sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple, siendo dirimente, en caso de empate, el voto de su Presidente (12 EOMF).

En cuanto a la **adquisición y pérdida de la condición de miembro de la carrera fiscal, incapacidades, situaciones administrativas, deberes y derechos, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades** de los mismos, cuando no está expresamente regulado en el EOMF, es aplicable supletoriamente lo dispuesto para jueces y magistrados en la LOPJ.

Conforme al art. 28 EOMF, **los miembros del Ministerio Fiscal se abstendrán de intervenir en los pleitos o causas cuando les afecten algunas de las causas de abstención establecidas para jueces y magistrados en el [art. 219 LOPJ](#)**, en cuanto les sean de aplicación. Las partes intervinientes en los referidos pleitos o causas podrán acudir al superior jerárquico del fiscal de que se trate interesando que, en los referidos supuestos, se ordene su no intervención en el proceso. Cuando se trate del Fiscal General del Estado resolverá la Junta de Fiscales de Sala, presidida por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo. Contra las decisiones anteriores no cabrá recurso alguno.

GRECO fourth evaluation round, second interim compliance report, GrecoRC4(2019)12:

54. GRECO acknowledged that the first component of the recommendation [reconsidering the method of selection and the term of tenure of the Prosecutor General] had been duly considered, but urged the authorities, in the Interim Compliance Report, to take more substantiated improvements to provide for greater autonomy of the prosecution service [...]

58. With regard to the third component of recommendation ix, GRECO welcomes the measures taken to provide for greater autonomy in the management of the means of the prosecution services. Two outstanding matters highlighted in the Fourth Round Evaluation Report have now been addressed, i.e. a separate budgetary heading for the prosecution service and control of the latter over its training planning. [...]

9. Independence of the Bar (chamber/association of lawyers)

La CE consagra en su art. 24 el derecho de los ciudadanos a la defensa y asistencia letrada, la cual se ejercita por la Abogacía.

El **Consejo General de la Abogacía Española** (CGAE), tal como lo define el [Estatuto General de la Abogacía Española](#) aprobado por el Real Decreto 658/2001, de 22 de junio de 2001, es el órgano representativo, coordinador y ejecutivo superior de los Ilustres Colegios de Abogados de España y tiene, a todos los efectos, la condición de corporación de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, entre los que se encuentra ordenar el ejercicio profesional de los abogados y velar por el prestigio de la profesión.

Agrupación a los 83 Colegios de Abogados de España, que suponen un total de 154.583 abogados ejercientes y 100.329 colegiados no ejercientes (datos a 31 de diciembre de 2018).

La sede del CGAE se sitúa en Madrid, sin perjuicio de poder celebrar sus reuniones en cualquier otro lugar del territorio español. Desde 1996, el CGAE cuenta con una Delegación en Bruselas que realiza labores de enlace de los abogados españoles con las instituciones de la Unión Europea, con la voluntad de participar



activamente en el proceso de integración europea y en la construcción de la Europa del Derecho y la Justicia.

De acuerdo con lo establecido en el Estatuto, los órganos rectores del CGAE son:

- El Pleno: compuesto, entre otros, por el Presidente del CGAE (que será elegido en el Pleno, de entre los abogados ejercientes y residentes en cualquier Colegio de Abogados de España), y por todos los Decanos de los Colegios de Abogados de España.
- La Comisión Permanente.
- El Presidente.

Para ver la composición y funciones de dichos órganos, hay que remitirse al [Estatuto](#).

El Pleno del CGAE aprobó el 6 de marzo de 2019 un **nuevo Código Deontológico**, que entró en vigor el 9 de mayo de 2019, y que deroga el anterior, aprobado el 30 de junio de 2002. Con él la Abogacía adapta las normas a las que debe estar sujeta la actividad profesional a los cambios sociales y económicos acontecidos, manteniendo como valores fundamentales en el ejercicio de la profesión de abogado la independencia, la libertad, la dignidad, la integridad, el servicio, el secreto profesional, la transparencia y la colegialidad.

10. Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

El CGPJ trabaja en tres áreas para mejorar la percepción de la ciudadanía sobre el Consejo y el sistema judicial en general:

- La Comisión de Ética Judicial, ya citada en el punto 6.
- El programa Educar en Justicia.
- El Portal de Transparencia del CGPJ.

El [programa Educar en Justicia](#) es un programa promovido por la Oficina de Comunicación del CGPJ y dirigido a alumnos de Educación Secundaria, prioritariamente de centros públicos. El objetivo es que los estudiantes adquieran un conocimiento suficiente sobre el funcionamiento del sistema de Justicia en España, con especial incidencia en aspectos como la violencia de género o la responsabilidad penal del menor.

También se informa a los alumnos sobre cuáles son los distintos órdenes jurisdiccionales y qué tipo de asuntos se resuelve en cada uno; cómo se estructura la Administración de Justicia, cuál es el desarrollo de un juicio penal y qué función desempeñan en él los jueces, los letrados de la Administración de Justicia, los fiscales, los abogados, los testigos y los peritos.

El CGPJ pone a disposición de los centros educativos interesados folletos informativos y vídeos en castellano y en el resto de las lenguas españolas cooficiales en sus territorios. El programa se completa con visitas a los órganos judiciales o charlas de jueces y magistrados en los centros educativos.

El **Portal de Transparencia del CGPJ** (así denominado por Acuerdo de la Comisión Permanente de 17 de marzo de 2015, en homenaje al fallecido Secretario General que fue su principal impulsor) pretende facilitar a toda la ciudadanía el acceso a la información del CGPJ, su actividad, la finalidad del empleo de fondos públicos, los criterios y motivos de sus decisiones y otros temas de interés público.

Igualmente cabe citar la **Unidad de Atención Ciudadana del CGPJ**, cuyas competencias incluyen coordinar el funcionamiento de los servicios de recepción de quejas y denuncias y de atención e información al ciudadano; centralizar y ordenar mediante su tratamiento informático a efectos estadísticos y de elaboración de la memoria anual las sugerencias, quejas y denuncias recibidas en cada uno de ellos, tramitar las que se reciban en el propio CGPJ y elaborar para su aprobación ulterior por el Pleno del Consejo General las correspondientes propuestas sobre documentos informativos, formularios y protocolos de servicio y de tramitación de quejas y reclamaciones.



Por último, cabe señalar las funciones del Gabinete de Estudios y de la Oficina de Prensa del CGPJ.

Respecto del **Gabinete de Estudios**, el art. 561 LOPJ, como se ha visto en el punto 5, establece que anteproyectos de ley y disposiciones generales se someten para informe al CGPJ. En dicho marco, el art. 102 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial (aprobado por Acuerdo de 22 de abril de 1986 del CGPJ) dispone que corresponde a la **Sección de Estudios e Informes** realizar estudios jurídicos que sirvan de preparación para el ejercicio por el Consejo General de sus facultades, emitir los informes que le sean solicitados por los órganos del CGPJ, prestar la asistencia técnica requerida por la Comisión de Estudios e Informes y cualquier otra actividad análoga que le encomienden los órganos del Consejo General.

A la **Oficina de Comunicación** corresponden funciones de comunicación institucional (art. 620.1 LOPJ). Desarrolla las actividades informativas y de relación con los medios de comunicación según lo dispuesto en el Protocolo de Comunicación de la Justicia, que fue presentado por el presidente del Tribunal Supremo y del CGPJ al Pleno de este órgano el 27 de septiembre de 2018. Está presente en el CGPJ, en el Tribunal Supremo, en la Audiencia Nacional y en cada uno de los diecisiete Tribunales Superior de Justicia.

11. Other – please specify

B. Quality of justice

12. Accessibility of courts (e.g. court fees, legal aid)

En España, el sistema judicial es muy accesible. Esto es debido, principalmente, a un sistema de asistencia jurídica gratuita amplio y sólido y al hecho de que las personas físicas están exentas de pagar tasas para acceder a la Administración de Justicia, pero también al avanzado nivel de desarrollo de la ciber-justicia.

El documento [EU Justice Scoreboard](#), que la Comisión Europea publica anualmente, presenta una visión general de los indicadores clave de los sistemas judiciales europeos y viene reconociéndolo en los últimos años, en el apartado *accessibility*.

Así, en el *Scoreboard de 2019* (figura 21, página 24, versión en inglés), España es tras Dinamarca el país cuya asistencia jurídica gratuita ofrece una cobertura más amplia. En el mismo documento, España aparece junto a Francia como los únicos dos países que no cobran una tasa a un consumidor para interponer una demanda.

La [Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita](#) reconoce el derecho a la **asistencia jurídica gratuita** a las personas físicas cuyo ingreso bruto anual por unidad familiar no exceda el doble del Indicador Pública de Renta de Efecto Múltiple (IPREM). Si está integrada en una unidad familiar con menos de cuatro miembros no debe exceder del 2,5 del IPREM y, en familias de cuatro o más miembros o familia numerosa, del triple del IPREM. Para 2020, este indicador se establece en 7.519,59 € (14 pagas).

El art. 2 de la Ley añade que se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, con independencia de la existencia de recursos para litigar, a: las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato; a quienes a causa de un accidente acrediten secuelas permanentes que les impidan totalmente la realización de las tareas de su ocupación laboral o profesional habitual y requieran la ayuda de otras personas para realizar las actividades más esenciales de la vida diaria, cuando el objeto del litigio sea la reclamación de indemnización por los daños personales y morales sufridos; y a las asociaciones que tengan como fin la promoción y defensa de los derechos de las víctimas del terrorismo, señaladas en la Ley 29/2011, de 22 de septiembre, de reconocimiento y protección integral a las víctimas del terrorismo.



Además de tener un alcance amplio en relación al sector de población al que da cobertura, el contenido de los derechos recogidos en el marco de la asistencia jurídica gratuita es también amplio, incluyendo desde el asesoramiento previo y la defensa en juicio hasta la inserción gratuita de anuncios en diarios oficiales, la asistencia gratuita de peritos, o la reducción en un 80% de los derechos de Notarios y Registros. Incluye la información sobre la viabilidad de acudir a la mediación o a otros medios alternativos de resolución de disputas, ADR.

En relación a las **tasas judiciales**, la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (reformada a tal fin en 2015) declara la exención de (entre otros):

- Personas físicas (todas ellas).
- Personas jurídicas con derecho a asistencia jurídica gratuita (asociaciones de utilidad pública y fundaciones).

Por otro lado, el nivel de desarrollo de la ciber-justicia es muy avanzado. La [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#) exige (a los profesionales del derecho) y permite (a los ciudadanos) presentar sus escritos y recibir notificaciones electrónicamente.

Todas las Administraciones territoriales con competencia sobre Justicia tienen **Sedes Judiciales Electrónicas** (por ejemplo, pero no sólo, la [Sede Judicial Electrónica del Ministerio de Justicia](#)). Además, el Punto de Acceso General de la Administración de Justicia ([PAGAJ](#)) ofrece el enlace a cada una de las Sedes Electrónicas e identifica los servicios electrónicos con los que cuenta cada territorio: verificación de documentos (CSV), consulta del estado de tramitación, presentación telemática de escritos, notificaciones electrónicas, aviso de señalamientos, poderes procesales, subastas electrónicas, acceso a grabaciones de vistas, descarga de documentos del expediente judicial, LexNET (sistema de comunicación entre tribunales, abogados, procuradores y otras instituciones).

El **avanzado nivel de la digitalización** es reconocido igualmente en el *Justice Scoreboard* (en otras figuras del apartado *accessibility*). Recientemente, la CEPEJ lo ha destacado en el informe final de la primera fase del proyecto [Promoting cyber justice in Spain through change management and improvement of data collection](#) (proyecto financiado por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión Europea, con el fin de traer la excelencia en la gestión a la implementación de proyectos tecnológicos de Justicia). En su informe final se subraya the “*great progress with the e-filing for all types of judicial cases, putting Spain at the forefront of cyberjustice developments in Europe*”, “*the universal use of LexNet or similar systems for the transmission of judicial documents to and from courts*” y “*the legal framework in place, and in particular the Law 18/2011, provides under many aspects an example of good practice*”.

El **proyecto Justicia Digital**, por el que el Ministerio de Justicia dota de expediente electrónico a los territorios (5 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas) bajo su directa competencia, recibió una mención especial en los premios [Crystal Scales of Justice](#) de 2019 del Consejo de Europa.

La **jurisprudencia** es de **acceso público** a través del Centro de Documentación Judicial ([CENDOJ](#)) del CGPJ, cuya página web permite la búsqueda de jurisprudencia a cualquier ciudadano o profesional. El CENDOJ cuenta actualmente con la mayor base de datos del mundo, con más de 7.000.000 de sentencias.

Desde el punto de vista de la proximidad física, los tribunales españoles se distribuyen en 701 ubicaciones geográficas, lo que garantiza la proximidad a los ciudadanos. El art. 142 de la Ley de Enjuiciamiento Civil garantiza el derecho al uso de las lenguas co-oficiales ante los órganos judiciales en los territorios donde éstas existen.

El 17 de febrero de 2020, el Ministro de Justicia presentó las líneas generales del **Plan de Justicia 2030**. Tiene la intención de abrir una ronda de consultas con operadores legales y grupos políticos para acordar una hoja de ruta. La potenciación del acceso a la Justicia es uno de los tres ejes del Plan. Entre las medidas que el Plan quiere promover:



- Modernización del lenguaje jurídico, para garantizar su total comprensión por parte de los ciudadanos.
- Ley Orgánica de Derecho a la Defensa.
- Promoción de servicios alternativos de resolución de disputas (ADR).
- Fortalecimiento de la atención a las víctimas de delitos, especialmente las mujeres que sufren violencia sexista, en el marco del Acuerdo estatal contra la violencia de género y la Convención de Estambul.
- Consolidación del expediente judicial electrónico.

Handbook on European law relating to access to justice, European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, 2016:

Promising practice

- *Offering online legal aid to secure access to justice In Spain, the General Council of Spanish Bars successfully implemented a system allowing applicants to request, through a single online entry point, judicial aid for legal costs and the designation of a lawyer. This spares applicants from having to gather various documentation to support their applications and dramatically reduces the time it takes to process applications.
Source: 2014 Crystal Scales of Justice Prize organised jointly by the Council of Europe and the European Commission. (Pag. 66)*
- *Guiding the police in assisting people with disabilities In Spain, the Guardia Civil developed a specialised guide for police officers to help them provide better services to people with intellectual disabilities.
See Carrasco, A. et al (2013), Guía de intervención policial con personas con discapacidad intelectual, Madrid, Fundación Carmen Pardo-Valcarce. (Pag. 152)*

13. Resources of the judiciary (human/financial)

Para el ejercicio de las atribuciones que tiene encomendadas, el CGPJ aprueba anualmente su presupuesto, como órgano constitucional, para su inclusión en los Generales del Estado en una sección independiente, antes de ser aprobados por el Parlamento, a propuesta del Ministerio de Hacienda (art. 565 LOPJ). El [Presupuesto del CGPJ](#) se publica en su página web.

En todo caso, las necesidades que anualmente puedan haber surgido en la gestión de los recursos humanos del sistema judicial español se atienden mediante créditos presupuestarios extraordinarios.

En España, según la información proporcionada a la CEPEJ sobre los datos de 2018, el importe total presupuestado para los tribunales fue de 3.761.667.196 euros, lo que representa el 0'31% del PIB de 2018 (1.202.193.000.000 de euros).

El estudio [European Judicial Systems. Efficiency and quality of justice](#) (CEPEJ Studies Nº 26) de la CEPEJ con datos de 2016, ya destacó que España se encontraba entre los Estados que asignaron un mayor presupuesto a sus Tribunales en relación a su nivel de riqueza. Después de los salarios, las Tecnologías de la Información representan el principal campo de inversión.

Según la información proporcionada a la CEPEJ sobre los datos de 2018, España tiene 5.419 jueces profesionales, 7.694 jueces no profesionales, 4.289 puestos para letrados de la Administración de Justicia (*Rechtspfleger* en la terminología de CEPEJ), 43.356 puestos para otro personal (dividido en tres cuerpos diferentes) y 2.465 fiscales.

Los letrados de la Administración de Justicia son un cuerpo nacional jurídico, que depende del Ministerio de Justicia. Les corresponde la dirección de las oficinas judiciales, la fe pública de los documentos judiciales (formato electrónico y en papel), el impulso del procedimiento, la responsabilidad en la fase de ejecución, la responsabilidad de la cuenta bancaria judicial, la toma de decisiones (con posible recurso ante el juez)



por decreto en aspectos procesales e incluso ciertos tipos de casos (órdenes de pago (monitorios), desahucios, otros). Los otros Cuerpos de funcionarios son Gestión, Tramitación y Auxilio. Resumiendo, el sistema: el personal de Gestión gestiona el trámite de los casos. Los funcionarios de Tramitación tramitan directamente los casos. El personal de Auxilio realiza las comunicaciones, ejecuta embargos, desahucios y otros actos como Autoridad.

Según el citado estudio *European Judicial Systems* de 2018, con datos de 2016, en la Figura 3.8, página 105, sobre el "Número acumulado de jueces profesionales y *Rechtspfleger* por cada 100 000 habitantes en 2016" España se sitúa por encima de la mediana en el Consejo de Europa y en el puesto 16 dentro de los Estados miembros de la Unión Europea. Y en la Tabla 3.43 "Personal no juez por número de jueces profesionales", España ocupa el primer puesto en número de funcionarios públicos por Juez.

A fin de asegurar la cobertura de puestos por jueces profesionales, en el Tribunal Superior de Justicia hay plazas de 'jueces de adscripción territorial'. Estos ejercen sus funciones jurisdiccionales en las plazas que se encuentren vacantes o en aquellas plazas cuyo titular esté ausente por cualquier circunstancia. Excepcionalmente, podrán ser llamados a realizar funciones de refuerzo. La designación para estas funciones corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia, conforme a un sistema reglado.

Actualmente se está desarrollando un proceso de selección de 180 jueces y de 120 fiscales, y otro para la selección de 176 de letrados de la Administración de Justicia.

14. Use of assessment tools (e.g. ICT systems for case management, court statistics, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)

Con respecto a las **estadísticas judiciales**, España tiene un plan ambicioso y completo. La Comisión Nacional de Estadística Judicial está compuesta por representantes del Ministerio de Justicia, del CGPJ, de la Fiscalía General del Estado y de las Comunidades Autónomas. Además, un miembro del Instituto Nacional de Estadística asiste a las sesiones plenarios con voz, pero sin voto.

La Comisión aprueba un plan estadístico cada cuatro años y un programa anual. Los planes distinguen hasta 18 áreas temáticas (coste, recursos humanos, actividad judicial, quejas, expedientes disciplinarios y otros) e identifican las fuentes de información estadística.

Trimestralmente, los órganos judiciales completan, a través de un sistema *on line*, un cuestionario estadístico que cubre la práctica totalidad de los indicadores de eficiencia y calidad que recomienda la CEPEJ (*Guidelines on judicial statistics*). La responsabilidad de la veracidad de la información estadística corresponde a los letrados de la Administración de Justicia, bajo la supervisión de sus superiores jerárquicos y del CGPJ. La mayoría de los datos se pueden obtener electrónicamente a través de los sistemas de gestión procesal. Además, la mayoría de las Comunidades Autónomas ya tienen sistemas aplicables o en proyectos piloto para que los datos también se ofrezcan directamente en el formato del cuestionario.

Los datos de justicia están disponibles en varios formatos de datos abiertos en el sitio web del [CGPJ](#), y además se hace anualmente una publicación resumida de los mismos en el estudio [La justicia dato a dato](#). La Fiscalía General del Estado también ofrece un amplio contenido de información en diferentes formatos de datos abiertos y reutilizables, a través de sus [Memorias](#).

Los organismos que trabajan principalmente con información estadística son el Servicio de Inspección del CGPJ y la Dirección General del Servicio Público de Justicia del Ministerio de Justicia para tomar decisiones sobre la asignación de recursos humanos y materiales y la creación de nuevos órganos judiciales.

Con respecto a las **encuestas sobre el funcionamiento de la justicia**, con motivo de la inspección de los tribunales por parte del Servicio de Inspección del CGPJ, se abren encuestas a los abogados a través de los Colegios de Abogados sobre el funcionamiento de ciertos tribunales. Además, el CGPJ también ha realizado encuestas ocasionales entre jueces en hasta 12 áreas (capacitación, selección, situación, etc.).



La Justicia es uno de los temas por los que el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Centro de investigación sociológica (CIS) preguntan a la población.

En 2019, se desarrolló un ejercicio de escucha a través de un ambicioso calendario de reuniones *in situ* entre representantes del Ministerio de Justicia y profesionales legales para monitorear la implementación de la Oficina Judicial y el archivo electrónico.

Finalmente, la "**Carta de derechos de los ciudadanos ante la justicia**", aprobada por el Congreso en 2002, incluye la lista de derechos de los ciudadanos en su relación con la Administración de Justicia. El documento prevé que el Congreso, a través de la Comisión de Justicia, llevará a cabo un seguimiento y una evaluación continua de su evolución y grado de cumplimiento. El informe anual presentado por el CGPJ al Congreso incluirá una referencia específica y suficientemente detallada a las reclamaciones, quejas y sugerencias hechas por los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Durante el inicio de la implementación de las oficinas judiciales (en 2010), se implementó un mapa de procedimientos y un sistema de gestión de calidad con indicadores propios para este tipo de oficinas. En 2019, el Ministerio de Justicia impulsó la revisión y aplicación del Sistema de Calidad para oficinas judiciales con el fin de mejorarlo, y asegurar su aplicación, con base en Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora (EVAM) diseñado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública (modelo de excelencia para organizaciones que inician su proceso hacia la gestión de calidad).

Country Report Spain 2020 SWD(2020) 508 final (pag. 75):

Spain performs well on quality of justice. In particular as regards e-justice, in 2019, the implementation of the project "Justicia Digital" continued, and according to the 2020 EU Justice Scoreboard, Spain is among the Member States, where the availability of electronic means is more widespread. Measures to improve the performance of the justice system would contribute to advancing towards SDG 16 (Peace, justice and strong institutions).

15. Other – please specify

En este apartado se aportan las violaciones de derechos que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha sentenciado a lo largo de los años que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) lleva en vigor, desde el 3 de septiembre de 1953 y una comparativa con otros estados similares a España. No solo se refleja violación de la totalidad de derechos, sino también la del art. 6 CEDH. Es importante resaltar que la gran mayoría de esas violaciones se dictaron a partir de la entrada en vigor del Protocolo nº 11 en 1998, que permitía a los ciudadanos plantear directamente una demanda ante el TEDH, eliminándose así la labor de la Comisión Europea de Derechos Humanos.

España es uno de los Estados que menos condenas recibe por parte del TEDH, tanto en datos absolutos como relativos. Para ofrecer una perspectiva comparada, los datos y las ratios de España se exponen en relación con los de Estados de su entorno como Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Países Bajos y Bélgica.

La fuente que se utiliza para el cálculo de las violaciones de derechos es documento "[Violations by Article and by State](#)" elaborado por el TEDH. Se han sumado las violaciones de cada derecho y cada Estado, no el número de sentencias condenatorias puesto que en una misma sentencia puede determinarse la violación de varios derechos.

Tras este cálculo de violaciones de la totalidad de los derechos y del art. 6 CEDH en términos absolutos (Punto 1), se calcula en función de los años en los que lleve el CEDH en vigor (Punto 2), en función de la población (violaciones por cada 100.000 habitantes, Punto 3) y combinando ambos criterios (Punto 4).



1. Número total de violaciones desde la entrada en vigor del CEDH

Desde que el CEDH entró en vigor para España, el 4 de octubre de 1979, España ha sido condenada en 127 ocasiones. Es una cifra baja y lo mismo puede decirse respecto de las violaciones del artículo 6 CEDH.

NÚMERO VIOLACIONES DESDE ENTRADA EN VIGOR CEDH			
ESTADO	TOTAL	ESTADO	Artículo 6 CEDH
Países Bajos	113	Países Bajos	38
España	127	España	69
Alemania	252	Bélgica	123
Bélgica	254	Reino Unido	123
Reino Unido	424	Alemania	129
Francia	885	Francia	565
Italia	2320	Italia	1501

2. Violaciones en función de los años en los que lleva en vigor el CEDH

Para ilustrar más rigurosamente las condenas que cada estado ha recibido a lo largo del tiempo, los datos de violación de la totalidad de derechos y del art. 6 CEDH deben ponderarse en relación con los años que el CEDH ha estado en vigor en cada Estado. De esta manera puede calcularse una **media** del número de violaciones por año en cada estado. El cálculo se realiza con datos de violaciones desde 1959, pues son los que la web del TEDH contiene. Dada la importancia cuantitativa del número de violaciones que supuso la entrada en vigor del Protocolo 11, la ponderación por número de años beneficia a los Estados que más años lleven adheridos al CEDH.

NÚMERO DE VIOLACIONES CADA AÑO DESDE ENTRADA EN VIGOR DEL CEDH (desde 1959)				
ESTADO	TOTAL	ESTADO	Artículo 6 CEDH	Entrada en vigor CEDH
Países Bajos	1,852	Países Bajos	0,622	Alemania: 03/09/1953
España	3,256	España	1,769	Reino Unido: 03/09/1953
Alemania	4,131	Reino Unido	2,0163	Países Bajos: 31/08/1954
Bélgica	4,163	Bélgica	2,0163	Bélgica: 14/06/1955
Reino Unido	6,95	Alemania	2,114	Italia: 26/10/1955
Francia	20,116	Francia	12,840	Francia: 03/05/1974
Italia	38,032	Italia	24,606	España: 04/10/1979

3. Ratio total de violaciones en función de la población

El peso de la población de cada Estado es un dato relevante para juzgar el significado real del número de condenas por violación de derechos. En este sentido, se pondera el número de violaciones de todos los derechos y del art. 6 CEDH por el peso poblacional de cada estado.

RATIO VIOLACIONES / POBLACIÓN DEL ESTADO (por 100.000 habitantes)			
ESTADO	TOTAL	ESTADO	Artículo 6 CEDH
España	0,270	España	0,1470
Alemania	0,303	Alemania	0,1553
Reino Unido	0,636	Reino Unido	0,1847
Países Bajos	0,653	Países Bajos	0,2198
Francia	1,32	Francia	0,8431
Bélgica	2,217	Bélgica	1,0737
Italia	3,843	Italia	2,4867

El dato de la población se refiere al año 2019 y se obtiene de la siguiente fuente:

<https://europa.eu/webtools/rest/charts/export/html/>



4. Violaciones en función de los años en vigor y de la población

Por último, se pueden combinar tanto el número de años que lleva en vigor el CEDH como la población del estado (cada 100.000 habitantes) para obtener una ratio de las violaciones por año y en función de la población. De esta manera se ofrece una visión más rigurosa y apegada a la realidad de cada estado. Estos datos se obtienen utilizando los datos obtenidos en las dos tablas precedentes.

RATIO VIOLACIONES AL AÑO / POBLACIÓN (100.000 habitantes)			
ESTADO	TOTAL	ESTADO	Art. 6 CEDH
Alemania	0,004976	Alemania	0,00254
España	0,00693	Reino Unido	0,00302
Reino Unido	0,01044	Países Bajos	0,003604
Países Bajos	0,01071	España	0,00376
Francia	0,03001	Bélgica	0,017601
Bélgica	0,03634	Francia	0,01916
Italia	0,06301	Italia	0,04076

C. Efficiency of the justice system

16. Length of proceedings, clearance rate, pending cases

España intenta consolidar una tendencia positiva hacia la mejora y estabilización de la tasa de resolución (*clearance rate*) y a la reducción del tiempo de respuesta (*disposition time*).

Respecto del **número de asuntos pendientes**, no es especialmente problemático en España, estando en este aspecto por encima de la mediana europea (documento [EU Justice Scoreboard](#) página 16, figura 13).

En el caso de la **tasa de resolución**, según los datos de la CEPEJ, esta tendencia es muy positiva en la primera instancia penal y contencioso-administrativa, pero aún irregular en la jurisdicción civil y en las demás instancias.

Clearance rate	2010	2012	2014	2016	2018 *
First Instance					
Administrative cases	101%	124%	113%	112%	100%
Civil and commercial cases	93%	100%	98%	103%	91%
Criminal cases	99%	103%	104%	106%	103%
Clearance rate	2010	2012	2014	2016	2018 *
Second Instance					
Administrative cases	119%	112%	110%	100%	92%
Civil and commercial cases	100%	97%	105%	98%	87%
Criminal cases	100%	98%	103%	103%	100%
Clearance rate	2010	2012	2014	2016	2018 *
Highest Court					
Administrative cases	102%	168%	93%	60%	142%
Civil and commercial cases	115%	103%	77%	84%	109%
Criminal cases	104%	100%	107%	100%	84%

- Los datos de las anualidades 2010 a 2016 están extraídos de los estudios de la CEPEJ (estudio [European Judicial Systems](#)). Los de 2018 están obtenidos por el Ministerio de Justicia de España conforme a los datos



proporcionados a la CEPEJ y de acuerdo con las *CEPEJ Guidelines on Judicial Statistics* (dado que el Estudio de la CEPEJ se publicará en octubre).

En cuanto al *disposition time*:

Disposition time	2010	2012	2014	2016	2018 *
First Instance					
Administrative cases	473	427	361	312	331
Civil and commercial cases	314	264	318	282	271
Criminal cases	162	136	125	163	170
Disposition time	2010	2012	2014	2016	2018 *
Second Instance					
Administrative cases	346	357	332	319	355
Civil and commercial cases	189	211	178	181	271
Criminal cases	67	73	70	56	55
Disposition time	2010	2012	2014	2016	2018 *
Highest Court					
Administrative cases	566	298	458	854	233
Civil and commercial cases	273	320	496	513	608
Criminal cases	166	191	136	157	239

De acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el modelo procesal atiende a “estructurar procesalmente el trabajo jurisdiccional de modo que cada asunto haya de ser mejor seguido y conocido por el tribunal, tanto en su planteamiento inicial y para la eventual necesidad de depurar la existencia de óbices y falta de presupuestos procesales, como en la determinación de lo verdaderamente controvertido y en la práctica y valoración de la prueba, con oralidad, publicidad e inmediación”. La solidez de las garantías, la posibilidad de recurso frente a toda clase de resoluciones procesales, y la amplitud de los plazos en aras de garantizar el derecho de defensa, explican en parte que los tiempos de respuesta no sean especialmente breves a pesar de, en términos generales, una aceptable tasa de resolución.

Por otro lado, entre los factores que han dificultado la mejora en los tiempos de la jurisdicción civil, uno de ellos es la presentación masiva de demandas relacionadas con cláusulas que establecen un tipo de interés mínima por debajo del cual el tipo de interés variable no puede caer (*‘cláusulas suelo’*) contenidas en las condiciones generales de los contratos de préstamo hipotecario. La nulidad de ese tipo de cláusulas declaradas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha tenido un gran impacto en el sistema jurídico español. De hecho, motivó una presentación masiva de demandas civiles y obligó al CGPJ a especializar 55 tribunales en este tipo de casos. Solo el Tribunal especializado de Madrid tuvo en 2018 24.978 asuntos y, en general, atendiendo a los datos de CEPEJ, el número de casos civiles y mercantiles entrantes en 2018 ha aumentado claramente en comparación con los ciclos anteriores (1.284.086 en 2018, frente a 999.383 en 2016).

Entre las iniciativas mencionadas en el *Plan de Justicia 2030*, presentado recientemente por el Ministro de Justicia, para reducir tiempos judiciales se halla la ‘sentencia modelo o testigo’ para asuntos masivos en los ámbitos civil y comercial, que permitirá extender los efectos de las sentencias a quienes no han sido parte. Además, el Plan incluye promover los servicios alternativos de resolución de controversias, no solo para descongestionar las Salas de Justicia, sino para adaptar los mecanismos resolutivos en cada caso a los diferentes tipos de controversias que pueden vivir los ciudadanos. El compromiso por una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal modernizará el proceso penal con impacto positivo en los tiempos judiciales.



Además, el impulso del expediente electrónico y de las notificaciones electrónicas (cuya consolidación y armonización es un objetivo claro de todas las Administraciones implicadas) pretende, entre otros objetivos, acortar los tiempos judiciales.

17. Enforcement of judgements

El procedimiento de ejecución es sólido tanto en los asuntos civiles como penales.

El procedimiento de **ejecución en casos civiles y mercantiles** cuenta con herramientas modernas:

- La aplicación electrónica de la cuenta bancaria judicial, bajo la responsabilidad del letrado de la Administración de Justicia, permite embargar cuentas bancarias casi de inmediato. También permite realizar transferencias y ordenar pagos con efecto inmediato, lo que facilita el flujo del dinero obtenido muy rápidamente a manos del acreedor. Previa autorización del tribunal, los abogados y procuradores pueden acceder electrónicamente a la cuenta y ver si hay dinero, lo que permite su colaboración con los órganos judiciales y garantiza la transparencia del sistema.
- El "Punto Neutro Judicial" (PNJ) es una red de servicios que ofrece a los tribunales y Oficinas judiciales acceso directo a las aplicaciones y bases de datos del CGPJ, la Administración General del Estado y otras instituciones. Se proporcionan un total de 35 servicios en el PNJ. La más habitual (y quizás relevante) es la investigación patrimonial y la investigación domiciliaria. Múltiples administraciones están integradas en el PNJ, por ejemplo, la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), la Policía Nacional, la Dirección General de Tráfico, Registros de la Propiedad, o la Seguridad Social, etc., pudiendo el funcionario de Justicia obtener en unos minutos un amplio informe con la situación laboral, económica, tributaria, propiedades, etc., de una persona física o jurídica. El acceso a esas bases de datos debe venir autorizado judicialmente, lo que se controla exhaustivamente por el CGPJ.
- Mediante la [Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil](#), el procedimiento de ejecución civil se reformó para introducir el sistema de subastas electrónicas a través de un sitio web único de subastas judiciales y administrativas en el Boletín Oficial del Estado de la Agencia Estatal, [Portal de Subastas](#). La publicidad, la transparencia y la seguridad jurídica están totalmente garantizadas y el sistema permite una participación más amplia sin necesidad de acudir a los tribunales. El sistema garantiza con certificado electrónico cada transacción, determinando el momento exacto en que se realizó la operación. La firma electrónica reconocida, junto con la marca de tiempo y la trazabilidad de todos los procesos, garantiza absolutamente la transparencia del procedimiento. El letrado de la Administración de Justicia, responsable del procedimiento de ejecución civil, debe supervisar que el procedimiento legal se ha llevado a cabo correctamente.
- En el modelo de organización de la Oficina Judicial (que por el momento coexiste con el tradicional) se prevé el Servicio Común de Ejecución, que centralizará la fase de ejecución, asegurando la homogeneidad de las prácticas.
- Aunque las ejecuciones civiles pueden permanecer abiertas mucho tiempo por muchas causas (asuntos de familia, insolvencia del deudor, etc.), la tasa de efectividad en la ejecución civil es buena, siendo en cualquier ejercicio superior el número de ejecuciones archivadas que el número de ejecuciones ingresadas, conforme a los datos del citado informe "La Justicia dato a dato".

Por otro lado, el proceso de **ejecución penal** se garantiza con una organización moderna y herramientas digitales. Cabe destacar:

- ORGA (Oficina de Recuperación y Gestión de Activos): en España, con la transposición de la Directiva 2014/42/UE de la Unión Europea se estableció esta Oficina en la disposición adicional sexta de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Tiene la responsabilidad del seguimiento,



recuperación, conservación, administración y realización de activos derivados de actividades delictivas.

Para este propósito, dos son las funciones principales de esta Oficina:

- ✓ La investigación patrimonial avanzada. A petición de los órganos judiciales y fiscales, localiza bienes dentro y fuera de España, tanto en nombre de las personas investigadas como en los casos en que hay indicios de haberse ocultado su propiedad real. Con este fin, la Oficina accede a múltiples bases de datos nacionales e intercambia información patrimonial con organizaciones internacionales similares y, en particular, con otras oficinas de recuperación de activos extranjeros. Para la investigación de la propiedad, los miembros de la Policía Nacional y la Guardia Civil que realizan funciones de policía judicial son asignados a la Oficina.
 - ✓ La gestión de los bienes incautados. La ORGA lleva a cabo la acción específica solicitada por el tribunal y hace una propuesta que, en caso de que el Juez lo autorice, también se hace efectiva. Esta propuesta puede consistir, entre otras, en una o más de las siguientes acciones: depósito, medidas para la conservación y administración, autorización del uso provisional, realización de los activos, destrucción. Manejan cualquier tipo de bienes: vehículos, embarcaciones, productos textiles y mercancías, productos derivados del petróleo, monedas, joyas, metales preciosos, obras de arte, reciclaje de residuos para obtener un rendimiento económico, etc. Junto a la oficina central en Madrid, en 2019 se abrió otra oficina en Algeciras.
- SIRAJ (Sistema de registros administrativos para el apoyo a la Administración de Justicia, regulado en el [Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia](#)) constituye un sistema de información, de carácter no público, que permite la conexión entre los diferentes registros:
 - ✓ Su objetivo principal es apoyar la actividad de los tribunales, la Fiscalía y la Policía.
 - ✓ Su ámbito de actividad se extiende por todo el territorio nacional.
 - ✓ SIRAJ integra: Registro central de sanciones, Registro central para la protección de las víctimas de violencia doméstica, Registro central de medidas cautelares, requisitos y sentencias no finales, Registro de sentencias de responsabilidad penal de menores y Registro central de delincuentes sexuales.
 - ✓ Recientemente se ha agregado un sistema de comunicación entre Justicia y el Ministerio del Interior para transferir la información inmediatamente desde el Registro a los funcionarios del Cuerpo de Policía.

Por lo que a la **ejecución de sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos** se refiere, España articuló en 2015 un sistema procesal de revisión de sentencias firmes como consecuencia de una sentencia condenatoria del TEDH, para lo cual se modificó la LOPJ y todas las leyes procesales de los distintos órdenes jurisdiccionales nacionales. A partir de entonces, se ha incrementado notablemente el número de casos cerrados por el Comité de Ministros.

Los casos pendientes de cierre a día de hoy, o bien implican posibles reformas normativas que dependen de lograr las mayorías parlamentarias necesarias para su aprobación, o bien implican la recepción eficaz de la doctrina del Tribunal por los jueces nacionales, lo que se ha impulsado desde el Gobierno mediante la traducción y difusión de la doctrina del TEDH en el seno del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal

18. Other – please specify

Por otro lado, el mencionado **Plan de Justicia 2030** tiene como objetivo promover la eficiencia operativa del servicio público de Justicia. Con el objetivo de avanzar hacia un servicio público de calidad sin demoras indebidas, el Plan persigue, entre otros objetivos, la implementación completa del modelo organizativo de la Oficina Judicial, consolidar el expediente judicial electrónico e integrar los diferentes sistemas de gestión de casos (de las diferentes Comunidades Autónomas) para preservar la efectividad del sistema en todo el territorio.



II. Anti-corruption framework

Dentro del marco institucional cabe destacar, en materia de prevención, el papel que realizan tanto la Oficina de Conflictos de Intereses (OCI) como el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC). También se cita la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Por otro lado, en la investigación y persecución de los delitos de corrupción participan, con carácter general, la Policía Judicial (que cuenta con unidades especializadas en la persecución de los delitos económicos como la UDEF y la UCO), el Ministerio Fiscal, en concreto, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, y los jueces y magistrados. La Fiscalía Anticorrupción ha sido tomada como modelo en otros Estados miembros de la UE (punto 19).

En relación con el marco de integridad, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público establece un Código de conducta de carácter obligatorio para todos éstos. Por su parte, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado incluye disposiciones relativas a su nombramiento, aclara su régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses y potencia el papel de la Oficina de Conflictos de Intereses. Los altos cargos enviarán una declaración de bienes y derechos y una declaración de actividades económicas dentro de los tres meses siguientes a la toma de posesión o al cese de sus funciones a la Oficina, a la que también se deben comunicar las abstenciones para su inclusión en el Registro de Actividades. Por otro lado, cabe resaltar el papel tan destacado que juega el Portal de la Transparencia previsto en la Ley 19/2013 para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública (punto 20).

La Ley 3/2015 define el régimen de conflictos de intereses y de incompatibilidades de los altos cargos. Incluye una definición de conflicto de intereses (un alto cargo está incurso en éste cuando la decisión que vaya a adoptar pueda afectar a sus intereses personales por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos) y regula un sistema de alerta para su detección temprana. Los altos cargos se abstendrán de intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente cuando, por afectar a sus intereses personales, concurren las causas legalmente prevista; asimismo, podrán ser recusados. Además, durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado y deberán informar a la OCI de cualquier actividad que pretendan iniciar. Por otro lado, en cuanto a los grupos de interés, la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC) tiene establecido un registro de los mismos, hallándose los Diputados obligados a la publicación de las reuniones que programen con tales grupos (punto 21).

España está trabajando en la transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. Además, toda persona que presencie la comisión de un delito público (entre los que se encuentran todos los delitos relacionados con la corrupción) o tenga conocimiento de él por otra vía está obligada a ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad. Por otra parte, nuestro sistema procesal penal, a diferencia de muchos otros, admite un amplio abanico de acusadores: el Ministerio Fiscal, la acusación particular y la acusación popular. Asimismo, la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo ha establecido diferentes mecanismos para fomentar la notificación de actividades que podrían estar vinculadas a determinados delitos (incluidos los relacionados con corrupción) (punto 22).

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, parte de la premisa de que una mayor transparencia implica tanto mayor competencia como menor corrupción. La ley mejora la transparencia y el control/supervisión, incrementando sustancialmente el mínimo exigido por ambas directivas, estableciendo la obligación de todas las entidades del sector público de tener alojado su perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), lo que da lugar a una “ventanilla única” de información en materia de contratación pública (convocatorias y resultados de las licitaciones) que además genera alertas a las empresas en relación con las licitaciones que se ajusten a sus preferencias (punto 23).



La Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo establece un régimen reforzado de identificación de las personas con responsabilidad pública (*Political Exposed Persons*) (punto 24).

La tipificación y sanción penal de las conductas relativas a la corrupción ha sido objeto de dos importantes reformas en el último quinquenio con objeto de garantizar la plena adecuación de nuestro ordenamiento a los Convenio multilaterales en materia de corrupción en los que España es parte, así como a las Directivas UE. Estos fenómenos se tipifican en el Código Penal como delitos de prevaricación urbanística (art. 320 y 322), prevaricación administrativa (art. 404, 405 y 408), infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos (art. 413, 414, 415, 416, 417 y 418), cohecho (art. 419, 420, 421 y 422), tráfico de influencias (art. 428, 429 y 430), malversación (art. 432, 433, 434 y 435), fraudes y exacciones ilegales (art. 436, 437 y 438), negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y abusos en el ejercicio de su función (art. 439, 441, 442 y 443) y corrupción en las transacciones comerciales internacionales (art. 286 ter) (punto 25).

Respecto a su aplicación práctica, la acción de la Justicia en el marco global de la lucha contra la corrupción es de público conocimiento a través del repositorio de datos sobre procesos por corrupción del CGPJ (punto 26).

En el ordenamiento jurídico español, todo aquel que comete un ilícito es sometido a los mecanismos de responsabilidad correspondientes.

La Constitución prevé un régimen procesal especial para diputados, senadores, el Presidente del Gobierno y los ministros que supone que una eventual responsabilidad penal se sustanciará ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, es decir, ante la más alta instancia jurisdiccional penal del Estado (el denominado aforamiento). Se trata con esta figura tanto de proteger a los altos cargos de ataques arbitrarios como de evitar que los tribunales inferiores se vean sometidos a potenciales presiones, protegiendo su libertad, autonomía e independencia. Estos motivos, junto a la existencia en España de la denominada “acción popular”, que otorga a cualquier ciudadano legitimación para personarse en un proceso en defensa de la legalidad o un interés colectivo, han dado lugar a la ampliación del aforamiento tanto desde el punto de vista subjetivo como material. Existen además otras particularidades procesales que afectan al Presidente del Gobierno y a los ministros (punto 27).

En relación con los informes que sobre España han sido adoptados en el marco de evaluaciones derivadas de compromisos internacionales, conviene recordar que el informe correspondiente al primer ciclo de la evaluación de la aplicación de la Convención de NNUU contra la Corrupción (UNCAC) es del año 2011, que el informe correspondiente a la evaluación en fase 3 del Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales de la OCDE es del año 2012, y que los informes de evaluación correspondientes a las primeras rondas del GRECO son de 2001 (primera ronda), 2005 (segunda), 2009 (tercera) y 2013 (cuarta). Más recientemente, el GRECO adoptó los informes de finalización de la tercera ronda, en 2015, un informe de cumplimiento de la cuarta, en 2019, y el informe de evaluación de la quinta, también en 2019.

Se prevé que el segundo ciclo de evaluación de la UNCAC se desarrolle en el bienio 2020-2021 y que la evaluación en fase cuatro del Convenio de la OCDE tenga lugar en 2021.

Dado el tiempo transcurrido desde la adopción de la mayoría de los informes antes citados y los importantes cambios tanto legislativos como de carácter organizativo que se han producido desde entonces, la pertinencia de dichos informes para analizar el actual marco legal e institucional llamado a luchar contra la corrupción en España es relativa.



GRECO fifth evaluation round evaluation report GrecoEval5Rep(2018)5:

17. Likewise, a set of structural reforms was launched in 2013 to promote integrity in public life under the so-called Regeneration Plan (Plan de regeneración democrática), including greater control of the economic activity of political parties, a specific regulatory framework for senior positions in public administration (including rules on transparency and the prevention of conflicts of interest), a holistic public administration reform for cost efficiency and innovation purposes, and a major package of criminal measures contained in the reform of the Criminal Code (e.g. criminalisation of the offence of illegal party financing, extension of the statute of limitations and more severe sanctions for corruption offences, etc.). Additional anticorruption measures, of both a preventive and a repressive nature, were recently introduced in late 2018-early 2019, including further amendments to the Criminal Code (Organic Law 1/2019), integrity mechanisms in Parliament (Code of Conduct and implementation-related tools) and reforms in the judiciary (Organic Law 4/2018).

Country Report Spain 2020 SWD(2020) 508 final (pag. 75-76)

Legislative plans regarding lobbying and whistle-blower protection, and an omnibus anti-corruption bill were discontinued at the end of the previous legislature. However, the Spanish Parliament adopted a new ethical code for its Members in April 2019 and established a Parliamentary Office of Conflicts of Interests to interpret and oversee its implementation. The Criminal Code was revised in February 2019 with a view to transposing the Directive “on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law”. The transparency framework continues to be implemented and all Spanish regions now have their own legal framework in this area. The workload of the Transparency Council has continued to increase, reaching 1.780 complaints 2019, compared with 517 in its first year of operation in 2015. The Council faces challenges as regards staff and budget and has had no President since November 2017.

While Spain has no overarching anti-corruption strategy, the National Strategy against Serious and Organised Crime sets out some relevant initiatives. The strategy, adopted in February 2019 (Ministry of the Presidency, 2019) is designed to improve investigative capacity and access to financial databases and to boost inter-agency cooperation.

A. The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

19. List of relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption. Where possible, please indicate the resources allocated to these (the human, financial, legal, and practical resources as relevant)

En primer lugar, cabe mencionar la **Oficina de Conflictos de Intereses (OCI)**, órgano de vigilancia y control de los altos cargos de la Administración General del Estado, conforme a las previsiones de la [Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado](#). La OCI está adscrita al Ministerio de Política Territorial y Función Pública y actúa con plena autonomía funcional en el ejercicio de sus funciones.

El [Real Decreto 307/2020](#), de 11 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, establece en su art. 10 que corresponden a la Oficina de Conflictos de Intereses, con plena autonomía funcional, las siguientes **funciones**:

- a) Las previstas en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.
- b) Las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- c) Las correspondientes al régimen de incompatibilidades del personal al servicio de la Administración General del Estado, de sus organismos públicos y del sector público estatal.
- d) El fomento de los valores y principios de ética e integridad pública y la prevención de conflictos de intereses en colaboración con otros órganos, organismos y entidades en particular mediante el desarrollo de acciones de información y formación.



Su Director y personal no solicitarán ni seguirán instrucciones de ninguna institución pública o privada (art. 19 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, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, con el fin de que examine si su experiencia, formación y capacidad son adecuadas para el cargo. La Oficina está integrada por 18 funcionarios.

También cabe citar el **Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias** (SEPBLAC), la Unidad de Inteligencia Financiera de España. Se encarga de elaborar informes de inteligencia sobre blanqueo de capitales y delitos precedentes, lo que incluye informes sobre actividades relacionadas con corrupción. Esos informes se envían a las fuerzas y cuerpos de seguridad, a la fiscalía, a la Agencia Tributaria... Entre la información que utiliza el SEPBLAC para esos informes, cabe señalar que las comunicaciones por indicio de operaciones sospechosas (STR, por sus siglas en inglés) recibidos del sector privado tienen un papel muy importante en la lucha contra los delitos relacionados con el blanqueo de dinero. Según las estadísticas oficiales, el SEPBLAC está recibiendo alrededor de 130 comunicaciones anuales relacionadas con actividades que las entidades privadas informantes consideraron que podían estar vinculadas a la corrupción.

Asimismo, puede mencionarse la **Agencia Estatal de Administración Tributaria** (AEAT), que tiene como misión el fomento del cumplimiento por los ciudadanos de sus obligaciones fiscales. Una de las actividades que realiza para la gestión integral del sistema tributario estatal y aduanero es su colaboración en la persecución de determinados delitos, entre los que destacan los delitos contra la Hacienda pública y los delitos de contrabando. El Servicio de Auditoría Interna asume funciones específicas en relación con la “prevención, detección e investigación de conductas irregulares” e incorpora a su plan anual de actuaciones programas específicos vinculados a la seguridad y, en particular, dirigidos a la detección y prevención de conductas irregulares. También existen Comisiones sectoriales de gestión de riesgos, que tienen por objeto la identificación, evaluación control y seguimiento de riesgos en los procesos de aplicación de los tributos.

Por otro lado, la investigación y persecución de los delitos corresponde en España, con carácter general, a los **jueces de instrucción y al Ministerio Fiscal**, que mantendrán la competencia en todos aquellos casos que no sean competencia específica de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, a la que nos referiremos seguidamente.

Además, existen cuerpos o unidades especializadas en la persecución de los delitos económicos dentro de la **Policía Judicial**:

- Por un lado, la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (UDEF), creada en 2005 en el **Cuerpo Nacional de Policía**. Esta unidad es una de las cinco que dependen de la Comisaría General de Policía Judicial, junto a la Unidad Central de Droga y Crimen Organizado (UDYCO); la Unidad Central de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEV); la Unidad Central de Inteligencia Criminal (UCIC); y la Unidad de Investigación Tecnológica (UIT).

La UDEF cuenta con competencia para investigar y perseguir las actividades delictivas de ámbito nacional e internacional, así como la coordinación operativa y el apoyo técnico a las Unidades territoriales. Está compuesta por 5 brigadas operativas especializadas en diferentes delitos: de Blanqueo de Capitales (BBC), de Investigación de Delitos Monetarios (BIDM), de Delincuencia Económica (BDE), de Investigación del Banco de España (BIBE) y de Investigación Tecnológica (BIT).

- Por otro, la Unidad Central Operativa (UCO), creada en 1987 en la **Guardia Civil**, con la finalidad de incrementar la eficacia en las investigaciones contra el crimen organizado.

La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca (art. 126 CE).



Según el art. 35 de la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#), el Ministerio Fiscal tendrá las siguientes facultades sobre las unidades de apoyo adscritas de Policía Judicial:

- a) *Les darán las órdenes e instrucciones que sean necesarias, en ejecución de lo dispuesto en las normas de Enjuiciamiento Criminal y Estatuto del Ministerio Fiscal.*
- b) *Determinarán, en dichas órdenes o instrucciones, el contenido y circunstancias de las actuaciones que interesen a dichas Unidades.*
- c) *Controlarán la ejecución de tales actuaciones, en cuanto a la forma y los resultados.*
- d) *Podrán instar el ejercicio de la potestad disciplinaria, en cuyo caso emitirán los informes que puedan exigir la tramitación de los correspondientes expedientes, así como aquellos otros que considere oportunos. En estos casos recibirán los testimonios de las resoluciones recaídas.*

El art. 20 del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial añade que “cuando los funcionarios integrantes de las Unidades Orgánicas de la Policía Judicial realicen diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo, pero con carácter previo a la apertura de la correspondiente actuación judicial, actuarán bajo la dependencia del Ministerio Fiscal. A tal efecto, darán cuenta de sus investigaciones a la Fiscalía correspondiente que, en cualquier momento, podrá hacerse cargo de la dirección de aquéllas, en cuyo caso los miembros de la Policía Judicial actuarán bajo su dependencia directa y practicarán sin demora las diligencias que el Fiscal les encomiende para la averiguación del delito y el descubrimiento y aseguramiento del delincuente.”

La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (también conocida como la Fiscalía Anticorrupción) es una Fiscalía Especial, integrada en el Ministerio Fiscal y dependiente de la Fiscalía General de Estado, con competencia en todo el territorio español, que investiga y conoce de los procesos de especial trascendencia, relativos a los delitos económicos u otros cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos relacionados con el fenómeno de la corrupción. Tiene su sede en Madrid y cuenta con Delegados en algunas provincias españolas.

Aparte de contar con la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, el Ministerio Fiscal tiene a su vez secciones de fiscales especialistas en delitos económicos en un buen número de fiscalías territoriales, y particularmente en las de las ciudades con más litigiosidad penal de esa etiología que, no obstante, no sea de la competencia de la Fiscalía Especial.

El **ámbito de actuación** de la Fiscalía Anticorrupción se extiende a muy diferentes conductas delictivas que pueden encuadrarse en tres grandes grupos, que se encuentran por lo demás estrechamente relacionados: la delincuencia económica, la corrupción y la criminalidad organizada.

Concretamente, y conforme a lo señalado en el **art. 19.4. EOMF** “La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada practicará las diligencias a las que se refiere el art. Cinco de esta Ley e intervendrá directamente en procesos penales, en ambos casos siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con:

- a) *Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando.*
- b) *Delitos de prevaricación.*
- c) *Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada.*
- d) *Malversación de caudales públicos.*
- e) *Fraudes y exacciones ilegales.*
- f) *Delitos de tráfico de influencias.*
- g) *Delitos de cohecho.*
- h) *Negociación prohibida a los funcionarios.*
- i) *Defraudaciones.*
- j) *Insolvencias punibles.*
- k) *Alteración de precios en concursos y subastas públicos.*
- l) *Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores.*
- m) *Delitos societarios.*



- n) *Blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conducta a las otras Fiscalías Especiales.*
- ñ) *Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales.*
- o) *Delitos de corrupción en el sector privado.*
- p) *Delitos conexos con los anteriores.*
- q) *La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.”*

En el año 2018, la **plantilla** de la Fiscalía Especial estaba integrada por los siguientes efectivos:

Fiscales (incluido el Fiscal-Jefe)	29
Fiscales Delegados	19
Fiscales Delegados Temporales	12
Personal Colaborador	31
Unidad de Apoyo de la A. E. A. T	11
Unidad de Apoyo de la I. G. A. E	10
Unidad Adscrita de la Policía Nacional	10
Unidad Adscrita de la Guardia Civil	21
Total	143

Una de las singularidades de la Fiscalía Especial es la existencia de las Unidades de Apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)–, así como las Unidades Adscritas Policiales –Policía Nacional y Guardia Civil–, que desarrollan una importante labor.

El [Real Decreto 255/2019](#), de 12 de abril, por el que se amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes, creó nueve plazas de segunda categoría para la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

En lo que concierne a la **actividad desplegada** durante el año 2018, cabe poner de manifiesto un aumento en líneas generales de la misma, al igual que en 2017. En concreto, destaca el incremento en el número de procedimientos judiciales, que pasó de 609 en 2017 a 689 en 2018. Por lo que se refiere a las diligencias de investigación, se mantiene la tendencia ascendente que se inició en el 2014, al haberse incoado durante 38 diligencias en 2018, una menos que en el año anterior. El número de escritos de acusación fue de 41. Se dictaron 28 sentencias en primera instancia, 23 de ellas condenatorias.

La Fiscalía Anticorrupción ha sido **tomada como modelo en otros Estados miembros de la UE**, y así por ejemplo ha liderado proyectos de hermanamiento financiados con fondos europeos para establecer instituciones similares en Rumanía y en Croacia.

GRECO fourth evaluation report Greco Eval IV Rep (2013) 5E:

16. Spain has nevertheless introduced a number of positive measures over the last two decades to better detect and ultimately punish corruption. An important milestone in the system was the establishment of the Special Prosecution Office against Corruption and Organised Crime (and its corresponding subnational units) in 1995. Since then, specialisation of law enforcement bodies has only increased and GRECO has expressly paid tribute in some



of its previous reports to the proactive attitude of judges and prosecutors alike to try and adjudicate corruption offences. [...]

Country Report Spain 2020 SWD(2020) 508 final (pag. 76)

The Special Prosecutor's Office against Corruption and Organised Crime received additional staff resources following a government measure taken in April 2019. There were some visible successes with prosecuting and sanctioning high-level corruption. [...]

B. Prevention

20. Integrity framework: asset disclosure rules, lobbying, revolving doors and general transparency of public decision-making (including public access to information)

El [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público](#), contempla bajo la rúbrica de “**deberes de los empleados públicos**”, un **Código de conducta** de carácter obligatorio. Los empleados públicos deben desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Deben actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. El Código se articula en torno a unos principios éticos (art. 53) y principios de conducta (art. 54).

La [Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado](#), por un lado, incluye las disposiciones relativas al **nombramiento de los altos cargos**, introduciendo nuevos mecanismos que garanticen la idoneidad del candidato, que permitan un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses y que aseguren el control del órgano que tiene asignadas las competencias en materia de incompatibilidades y conflictos de intereses. Aclara el régimen retributivo, de protección social, de uso de recursos humanos y materiales, así como de **incompatibilidades** aplicables a los altos cargos incluidos en su ámbito de aplicación. Refuerza el control del cumplimiento de sus disposiciones, dotando a la **Oficina de Conflictos de Intereses**, de nuevas competencias y medios para desarrollar sus funciones con las máximas garantías de competencia, transparencia e independencia.

Reglas de integridad

Los altos cargos de la Administración General del Estado, definidos en el art. 1 de la Ley 3/2015, deberán suscribir una **declaración responsable** en la que manifestarán, bajo su responsabilidad, que cumplen con los **requisitos de idoneidad** y presentar un **currículum vitae** antes de su nombramiento, que también se enviará a la Oficina de Conflictos de Intereses dentro de los siete días siguientes al nombramiento, junto con un certificado de antecedentes penales.

Son idóneos quienes reúnen honorabilidad y la debida formación y experiencia en la materia, en función del cargo que vayan a desempeñar. La idoneidad será apreciada por quien propone y por quien nombra al alto cargo. La OCI puede solicitar la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos de idoneidad conforme a la declaración responsable suscrita. La honorabilidad debe concurrir en el alto cargo durante el ejercicio de sus funciones. Los candidatos quedan descalificados automáticamente en caso de haber sido condenados por la comisión de determinados delitos, de conformidad con la Ley 19/2013.

El **nombramiento** de los Subsecretarios y Secretarios Generales Técnicos que presten sus servicios en la Administración General del Estado deberá realizarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas o de las entidades locales, pertenecientes a Cuerpos clasificados en el Subgrupo A1. Esta disposición es también de aplicación al nombramiento de los Directores Generales, salvo que el



Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a sus características específicas, su titular no reúna la condición de funcionario, debiendo motivarse.

Por ley podrán establecerse requisitos adicionales para acceder a determinados cargos de la Administración General del Estado para los que sean precisas especiales cualificaciones profesionales. Asimismo, algunos altos cargos (en particular, los presidentes de organismos reguladores) comparecen y son escuchados ante el Congreso de los Diputados antes de su nombramiento.

Los altos cargos presentarán una **declaración de bienes y derechos y una declaración de actividades económicas**, en el plazo improrrogable de tres meses desde su toma de posesión y cese, además de información fiscal (copia de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el certificado de su última declaración anual presentada del impuesto sobre el patrimonio, si tienen obligación de presentarla y una certificación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de estar al corriente de las obligaciones tributarias). Quienes no tengan tal obligación, presentarán un formulario cumplimentado equivalente que elaborará la OCI en colaboración con la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Asimismo, anualmente y mientras dure su nombramiento, aportarán copia de su declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Estos requisitos están establecidos en la Ley 3/2015 y en el Real Decreto 1208/2018. Los modelos de declaraciones y comunicaciones de los altos cargos se regulan en la Orden TFP/2/2020, de 8 de enero.

Todas las **abstenciones** de los altos cargos deben ser comunicadas por escrito a la OCI para su inclusión en el **Registro de Actividades**.

Los altos cargos, durante los **dos años siguientes a la fecha de su cese, no podrán prestar servicios en entidades privadas que hayan resultado afectadas por decisiones en las que hayan participado**, de acuerdo con el art. 15 de la Ley 3/2015. Además, deberán comunicar cualquier actividad que pretenda realizar, antes de su inicio, a la OCI, que podrá autorizarla o denegarla (véase el punto 23).

Transparencia

En España, el derecho de acceso a la información y los documentos públicos es un derecho constitucional regulado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En dicha norma, se crea el **Portal de la Transparencia** al objeto de facilitar la publicación y el acceso a información relativa a la Administración General del Estado y se crea el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** como órgano independiente encargado de supervisar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

Cabe resaltar el papel tan destacado que juega el Portal de la Transparencia para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, como mecanismo de prevención o investigación de la corrupción, como se desarrolla en el punto 35. Es relevante indicar que la agenda de los miembros del Gobierno se publica en la [página web de La Moncloa](#).

Por otro lado, la información incluida en el Registro de Actividades de la Oficina de Conflictos de Intereses (incluyendo el CV, la declaración de actividades y las abstenciones) es pública, por lo que el acceso se concede en virtud de la Ley 19/2013. Además, los CV y la información sobre las actividades privadas autorizadas con posterioridad al cese están disponibles en línea en el Portal de la Transparencia. En el Boletín Oficial del Estado y en el Portal de la Transparencia se publican declaraciones de bienes y derechos. También se pueden consultar en línea los informes de seguimiento semestrales de la OCI.

En relación con la **transparencia en la toma de decisiones**, la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#) establece el procedimiento para la elaboración de los proyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias. Se han hecho importantes esfuerzos por mejorar la apertura del proceso de elaboración de las leyes con miras a una mejor reglamentación, incluso estableciendo canales de consulta ex



ante, así como la supervisión ex post de la aplicación de leyes y reglamentos recientemente aprobados. Los **Planes Anuales Normativos**, que contienen las iniciativas legislativas o reglamentarias, están a disposición del público en el Portal de la Transparencia. Véanse a estos efectos los puntos 35 y 37.

En cuanto a las prácticas de los **grupos de interés**, la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC) ha establecido un registro de grupos de interés. El Congreso de los Diputados, por su parte, aprobó el 28 de febrero de 2019 un Código de Conducta para los Diputados que incluye la publicación de los programas institucionales de los Diputados, incluidas las reuniones con grupos de interés, entre otras disposiciones.

GRECO fourth evaluation round, second interim compliance report, GrecoRC4(2019)12:

8. *The authorities of Spain report on key developments in these areas. On the one hand, the Congress of Deputies adopted, on 28 February 2019, a Code of Conduct for its members. The Code comprises provisions on: ethical principles; conflicts of interest; ad hoc declaration; upgraded register of interests, gifts, international electoral observations; infringements and penalties; and finally, enhanced transparency requirements. The Code also establishes a dedicated implementation authority, which is entrusted with advisory and oversight capacity, i.e. the Office on Conflicts of Interest. The latter is to issue an annual report on its activity, including recommendations for improvement of the implementation framework of the Code, as necessary.*

9. *Enforcement of ethical breaches is left to the channels which are articulated in the Chamber's Rules of Procedure and are separate from the Office on Conflicts of Interest. In particular, the Speaker of the House is responsible for initiating infringement procedures. The investigation of the breach is entrusted to the Committee of Members' Statute. The Office on Conflicts of Interest is vested with an advisory role and can be consulted, whenever necessary, in the course of the proceedings, including on a confidential basis. In any case, the procedure should allow the hearing of the deputy concerned. The recommendations to be drawn up by the Committee of Members' Statute must be published. As experience with the Code evolves, it is expected that its provisions, particularly its enforcement regime, would be formalised in the Rules of Procedure of the House, which should then be amended to that end.*

10. *On the other hand, the Senate set up, in 2018, a working group made up of the different factions in the House to work in three different fronts: the elaboration of a code of conduct, the review of financial disclosures, and the regulation of lobbying. Concrete proposals (including on targeted legislative amendments and new rules) were tabled to the Senate Bureau in February 2019, but new parliamentary elections were called that month, putting on hold the adoption of all drafts. The authorities are, nevertheless, of the view that the thoughtful work of the former Senate has paved the way for imminent material improvements which will help approximate GRECO's demands in this domain.*

11. *GRECO is pleased to note that a Code of Conduct and a dedicated mechanism for its implementation are now in place for the Congress of Deputies, through the Office on Conflicts of Interest, including confidential counselling. [...]*

17. *Moreover, the respective Codes of Conduct of the Congress of Deputies (adopted) and the Senate (awaiting adoption) include provisions on transparency of contacts of deputies/senators with third parties (publication of members' agendas on the "Transparency Portal" of the Congress/Senate, third party involvement in the elaboration of legislation). Furthermore, the parliamentary subcommittee on the regime and financing of political parties also touched upon the issue of contacts of parliamentary groups with third parties and recommended the establishment of a requirement for political parties to develop their own codes of ethics; concrete proposals were tabled in this respect and await further action by the newly elected legislature. Finally, both Chambers are currently working on the amendment of their Rules of Procedures in order to introduce, inter alia, provisions on lobbying.*

The Code of Conduct of the Congress defines lobbyist or interest group as those natural or legal persons or entities without legal personality that directly or indirectly communicate with holders of elected or public office or with their staff in favour of private, public, individual or collective interests, with the intent of modifying or influencing issues related to the elaboration, development and amendment of legislative initiatives (Article 6(2), Code of Conduct of the Congress of Deputies).

18. *GRECO takes note of the efforts made by the authorities to implement the recommendation. Notably, it welcomes the inclusion of specific provisions on the transparency of parliamentarians' agendas, as well as on "legislative footprint" contained in the Code of Conduct of the Congress and the draft Code of Conduct of the Senate (indicative list, attached to a legislative initiative, of interest groups who were consulted and had significant input during the preparation of the draft).*



26. GRECO welcomes the move made by the Congress of Deputies to require its members to disclose their economic interests prior to taking up the parliamentary mandate accordingly to the newly issued Code of Conduct. This is a step in the right direction for which the authorities must be commended. GRECO considers that further discussion can be taken as to additional categories of reporting, which were singled out in the Fourth Round Evaluation Report on Spain, notably, details on the market value of real states and vehicles, names of the companies to which the stocks and shares belong (whilst this is done nowadays by some parliamentarians on a voluntary basis, it is not a binding obligation), and interest rates paid for the credits obtained from financial institutions.

27. Moreover, GRECO understands that while the Senate engaged in a similar (and even more ambitious) path, it did not manage to pass the necessary changes. This is, therefore, a pending task in the incumbent legislature.

GRECO fifth evaluation round evaluation report GrecoEval5Rep(2018)5:

4. Positive steps have been made towards transparency following the adoption of Law 19/2013 on Transparency, Access to Information and Good Governance. The Transparency Portal is a notable tool which serves as a key point of access and diffusion of public data. [...]

Post-employment restrictions

96. Law 3/2015 articulates a post-public employment reference framework, which is based on three key components: cooling-off period, oversight mechanism (the Office for Conflicts of Interest) and sanctions. At present, post-public employment requirements are only imposed on PTEF; Law 53/1984 on Incompatibilities of Personnel of the Service of Public Administrations (which are the rules that apply to all other public officials) does not include any provision in this domain.

97. More particularly, a cooling-off period of two years applies in which (i) PTEF are prohibited from working for or providing services to associations or businesses that have been affected by decisions they have taken part in; (ii) PTEF working in regulatory agencies are prohibited from working in private sector entities which are being supervised by the former; (iii) it is also forbidden for PTEF to draw up contracts of technical assistance, directly or through companies where they hold more than 10% of the share capital, with public administration. PTEF will not breach any post-employment restriction when they return to the private company in which they worked before being appointed as long as the activity they are going to carry out in the private sector is not directly related to the competences of their previous office, or where they cannot take decisions related to that office (Article 15, Law 3/2015).

98. During the cooling off period, PTEF are required to seek approval from the Office for Conflicts of Interest prior to accepting any position. The Office communicates the decision to the interested party, who can reply and provide further information for consideration. Further, the former PTEF is given the opportunity to appeal if not satisfied. The final approval decision made by the Office is communicated to the former PTEF and published in the Transparency Portal. In particular, the Office publishes a list of the authorisations granted.

100. The GET considers that, whilst the architecture of the revolving door standard is reasonably developed on paper (and more articulated than the average in GRECO membership), what undermines the credibility of the system is its operation. The authorities underscored that some improvements have occurred in recent years with the adoption of new legislation in this area. The Office for Conflicts of Interest indicated that it can now take a more proactive monitoring function: it requests information to the Social Security in order to identify non-declared private activities carried out by former PTEF during the two year cooling-off period. If the Office identifies any eventual incompatibility, it can act *ex officio*. However, it was clear to the GET that this is one of the most problematic conflict of interest-related areas for PTEF in citizens' eyes. Since 2006, the Office for Conflicts of Interest has issued 525 post-public employment authorisations (some PTEF requested authorisation for several simultaneous positions in the private sector during the cooling-off period) and has only refused 11 requests.

Declaration of assets, income, liabilities and interests

105. PTEF must submit two types of declarations:

(i) Declaration of activities (Article 16, Law 3/2015): a declaration of the activities undertaken, either personally or through an intermediary, in the two years prior to the appointment, as well as those that they intend carrying out after leaving office. They have a period of three months to provide this information starting from the day they take



up/leave public office, and must report thereafter whenever changes occur. They must submit a copy of their two latest declarations of income tax.

(ii) Declaration of assets and property rights (Article 17, Law 3/2015): they must submit, within three months from the day of their appointment, a copy of their declaration of property tax. They must submit a copy of their income tax every year, together with a certification of their tax status with the tax agency. There are safeguards to protect the privacy and security of PTEF.

21. Rules on preventing conflict of interests in the public sector

La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, desarrollada por el Real Decreto 1208/2018, de 28 de septiembre, establece el régimen de **conflictos de intereses y de incompatibilidades de los altos cargos**. En concreto el art. 11 incluye una **definición de conflicto de intereses** (se entiende que un alto cargo está incurso en conflicto de intereses cuando la decisión que vaya a adoptar pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, por suponer un beneficio o un perjuicio a los mismos) y el art. 12 regula un **sistema de alerta para la detección temprana** de conflictos de intereses.

Los altos cargos se abstendrán de intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente cuando, por afectar a sus intereses personales, concurren las causas legalmente previstas; asimismo, podrán ser recusados en los términos previstos en la mencionada ley. La **abstención y recusación de todos los funcionarios públicos** se regulan en los art. 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

El art. 15 establece que los miembros del Gobierno y los altos cargos deberán presentar a la Oficina de Conflictos de Intereses una **declaración de actividades antes de iniciar cualquier actividad profesional durante los dos años siguientes a la fecha de su cese**. La OCI analiza si alguna actividad profesional prevista podría infringir la prohibición de prestar servicios a organizaciones privadas afectadas por las decisiones adoptadas durante el ejercicio del cargo.

La OCI verifica la información facilitada en la declaración de actividades contrastando las declaraciones con la información facilitada por las entidades gestoras de la Seguridad Social sobre la situación laboral real de los antiguos miembros del Gobierno y altos cargos (empresas en las que eventualmente trabajan, cualquier tipo de situación de trabajo por cuenta propia, períodos fechados de cualquier actividad profesional, etc.)

Este proceso de verificación permite a la OCI comprobar si la información sobre las actividades profesionales proporcionada por los miembros del Gobierno y demás altos cargos después de su nombramiento es completa y exacta. Si identifica actividades no declaradas, podría iniciarse un procedimiento de sanción.

Ha firmado un acuerdo con la Tesorería General de la Seguridad Social para garantizar que la información proporcionada por las entidades de la Seguridad Social, al menos con carácter trimestral, cumpla con la legislación sobre protección de datos, seguridad social y conflictos de intereses.

Además, la OCI puede solicitar información al Registro Mercantil (también se solicita información sobre la eventual participación de todos los altos cargos designados en los consejos de administración de las empresas y sus derechos de propiedad sobre esas empresas), al Registro de Fundaciones y a otras organizaciones públicas y privadas, que están legalmente obligadas a cooperar con la Oficina.

La [Ley 9/2017](#), de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público refuerza la eficacia de las restricciones a las actividades de empleo de altos funcionarios a fin de reducir al mínimo los conflictos de intereses. En particular, las empresas que hayan contratado a cualquier persona que infrinja la prohibición de prestar servicios en empresas o sociedades privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo



desempeñado durante los dos años siguientes a la fecha de cese en el mismo no podrán contratar con ninguna administración pública, siempre que el incumplimiento haya sido publicado en el Boletín Oficial del Estado. La prohibición de contratar se mantendrá durante el tiempo que permanezca dentro de la organización de la empresa la persona contratada con el límite máximo de dos años a contar desde el cese como alto cargo.

GRECO fifth evaluation round evaluation report GrecoEval5Rep(2018)5:

Conflicts of interest

84. Law 3/2015 is the main piece of legislation regulating the prevention of conflicts of interest of PTEF. It reads that these professionals face a conflict of interest when the decision to be adopted may affect their personal interests, of a financial or professional nature, because it will be beneficial or detrimental to those interests. Personal interests cover own interests, family interests, those persons with whom PTEF have pending litigations or are close friends or manifest enemies, legal persons or private entities to which PTEF have been linked by an employment or professional relationship of any kind in the last two years before the appointment, and those legal or private entities with which the spouse or close relatives are linked by an employment or professional relationship of any kind, providing this entails the exercise of managing, advisory or administration functions (Article 11, Law 3/2015).

85. The law establishes a so-called "early warning system" which is in fact a recusal obligation or routine withdrawal from public duties when PTEF realise that to participate in a meeting or to make a decision would place them in a position of conflict (Article 12, Law 3/2015). This obligation is to be read in conjunction with Law 40/2015 on Public Administration and Administrative Procedure which establishes an obligation for public officials to recuse on matters that bear upon a private interest (Articles 23 and 24, Law 40/2015). All cases of abstention must be communicated in writing, within one month, to the Office for Conflicts of Interest for their inclusion in the Registry of Activities.

22. Measures in place to ensure Whistle-blower protection and encourage reporting of corruption

España está trabajando actualmente en la **transposición de la Directiva (UE) 2019/1937** del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, que entrará en vigor el 17 de diciembre de 2021. El Ministerio de Justicia ha sido designado responsable de la transposición, para lo que es necesaria la cooperación con otros Ministerios.

Asimismo, la [Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo](#) ha establecido diferentes mecanismos para **fomentar la notificación** de actividades que podrían estar vinculadas a determinados delitos (incluidos los relacionados con corrupción) cometidos dentro de las entidades:

- El art. 26 bis prevé el establecimiento de procedimientos internos para la comunicación de posibles infracciones, y dispone que las entidades privadas establecerán procedimientos internos para que sus empleados, directivos o agentes puedan comunicar, incluso de forma anónima, información relevante sobre posibles infracciones a esta ley, a sus reglamentos de aplicación o a las políticas y procedimientos implementados para su cumplimiento, cometidas dentro de la empresa. Las empresas adoptarán medidas para garantizar que los empleados, directivos o agentes que denuncien las infracciones cometidas en la entidad estén protegidos contra las represalias, la discriminación y cualquier otro tipo de trato injusto.
- Conforme al art. 63, los empleados, directivos y agentes de las entidades que conozcan hechos o situaciones que puedan ser constitutivos de infracciones contempladas en la Ley 10/2010, podrán informar a la SEPBLAC. Las comunicaciones se enviarán por escrito e incorporarán todos los documentos e informaciones sobre los hechos denunciados que permitan justificar la denuncia.
- El art. 65 establece el régimen de protección de las personas que denuncien hechos o situaciones que puedan ser constitutivos de las infracciones contempladas en la Ley 10/2010.



Además, cabe señalar que en nuestro sistema toda persona que presencie la comisión de un delito público (entre los que se encuentran todos los delitos relacionados con la corrupción) o que, sin haberlo presenciado, tenga conocimiento de él por otra vía, **está obligada a ponerlo inmediatamente en conocimiento de la autoridad**, incurriendo en una **infracción si no lo hiciere** (art. 259 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#), LECRIM).

Están obligados especialmente a denunciar los empleados o funcionarios públicos y los que conocieran la comisión de un delito por razón de su cargo, profesión u oficio (art. 262 LECRIM).

En cuanto a la puesta en práctica de dicha obligación, **las denuncias podrán hacerse por escrito o de palabra, personalmente o por medio de mandatario con poder especial** (art. 265 LECRIM). La Policía Nacional y la Guardia Civil ofrecen **sistemas de denuncia a través de internet que agilizan los trámites para ciertos delitos**, en especial cuando se trata de delitos contra la propiedad. Respecto de otro tipo de delitos, podemos citar también el buzón de lucha contra el fraude laboral que el Ministerio de Trabajo y Economía Social pone a disposición de los ciudadanos para la denuncia de delitos cometidos en dicho ámbito (casos de trabajadores sin contrato, extranjeros sin permisos de trabajo, pagos no declarados o incumplimientos de descansos y vacaciones o en materia de prevención de riesgos laborales) o la posibilidad de interponer una queja ante el Defensor del Pueblo contra una decisión tomada por parte de una Administración, ya sea central, autonómica o local, o empresa o servicio público; en este caso, la queja también se podrá hacer por internet, correo postal, fax o personalmente, en su oficina de atención al ciudadano.

La formulación de una denuncia no supone para su autor responsabilidad ni obligación especial alguna, ya que ni debe probar los hechos denunciados, ni debe intervenir en el proceso judicial que por tales sucesos se siga.

Por otra parte, nuestro sistema procesal penal admite un amplio abanico de acusadores, a diferencia de la mayoría de los ordenamientos de nuestro entorno que solo contemplan la acusación pública. En primer lugar, el **Ministerio Fiscal**, que tiene constitucionalmente asignada la función de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público (art. 124 CE). Junto a él, **se admite el ejercicio de la acción penal al conjunto de los ciudadanos**, por una doble vía. El ofendido o perjudicado por el delito puede ejercitar la **acusación particular** personándose en la causa mediante abogado y procurador (art. 110 LECRIM). También el conjunto de los ciudadanos, sin relación con el ilícito que se enjuicia, pueden ejercitar la acción penal mediante la figura de la **acusación popular**, si bien con mayores exigencias que las previstas en nuestro ordenamiento para el ejercicio de la acusación particular (por ejemplo, deben constituir fianza para responder de las resultas del juicio, como estipula el art. 280 de la LECRIM). Esta pluralidad de acusadores es fiel reflejo del mandato constitucional establecido en el art. 125 CE: "*Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine*". Esta amplitud es una de las peculiaridades de nuestra legislación, frente a la tendencia restrictiva de otros países europeos que atribuyen el ejercicio de acción al Estado. Así, "*La acción penal es pública. Todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley*" (art. 101 LECRIM). Desde el punto de vista constitucional, tanto la acción particular como la acción popular integran el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva.

23. List the sectors with high-risks of corruption in your Member State and list the relevant measures taken/envisaged for preventing corruption in these sectors. (e.g. public procurement, healthcare, other)

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante la "LCSP"), parte de la premisa de que una mayor transparencia implica tanto mayor competencia como menor corrupción. De esta manera la ley, con carácter



general, maximaliza la transparencia y el control/supervisión y la lleva a un nivel que mejora sustancialmente el exigido por las Directivas de contratación pública de 2014.

Por ello, se destacan a continuación las principales medidas que contempla nuestra normativa en relación con la prevención de la corrupción en la contratación pública y que van más allá que las previstas en las Directivas de 2014 (mínimo común denominador que nuestra normativa ha incorporado).

a) La publicación de la información relativa a la contratación pública. Ventana única. Servicio de alertas a las empresas.

La LCSP (art.347) establece la obligación de todas las entidades del sector público (estatal, autonómico y local) de tener alojado su perfil de contratante (en el sentido definido en el art. 63 LCSP, esto es, una página web en la que una entidad concreta publica toda la información relativa a su actividad de contratación pública) en la [Plataforma de Contratación del Sector Público](#) (PLACSP) o en la plataforma autonómica, de existir ésta.

Estas obligaciones de publicación se refuerzan a través de las consecuencias legales que se derivan de la falta de cumplimiento:

- Los efectos jurídicos de aquellos actos que requieran publicación no se producirán hasta que esta se produzca en el perfil de contratante del órgano de contratación alojado en la plataforma (PLACSP o autonómica) que corresponda (art. 347.5 LCSP).
- Los contratos concluidos sin publicar el anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la plataforma que corresponda (PLACSP o autonómica) son nulos de pleno derecho (art. 39.2.c) de la LCSP).

El resultado es una “ventanilla única” de acceso a la información más relevante en materia de contratación pública (convocatorias y resultados de las licitaciones) de todo el sector público (incluidas las entidades cuyo perfil de contratante se encuentra alojado en la plataforma autonómica correspondiente), que están disponibles a través de la PLACSP. Adicionalmente, desde la PLACSP se envían alertas a las empresas en relación con las licitaciones que se ajusten a sus preferencias.

Toda la información que se publica en los sistemas de información estatal (PLACSP) y autonómicos se publica en formatos abiertos y reutilizables.

En los perfiles de contratante deben publicarse una gran cantidad de datos e informaciones, así, entre otros:

- La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.
- El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.
- Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.
- Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.
- El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.



- Igualmente son objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.
- La publicación de la información relativa a los contratos menores (contratos de obras de menos de 40.000 euros y de suministros y servicios de menos de 15.000 euros) deberá realizarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario, ordenándose los contratos por la identidad del adjudicatario. Únicamente quedan exceptuados de la publicación a la que se refiere el párrafo anterior, aquellos contratos cuyo valor estimado fuera inferior a cinco mil euros.

En relación con esta disposición, de acuerdo con la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (máximo órgano consultivo en materia de contratación pública), de 21 de octubre de 2019, la información, al estar estructurada, no debería limitarse a ofrecer datos trimestrales, aunque temporalmente este sea el plazo máximo en el que se deben publicar los datos, sino que debería garantizar que se ofrece una información entendible, estructurada y clara sobre cualquier periodo de tiempo, sea este mayor o menor que el trimestre, que permitiese acceder a los datos de forma agregada y realizar una consulta pública coherente y suficiente.

- Los procedimientos anulados, la composición de las mesas de contratación que asistan a los órganos de contratación, así como la designación de los miembros del comité de expertos o de los organismos técnicos especializados para la aplicación de criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor en los procedimientos en los que sean necesarios. Asimismo, se está publicando el cargo de los miembros de las mesas de contratación y de los comités de expertos.
- La formalización de los encargos (técnica de cooperación público-pública vertical o “in-house”) a medios propios cuyo importe fuera superior a 50.000 euros, IVA excluido, serán objeto, asimismo, de publicación en el perfil de contratante.

La información relativa a los encargos de importe superior a 5.000 euros deberá publicarse al menos trimestralmente. La información a publicar para este tipo de encargos será, al menos, su objeto, duración, las tarifas aplicables y la identidad del medio propio destinatario del encargo, ordenándose los encargos por la identidad del medio propio.

b) La normativa española establece anuncios que las Directivas comunitarias no contemplan, incrementando la transparencia durante y tras la licitación de los contratos públicos

- La LCSP establece la obligación de los órganos de contratación de publicitar en su perfil de contratante la adjudicación (momento previo a la celebración/formalización del contrato) de un contrato público. Este anuncio no existe a nivel de Derecho comunitario y sin embargo el legislador nacional nuevamente maximizando la transparencia exige que se le dé publicidad a este momento tan relevante de la licitación, toda vez que entre la adjudicación y la formalización del contrato suelen mediar unos 15 días, tiempo más que suficiente para que las empresas que ostenten un interés (esto es, aquellas que aun cuando no hayan participado en la licitación si tengan un interés que las legitime para recurrir), puedan preparar un recurso si así lo consideran conveniente en ejercicio de su derecho de defensa jurídica.
- Adicionalmente, la LCSP establece la obligación de publicar un anuncio de modificación cuando se modifique prácticamente cualquier contrato, esté o no sujeto a las Directivas de contratación pública. De esta manera todos los licitadores que no resultaron adjudicatarios de un contrato pueden realizar un seguimiento de la ejecución de ese contrato a través del perfil de contratante del órgano de contratación, pudiendo si así lo consideran oportuno presentar un recurso contra esa modificación.
- Igualmente, como ya se ha indicado, se deben publicar las formalizaciones de los encargos (técnica in-house providing), para conocimiento y efectos oportunos de los operadores económicos del mercado, que también disponen del recurso eficaz que trae causa de las Directivas europeas.
- Por último, la publicación trimestral de los contratos menores, por orden de adjudicatario y de manera estructurada, en los perfiles de contratante, permite controlar por los órganos de supervisión control externos e internos a la propia Administración, si ha habido fragmentación ilegal del objeto del contrato (esto es, la partición artificial de un mismo objeto con la finalidad de evitar la aplicación de las normas de publicidad y de procedimiento que procedían *ex lege*).



c) **Más controles en paralelo a las medidas de publicidad adicionales a las establecidas por las Directivas**

En paralelo con toda esta publicidad, se han reforzado los sistemas de control.

Recurso especial en materia de contratación pública (recurso que trae causa de las Directivas comunitarias). Se ha ampliado su ámbito objetivo, de manera que estos órganos conocen de recursos interpuestos también en relación con procedimientos de licitación no sometidos a regulación armonizada; de encargos (*"in house providing"*) que busquen eludir la normativa de contratación pública; de modificaciones contractuales por entender que en lugar de las mismas procedía realizar una nueva contratación o de acuerdos de rescate de concesiones.¹

Control externo (I). Tribunal de Cuentas. La LCSP contempla una regulación más amplia de las obligaciones de remisión de la información contractual al Tribunal de Cuentas u Órgano externo de fiscalización correspondiente de la CA por las entidades pertenecientes al sector público, en comparación con la que establecía la anterior Ley de Contratos del Sector Público.

Control cuasi externo (II). La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. La Oficina o "OIRESCON" cuenta con unos niveles de independencia no contempladas en el artículo 83 de la Directiva 24/2014 relativo a la Gobernanza. De esta forma, la Oficina cuenta con plena independencia orgánica y funcional, siendo su presidente y vocales inamovibles durante su mandato.

Esta Oficina se crea con la función de coordinar la supervisión de la contratación pública, para velar por la correcta aplicación de la legislación, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública.

Asimismo, corresponde a la Oficina la aprobación de la Estrategia Nacional de Contratación Pública. En cuanto a su contenido material, la Estrategia Nacional de Contratación Pública, con carácter vinculante para todo el sector público, abordará, entre otros, los siguientes aspectos: diagnóstico de la situación mediante el análisis de los datos e informes de supervisión y control disponibles, la coordinación de criterios y metodologías para la mejora de la supervisión de la contratación pública, el análisis de los mecanismos de control de legalidad ex-ante y ex-post, la elaboración de manuales de buenas prácticas, así como la promoción de la profesionalización de la contratación pública mediante actuaciones de formación.

La Estrategia impulsará medidas que abarquen, a su vez, objetivos como la lucha contra la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública, el incremento de la profesionalización de los empleados públicos, el impulso de la eficiencia económica en los procesos de compra pública, estimulando la demanda y la adecuada utilización de los criterios de adjudicación, el uso de la contratación electrónica, junto al apoyo a políticas ambientales, sociales y de innovación, además de la promoción de la participación de las PYME en el mercado de la contratación pública.

Por último, dentro de la Oficina Independiente resulta destacable el papel de la Oficina Nacional de Evaluación como garante de la eficiencia en la asignación de los recursos económicos, analizando en qué se gasta, y la eficiencia operativa, evaluando cómo se gasta, así como su sostenibilidad en el medio y largo plazo.

La creación efectiva de la OIRESCON se produjo con el Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda. Emitió su primer informe anual de supervisión de la contratación (art. 332.9 de la LCSP) en diciembre de 2019.

¹ Forma de extinción anormal de ciertos negocios jurídicos bilaterales que recaen sobre bienes o servicios de titularidad pública. En este caso, el rescate de la concesión es interpretado como aquel modo de extinguirla –antes del vencimiento del plazo estipulado- por acto unilateral de la Administración concedente, por razones de interés público o general, indemnizando al concesionario, y asumiendo aquella en forma directa la ejecución o cumplimiento del objeto de ese contrato.



d) Regulación de los conflictos de intereses y prohibiciones de contratar

Conflictos de intereses. El artículo 64.1 de la Ley 9/2017 establece el mandato de que “los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.” Concretándose en el apartado 2 lo que, en todo caso, deberá considerarse conflicto de intereses en relación con el personal al servicio del órgano de contratación: “...cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación”.

Igualmente, en esta misma disposición se prevé la obligación de toda persona o entidad poner en conocimiento del órgano de contratación la posible existencia de un conflicto de intereses del que tengan conocimiento.

Este artículo debe ser leído conjuntamente con los artículos 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece las normas generales de abstención y recusación de las Administraciones Públicas, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la AGE, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las AAPP, y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

De esta forma, en el ordenamiento jurídico español la regulación y prevención de los conflictos de intereses abarca un amplio espectro tanto sectorial, como material, dando como resultado un destacado conjunto de medidas que va mucho más allá de lo dispuesto por las normativas de contratación pública.

Prohibiciones de contratar. La LCSP (artículos 71 a 73) regula las denominadas prohibiciones de contratación yendo más allá que las Directivas comunitarias, dado que el ámbito de aplicación de esas prohibiciones es todo el sector público, definido de conformidad con el artículo 3 de la citada Ley (y no solo los poderes adjudicadores, que es lo que mandatan las Directivas comunitarias).

e) Conductas colusorias y mecanismos de colaboración entre los órganos de contratación y las autoridades de competencia

Por último, en lo que respecta a las medidas para prevenir las conductas colusorias y garantizar la concurrencia en el ámbito de la contratación pública, cabe destacar la existencia de un gran número de previsiones legales en la LCSP que amplían las obligaciones establecidas en las Directivas, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Según el artículo 132.3 LCSP, los órganos y mesas de contratación, los órganos consultivos y los tribunales administrativos competentes para resolver los recursos especiales en materia de contratación tienen la obligación de comunicar a las autoridades de defensa de la competencia (CNMC u órganos autonómicos equivalentes) cualquier indicio de actividades colusorias que detecten. Como resultado de esta colaboración en 2019 se han detectado numerosas conductas anticompetitivas que han sido sancionadas por parte de las autoridades de defensa de la competencia.
- Se regula de una forma mucho más detallada la denominada “cooperación horizontal” (“convenios de colaboración” en el ordenamiento jurídico interno), delimitándose con mayor claridad respecto a la figura del contrato, a fin de reducir el abuso de estas figuras. De esta forma, se establece que la exclusión de la legislación contractual queda condicionada, entre otras, a que las entidades intervinientes no tengan vocación de mercado (la cual se presumirá cuando realicen en el mercado abierto un porcentaje igual o superior al 20 por ciento de las actividades objeto de colaboración), que se establezca o desarrolle una cooperación entre las entidades participantes con la finalidad de garantizar que los servicios públicos que les incumben se prestan de modo que se logren los objetivos



- que tienen en común. Finalmente, el desarrollo de la cooperación debe guiarse únicamente por consideraciones relacionadas con el interés público.
- En lo que respecta a medidas de prevención contra la colusión, en el caso de las Uniones Temporales de Empresas (o Agrupaciones de Operadores Económicos), cuando el órgano de contratación estimase que existen indicios fundados de colusión entre ellas, los trasladará a la CNMC o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente.
A estos efectos, se articula, por parte de las autoridades de competencia correspondientes, la existencia de un procedimiento sumarísimo, con efectos suspensivos, sobre la posible existencia de conductas colusorias.
 - Ha de destacarse también que la normativa española reafirma con fuerza la opción planteada por la Directiva estableciendo por defecto la división en lotes, debiendo justificarse la no división. Una de estas justificaciones es que la previsión de lotes pueda suponer un riesgo de restricción de la competencia, lo que en todo caso deberá contar con el informe de la autoridad de defensa de la competencia correspondiente.
 - Se ha procedido a regular de una forma cautelosa las consultas preliminares de mercado para evitar futuras conductas colusorias. Por ejemplo, se ha de dejar constancia en un informe los estudios realizados y sus autores, las entidades consultadas, las cuestiones que se les han formulado y las respuestas a las mismas. Este informe estará motivado, formará parte del expediente de contratación, y estará sujeto a las mismas obligaciones de publicidad que los pliegos de condiciones, publicándose en todo caso en el perfil del contratante del órgano de contratación.

Además, ha de tenerse en cuenta que la CNMC desarrolla de oficio tareas de “screening” para detectar posibles conductas colusorias en procedimientos de contratación, para lo que ha suscrito un convenio con la PLACSP.

24. Any other relevant measures to prevent corruption in public and private sector

El art. 14 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo establece un régimen reforzado de identificación de las personas con responsabilidad pública (**Political Exposed Persons, PEP**); aquellas que desempeñen o hayan desempeñado funciones públicas importantes. La Ley enumera una serie de cargos que conllevan esa consideración. En el caso de los clientes PEP, las instituciones financieras y otras entidades deben aplicar un régimen específico y reforzado para determinar el origen de los fondos y la naturaleza de la operación financiera, negocio o transacción que se pretende realizar.

GRECO Third Evaluation Round Second Addendum to the Second Compliance Report on Spain, Greco RC-III (2015) 16E:

65. In so far as the transparency of political funding is concerned, there have been several interesting developments in the Spanish regulatory framework since the Third Round Evaluation Report was adopted. It has been a painstaking process in an area that has been particularly prone to malpractice. The framework law evaluated by GRECO in 2009 has since then been amended twice, in 2012 and 2015, with the aim of strengthening the transparency, oversight and enforcement requirements of political financing. The latest reform introduced by Organic Law 3/2015 comprises several tools in this respect: a ban on corporate donations and loans, the requirement for political parties to provide for consolidated accounts which comprise those of their regional and local branches, publicity requirements for political parties, mechanisms for internal control and accountability in case of non-compliance with the law, more severe sanctions, a criminal offence of illegal party financing, etc. In GRECO's view, the current legislative regime has some valid features to better regulate money in politics, it is now essential that the newly adopted provisions are enforced in practice. It is obvious that only effective implementation can give credibility to the legislative reform undertaken in recent years: this will require a proactive role by the Court of Audit, financial discipline and transparency in the operations of political parties, and appropriate sanctions whenever infringements occur. Moreover, it must be ensured that political foundations and associations are not used as a parallel avenue for fraudulent funding of routine and campaign activities of political parties in spite of the applicable restrictions and thresholds set by law for the latter.



C. Repressive measures

25. Criminalisation of corruption and related offences

26. Overview of application of sanctions (criminal and non-criminal) for corruption offences (including for legal persons)

Para una mejor comprensión, se abordan de forma conjunta los puntos 25 y 26.

En primer lugar, se refieren los arts. del [Código Penal](#) que recogen delitos de corrupción. Un número significativo de estos preceptos fue modificado por la [Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal](#). Mediante esta Ley Orgánica se llevó a cabo de una revisión técnica de los delitos de corrupción privada, malversación y corrupción de agentes públicos extranjeros. Asimismo, se reforzó la punición de los delitos de corrupción en el ámbito de la Administración pública. Se elevaron las penas de inhabilitación previstas, y se añadió la imposición de penas de inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Por último, se introdujeron nuevas figuras delictivas relacionadas con la financiación ilegal de partidos políticos.

GRECO Third Evaluation Round Second Addendum to the Second Compliance Report on Spain, Greco RC-III (2015) 16E:

64. The year 2015 has witnessed significant reform in the two areas covered by the present report. More particularly, regarding incriminations, the adoption of Organic Law 1/2015, introducing amendments to the Penal Code, creates important novelties regarding bribery in the private sector and corporate liability, active trading in influence, harsher penalties for corruption offences, the international coverage of the bribery offence, etc. GRECO is pleased with the commitment undertaken by Spain to remedy the technical deficiencies in its penal legislation when it ratified the Criminal Law Convention on Corruption (ETS 173) and its Additional Protocol (ETS 191), as recommended by GRECO. There remain a couple of technical flaws, which the authorities will need to address to be fully in line with the aforementioned instruments, notably with respect to trading in influence of foreign and international officials, bribery of foreign jurors and arbitrators and the particular coverage of passive bribery in the private sector (i.e. the coverage of the request, receipt or acceptance of the promise of an advantage).

Posteriormente, la [Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional](#) realizó ulteriores modificaciones, a fin de completar la alineación del ordenamiento jurídico español con los instrumentos normativos internacionales en la materia, en especial, con el Convenio penal sobre la corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 27 de enero de 1999.

Antes de entrar en el análisis de los tipos y de las penas asociadas a los mismos, conviene recordar cuál es el **concepto a efectos penales de autoridad** y, en particular, **de funcionario público**, definidos en el art. 24 del Código Penal en los siguientes términos:

“1. A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal.

2. Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas.”

Cabe recordar a estos efectos la sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 26 de abril de 2016, “Al analizar la condición de funcionario público, a efectos penales, tiene declarado esta Sala, como son exponentes las Sentencias 149/2015, de 11 de marzo y 1590/2003, de 22 de abril, que el concepto de funcionario público [...] es un concepto de Derecho Penal independiente de las categorías y definiciones que nos ofrece el Derecho administrativo en el que lo verdaderamente relevante es proteger de modo eficaz



la función pública, así como también los intereses de la administración en sus diferentes facetas y modos de operar (STS de 27 de enero de 2003 y 4 de diciembre de 2001). Se trata de un concepto más amplio que el que se utiliza en otras ramas del ordenamiento jurídico, y más concretamente en el ámbito del Derecho administrativo, pues mientras que para éste los funcionarios son personas incorporadas a la Administración Pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho administrativo, por el contrario, el concepto penal de funcionario público no exige las notas de incorporación ni permanencia, sino fundamentalmente "la participación en la función pública" (STS de 4 de diciembre de 2002), a la que debe accederse por cualquiera de las tres vías de designación que recoge el precepto. [...] Puede presentarse la participación en el ejercicio de funciones públicas tanto en las del Estado, entidades locales y comunidades autónomas, como en las de la llamada administración institucional que existe cuando una entidad pública adopta una forma independiente, incluso con personalidad jurídica propia, en ocasiones de sociedad mercantil, con el fin de conseguir un más ágil y eficaz funcionamiento, de modo que "cualquier actuación de estas entidades donde exista un interés público responde a este concepto amplio de función pública" (STS de 27 de enero de 2003). Y en lo que se refiere al acceso al ejercicio de tales funciones públicas, nada importan en este campo ni los requisitos de selección para el ingreso, ni la categoría por modesta que fuere, ni el sistema de retribución, ni el estatuto legal y reglamentario ni el sistema de previsión, ni aun la estabilidad o temporalidad (SSTS de 4 de diciembre de 2001 y 11 de octubre de 1993), resultando suficiente un contrato laboral o incluso el acuerdo entre el interesado y la persona investida de facultades para el nombramiento (STS de 27 de enero de 2003) [...] se matiza en la sentencia 166/2014, de 28 de febrero, que el concepto de funcionario público se asienta en bases materiales y no en la pura apariencia o el ropaje externo jurídico o administrativo. Es un concepto marcadamente funcional. Precisa de dos presupuestos (art. 24.2 CP): el nombramiento por autoridad competente y la participación en el desempeño de funciones públicas..."

- **Corrupción entre particulares: art. 286 bis**

El **art. 286 bis** tipifica la recepción, solicitud o aceptación de un beneficio o ventaja no justificados de cualquier naturaleza por parte de directivo, administrador, empleado o colaborador de una empresa mercantil o sociedad, el ofrecimiento o promesa de obtenerlo como contraprestación para favorecer indebidamente a otro en la adquisición o venta de mercancías, o en la contratación de servicios o en las relaciones comerciales. Igualmente, tipifica el ofrecimiento o concesión de tal beneficio o ventaja como contraprestación para resultar favorecido o para favorecer a un tercero indebidamente frente a otros en la adquisición o venta de mercancías, contratación de servicios o en las relaciones comerciales. Prevé la pena de prisión de seis meses a cuatro años, inhabilitación especial para el ejercicio de industria o comercio por tiempo de uno a seis años y multa del tanto al triple del valor del beneficio o ventaja.

La Ley Orgánica 1/2019 incluye en el tipo "el ofrecimiento o promesa de obtener el beneficio o ventaja descritos".

- **Corrupción en las transacciones comerciales internacionales: arts. 286 ter y 286 quater.**

El **art. 286 ter** tipifica la corrupción de una autoridad o funcionario público, mediante ofrecimiento, promesa o concesión de cualquier beneficio o ventaja indebidos, para que actúe o se abstenga de actuar en relación con el ejercicio de funciones públicas para conseguir o conservar un contrato, negocio o cualquier otra ventaja competitiva en la realización de actividades económicas internacionales. Salvo que estas conductas ya estuvieran castigadas con una pena más grave en otro precepto del Código, se prevén penas de prisión de tres a seis años, de multa de doce a veinticuatro meses salvo que el beneficio obtenido fuese superior a la cantidad resultante, en cuyo caso la multa será del tanto al triple del montante de dicho beneficio), pena de prohibición de contratar con el sector público, así como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social, y la prohibición de intervenir en transacciones comerciales de trascendencia pública por un periodo de siete a doce años.

El **art. 286 quater** tipifica el subtipo agravado aplicable a las conductas referidas en los arts. anteriores, en caso de que revistieran especial gravedad. Prevé la aplicación de la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.



- **Financiación ilegal de partidos políticos: arts. 304 bis y 304 ter.**

El tipo básico del **art. 304 bis** tipifica la recepción de donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en la [Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos](#). Prevé la pena de multa del triplo al quíntuplo de valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores.

El tipo agravado tipifica la recepción de dichas donaciones cuando superen un determinado importe o revistan especial gravedad. Prevé la pena de prisión de seis meses a cuatro años y multa del triplo al quíntuplo de su valor o del exceso, o si fuere de especial gravedad prisión de seis años y multa hasta siete veces y media.

El tipo básico del **art. 304 ter** tipifica la participación en organizaciones cuya finalidad sea la financiación de partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, al margen de lo establecido en la ley. Prevé una pena de prisión de uno a cinco años. El tipo agravado del art. tipifica la dirección dichas organizaciones. Prevé la imposición de la pena en su mitad superior.

- **Ordenación del territorio, urbanismo y patrimonio histórico: arts. 320 y 322.**

El **art. 320** tipifica el informe favorable de instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o la resolución favorable de la aprobación de los instrumentos de planeamiento, los proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de las licencias por parte de autoridad o funcionario público, a sabiendas de su injusticia. Prevé las penas del art. 404 del Código Penal (inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a quince años), la pena de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses.

El **art. 322** tipifica el informe favorable de proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos por parte de autoridad o funcionario público, a sabiendas de su injusticia. Prevé las penas del art. 404, la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses.

- **Prevaricación de funcionarios públicos: arts. 404, 405, 406 y 408.**

El **art. 404** tipifica la resolución arbitraria en un asunto por parte de autoridad o funcionario público, a sabiendas de su injusticia. Prevé una pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a quince años

El **art. 405** tipifica el nombramiento de una persona, por parte de autoridad o funcionario, para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurren los requisitos legalmente establecidos, a sabiendas de su ilegalidad. Prevé la pena de multa de tres a ocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

El **art. 406** prevé la misma pena de multa para la persona que acepte el nombramiento, sabiendo que carece de los requisitos legalmente exigibles.

El **art. 408** tipifica la falta intencionada, por parte de autoridad o funcionario, en la promoción de la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables. Prevé la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

- **Uso de información privilegiada por particulares, proveniente de funcionario o autoridad: arts. 413 a 418.**

El **art. 413** tipifica la sustracción, destrucción, inutilización u ocultación intencionada por parte de autoridad o funcionario de documentos cuya custodia le esté encomendada por razón de su cargo. Prevé la pena de



prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.

El **art. 414** tipifica la destrucción o inutilización intencionada por parte de autoridad o funcionario de los medios puestos para impedir el acceso a documentos cuya custodia tenga encomendada por razón de su cargo. Prevé la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a veinticuatro meses y, en cualquier caso, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años. Asimismo, tipifica la conducta descrita cuando la lleve a cabo un particular. En este caso, prevé la pena de multa de seis a dieciocho meses.

El **art. 415** tipifica el acceso intencionado por parte de autoridad o funcionario público, o el permiso para que otras personas accedan a documentos secretos, custodia tenga encomendada por razón de su cargo. Prevé la pena de multa de seis a doce meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

El **art. 416** tipifica la realización de las conductas descritas en los arts. anteriores por parte de los particulares encargados accidentalmente del despacho o custodia de documentos, por comisión del Gobierno o de las autoridades o funcionarios públicos a quienes hayan sido confiados por razón de su cargo. Prevé la imposición de las penas de prisión o multa inmediatamente inferiores a las respectivamente señaladas en los tres arts. anteriores.

El **art. 417** tipifica un tipo básico consistente en la revelación de secretos o informaciones por parte de autoridad o funcionario público de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados. Prevé la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años. Además, tipifica un subtipo agravado, en el caso de que de la revelación resultara grave daño para la causa pública o para tercero. En este supuesto, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años. Por último, si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

El **art. 418** tipifica un subtipo básico consistente en el aprovechamiento por parte de un particular, para sí o para un tercero, de secretos o información privilegiada que obtuviere de un funcionario público o autoridad. Prevé las penas de multa del tanto al triplo del beneficio obtenido o facilitado y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de uno a tres años. Asimismo, prevé un subtipo agravado en el caso de que la conducta descrita resultara en grave daño para la causa pública o para tercero. Las penas aplicables son de prisión de uno a seis años y la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el periodo de seis a diez años.

- **Cohecho de funcionarios nacionales, de la Unión Europea, país extranjero u organización internacional pública: arts. 419 a 424, 427 y 427 bis.**

El **art. 419** tipifica la recepción o solicitud por parte de autoridad o funcionario público, en provecho propio o de un tercero, por sí o por persona interpuesta, de cualquier tipo de favor o retribución, o la aceptación de ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo un acto contrario a los deberes inherentes al mismo o para no realizar o retrasar injustificadamente el que debiera practicar. Prevé una pena de prisión de tres a seis años, multa de doce a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a doce años, sin perjuicio de la pena correspondiente al acto realizado, omitido o retrasado en razón de la retribución o promesa, si fuera constitutivo de delito.

El **art. 420** tipifica un subtipo del precepto anterior, aplicable cuando el acto realizado por la autoridad o funcionario público sea propio de su cargo. Prevé pena de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años.



El **art. 421** prevé la aplicación de las penas recogidas en los arts. 419 y 420 en el caso de que la autoridad o funcionario público solicite o reciba el favor o retribución como recompensa por la conducta descrita en dichos arts.

El **art. 422** tipifica la aceptación, por parte de una autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, admitiera, por sí o por persona interpuesta, dádiva o regalo que le fueren ofrecidos en consideración a su cargo o función. Prevé una la pena de prisión de seis meses a un año y suspensión de empleo y cargo público de uno a tres años.

El **art. 423** prevé la aplicación de lo dispuesto en los arts. precedentes los jurados y árbitros, nacionales o internacionales, así como a mediadores, peritos, administradores o interventores designados judicialmente, administradores concursales o a cualesquiera personas que participen en el ejercicio de la función pública.

La Ley Orgánica 1/2019 precisa que los jurados y árbitros podrán ser nacionales e internacionales.

El **art. 424** tipifica el ofrecimiento o la entrega de dádiva o retribución por parte de un particular a una autoridad, funcionario público o persona que participe en el ejercicio de la función pública para que realice un acto contrario a los deberes inherentes a su cargo o un acto propio de su cargo, para que no realice o retrase el que debiera practicar. En este caso, se prevé la aplicación de las penas de prisión y multa que correspondan a la autoridad, funcionario o persona corrompida. Si la actuación conseguida está relacionada con un procedimiento de contratación, de subvenciones o de subastas convocados por las Administraciones o entes públicos, se prevé la pena de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con entes, organismos o entidades que formen parte del sector público y para gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por un tiempo de cinco a diez años.

El **art. 427** extiende lo previsto en los arts. precedentes a las personas que ostenten un cargo o empleo legislativo, administrativo o judicial de un país de la Unión Europea o de cualquier otro país extranjero, tanto por nombramiento como por elección; las personas que ejerzan una función pública para un país de la Unión Europea o cualquier otro país extranjero, incluido un organismo público o una empresa pública, para la Unión Europea o para otra organización internacional pública; los funcionarios o agentes de la Unión Europea o de una organización internacional pública; y las personas a las que se haya asignado y que esté ejerciendo una función de servicio público que consista en la gestión, en los Estados miembros o en terceros países, de intereses financieros de la Unión Europea o en tomar decisiones sobre esos intereses.

La Ley Orgánica 1/2019 añade a las personas a las que se haya asignado una función de servicio público que consista en la gestión o en la toma de decisiones sobre intereses financieros de la Unión Europea.

El **art. 427 bis** prevé las penas aplicables en caso de responsabilidad de las personas jurídicas: multa de dos a cinco años, o del triple al quintuple del beneficio obtenido cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de cinco años; multa de uno a tres años, o del doble al cuádruple del beneficio obtenido cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad no incluida en el anterior inciso; multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del beneficio obtenido si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos. Asimismo, se prevé la posibilidad de imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del art. 33: disolución de la persona jurídica; suspensión de sus actividades por un plazo que no podrá exceder de cinco años; clausura de sus locales y establecimientos por un plazo que no podrá exceder de cinco años; prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido, favorecido o encubierto el delito; inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con el sector público y para gozar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social, por un plazo que no podrá exceder de quince años; e intervención judicial para salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores por el tiempo que se estime necesario, que no podrá exceder de cinco años.

- **Tráfico de influencias por funcionario público o autoridad: arts. 428 a 430.**

El **art. 428** tipifica el ejercicio de influencia de un funcionario público sobre otro para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero.



Prevé una pena de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cinco a nueve años.

El **art. 429** tipifica el ejercicio de influencia de un particular sobre un funcionario público para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero. Prevé una pena de prisión de seis meses a dos años, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, y prohibición de contratar con el sector público, así como la pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas públicas y del derecho a gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por tiempo de seis a diez años.

El **art. 430** tipifica el ofrecimiento para ejercer las conductas descritas en los arts. 428 y 429 a cambio de dádivas, presentes o cualquier otra remuneración. Prevé la pena de prisión de seis meses a un año. Recoge, asimismo, la responsabilidad de las personas jurídicas, a las que se impondrá la pena de multa de seis meses a dos años y las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del art. 33 (ya referidas en el art. 427).

- **Malversación: Arts. 432 a 435.**

El **art. 432** tipifica la comisión de delitos contra el patrimonio público por parte de autoridad o funcionario público. Prevé una pena de prisión de dos a seis años, inhabilitación especial para cargo o empleo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años. Asimismo, recoge un subtipo agravado en el caso de grave daño o entorpecimiento al servicio público o si el valor del perjuicio causado excede de 50.000. En este caso, el art. 432 prevé una pena de prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años. Si el valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados excede de 250.000 euros, se impondrá la pena en su mitad superior, pudiéndose llegar hasta la superior en grado.

El **art. 433** recoge un subtipo atenuado del art. anterior. Si el el perjuicio causado o el valor de los bienes o valores apropiados sea inferior a 4.000 euros, se impondrá una pena de prisión de uno a dos años y multa de tres meses y un día a doce meses, y en todo caso inhabilitación especial para cargo o empleo público y derecho de sufragio pasivo por tiempo de uno a cinco años.

El **art. 433 bis** tipifica el falseamiento de la contabilidad de una entidad pública por parte de autoridad o funcionario público, así como la facilitación a terceros de información mendaz sobre la situación económica de la entidad. Prevé una pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años y multa de doce a veinticuatro meses. Además, recoge un subtipo agravado para el supuesto en que se causara un perjuicio económico a la entidad. En este caso, se prevé una pena de prisión de uno a cuatro años, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a diez años y multa de doce a veinticuatro meses.

El **art. 434** contiene un subtipo atenuado aplicable si el culpable de cualquiera de los hechos recogidos en los arts. anteriores repara de modo efectivo e íntegro el perjuicio causado al patrimonio público, o colabore activamente con las autoridades o sus agentes para obtener pruebas decisivas para la identificación o captura de otros responsables o para el completo esclarecimiento de los hechos delictivos. En este caso, se prevé la aplicación de la pena inferior en uno o dos grados.

El **art. 435** extiende las conductas recogidas en los preceptos anteriores a: los que se hallen encargados por cualquier concepto de fondos, rentas o efectos de las Administraciones públicas; los particulares legalmente designados como depositarios de caudales o efectos públicos; los administradores o depositarios de dinero o bienes embargados, secuestrados o depositados por autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares; los administradores concursales, con relación a la masa concursal o los intereses económicos de los acreedores y a las personas jurídicas que de acuerdo con lo establecido en el art. 31 bis sean responsables de los delitos recogidos en este Capítulo. En estos casos se impondrán las siguientes penas:



- a) Multa de dos a cinco años, o del triple al quíntuple del valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de prisión de más de cinco años.
- b) Multa de uno a tres años, o del doble al quádruple del valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados cuando la cantidad resultante fuese más elevada, si el delito cometido por la persona física tiene prevista una pena de más de dos años de privación de libertad no incluida en el anterior inciso.
- c) Multa de seis meses a dos años, o del doble al triple del valor del perjuicio causado o de los bienes o efectos apropiados si la cantidad resultante fuese más elevada, en el resto de los casos.

Asimismo, se podrá imponer las penas recogidas en las letras b) a g) del apartado 7 del art. 33 (ya referidas en el apartado relativo al art. 427).

- **Fraudes y exacciones ilegales: arts. 436 a 438.**

El **art. 436** tipifica el acuerdo de una autoridad o funcionario con los interesados en un contrato público para defraudar a cualquier ente público. Para la autoridad o funcionario prevé una pena de prisión de dos a seis años e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de seis a diez años. Para el particular, prevé la misma pena de prisión, así como la de inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, para contratar con entes, organismos o entidades que formen parte del sector público y para gozar de beneficios o incentivos fiscales y de la Seguridad Social por un tiempo de dos a siete años.

El **art. 437** tipifica la exigencia por parte de autoridad o funcionario público de derechos o tarifas por arancel indebidos o superiores a los previstos por la Ley. Prevé las penas de multa de seis a veinticuatro meses y de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a cuatro años.

El **art. 438** tipifica la comisión de un delito de estafa o de fraude de prestaciones a la Seguridad Social por autoridad o funcionario público, en abuso de su cargo. Prevé las penas del art. 307 del Código Penal (en el tipo básico: pena de seis meses a tres años de prisión y pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones y del derecho a gozar de los beneficios o incentivos fiscales o de la Seguridad Social durante el período de tres a seis años) en su mitad superior/superior en grado, e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de tres a nueve años, salvo que los hechos estén castigados con una pena más grave en algún otro precepto del Código Penal.

- **Negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos y abuso en el ejercicio de su función: arts. 439 y 441 a 443.**

El **art. 439** tipifica la utilización por parte de autoridad o funcionario público de su intervención en un contrato, por razón de su cargo, con el fin de facilitar su participación directa o por persona interpuesta en el negocio o actuación de que se trate. Prevé una pena de prisión de seis meses a dos años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a siete años.

El **art. 441** tipifica la realización de una actividad profesional o de asesoramiento permanente o accidental por parte de autoridad o funcionario público, fuera de los casos admitidos por la ley, bajo la dependencia o al servicio de entidades privadas o de particulares, en asuntos en que deba intervenir o haya intervenido por razón de su cargo. Prevé las penas de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a cinco años.

El **art. 442** tipifica un tipo básico consistente en el uso, por parte de autoridad o funcionario público, de un secreto del que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo, o de una información privilegiada, con ánimo de obtener un beneficio económico para sí o para un tercero. Prevé las penas de multa del tanto al triplo del beneficio perseguido, obtenido o facilitado e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a cuatro años. Asimismo, tipifica un subtipo agravado para el caso en que el autor obtuviera el beneficio perseguido. En este caso, se aplicarán penas de prisión de uno a tres años, multa del tanto al séxtuplo del beneficio perseguido, obtenido o



facilitado e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de cuatro a seis años. Si resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a seis años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público y para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de nueve a doce años.

El **art. 443** tipifica la solicitud, por parte de autoridad o funcionario público, de favores sexuales a una persona que, para sí misma o para su cónyuge u otra persona con la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, ascendiente, descendiente, hermano, por naturaleza, por adopción, o afin en los mismos grados, tenga pretensiones pendientes de la resolución de aquel o acerca de las cuales deba evacuar informe o elevar consulta a su superior. Prevé una pena de prisión de uno a dos años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a doce años.

- **Penas aplicables a personas jurídicas: arts. 31 bis a 31 quinquies.**

El **art. 31 bis** recoge los supuestos en los que se considera penalmente responsable a una persona jurídica: delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma; y delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquéllos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso. Asimismo, refiere los supuestos en los que quedarán exentas de responsabilidad penal.

El **art. 31 ter** establece la exigencia de responsabilidad penal de las personas jurídicas siempre que se constate la comisión de un delito cometido por quien ostente los cargos o funciones aludidas en el art. 31 bis, aun cuando la concreta persona física responsable no haya sido individualizada o no haya sido posible dirigir el procedimiento contra ella. El hecho de que la persona materialmente responsable haya fallecido o se haya sustraído a la acción de la justicia, no excluye ni modifica la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

El **art. 31 quater** precisa las circunstancias atenuantes de la responsabilidad penal de las personas jurídicas: haber procedido, antes de conocer que el procedimiento judicial se dirige contra ella, a confesar la infracción a las autoridades; haber colaborado en la investigación del hecho aportando pruebas, en cualquier momento del proceso, que fueran nuevas y decisivas para esclarecer las responsabilidades penales dimanantes de los hechos; haber procedido en cualquier momento del procedimiento y con anterioridad al juicio oral a reparar o disminuir el daño causado por el delito; haber establecido, antes del comienzo del juicio oral, medidas eficaces para prevenir y descubrir los delitos que en el futuro pudieran cometerse con los medios o bajo la cobertura de la persona jurídica.

El **art. 31 quinquies** excluye de la aplicación de los arts anteriores al Estado, a las Administraciones públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, y a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas. En el caso de las Sociedades mercantiles públicas que ejecuten políticas públicas o presten servicios de interés económico general, solamente les podrán ser impuestas las penas previstas en las letras a) y g) del apartado 7 del art. 33.

El **repositorio de datos sobre procesos por corrupción del CGPJ**, de acceso público, permite a los ciudadanos **conocer la acción de la Justicia en el marco global de la lucha contra la corrupción** a través de sus principales indicadores (número de acusados y/o procesados, procedimientos, sentencias dictadas, etc.), que se actualizan cada tres meses.

Los procedimientos judiciales cuyos datos se reflejan en el repositorio tienen como sujetos activos a funcionarios públicos, gobernantes y políticos en el ejercicio de sus cargos, y como uno de los elementos del tipo la afectación de dinero público, abarcando así tanto la corrupción administrativa como la corrupción política.



Estos fenómenos se tipifican en el Código Penal como delitos de prevaricación urbanística (art. 320 y 322), prevaricación administrativa (art. 404, 405 y 408), infidelidad en la custodia de documentos y violación de secretos (art. 413, 414, 415, 416, 417 y 418), cohecho (art. 419, 420, 421 y 422), tráfico de influencias (art. 428, 429 y 430), malversación (art. 432, 433, 434 y 435), fraudes y exacciones ilegales (art. 436, 437 y 438), negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos y abusos en el ejercicio de su función (art. 439, 441, 442 y 443) y corrupción en las transacciones comerciales internacionales (art. 286 ter).

Según los datos que figuran en el [repositorio del CGPJ](#), durante 2019, los jueces españoles concluyeron un total de 42 procedimientos por corrupción, en los que se dictó auto de apertura de juicio oral o de procesamiento contra 253 personas, que fueron o serán llevadas a juicio por este tipo de delitos. En total, los órganos judiciales dictaron 91 sentencias en todo el territorio nacional.

27. Potential obstacles to investigation and prosecution of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation)

De acuerdo con la Constitución española:

Art. 71:

1. *Los Diputados y Senadores gozarán de inviolabilidad por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones.*
2. *Durante el período de su mandato los Diputados y Senadores gozarán asimismo de inmunidad y sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito. No podrán ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva.*
3. *En las causas contra Diputados y Senadores será competente la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*

Art. 102:

1. *La responsabilidad criminal del Presidente y los demás miembros del Gobierno será exigible, en su caso, ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.*
2. *Si la acusación fuere por traición o por cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, sólo podrá ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso, y con la aprobación de la mayoría absoluta del mismo.*
3. *La prerrogativa real de gracia no será aplicable a ninguno de los supuestos del presente artículo.*

Por lo que se refiere a la inviolabilidad e inmunidad de los parlamentarios, previstas en el art. 71 CE, no cabe hablar propiamente de un régimen de exención de responsabilidad, ni de privilegio, sino más bien del establecimiento de determinadas garantías encaminadas a proteger a la institución y "no en beneficio de las personas de Diputados o Senadores, al objeto de sustraer sus conductas del conocimiento o decisión de Jueces y Tribunales". En este sentido, en la STC 90/1985 se afirma que "la existencia de tal tipo de privilegios pugnaría, entre otras cosas, con los valores de justicia" e igualdad" que el art. 1.1 de la C.E. reconoce como superiores" de nuestro ordenamiento jurídico"

Por lo que respecta a la inviolabilidad, su finalidad última es la de proteger la libertad de expresión de diputados y senadores, de modo que solo ampara las opiniones o "declaraciones de juicio o de voluntad" de un diputado o senador "manifestadas en el ejercicio de sus funciones" (STC 51/1985).

Por el contrario, la inmunidad, como ha señalado el Tribunal Constitucional, " protege la libertad personal de los representantes populares contra detenciones y procesos judiciales que puedan desembocar en privación de libertad, evitando que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento" (STC 243/1988 que reitera la ya contenida en la STC 80/1985; y SSTC 123 y 124/2001). Asimismo, en la STC 9/1990 estableció que la extensión de esta prerrogativa más allá del ámbito penal entra en contradicción con el art. 71.2 CE.



Actúa sobre tres aspectos: detención, inculpación y procesamiento. Respecto a la detención, la Constitución no la impide absolutamente, pero exige que si esta se realiza sea "en caso de flagrante delito". La idea de flagrancia fue abordada por la STC 341/1993, que admite que es posible "reconocer la arraigada imagen de la flagrancia como situación fáctica en la que el delincuente es "sorprendido" o visto directamente o percibido de otro modo en el momento de delinquir o en circunstancias inmediatas a la perpetración del ilícito".

En relación con la inculpación o el procesamiento lo que impide la Constitución es que esas actuaciones procesales se puedan dirigir contra los diputados y senadores "sin la previa autorización de la Cámara respectiva". Ello conduce directamente a la cuestión del denominado suplicatorio, que es el instrumento procesal en el que la autoridad judicial solicita a la Cámara la autorización para proceder (art. 5 de la Ley de 9 de febrero de 1912 y art. 755 LECRIM). Este instrumento procesal incoa el procedimiento para su tramitación previsto en los Reglamentos de ambas Cámaras y sobre dicha petición se pronuncian los Plenos.

Respecto del margen de apreciación por parte de las Cámaras a la hora de conceder o denegar dicho suplicatorio, debe señalarse que la jurisprudencia constitucional lo ha reducido notablemente. Por una parte, el Tribunal STC 90/1985 estableció inicialmente su finalidad constitucional (evitar "que, por manipulaciones políticas, se impida al parlamentario asistir a las reuniones de las Cámaras y, a consecuencia de ello, se altere indebidamente su composición y funcionamiento") y, consecuentemente, exigió a las Asambleas que motivasen su resolución especialmente si esta era denegatoria. Posteriormente, en la STC 206/1992 la motivación no se acepta como mero elemento formal o procedimental, sino que exige una ponderación material de la decisión, reservándose el propio Tribunal Constitucional un papel de control del contenido material de las resoluciones parlamentarias.

Por último, los art. 71 y 102 de la CE establecen un régimen procesal especial para diputados, senadores, Presidente del Gobierno y los ministros y consiste en que la responsabilidad penal se sustanciará ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, es decir, ante la más alta instancia jurisdiccional penal del Estado. Esta institución se denomina en el ordenamiento jurídico español como aforamiento. La finalidad del aforamiento es doble: por un lado, proteger a los altos cargos de ataques arbitrarios; por otro lado, evitar que los tribunales inferiores se vean sometidos a potenciales presiones al tratar con figuras de alto nivel político, protegiendo su libertad, autonomía e independencia.

Por estos motivos, el diseño del aforamiento se ha configurado de manera bastante amplia:

- Se ha ampliado el número de personas aforadas más allá de las establecidas en la CE, como por ejemplo, el art. 57.1.2º LOPJ².
- No se limita a los delitos cometidos en el ejercicio de las funciones oficiales de esos altos cargos, sino que se amplía a otros delitos del Código Penal.

El aforamiento implica la limitación de que no se prevea en el ordenamiento jurídico la posibilidad de apelar la sentencia dictada por el Tribunal Supremo. Al ser el órgano competente el Tribunal Supremo, no es posible, sin perjuicio del recurso extraordinario de revisión, apelar la sentencia dictada por el Tribunal Supremo, pero como ha señalado el Tribunal Constitucional español, en reiteradas ocasiones, esta limitación procesal no es contraria al art. 24.2 CE y teniendo en cuenta el art. 2 del Protocolo nº 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos: "(...) En este mismo sentido la STC 166/1993 afirma que el fuero "equilibra así la inexistencia de una doble instancia, que si bien es una de las garantías del proceso a las cuales alude genéricamente el art. 24.2 CE, ha de ser matizada en los casos en que el enjuiciamiento se confía directamente al supremo juez en todos los órdenes jurisdiccionales, salvo el constitucional (art.

² Art. 57.1. 2º LOPJ: "1. La Sala de lo Penal del Tribunal Supremo conocerá: 2º. De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra el Presidente del Gobierno, Presidentes del Congreso y del Senado, Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Presidente del Tribunal Constitucional, miembros del Gobierno, Diputados y Senadores, Vocales del Consejo General del Poder Judicial, Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, Presidente de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus Salas y de los Tribunales Superiores de Justicia, Fiscal General del Estado, Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, Presidente y Consejeros del Tribunal de Cuentas, Presidente y Consejeros del Consejo de Estado y Defensor del Pueblo, así como de las causas que, en su caso, determinen los Estatutos de Autonomía."



123 CE), a quien habría de revertir en definitiva la competencia funcional en un segundo grado o escalón procesal". Conclusión que hoy se encuentra reforzada por la circunstancia, que conviene tener presente como criterio interpretativo, de que el art. 2 del Protocolo Adicional nº 7 al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1984 (firmado por España el 19 de marzo de 1985 y pendiente de ratificación), dispone que el principio general de la doble instancia penal "podrá ser objeto de excepción (...), cuando el interesado haya sido juzgado en primera instancia por la jurisdicción más alta" (STC 41/1998, ATC 1309/1988). (...)", STC 136/1999, de 20 de julio, fundamento jurídico 11 (también SSTC 64/2001, de 17 de marzo, 65/2001, de 17 de marzo).

Las normas procesales penales aplican a todos los miembros del gobierno sin excepción. El régimen procesal recoge algunas especificidades de carácter formal y así, el art. 412.2 de la LECRIM exime al Presidente del Gobierno y a los ministros de la obligación de concurrir al llamamiento de un juez, pudiendo declarar por escrito. Los secretarios de Estado y los subsecretarios también están exentos de concurrir al llamamiento del juez, pudiendo declarar en su despacho oficial o en la sede del órgano del que sean miembros, conforme al art. 412.5.10º LECRIM.

La Constitución también establece otro presupuesto procesal penal para el Presidente del Gobierno y ministros, en concreto cuando se les acuse de traición o cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones. Esta acusación debe ser planteada por iniciativa de la cuarta parte de los miembros del Congreso de los Diputados y aprobada por la mayoría absoluta del mismo (art. 102.2 [CE](#)), sin que quepa la prerrogativa de indulto (art. 102.3 [CE](#)).

Además de los dos motivos aducidos anteriormente para la existencia en el ordenamiento jurídico del aforamiento, ha de entenderse en el contexto de la existencia del mecanismo procesal de la referida "acción popular", que otorga a los ciudadanos el derecho de demandar ante los tribunales una actividad que afecte un interés colectivo (arts. 101 y 270 [LECRIM](#)).

Hay varias iniciativas en marcha para la limitación del aforamiento a los actos cometidos en el ejercicio del cargo oficial. El Gobierno encargó un estudio a la sección procesal de la Comisión General de Codificación (órgano superior colegiado de asesoramiento al Ministro de Justicia) y al Consejo de Estado para que elabore una propuesta de reforma limitada de la Constitución y su comisión de estudio desarrolle una nueva redacción de la norma y de las leyes a modificar, para que las Cortes Generales debatan sobre la oportuna reforma constitucional. Por su parte, varias Asambleas parlamentarias autonómicas han puesto en marcha la reforma de sus respectivos Estatutos de Autonomía también en la línea apuntada de excluir del aforamiento los comportamientos privados.

III. Media pluralism

En este bloque se detallan las medidas jurídicas e institucionales del ordenamiento español que garantizan el pluralismo en los medios de comunicación, protegiendo la labor e independencia del periodista, y de los medios de comunicación, imprescindibles ambas dimensiones para la conformación de una opinión pública libre en cualquier sociedad democrática.

En la primera parte se expone cómo el ordenamiento jurídico institucional español cuenta con instituciones independientes que velan por el pluralismo en los medios de comunicación, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), organismo público con personalidad jurídica propia, independiente del Gobierno y sometido al control parlamentario. Su independencia se garantiza a través de su diseño normativo, por el cual ni el personal ni los miembros de los órganos de la CNMC pueden solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada y están sometidos al régimen de incompatibilidad de actividades establecido para los altos cargos de la Administración General del Estado. Además, cuenta con importantes facultades de inspección y competencia sancionadora prevista por la legislación. El presupuesto de la CNMC forma parte del presupuesto General del Estado, elaborando un anteproyecto cada año y remitiéndolo posteriormente al Ministerio de Hacienda (punto 28). En el nombramiento de sus miembros, regulado por ley, intervienen tanto el Gobierno como el Congreso de los Diputados. La duración de su mandato, sin posibilidad de reelección, no coincide con el periodo máximo de una legislatura, con lo que se disocia la identificación entre mayorías parlamentarias y nombramiento de sus miembros, garantizando su independencia. Las causas para el cese están tasadas por ley y se basan en motivos objetivos (punto 29).

En la segunda parte se detalla que el ordenamiento jurídico español cuenta con leyes que permiten conocer tanto la propiedad de los medios de comunicación como a quién se asigna la publicidad estatal. Por ley se establecen una serie de derechos del público, como a recibir una comunicación audiovisual plural, con diversidad cultural y lingüística y transparente. En virtud de este último, se consagra el derecho de conocer la identidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual, así como las empresas que forman parte de su grupo y su accionariado. También se establece la obligación de los proveedores de servicios audiovisuales de inscribirse en un registro público donde hagan constar los nombres de las personas o entidades que tienen participaciones significativas en los prestadores de servicios de medios audiovisuales, con indicación del porcentaje de capital que poseen (punto 32).

Por otro lado, el ordenamiento jurídico impone una serie de obligaciones que permiten conocer a quién se asigna la publicidad estatal. En primer lugar, se ha de elaborar un plan de publicidad y comunicación anual en el que se incluyan todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la Administración General del Estado; en segundo lugar, se ha de elaborar un informe anual de publicidad y comunicación en el que se incluyan todas las campañas institucionales llevadas a cabo previstas en la ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes (punto 30). Por último, se especifican algunas de las campañas de información pública sobre cuestiones relacionadas con el estado de derecho que se han llevado a cabo en los últimos años, como prevención de la violencia sobre la mujer, prevención de la discriminación y delitos de odio, entre otras (punto 31).

También se expone el marco de protección a la labor de los periodistas, esencial para que la información llegue sin manipulaciones o presiones a la opinión pública. En primer lugar, se detallan los derechos fundamentales y garantías constitucionales que protegen la labor independiente y profesional de los periodistas, como los derechos a la libertad de expresión, de información, el secreto profesional y la prohibición de toda censura previa, entre otras (punto 33). En segundo lugar, se explican algunas medidas concretas a través de las cuales las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen una especial consideración a la labor desempeñada por los profesionales de la información, garantizando su seguridad (punto 34). Por último, se explica tanto el derecho de acceso a la información pública como la obligación de publicidad activa por parte de la Administración Pública consagrados en el ordenamiento jurídico que constituyen una fuente de información importantísima para la labor informativa de los



profesionales, pero también de las ONGs o de la ciudadanía en general para conformar crítica y libremente sus opiniones (punto 35).

A. Media regulatory authorities and bodies

28. Independence, enforcement powers and adequacy of resources of media authorities and bodies

La **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)** es el organismo que promueve y defiende el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas, incluida la supervisión del mercado audiovisual.

Es un organismo público con personalidad jurídica propia, independiente del Gobierno y sometido al control parlamentario. Comenzó a funcionar el 7 de octubre de 2013 con la entrada en vigor de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#).

Conforme a dicha norma, la CNMC está dotada de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada y actúa, en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Asimismo, está sometida al control parlamentario y judicial.

En el desempeño de las funciones que le asigna la legislación, y sin perjuicio de la colaboración con otros órganos y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno ejercidas a través de su capacidad normativa, ni el personal ni los miembros de los órganos de la CNMC podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

Los miembros del Consejo de la CNMC ejercerán su función con dedicación exclusiva y tendrán la consideración de altos cargos de la Administración General del Estado. Además, estarán sometidos al régimen de incompatibilidad de actividades establecido para los altos cargos de la Administración General del Estado.

El régimen de actuación y potestades de la CNMC se regula en los artículos 27 y siguientes de la Ley 3/2013. En concreto, la CNMC goza de importantes facultades de inspección, para las que el personal de la CNMC tendrá la condición de agente de la autoridad y podrá realizar cuantas inspecciones sean necesarias en las empresas y asociaciones de empresas. Además, toda persona física o jurídica y los órganos y organismos de cualquier Administración Pública quedan sujetos al deber de colaboración con la CNMC.

En el sector de los medios audiovisuales, la CNMC ejerce su competencia sancionadora de acuerdo con la [Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual](#), que regula la comunicación audiovisual de cobertura estatal y establece las normas básicas en materia audiovisual. Conforme a la misma, la responsabilidad administrativa por las infracciones que se regulan (y que se dividen en infracciones muy graves, infracciones graves e infracciones leves) es exigible al prestador del servicio de comunicación audiovisual. También será aplicable, cuando proceda con arreglo a esta ley, a los prestadores del servicio radiofónico y a los prestadores de los servicios de comunicación electrónica y de catálogo de programas.

De acuerdo con el art. 56 de la citada Ley 7/2010, las Comunidades Autónomas ejercerán las competencias de supervisión, control y protección activa para garantizar el cumplimiento de lo previsto en la misma y, en su caso, la potestad sancionadora en relación con los servicios de comunicación audiovisual cuyo ámbito de cobertura, cualquiera que sea el medio de transmisión empleado, no sobrepase sus respectivos límites territoriales. También serán competentes en relación con los servicios audiovisuales cuya prestación se realice directamente por ellas o por entidades a las que hayan conferido su gestión dentro del correspondiente ámbito autonómico.



El presupuesto de la CNMC forma parte del presupuesto del Estado. Cada año, la CNMC elabora y aprueba un anteproyecto de presupuesto, cuyos créditos tienen carácter limitativo, y lo remite al Ministerio de Hacienda a través del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital para su posterior tramitación. Sin perjuicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, la gestión económico financiera está sometida al control de la Intervención General de la Administración del Estado, así como del Tribunal de Cuentas.

En cuanto a los recursos humanos, el personal permanente de la CNMC ha sido de unos 500 empleados desde 2015, 16 de ellos en el Departamento Audiovisual a finales de 2019.

29. Conditions and procedures for the appointment and dismissal of the head / members of the collegiate body of media authorities and bodies

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ejerce sus funciones a través de sus órganos de gobierno: el Consejo y su Presidente.

El **Consejo**, integrado por 10 miembros, es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones resolutorias, consultivas, de promoción de la competencia y de arbitraje y de resolución de conflictos atribuidas a la CNMC, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.

Los **miembros del Consejo**, y entre ellos el Presidente y el Vicepresidente, **son nombrados** por el Gobierno, mediante Real Decreto, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de actuación de la CNMC, previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, puede vetar el nombramiento del candidato propuesto. Transcurrido un mes sin manifestación expresa del Congreso, se entienden aceptados los correspondientes nombramientos.

El **mandato** de los miembros del Consejo es de seis años sin posibilidad de reelección.

Las causas para el cese en el cargo del Presidente y de los miembros del Consejo se basan en motivos objetivos, según lo dispuesto en la Ley. Entre ellas se encuentran: dimisión aceptada por el Gobierno; expiración de su mandato; incompatibilidad; condena por delito doloso; incapacidad permanente; y separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de los deberes de su cargo o el incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades, conflictos de interés y del deber de reserva. La separación será acordada por el Gobierno, con independencia del régimen sancionador que en su caso pudiera corresponder, previa instrucción de expediente por el titular del Ministerio de Economía y Transformación Digital.

B. Transparency of media ownership and government interference

30. The transparent allocation of state advertising (including any rules regulating the matter)

Uno de los objetivos principales de la [Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional](#), es el de fortalecer la transparencia de las campañas de publicidad y comunicación institucional del sector público. Para ello, la Ley habilita fórmulas que den a conocer tanto las actividades que en la materia se prevean desarrollar como aquellas llevadas a cabo anualmente.

El art. 12 de la Ley 29/2005 establece la obligatoriedad de que el Gobierno, a través de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional creada al efecto, elabore anualmente un **plan de publicidad y comunicación** en el que se incluirán todas las campañas institucionales que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades adscritas a ésta, y en el que se precisará su objetivo, coste previsible, período de ejecución, herramientas de comunicación utilizadas, sentido de los mensajes, destinatarios, organismos y entidades afectadas. Asimismo, y de acuerdo con el art. 11 del Real



Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la elaboración del Plan y la Comisión de publicidad y comunicación institucional, en el Plan deberán incluirse también las medidas adoptadas para garantizar la accesibilidad de las personas con discapacidad. Este Plan deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros durante el mes de enero de cada ejercicio.

El art. 14 de la Ley 29/2005 establece la obligatoriedad de la elaboración por parte del Gobierno de un **informe anual de publicidad y comunicación** en el que se incluyan todas las campañas institucionales llevadas a cabo previstas en la Ley, su importe, los adjudicatarios de los contratos celebrados y, en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes. La normativa prevé asimismo la aprobación de dicho informe por el Consejo de Ministros, su posterior remisión a las Cortes Generales en el primer período de sesiones de cada año, y su puesta a disposición de todas las organizaciones profesionales del sector.

La cantidad invertida en publicidad estatal ha sido objeto de varias solicitudes de información en virtud de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, ha resuelto en favor del conocimiento público de esta información. La posición de la judicatura española también es favorable al acceso a esta información.

En cualquier caso, dicha información es pública, dado que el Estado contrata toda la publicidad, al igual que todos los servicios, mediante contratación pública, y a estos contratos se les aplica en todos sus extremos el régimen de publicidad que ya hemos especificado en el apartado 23 y siguientes (pag 46), por lo que en la plataforma de contratación del sector público se encuentra disponible esta información.

31. Public information campaigns on rule of law issues (e.g. on judges and prosecutors, journalists, civil society)

En España ha habido campañas sobre temáticas concretas como la prevención de la violencia sobre la mujer, y la prevención de la discriminación y delitos de odio, que han tenido espacio en medios de comunicación.

Cabe destacar también las siguientes iniciativas:

- La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 4/2013, estableció la **Oficina de comunicación del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)**. Bajo la dependencia de la Oficina de comunicación se crearon oficinas de comunicación, en el Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, como cauce institucional de información judicial, y como puente entre los órganos judiciales y los medios de comunicación, diseñándose asimismo un [protocolo de comunicación](#) que pretende hacer efectivo en el campo de la Justicia, el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz. A pesar de ser de fecha anterior, el documento cumple muchos de los propósitos que la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) destacó en su *Guide on communication with the Media and the public for Courts and Prosecution Authorities* (de 2018), ofreciendo información oficial, transparente y respetuosa con la normativa sobre protección de datos de carácter personal, sobre cualquier asunto judicial que despierte interés mediático.
- La **Carta de Derechos del ciudadano ante la Justicia** fue aprobada como Proposición no de Ley por el Pleno del Congreso de los Diputados, por unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios, el 16 de abril de 2002. Contiene los principios que deben regir las relaciones de la Justicia con el ciudadano y los derechos que estos tienen ante aquella.-El Ministerio de Justicia publicó en febrero un [video](#) explicativo de los mismos. Previamente a esto, había carteles y folletos a disposición del público en los órganos judiciales.

El canal *youtube* del Ministerio de Justicia contiene otros videos explicativos. Los más recientes son los referidos al [Plan Justicia 2030](#) y del valor de usar un [lenguaje jurídico](#) comprensible.



En 2010, con motivo de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil por Ley 13/2009 para la implantación de la Oficina Judicial (cambio estructural en la Administración de Justicia), se desarrollaron amplias campañas informativas (folletos, carteles, videos).

- **Justicia Gratuita:** El Consejo General de la Abogacía tiene habilitada una página web, justiciagratis.es, en la que se halla de forma intuitiva información sobre lo que es justicia gratuita y sobre los requisitos para acceder a ella. La web ofrece herramientas *on line* para comprobar de forma inmediata si se reúne o no los requisitos para acceder a la justicia gratuita, así como para hacer una solicitud de justicia gratuita. La web incorpora un [video](#) explicativo de todo ello.
- El **Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia (OBERAXE)** recoge información sobre proyectos, encuestas, informes y estudios, promovidos por la Secretaría General de Inmigración y Emigración del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, así como por otros departamentos ministeriales e instituciones, con la finalidad de servir de plataforma para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas de intolerancia, así como los incidentes y delitos de odio.
- Actualmente, el **blog [thisistherealspain](#)** creado por España Global (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación) contiene información y promoción sobre aspectos clave del Estado de Derecho en España. Justicia, Seguridad, Igualdad de Género, Libertad y Democracia son temas sobre los que se encuentra información (en español e inglés).

En el **ámbito formativo**, la protección de los derechos humanos forma parte de los programas de las instituciones implicadas en la Administración de Justicia, tratando de garantizar la máxima difusión de la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Por último, tanto la Escuela Judicial como el Centro de Estudios Jurídicos ofrecen y exigen contenidos en esta materia en las pruebas de selección y en la formación inicial y continua de Jueces y Fiscales.

En este aspecto cabe destacar los dos **Memorandos de Entendimiento con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos**, firmados por el 23 de noviembre de 2017 con objeto propiciar la creación de un acceso en lengua española para la base de datos HUDOC de jurisprudencia del TEDH, y para la traducción de sentencias del TEDH por alumnos de últimos cursos universitarios de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Asimismo, la [página web del agente de España ante el TEDH](#), proporciona jurisprudencia relativa a España en español íntegramente, así como textos relevantes y acceso a los recursos formativos del sistema COE-HELP.

32. Rules governing transparency of media ownership

Una de las principales novedades que introdujo la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual fue el establecimiento de un **régimen jurídico básico y, por primera vez, unificado para la prestación de servicios de comunicación audiovisual en un mercado transparente y plural**. El régimen pivota sobre el principio de liberalización de la prestación de los servicios de comunicación audiovisual que, de acuerdo con el art. 22 de la citada ley, se configuran ya no como servicios públicos, sino como servicios de interés general. Así, los denominados servicios de comunicación audiovisual de interés general se prestan en régimen de libre competencia, con las restricciones derivadas de la limitación del espectro radioeléctrico y de la necesaria protección de los derechos e intereses de los ciudadanos.

Al regular los derechos del público, junto al derecho a recibir una comunicación audiovisual plural y el derecho a la diversidad cultural y lingüística, entre otros, establece también el **derecho a una comunicación audiovisual transparente**. En virtud del mismo, todos tienen el derecho a conocer la identidad del prestador del servicio de comunicación audiovisual, así como las empresas que forman parte de su grupo y su accionariado. A tal efecto, se considera que el prestador está identificado cuando dispone de un sitio web en el que hace constar: el nombre del prestador del servicio; su dirección de establecimiento;



correo electrónico y otros medios para establecer una comunicación directa y rápida; y el órgano regulador o supervisor competente.

Los proveedores de servicios de medios audiovisuales **deben inscribirse en un registro público del Estado o de la Comunidad Autónoma**, según la zona de cobertura de sus transmisiones. En ese registro figuran también los nombres de las personas o entidades que tienen participaciones significativas en los prestadores de servicios de medios audiovisuales, con indicación del porcentaje de capital que poseen.

El [Real Decreto 847/2015, de 28 de septiembre](#) establece la organización y el régimen de funcionamiento electrónico del Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual y sus relaciones con los Registros autonómicos de servicios de comunicación audiovisual, así como el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad.

C. Framework for journalists' protection

33. Rules and practices guaranteeing journalist's independence and safety and protecting journalistic and other media activity from interference by state authorities

La labor periodística, y por tanto toda persona que la ejerza, está protegida por una serie de derechos fundamentales y garantías institucionales esenciales para la existencia y funcionamiento efectivo de cualquier régimen democrático. La Constitución española recoge esos derechos y garantías institucionales en el [art. 20 CE](#):

1. Se reconocen y protegen los derechos:

- a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.*
- b) A la producción y creación literaria, artística, científica y técnica.*
- c) A la libertad de cátedra.*
- d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.*

2. El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.

3. La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.

4. Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.

5. Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

Para garantizar que puedan desarrollar su labor libremente y sin presiones la Constitución reconoce a los periodistas el derecho a la libertad de expresión (art. 20.1.a) CE) y el derecho a la libertad de información (art. 20.1.d) CE). Este último párrafo establece que la “Ley regulará la cláusula de conciencia y el secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.” Esta reserva de ley y sus dos objetos son considerados como el núcleo constitucional del estatuto jurídico del profesional de la información en el ordenamiento jurídico español:

- La cláusula de conciencia es un derecho de los profesionales de la información que tiene como objetivo reforzar su libre ejercicio de la libertad de información. Ha sido desarrollada por la [Ley Orgánica 2/1997, de 19 de junio, reguladora de la cláusula de conciencia de los profesionales de la información](#), y permite a esos profesionales, en esencia:
 - o rescindir el contrato laboral con el medio que le emplea, dando lugar a una indemnización en dos supuestos concretos: por un lado, cuando en el medio de comunicación se



- o produzca un cambio sustancial de orientación informativa o línea ideológica, o cuando la empresa les traslade a otro medio del mismo grupo que por su género o línea suponga una ruptura patente con la orientación profesional del informador (art. 2);
 - o negarse motivadamente, a participar en la elaboración de informaciones contrarias a los principios éticos de la comunicación, sin que ello pueda suponerle sanción o perjuicio (art. 3).
 - o El Tribunal Constitucional ha reconocido que este derecho goza de eficacia directa y puede ser ejercido, siempre de forma razonable y proporcionada, por el profesional de la información sin mediar resolución judicial al respecto ([STC 225/2002, de 9 de diciembre, FJ 5](#))
- El secreto profesional ampara el derecho del profesional a no revelar ante las autoridades, incluidas las judiciales, las fuentes de información a los efectos de comprobar la veracidad de la información transmitida. Es un derecho dotado de eficacia directa al estar previsto en el art. 20.1.d) CE, aunque se reconoce en otros preceptos normativos de índole procesal y penal apuntalando dicha eficacia:
- o [Art. 24.2 Constitución española](#): “La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos”;
 - o El Código Penal permite al informador acogerse a la eximente de responsabilidad penal general: “El que obre en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo” ([artículo 20.7 Código Penal](#))

Los derechos a la libertad de expresión (art. 20.1.a) CE) y de información (art. 20.1.d) CE) amparan también el derecho a **crear medios de comunicación** (véase por todas la STC 12/1982, de 31 de marzo).

El ejercicio de la labor periodística no puede ser sometido a **censura previa, pues está terminantemente prohibida** por el artículo 20.2 CE, prescribiendo que los poderes públicos puedan establecer o llevar a cabo cualquier medida limitativa, “aun las más débiles o sutiles” en la elaboración o difusión de una obra objeto de las libertades protegidas en el artículo 20 de la Constitución, especialmente “haciéndolas depender del previo examen oficial de su contenido” (véase por todas la [STC 52/1983, de 17 de junio, FJ 5](#)).

En cambio, sí está permitido el secuestro de publicaciones u otros medios de información, pero sólo podrá acordarse **mediante resolución judicial motivada** (art. 20.5 CE). También podrá acordarse mediante resolución judicial la prohibición temporal de publicación o emisión, como medida cautelar destinada a evitar un grave vulneración de derechos (art. 20.4 CE) u otros bienes protegidos por el ordenamiento.

La labor periodística, al estar amparada por los derechos establecidos en el art. 20 CE, goza de las máximas protecciones constitucionales, establecidas en el art. 53 CE. Estos derechos vinculan directamente a todos los poderes públicos, sin necesidad de que hayan sido desarrollados por una ley. En caso de que fueran desarrollados legislativamente, solo podría realizarse a través de una ley orgánica, que exige para su aprobación la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados (art. 81.2 CE), y que siempre deberá respetar su contenido esencial. Su tutela podrá ser recabada ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad, y subsidiariamente ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo constitucional.

Por último, las distintas asociaciones profesionales de periodistas cuentan con mecanismos de defensa de la profesión y de la independencia frente a las posibles actuaciones de poderes públicos o privados, así como mecanismos de mediación para la gestión de quejas o malas prácticas en el ejercicio de la profesión.

34. Law enforcement capacity to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists

El ordenamiento jurídico constitucional español diseña una protección tanto teórica como práctica para un **ejercicio eficaz de los derechos fundamentales a la libertad de expresión e información** (art. 20 CE).



De manera destacada en esta labor de protección, el art. 104.1 CE atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de **proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades**, y garantizar la seguridad ciudadana. En el mismo sentido, el art. 11.1 de la [Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad](#), dispone que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, mediante el desempeño, entre otras, de las siguientes funciones: auxiliar y proteger a las personas; prevenir la comisión de actos delictivos e investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente.

Desde muy temprano, el Tribunal Constitucional consideró el derecho de los informadores de acceder a lugares noticiosos como un *“derecho preferente atribuido en virtud de la función que cumplen, en aras del deber de información constitucionalmente garantizado”* (...) *“Este papel de intermediario natural desempeñado por los medios de comunicación social entre la noticia y cuantos no están, así, en condiciones de conocerla directamente, se acrecienta con respecto a acontecimientos que por su entidad pueden afectar a todos y por ello alcanzan una especial resonancia en el cuerpo social, como ocurre indiscutiblemente con el desarrollo de la vista de la causa que nos ocupa”* ([STC 30/1982, de 1 de junio](#), FJ 4).

Por esa razón, los derechos a la libertad de expresión e información están garantizados por un prolijo amparo legislativo (véase punto 33) y a través de **convenios e instrucciones operativas** del propio Ministerio del Interior, con los que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, además de la ordinaria protección dispensada a todas las personas titulares de derechos fundamentales, actúan de manera especial para proteger la labor de los informadores profesionales, dando efectividad a su citado rol preferente.

Por un lado, existen acuerdos entre los informadores profesionales y el Gobierno para facilitar la labor de los profesionales de la información que desarrollan su actividad en lugares donde se producen situaciones de riesgo o de conflicto y para que éstos puedan ejercer su tarea y funciones de captación de la información con las mayores garantías y facilidades. Por ejemplo, aún sigue en vigor el Convenio firmado en 2011 entre el Gobierno y la Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE) llamado **“Convenio de colaboración para la identificación de los profesionales de la información en los hechos que requieran actuaciones policiales”** que tiene como fin mejorar la identificación de los periodistas, especialmente de los informadores gráficos de prensa y televisión, cuando trabajan en la cobertura de acontecimientos en los que también desarrollan su labor las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El objetivo es permitir que tanto los informadores como los funcionarios policiales realicen su labor sin entorpecerse.

Por otro lado, el uso no autorizado de imágenes o datos personales o profesionales de autoridades o miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no supone infracción alguna excepto en aquellos casos en los que se pueda poner en peligro la seguridad personal o familiar de los agentes, de las instalaciones protegidas o en riesgo el éxito de una operación, con respeto al derecho fundamental a la información puede suponer una infracción sujeta a sanción (art. 36.23 de la [Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana](#)). Aún en esos casos de peligro, siempre se interpreta de manera que otorgue plena efectividad al derecho fundamental a la información ([Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la práctica de registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones y cuestiones procedimentales en relación con la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana](#)).

Como colofón a los puntos 33 y 34, ha de enfatizarse que este **esquema jurídico e institucional permite a los profesionales de la información y opinión trabajar sin que las autoridades públicas les perturben**, o sin que hayan tenido problemas ante los cuales las autoridades no hayan cumplido las obligaciones positivas que una garantía institucional como el derecho a la información les impone.

Prueba de ello es que el España nunca ha sido condenada por el TEDH porque alguna autoridad estatal hubiera interferido negativamente en la actividad de un periodista o supuesto una amenaza a su



independencia, o no hubiera cumplido con las obligaciones positivas que el Convenio Europeo de los Derechos Humanos les impone para hacer efectivo el art. 10 CEDH.

35. Access to information and public documents

La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013 señala la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno como **ejes fundamentales de toda acción política**. Así, la Ley 19/2013 incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo-, y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-.

El Título I de la Ley regula los dos primeros pilares (transparencia de la actividad pública y acceso a la información). Dicho Título resulta de aplicación a tanto a la Administración estatal, como a las autonómicas y locales, así como a las entidades de Derecho público dependientes de estas. Además, quedan incluidas la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el CGPJ, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo (art. 2). Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales y las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas que superen determinados umbrales económicos también están sujetos a la obligación de publicidad activa (art. 3).

La **obligación de publicidad activa** implica la publicación de forma periódica y actualizada de la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública (art. 5).

La información sujeta a las obligaciones de transparencia debe ser publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos (art. 5). Además, en el ámbito de la Administración General del Estado, se cuenta con el [Portal de Transparencia](#) mencionado en el punto 20, que facilita el acceso de los ciudadanos a toda la información descrita a continuación (art. 10).

La información objeto de publicación es de varios tipos:

- **Información institucional, organizativa y de planificación** (cuestiones como funciones, normativa, estructura...).
- **Información de relevancia jurídica** (proyectos y anteproyectos normativos, memorias...).
- **Información económica, presupuestaria y estadística** (contratos, convenios, subvenciones, presupuestos...).

El Título I de la Ley 19/2013 recoge, además, el **derecho de todo ciudadano a acceder a la información pública**, en línea con lo dispuesto en art. 105 b) CE, que prevé que la Ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Como se ha indicado anteriormente, las entidades públicas obligadas a facilitar dicha información son las mismas que las referidas en el ámbito de la publicidad activa, a excepción de los partidos políticos y las entidades privadas que reciban ayudas o subvenciones públicas.

La Ley 19/2013 entiende por **información pública** los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones (art. 13).



La Ley recoge, por otro lado, las circunstancias o materias que podrán constituir un límite para el acceso a la información (arts. 14 y 15). Esto es, derecho de acceso podrá ser **limitado cuando** suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión, la protección del medio ambiente. En cualquier caso, la aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

La Ley establece además determinadas cautelas para proteger los **datos de carácter personal**.

A fin de hacer efectivo el derecho de acceso, la Ley prevé un **procedimiento administrativo** (arts. 17 a 22) que seguirá los cauces establecidos por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, con las particularidades propias de la materia. El solicitante de la información no está obligado a motivar su solicitud de acceso. En cada ministerio existe una Unidad de Información encargada de recibir la solicitud de acceso a la información y recabar ésta del centro directivo competente. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes, ampliable otro mes, desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver.

Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son **recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa**, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa previa ante el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** (arts. 23 y 24). Las resoluciones del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados.

La finalidad del **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo de naturaleza independiente** es promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno (art. 34). Tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines (art. 33). Está compuesto por la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno y por el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que lo será también de su Comisión (art. 35).

La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno está integrada (art. 36) por:

- a) El Presidente del Consejo.
- b) Un Diputado.
- c) Un Senador.
- d) Un representante del Tribunal de Cuentas.
- e) Un representante del Defensor del Pueblo.
- f) Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos.
- g) Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.
- h) Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Las funciones del Consejo de Transparencia (art. 38.1) son las siguientes:

- a) Adoptar **recomendaciones** para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley.
- b) **Asesorar en materia de transparencia**, acceso a la información pública y buen gobierno.
- c) **Informar preceptivamente los proyectos normativos** de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto.



- d) **Evaluar el grado de aplicación de la Ley.** Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales.
- e) Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- f) Promover actividades de **formación y sensibilización** para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley.

Por su parte, el Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá, entre otras, las siguientes funciones (art. 38.2):

- a) Adoptar **criterios de interpretación** uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley.
- b) **Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad** contenidas en el capítulo II del título I de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta Ley.
- c) Conocer de las **reclamaciones** que se presenten en aplicación del artículo 24 de esta Ley.
- d) **Responder las consultas** que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información.
- e) **Instar el inicio del procedimiento sancionador** previsto en el título II de esta Ley. El órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno elabora anualmente una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 19/2013, que eleva a las Cortes Generales. El Presidente del Organismo, previa comparecencia ante la Comisión parlamentaria correspondiente, da cuenta de lo recogido en dicha memoria.

GRECO fourth evaluation round, second interim compliance report, GrecoRC4(2019)12:

8. *The authorities of Spain report on key developments in these areas. On the one hand, the Congress of Deputies adopted, on 28 February 2019, a Code of Conduct for its members. The Code comprises provisions on: ethical principles; conflicts of interest; ad hoc declaration; upgraded register of interests, gifts, international electoral observations; infringements and penalties; and finally, enhanced transparency requirements. The Code also establishes a dedicated implementation authority, which is entrusted with advisory and oversight capacity, i.e. the Office on Conflicts of Interest. The latter is to issue an annual report on its activity, including recommendations for improvement of the implementation framework of the Code, as necessary.*

10. *On the other hand, the Senate set up, in 2018, a working group made up of the different factions in the House to work in three different fronts: the elaboration of a code of conduct, the review of financial disclosures, and the regulation of lobbying. Concrete proposals (including on targeted legislative amendments and new rules) were tabled to the Senate Bureau in February 2019, but new parliamentary elections were called that month, putting on hold the adoption of all drafts. The authorities are, nevertheless, of the view that the thoughtful work of the former Senate has paved the way for imminent material improvements which will help approximate GRECO's demands in this domain.*

GRECO fifth evaluation round evaluation report GrecoEval5Rep(2018)5:

4. *Positive steps have been made towards transparency following the adoption of Law 19/2013 on Transparency, Access to Information and Good Governance. The Transparency Portal is a notable tool which serves as a key point of access and diffusion of public data. [...]*

Access to information

57. *The Law 19/2013 on Transparency, Access to Information and Good Governance introduces rules regarding, inter alia, the publication of public contracts, good governance, access to information, the development of website portals of public administrations, etc. It embeds the principles of transparency of the public administration's activities, proactive publicity and information disclosure. Spain has been a member of the Open Government Partnership since 2011 and is currently implementing its Third Action Plan for the period 2017-2019 (a fourth plan is currently under development). Further, the GET heard that Spain plans to accede to the Council of Europe Convention on Access to Official Documents (CETS 205). The GET encourages the authorities to do so in due time.*



60. Regarding transparency in the operation of Government, and the decisions and activities of PTEF, the situation is evolving. Law 50/1997 on Government establishes that the internal deliberations of the Council of Ministers are secret (Article 5, Law 50/1997), but the minutes including information on the time and place of the meeting, the list of participants, the agreements adopted and the reports submitted must be set down in writing (Article 18, Law 50/1997). The foregoing, without prejudice to the publication of the summary and the right to access of citizens according to Law 19/2013. On various occasions, the minutes of such meetings have been provided to individuals upon request. Likewise, every Friday, after the Council of Ministers' meeting the Government spokesperson holds a press conference to comment on the most important decisions and respond to media queries. The GET was told that, while information on the content of the preparatory meetings of the Council has never been requested, the authorities would not see, in principle, any objection to its disclosure.

61. In terms of proactive disclosure (i.e. information to be made available without the need for a specific request), a Transparency Portal was launched in 2014 as the key point of access and diffusion of public data. In particular, information is divided into (i) institutional (organisations, structures, ministries, functions, etc.); (ii) normative (draft laws); (iii) economic (public contracts). The GET finds that the Transparency Portal is a laudable initiative and understands that its maintenance can prove to be quite demanding in order for it to be up to date. During the on-site visit, civil society representatives concurred that this is indeed a challenge in many of the areas currently covered by the platform, and practice on the type of information uploaded and its currency varies over ministries and other public institutions (e.g. public companies, regulatory agencies). The GET considers it important that, in keeping the Transparency Portal up to date, attention is paid to streamlining its contents.

62. The Council for Transparency and Good Governance (hereinafter the Council) is responsible for overseeing implementation of access to information and transparency rules. More precisely, the law says that it is granted autonomy and full independence in the fulfilment of its functions, which include, among others: adopting (non-binding) recommendations to facilitate the implementation of Law 19/2013 on Transparency, Access to Information and Good Governance; providing advice concerning transparency, access to information and good Government; capacity-building, training and promoting the compilation and exchange of good practices; and finally, evaluating the implementation of the law. For this purpose, the Council is to present a yearly report before Parliament. Following adoption of Law 3/2015 virtually all "good governance-related" functions of the Council are now in the hands of the Office for Conflicts of Interest.

36. Other - please specify



IV. Other institutional issues related to checks and balances

España cuenta con diversos mecanismos que contribuyen a preservar un adecuado equilibrio en la interacción de los Poderes del Estado.

El procedimiento de elaboración de las leyes (punto 37) se rige por lo dispuesto en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos parlamentarios. La Ley 50/1997, del 27 de noviembre, del Gobierno y la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas aseguran la participación por parte de la sociedad civil en la fase pre-legislativa, a través de consultas y audiencias públicas (tanto ex ante como una vez que el borrador ha sido redactado) en las que los ciudadanos pueden expresar su parecer sobre las futuras normas. Para ello, se otorga un plazo suficiente, nunca inferior a quince días naturales. La Ley únicamente exceptúa la obligación de llevar a cabo este trámite en casos tasados que no supongan un impacto significativo en la actividad de los destinatarios. Asimismo, los proyectos normativos deben contar con una Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) que contenga la información más relevante sobre la norma y sobre su elaboración (oportunidad de la propuesta, análisis jurídico, impacto económico, presupuestario y de género, entre otras). Tanto el CPGJ como el Ministerio Fiscal participan en este proceso con informes sobre materias relacionadas con su ámbito de competencias.

Todos los textos, informes y MAIN deben ser publicados en el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado y en la página web del ministerio proponente. Las Cortes Generales, por su parte, también cuentan con portales de transparencia donde acceder a la información relativa a su tramitación, una vez remitidos los proyectos normativos.

En cuanto a los procedimientos de urgencia distintos del procedimiento legislativo ordinario, deberán ajustarse a lo dispuesto en los reglamentos parlamentarios. Los decretos-leyes, normas con rango de ley aprobadas por el Gobierno en caso de urgente y extraordinaria necesidad, no pueden afectar a determinadas materias y deben ser convalidados por el Congreso de los Diputados en un plazo de máximo de 30 días ya que, en caso contrario, se considerarán derogados.

Asimismo, en España existe un sólido régimen de revisión constitucional de las normas, establecido en la Constitución (punto 38). Se trata de un modelo mixto que aúna dos vías diferentes: la revisión por parte del Tribunal Constitucional de las normas con rango de ley, y la revisión por parte de los tribunales ordinarios de las normas con rango inferior a la ley.

El Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución, independiente de los demás órganos constitucionales. Está sometido únicamente a la Constitución y a la Ley que lo regula (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC). Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional. La Constitución y la LOTC establecen una serie de procedimientos jurisdiccionales para la revisión constitucional que garantizan la primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico. Estos incluyen el recurso de inconstitucionalidad; la cuestión de inconstitucionalidad; los conflictos de competencias y de atribuciones; los conflictos en defensa de la autonomía local; y la declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales

En general, el principal efecto de una norma con rango de ley declarada inconstitucional es su nulidad: la consideración de que ésta nunca ha formado parte del ordenamiento jurídico. Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tienen el valor de cosa juzgada, vinculan a todos los Poderes Públicos y producen efectos generales desde la fecha de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".

En cuanto a las instituciones defensoras de los derechos humanos (punto 39), la Constitución española define al Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos fundamentales, para lo que podrá supervisar la actividad de la Administración. No está sujeto a mandato imperativo alguno; no recibe instrucciones de ninguna autoridad; desempeña sus funciones con autonomía y según su criterio, y es inviolable por los actos realizados en el ejercicio de su cargo. Su actuación supone la garantía no jurisdiccional de los derechos de todas las personas en



sus relaciones con las administraciones públicas. Está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo ante el Tribunal Constitucional. Anualmente, remite un informe a las Cortes sobre su actividad.

Además, desde 2009 el Defensor del Pueblo ha asumido las funciones del Mecanismo Nacional para la Prevención de la Tortura.

Respecto de la publicación de resoluciones administrativas, su revisión judicial y la ejecución de ésta por parte de las administraciones públicas (puntos 40 y 41), la citada Ley 39/2015 prevé la publicación de los actos administrativos en el diario oficial que corresponda cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento, cuando lo aconsejen razones de interés público o la propia naturaleza o destinatarios del acto.

Los actos administrativos son recurribles tanto en vía administrativa como judicial, ante los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta revisión se encuentra prevista en la propia Constitución, que establece que los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

La Administración está obligada a cumplir lo dispuesto en la sentencia dictada por la autoridad judicial contencioso-administrativa y a prestar la colaboración requerida por el juzgado o tribunal competente para hacer ejecutar la sentencia. Por tanto, cualquier acto o disposición dictado por la Administración que sea contrario a dicha sentencia será considerado nulo de pleno derecho. Si la Administración realiza alguna actividad contraria a los pronunciamientos del fallo, el juez o tribunal procederá a reponer la situación al estado exigido por el fallo y determinará los daños y perjuicios que ocasione el incumplimiento. Si éste persiste, podrá imponer multas coercitivas o exigir la responsabilidad penal que pudiera corresponder.

Por último, España dispone de cauces que articulan la participación de la sociedad civil en la esfera pública (punto 42). En consonancia con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y con el objetivo de reforzar los vínculos entre la ciudadanía y la Administración, España ha desarrollado hasta el momento cuatro Planes de Acción Nacional de gobierno abierto. Dentro de los compromisos asumidos por el III Plan (que finalizó en junio de 2019 y actualmente se encuentra en fase de seguimiento) destaca la creación del "Foro de Gobierno Abierto", integrado por representantes de las Administraciones Públicas y de la sociedad civil. Este Foro ha dado seguimiento al desarrollo del III Plan y está trabajando en el proceso de co-creación del IV Plan, que dará comienzo a partir del segundo semestre de 2020, con el propósito de mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, profundizar en la transparencia y los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas, y sensibilizar a la sociedad y a los empleados públicos sobre los valores del gobierno abierto.

A. The process for preparing and enacting laws

37. Stakeholders'/public consultations (particularly consultation of judiciary on judicial reforms), transparency of the legislative process, rules and use of fast-track procedures and emergency procedures (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions).

- **Consultas con los interesados y el público en general**

El espacio de participación pública en los proyectos normativos está recogido en el art. 26 de la [Ley 50/1997, del 27 de noviembre, del Gobierno](#), en el art. 133 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas](#), y en la [Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2016, por el](#)



[que se dictan instrucciones para permitir la participación pública en el proceso de elaboración de normas a través de los portales web de los departamentos ministeriales.](#)

El art. 26 de la Ley 50/1997 establece los requisitos y procedimientos que el Poder Ejecutivo debe seguir en la preparación de los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y las normas reglamentarias. De esta manera, establece **dos obligaciones**:

- Toda redacción irá precedida de cuantos **estudios y consultas** se estimen oportunos para garantizar la corrección y legalidad de la norma.
- Se realizará una **consulta pública**, a través de la página web del departamento competente, **previa** a la elaboración del texto. De este modo, se obtendrá la opinión tanto de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma como de las organizaciones más representativas. La consulta pública debe realizarse de forma que todos los posibles destinatarios de la norma tengan la posibilidad de expresar su opinión, para lo cual debe preverse un tiempo suficiente, nunca inferior a quince días naturales.

Se podrá prescindir de la consulta pública en caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a ella, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. Igualmente, se puede prescindir de este procedimiento de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas.

Cuando la norma afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, el órgano competente, además de la consulta previa a la redacción de la iniciativa, **publicará el texto de la futura norma en el portal web** correspondiente, con el fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados, así como para obtener las aportaciones adicionales que puedan realizar otras personas o entidades. Asimismo, se podrá recabar directamente la opinión de aquellas organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vean afectados por la norma.

Este trámite de audiencia e información pública no se aplicará a las disposiciones presupuestarias o que regulen los órganos, cargos y autoridades del Gobierno o de las organizaciones dependientes o vinculadas. En el resto de los casos, sólo podrá omitirse cuando existan razones graves de interés público. El plazo mínimo de esta audiencia e información pública será de 15 días hábiles, que pueden reducirse a un mínimo de siete días hábiles cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas.

Los borradores de textos normativos deben acompañarse además de una **Memoria del Análisis de Impacto Normativo**, que incluya:

- a. La oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas.
- b. Su contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho español y de la Unión Europea.
- c. El análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- d. El impacto económico y presupuestario de la futura norma, que evaluará las consecuencias de su aplicación sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento sobre estas materias.
- e. Las cargas administrativas que conlleva la propuesta, que cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas, con especial referencia al impacto sobre las pequeñas y medianas empresas.
- f. El impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.



- g. Un resumen de las principales aportaciones recibidas en el trámite de consulta pública mencionadas anteriormente.

La Ley 50/1997 refiere igualmente los **trámites** que deben seguirse durante la fase de elaboración de determinados proyectos normativos con rango de ley: cuando la disposición normativa sea un anteproyecto de ley o un proyecto de real decreto legislativo, el departamento ministerial proponente lo elevará, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos.

A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los **informes y dictámenes** que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto. En todo caso, los anteproyectos de ley, los proyectos de real decreto legislativo y los proyectos de disposiciones reglamentarias, deberán ser informados por la Secretaría General Técnica del ministerio o ministerios proponentes.

- **Consultas al Poder Judicial y el Ministerio Fiscal**

En relación con la **participación del CGPJ** en el procedimiento legislativo a través de la emisión preceptiva de informes (véase puntos 5 y 10), cabe recordar que el art. 561 LOPJ dispone específicamente que los proyectos de ley y las disposiciones generales que traten de las siguientes cuestiones se someterán al informe del CGPJ:

- Modificaciones de la LOPJ.
- Determinación y modificación de las demarcaciones judiciales, así como de su capital.
- Fijación y modificación de la plantilla orgánica de jueces y magistrados
- Estatuto orgánico de jueces y magistrados, de los letrados de la Administración de Justicia y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales.
- Normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los tribunales.
- Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario.
- Cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna.

El CGPJ emitirá su informe en el plazo de treinta días; en casos de urgencia, el plazo será de quince días. Excepcionalmente, se podrá conceder una prórroga de quince días, salvo en casos de urgencia, en que será de diez días. La página web del CGPJ permite el acceso a los [informes emitidos](#).

Igualmente, corresponde al **Consejo Fiscal** informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal (art. 14.4.j) EOMF).

- **Transparencia del proceso legislativo**

Como resultado de la aprobación de la citada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información de relevancia jurídica es objeto de publicidad activa (véase el punto 35).

Además del Portal de Transparencia mencionado anteriormente (puntos 20 y 35), donde se publica la información referida en el primer punto de esta respuesta, tanto el [Congreso](#) como el [Senado](#) cuentan con sendos portales de transparencia independientes, que proporcionan toda la información relacionada con el contenido de las diferentes iniciativas, enmiendas y propuestas, así como en qué fase de tramitación se encuentran.



- **Normas y uso de procedimientos de urgencia y procedimientos de emergencia:**

El procedimiento legislativo español está concebido como una sucesión de actos parlamentarios necesarios para que las Cortes Generales aprueben una ley en el ejercicio del poder legislativo. Los elementos requeridos son la publicidad, la posibilidad de proponer enmiendas (sobre la totalidad del proyecto o proposición de ley o sobre concretos apartados, artículos o secciones), el debate contradictorio y la votación. Se lleva a cabo a través de diferentes órganos parlamentarios: Ponencia, Comisión y Pleno, desarrollados en ambas Cámaras.

El procedimiento ordinario se encuentra recogido en el art. 90 CE, así como en los [Reglamentos del Congreso](#) (RC) y del [Senado](#) (RS). Se refieren a continuación excepciones a dicho procedimiento, encaminadas a una más rápida aprobación de las leyes:

- Procedimientos de urgencia

En el **Congreso**, el procedimiento de urgencia no está regulado como tal en el RC, que se limita a establecer en su art. 94 la reducción de los plazos a la mitad respecto de los establecidos en el procedimiento ordinario. Es decir, el procedimiento de urgencia puede utilizarse de forma superpuesta a cualquiera de los procedimientos legislativos manteniendo todas sus fases procesales con los plazos reducidos a la mitad. La declaración de urgencia puede ser acordada por la Mesa del Parlamento a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados (art. 93.1 RC).

A diferencia del Congreso, el **Senado** regula dos procedimientos de urgencia:

- El primero de ellos supone el desarrollo del art. 90.3 CE, que reduce el plazo ordinario de dos meses a veinte días naturales si se declara la urgencia. La aplicación de este procedimiento de urgencia puede determinarse desde fuera de la Cámara (por el Gobierno o por el Congreso, art. 133.1 RS), o puede ser decidida por la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de un grupo parlamentario o de veinticinco senadores (art. 133.2 RS).
- El segundo, regulado en el art. 136 RS, reduce a un mínimo de un mes el tiempo total de tramitación establecido en el art. 90.2 CE. Se trata de un procedimiento de urgencia alternativo que sólo se aplica en caso de que la declaración de urgencia precedente sea adoptada por la Mesa de la Cámara.

- Procedimiento de competencia legislativa plena de las comisiones

Se trata de un procedimiento legislativo especial que implica la eliminación de la necesidad de que el Pleno dé su aprobación final. Así, el art. 75.2 CE establece la posibilidad de que las Cámaras deleguen en las comisiones legislativas permanentes la aprobación de proyectos y propuestas de ley. De acuerdo a este artículo, la delegación es facultativa, revocable en cualquier momento y requiere el acuerdo expreso de la Cámara. Sólo afecta a la fase final del Pleno, por lo que se mantiene el debate de toma en consideración de las proposiciones de ley y el debate de los que han sido objeto de enmiendas a la totalidad. No cabe utilizar este procedimiento legislativo especial en materia de reforma constitucional, cuestiones internacionales, leyes orgánicas y de bases y leyes de presupuestos.

Sobre estas bases constitucionales, la regulación específica del procedimiento difiere sustancialmente en los Reglamentos del Congreso y del Senado. Los arts. 148 y 149 RC presumen la delegación siempre que la materia sea delegable, de tal manera que, si el Pleno no quiere delegar, debe decidirlo expresamente. En el Senado, por el contrario, los artículos 130 a 132 RS exigen en todo caso delegación expresa por parte del Pleno, que conserva en todo momento la capacidad de recabar para sí la competencia delegada.

- Procedimiento de lectura única

De acuerdo con los arts. 150 RC y 129 RS, la utilización del debate de totalidad supone que sólo son admisibles las enmiendas de totalidad o las propuestas de veto, no a los artículos. Este procedimiento sólo cabe en casos concretos, acordados por la Cámara y de forma restrictiva. Tanto RC como RS utilizan la



misma fórmula para delimitar las circunstancias en las que se puede acordar este tipo de tramitación, al referirse a los proyectos o proposiciones de ley tomados en consideración que por su naturaleza o por la sencillez de su formulación así lo permitan.

Asimismo, al margen del procedimiento legislativo parlamentario, la Constitución habilita al Gobierno para aprobar normas con rango de ley en determinadas circunstancias y respetando ciertos límites.

– Decretos-leyes

El art. 86 CE autoriza al Gobierno a dictar, en caso de necesidad extraordinaria y urgente, normas con fuerza de ley que adoptarán la forma de decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas o a la ley electoral general.

La elaboración de los decretos-leyes se encuentra sujeta a los siguientes trámites, recogidos en el art. 26 Ley 50/1997, mencionados anteriormente: elaboración de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad de la norma; redacción de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo abreviada; sometimiento de la propuesta a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y elevación al Consejo de Ministros para su aprobación.

Los decretos-leyes deberán ser presentados dentro de los 30 días siguientes a su promulgación al Congreso para su convalidación o derogación. También es posible que el Congreso acuerde tramitarlo como ley.

El Tribunal Constitucional español es responsable tanto del control material como de la verificación de la concurrencia del supuesto de hecho habilitante. Además, en su jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha ido perfilando a lo largo de los años el alcance de la utilización de esta figura jurídica.

GRECO fifth evaluation round evaluation report GrecoEval5Rep(2018)5:

Transparency of the law-making process

70. Law 50/1997 on Government lays out the procedure for drafting a bill. Important efforts have been made to improve openness of the law-making process with an eye towards better regulation, including by providing for ex ante consultation channels, as well as the ex post monitoring of the implementation of newly adopted laws and implementing regulations. It is required that annual forward regulatory plans for primary and subordinate regulations are made publicly available on the Transparency Portal. Law 50/1997 on Government, which lays out the procedure for drafting laws and subsidiary laws, was modified in 2015 to introduce a new preliminary phase of public consultation. This consultation is published through the web portals of the ministerial departments prior to the preparation of the text, which in no case will be less than 15 days.

71. Moreover, in addition to the required reports, opinions and approvals that may be considered appropriate to guarantee its pertinence and legality, once drafted, if the bill affects the rights or legitimate interests of the citizens, they must be heard over a reasonable term, never less than 15 working days, directly or through organisations or associations recognised by law. Sectors are also consulted through formally organised bodies in certain regulations. A Report on Impact Assessment, which is publicly available on the Transparency Portal, shall summarise the result of consultations and its reflection on the text and shall assess impacts on the economy, budget, administrative burdens, gender, childhood and adolescence and family (and other that may be relevant such as social, environmental, or on equal opportunities and universal accessibility for people with disabilities) for all governmental legislative drafts.

72. The Constitution provides the Government with an accelerated legislative procedure to issue the so-called decree-laws (decreto ley) in cases of emergency or urgency. Decree laws may not affect basic institutions of the State, rights, duties and liberties of the citizen, the system of the Autonomous Communities, or the general electoral law. Within a period of 30 days they must be ratified by the Congress of Deputies (Article 86, Constitution).

73. A new oversight body, the Office on Regulatory Coordination and Quality was established in 2017 and began its activities in 2018. The GET was positively impressed by the proactive role taken by the Office on Regulatory Coordination and Quality and the level of expertise and commitment of its staff. The GET trusts that, with the newly adopted legislative package, greater openness and inclusiveness of law making procedures effectively occur not only in theory (in law), but also in practice.



38. Regime for constitutional review of laws

El **marco jurídico** del control de constitucionalidad de las normas se deriva del Título IX de la [Constitución española](#) (arts. 159-165) y de la [Ley Orgánica de 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional](#), en adelante LOTC.

El **modelo español de revisión de la constitucionalidad** de las normas en el ordenamiento jurídico español es un **modelo mixto** que aúna dos modelos diferentes dependiendo de la norma sujeta a revisión constitucional. Si la norma sujeta a revisión constitucional es una norma con rango de ley, el control de constitucionalidad solo puede corresponder al Tribunal Constitucional, y el resultado puede consistir en la nulidad de la norma. En cambio, si la norma sujeta a revisión es una norma infra legal, el control puede realizarlo cualquier tribunal ordinario, pero el resultado tan solo consiste en la inaplicación de la norma (art. 6.1 [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#)).

El **Tribunal Constitucional es el supremo intérprete de la Constitución**, es independiente de los demás órganos constitucionales y está sometido únicamente a la Constitución y a la LOTC (art. 1.1 LOTC). Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional (art. 1.2 LOTC).

Tanto la CE como la LOTC establecen una serie de procedimientos jurisdiccionales para la revisión constitucional de las normas con rango de ley, a través de los cuales se garantiza la primacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico y se determina su conformidad o no con ella.

Son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad las siguientes normas con rango de ley (art. 27.2 LOTC):

- a) Los Estatutos de Autonomía y las demás Leyes orgánicas.
- b) Las demás Leyes, disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de Ley, como los Decretos Legislativos y los Decretos Leyes.
- c) Los Tratados Internacionales.
- d) Los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales.
- e) Las Leyes, actos y disposiciones normativas con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas.
- f) Los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Los principales procedimientos para enjuiciar la constitucional de las normas con rango de ley son:

1. **Recurso de inconstitucionalidad** (arts. 161.1.a) CE, art. 162 CE y 31-34 LOTC): se trata de un procedimiento concreto de control de constitucionalidad de las normas, en el que el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores y para el caso concreto de la constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos del Estado con fuerza de ley que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, pueden interponer este recurso en el plazo de tres meses a partir de la publicación de la norma en el boletín oficial correspondiente por el cual se insta al Tribunal Constitucional a conocer sobre la posible contradicción de una norma con la Constitución.
2. **Cuestión de inconstitucionalidad planteada por los jueces** (arts. 163 CE y 35-37 LOTC): se trata de un procedimiento de control de constitucionalidad difuso, que solo puede plantearse por un juez o tribunal, de oficio o a instancia de parte, cuando considere que una norma con rango de Ley aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo pueda ser contraria a la Constitución.
3. **Conflictos en defensa de la autonomía local** (arts. 75bis-75 quinque LOTC): puede plantearse contra una norma con rango de ley que lesione la autonomía local constitucionalmente garantizada por parte del municipio o provincia que sea destinatario de la ley, o un número de municipios y provincias que la LOTC detalla.



4. **Declaración sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales** (art. 78 LOTC): el Gobierno o cualquiera de ambas Cámaras pueden requerir al Tribunal Constitucional que se pronuncie sobre la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución y las estipulaciones de un tratado internacional cuyo texto estuviera ya definitivamente fijado, cuando aún no se hubiere prestado el consentimiento del Estado; se trata, por tanto, de un procedimiento previo a la entrada en vigor del Tratado, por lo que supone un aviso a los poderes del Estado para que no se firme el tratado internacional y no entre en el ordenamiento jurídico una norma inconstitucional que hará incurrir en responsabilidad internacional al Estado.

En principio, el **principal efecto** de una norma declarada inconstitucional es su nulidad, es decir, la consideración de que esa norma nunca ha formado parte del ordenamiento jurídico. La jurisprudencia que haya utilizado esa norma se verá afectada, pero la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada (art. 161.1.a) CE y art. 40.2 LOTC).

Las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vinculan a todos los Poderes Públicos y producen efectos generales desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» (art. 38.1 LOTC).

B. Independent authorities

39. Independence, capacity and powers of national human rights institutions, ombudsman institutions and equality bodies

El **Defensor del Pueblo** es definido en el art. 53 CE como el alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la **defensa de los derechos fundamentales**, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración.

La [Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo](#) constituye el desarrollo fundamental del precepto antes citado, mientras que su [Reglamento de organización y funcionamiento](#) fue aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1983.

El Defensor del Pueblo es **elegido por el Congreso y el Senado** por una mayoría de tres quintos, para un mandato es de **cinco años**. Como características más significativas, cabe señalar: no estar sujeto a mandato imperativo alguno; no recibir instrucciones de ninguna autoridad; y desempeñar sus funciones con autonomía y según su criterio. Por otra parte, es inviolable por los actos realizados en el ejercicio de su cargo, no puede ser detenido sino en caso de flagrante delito y su procesamiento se decide por el Tribunal Supremo. Paralelamente, la Ley establece un cuadro muy completo de incompatibilidades para el desempeño del cargo.

Tiene como función la **garantía no jurisdiccional de los derechos de todas las personas en sus relaciones con las administraciones públicas**. Para ello recibe quejas de cualquier persona física o jurídica e investiga tanto los hechos denunciados como la correspondiente actuación administrativa, con el fin de comprobar la adecuación de ésta a lo previsto en la Constitución y en la legislación vigente. Puede actuar también por iniciativa propia. Además, la Constitución le otorga legitimación para plantear los recursos de inconstitucionalidad y amparo constitucional, así como instar el procedimiento de habeas corpus.

El Defensor del Pueblo prepara un [informe anual](#) para el Parlamento y puede presentar informes sobre asuntos que considere particularmente graves o urgentes o que requieren atención especial.

Tras la ratificación por España del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, el Parlamento español atribuyó al Defensor del Pueblo las funciones del **Mecanismo Nacional para la Prevención de la tortura (MNP)**, en noviembre de 2009. El Defensor del Pueblo, en su calidad de MNP, realiza visitas preventivas a centros de privación de libertad



dependientes de las distintas Administraciones Públicas españolas para verificar que en las mismas no se den las condiciones que puedan facilitar malos tratos o prácticas de torturas. Las conclusiones de estas visitas se detallan en el informe anual presentado al Parlamento y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de las Naciones Unidas en Ginebra.

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

40. Modalities of publication of administrative decisions and scope of judicial review

41. Implementation by the public administration and State institutions of final court decisions

Para una mejor comprensión, se responden de forma conjunta los puntos 40 y 41.

La [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas](#) dispone que **los actos administrativos serán objeto de publicación cuando** (art. 45):

- Así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento.
- Lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente.
- El acto tenga por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas o cuando la Administración estime que la notificación efectuada a un solo interesado es insuficiente para garantizar la notificación a todos. En este caso, la publicación se suma a la notificación individual a cada interesado.
- Se trate de actos integrantes de un procedimiento selectivo o de concurrencia competitiva de cualquier tipo. En este caso, la convocatoria del procedimiento deberá indicar el medio donde se efectuarán las sucesivas publicaciones, careciendo de validez las que se lleven a cabo en lugares distintos.

La publicación de un acto deberá contener los **elementos** previstos en el art. 40.2 de la Ley 39/2015: el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente. En el caso de que se obvie alguno de estos elementos, los actos administrativos surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación, o interponga cualquier recurso que proceda.

Por otra parte, la publicación de los actos se realizará en el **diario oficial** que corresponda, en función de qué Administración haya adoptado el acto que se debe comunicar. La Ley 39/2015 indica que, si el órgano competente aprecia que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos, se limitará a publicar en el Diario oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento. Adicionalmente y de manera facultativa, las Administraciones podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión que no excluirán la obligación de publicar en el correspondiente Diario oficial (art. 46).

Por otro lado, en aplicación de la ya mencionada Ley 19/2013, de transparencia, puede solicitarse el acceso a cualquier decisión pública. Así, toda persona que lo desee puede solicitar información sobre una concreta actuación administrativa, incluyendo los informes en los que se haya basado.

En cuanto a la **revisión de los actos administrativos**, cabe referir que ésta se puede llevar a cabo en **vía administrativa y judicial**. Respecto de la primera, el interesado podrá interponer los recursos administrativos, ordinarios y extraordinarios, recogidos en la Ley 39/2015.

La **revisión judicial** se encuentra prevista en la propia Constitución. Su art. 106.1 establece que los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. En concreto, dicho control corresponde a la jurisdicción



contencioso-administrativa, de acuerdo con lo previsto en la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#).

El **recurso contencioso-administrativo** es admisible en relación con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en la Ley (art. 25).

Además, la Ley 29/1998 recoge la posibilidad de impugnar las disposiciones de carácter general y los actos que se produzcan en aplicación de las mismas, cuando se considere que no son conformes a Derecho (art. 26). Igualmente, podrá interponerse recurso contencioso-administrativo en los casos en que la Administración no realice una prestación concreta en favor de una o varias personas determinada, a la que estuviera obligada en virtud de una disposición general o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, así como en los casos en que la Administración no ejecute sus actos firmes (art. 29). Por último, la Ley prevé la posibilidad de interponer recurso en caso de vía de hecho (art. 30).

La **sentencia** que dice el juez o tribunal podrá estimar el recurso contencioso-administrativo cuando la disposición, la actuación o el acto incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico. Queda incluida también desviación de poder, esto es, el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico (art. 70).

Así, la sentencia podrá (art. 71):

- a) Declarar no ser conforme a Derecho y **anular total o parcialmente la disposición o acto recurrido**, o disponer que cese o se modifique la actuación impugnada.
- b) Si se ha pretendido el reconocimiento y restablecimiento de una situación jurídica individualizada, **reconocer dicha situación jurídica y adoptar cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento** de la misma.
- c) Si la medida consiste en la emisión de un acto o en la práctica de una actuación jurídicamente obligatoria, **establecer plazo para que se cumpla el fallo**.
- d) Si se estima una pretensión de resarcir daños y perjuicios, declarar en todo caso el **derecho a la reparación**, señalando asimismo quién está obligado a indemnizar. La sentencia fijará también la cuantía de la indemnización cuando lo pida expresamente el demandante y consten probados en autos elementos suficientes para ello. En otro caso, se establecerán las bases para la determinación de la cuantía, cuya definitiva concreción quedará diferida al período de ejecución de sentencia.

La Administración está obligada a cumplir lo dispuesto en la sentencia dictada por la autoridad judicial de la jurisdicción contencioso-administrativa y a prestar la colaboración requerida por el juzgado o tribunal competente para hacer ejecutar la sentencia. Por tanto, **cualquier acto o disposición dictado por la Administración que sea contrario a dicha sentencia será considerado nulo de pleno de derecho** (art. 103).

El contenido de la sentencia será comunicado por el letrado de la Administración de Justicia a la Administración competente. En el caso de que, transcurridos seis meses, la Administración no hubiera cumplido con el fallo, la parte interesada puede **instar su ejecución forzosa** ante la propia jurisdicción contencioso-administrativa (art. 104). Únicamente si concurren causas de imposibilidad material o legal de ejecutar una sentencia, la Administración obligada a su cumplimiento podrá manifestarlo a la autoridad judicial. Ésta dará audiencia de las partes y quienes considere interesados, y estudiará la concurrencia o no de dichas causas. Asimismo, podrá adoptar las medidas necesarias que aseguren la mayor efectividad de la ejecutoria y fijar, en su caso, la indemnización que proceda por la parte en que no pueda ser objeto de cumplimiento pleno (art. 105).



Si la sentencia condena a la Administración al **pago de una indemnización**, el órgano encargado de su cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente de su presupuesto. El interés legal del dinero se añadirá a la cantidad fijada en la sentencia, calculado desde la fecha de notificación de la sentencia dictada en única o primera instancia. Transcurridos tres meses desde que la sentencia firme sea comunicada al órgano que deba cumplirla, se podrá instar la ejecución forzosa (art. 106).

Si la sentencia anula total o parcialmente el acto impugnado, se inscribirá el fallo en los **registros públicos** a que hubiere tenido acceso el acto anulado, y se publicará en los periódicos oficiales o privados, si concurriere causa bastante para ello, a costa de la parte ejecutada. Si la sentencia anula total o parcialmente una disposición general o un acto administrativo que afecte a una pluralidad indeterminada de personas, se **publicará en el diario oficial correspondiente** (art. 107).

Si la sentencia condena a la Administración a **realizar una determinada actividad** o a dictar un acto, el juez o tribunal podrá, en caso de incumplimiento (art. 108):

- a) Ejecutar la sentencia a través de sus propios medios o requerir la colaboración de las autoridades y agentes de la Administración condenada o, en su defecto, de otras Administraciones.
- b) Adoptar las medidas necesarias para que el fallo adquiera la eficacia que, en su caso, sería inherente al acto omitido, entre las que se incluye la ejecución subsidiaria con cargo a la Administración condenada.

Si la Administración realiza alguna actividad contraria a los pronunciamientos del fallo, el juez o tribunal, a instancia de los interesados, procederá a **reponer la situación** al estado exigido por el fallo y determinará los **daños y perjuicios** que ocasione el incumplimiento.

Por último, transcurridos los plazos señalados para el total cumplimiento del fallo, el juez o tribunal adoptará, previa audiencia de las partes, las medidas necesarias para lograr la efectividad de lo mandado.

Concretamente, la autoridad podrá (art. 112):

- **Imponer multas coercitivas** de ciento cincuenta a mil quinientos euros a las autoridades, funcionarios o agentes que incumplan sus requerimientos, así como reiterar estas multas hasta la completa ejecución del fallo judicial, sin perjuicio de otras responsabilidades patrimoniales a que hubiere lugar.
- Deducir el oportuno testimonio de particulares para **exigir la responsabilidad penal** que pudiera corresponder.

D. The enabling framework for civil society

42. Measures regarding the framework for civil society organisations

Como se ha apuntado en el punto 35, la Ley 19/2013 señala las normas de gobierno abierto como uno de los ejes fundamentales de toda acción política. El objetivo que persiguen dichas normas es el refuerzo de los vínculos que unen a los ciudadanos con sus gobernantes, así como la construcción de vías de diálogo más adecuadas para que los ciudadanos sean más partícipes en el desarrollo de las políticas públicas.

Con este propósito, España ha desarrollado hasta el momento cuatro **Planes de Gobierno abierto**. El [III Plan de Acción](#) finalizó el 30 de junio de 2019 y, actualmente, se encuentra en fase de seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos. Dentro de éstos destaca la creación del "**Foro de Gobierno Abierto**" por la [Orden HFP/134/2018](#), como órgano colegiado de colaboración y diálogo permanente entre las Administraciones Públicas y la sociedad civil.

El Foro está formado por un Pleno, una Comisión Permanente, y grupos de trabajo sobre colaboración y participación, transparencia y rendición de cuentas y formación y sensibilización. Dichos órganos se integran por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Federación Española de Municipios y Provincias. Por parte de la sociedad civil, asisten representantes



de la Real Academia de las Ciencias Morales y Políticas, de catedráticos y profesores universitarios, de asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro, del Consejo de Consumidores y Usuarios y de entidades del tercer sector.

Desde la creación del foro se han celebrado 24 reuniones, con acuerdos, actas y otros productos específicos publicados en el Portal de la Transparencia. La puesta en marcha de este foro ha sido un hito muy importante para el fortalecimiento de las acciones de gobierno abierto y la colaboración entre las Administraciones y los actores de la sociedad civil que sienta las bases de futuros planes de acción.

El foro ha dado seguimiento al desarrollo del III Plan y ha empezado a trabajar en el proceso de co-creación del [IV Plan de Acción](#), que dará comienzo a partir del segundo semestre de 2020. Este Plan tiene cuatro objetivos básicos:

- Impulsar, fortalecer y mejorar la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía participar en la toma de decisiones públicas con el objetivo de lograr mejores resultados y una mayor calidad democrática.
- Profundizar en la transparencia, en los datos abiertos y en la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas, mediante el desarrollo de acciones orientadas a su mejora y a la evaluación de los resultados de los planes y programas públicos.
- Construir un sistema de integridad pública, fortaleciendo valores éticos y mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de los ciudadanos.
- Sensibilizar a la sociedad y a los empleados públicos sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica.

43. Other - please specify



APENDICE

GARANTÍA DEL ESTADO DE DERECHO DURANTE EL ESTADO DE ALARMA EN ESPAÑA

En España, la crisis del COVID 19 está siendo afrontada por las medidas previstas en la Constitución española (CE) para situaciones de emergencia, concretamente mediante la declaración del estado de alarma.

El estado de alarma está previsto en el **artículo 116 CE** y su desarrollo legislativo se efectuó mediante la **Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio**. Existe una importante sentencia del Tribunal Constitucional, la sentencia 83/2016, que, con motivo de un precedente, ha establecido la doctrina constitucional sobre la configuración y límites constitucionales del estado de alarma.

El estado de alarma es declarado por el Gobierno de la Nación, mediante real decreto, pero debe ser informado el Congreso de los Diputados. Se establece por 15 días. Las prórrogas deben ser autorizadas por el Congreso de los Diputados. El Gobierno debe informar al Congreso sobre las medidas que se adoptan.

La declaración de estado de alarma en el caso de emergencias sanitarias permite al Gobierno adoptar medidas extraordinarias. El decreto del Gobierno tiene valor y fuerza de ley, lo que permite excepcionar la aplicación de leyes. También permite que el Estado asuma competencias propias de las Comunidades Autónomas, solo y exclusivamente en relación con la crisis sanitaria.

El estado de alarma se ha declarado mediante Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo por la pandemia derivada del impacto sanitario del COVID-19, prorrogado por los Reales Decretos 476 y 487 previas autorizaciones del Congreso de los Diputados de 25 de marzo y 9 de abril de 2020.

La declaración del estado de alarma, conforme a las previsiones del art. 11 a) de la Ley Orgánica 4/1981, contiene limitaciones al derecho fundamental a la libertad deambulatoria (art. 19 CE) al someter a determinados requisitos la circulación y permanencia de vehículos y ciudadanos.

En el estado de alarma no se ha suspendido ningún derecho fundamental, de los reconocidos en la CE, que, son básicamente, los mismos que los recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Sí que se han introducido limitaciones al citado artículo 19 CE que recoge el derecho a la movilidad, en la medida en que se ha ordenado, como en muchos Estados miembros de la Unión Europea, el confinamiento de la población en sus domicilios. Aquellos trabajadores que no puedan acogerse a medidas de teletrabajo pueden realizar su prestación con las correspondientes medidas de seguridad.

Los derechos fundamentales solo pueden ser limitados conforme permite la Constitución española en situaciones normales, de manera análoga a lo que sucede en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Entre los motivos para limitarlos se encuentra, obviamente, la crisis sanitaria, como también establece el Convenio. Lo mismo sucede en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE

Adicionalmente, para casos específicos en los que se requiere una intervención ad hoc (como puede ser la prohibición de un alta médica voluntaria de una persona contagiada), la **Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública** (es decir, una ley cualificada porque requiere su adopción por mayoría absoluta y que en el ordenamiento constitucional permite que afecte derechos fundamentales), puede ser utilizada durante la crisis sanitaria.

Esta Ley, como se desarrolla en el apéndice, no fue dictada para los estados de alarma. Fue adoptada para hacer frente a situaciones concretas en las que se ve comprometida la salud. La ley permite a las



autoridades sanitarias adoptar medidas específicas para proteger la salud. Cuando afectan a derechos fundamentales, estas medidas tienen que ser ratificadas o autorizadas por una autoridad judicial (artículo 8.6 de la Ley que regula la jurisdicción contencioso-administrativa), por lo que solo con autorización judicial pueden ser adoptadas.

Por lo demás, la tutela judicial efectiva a través de los órganos jurisdiccionales ordinarios y del Tribunal Constitucional se mantiene expresamente en materia de derechos fundamentales, y especialmente la adopción de medidas cautelares.

1. Regulación constitucional de los estados de emergencia

La CE regula los estados de emergencia (definidos así por la STC 83/2016 en su fundamento jurídico 7º) en el art. 116 del Título V “De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales”.

Este artículo contiene la regulación del derecho constitucional para hacer frente a situaciones de anomalía remitiéndose a su desarrollo por medio de una Ley Orgánica, la cual requiere mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 81 CE).

Los tres estados de emergencia reconocidos constitucionalmente son: alarma, excepción y sitio.

Asimismo, el art. 116 CE regula las garantías comunes a los tres estados de emergencia:

- Se prevé que durante su vigencia no se puede interrumpir el funcionamiento de las Cortes Generales, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado.
- No puede disolver el Congreso de los Diputados, quedando automáticamente convocadas las Cámaras si no estuvieran en periodo de sesiones, y asumiendo las competencias del Congreso de los Diputados su diputación permanente si estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato
- El estado de emergencia no modifica el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes (art. 116.4 y 5 CE).

Para una adecuada delimitación del derecho constitucional de emergencia es necesario tener en cuenta el art. 55.1 CE que regula los derechos fundamentales susceptibles de ser suspendidos durante la vigencia de los estados de excepción y sitio.

El derecho constitucional de emergencia no prevé la suspensión de derechos fundamentales durante la vigencia del estado de alarma, aunque sí limitaciones a su ejercicio, en el caso de la libertad de circulación

La [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio](#) desarrolla las previsiones del art. 116 CE y regula los tres estados de emergencia contemplando un primer capítulo, en el que se recogen las disposiciones comunes a los tres estados.

Así, contiene una definición genérica de las situaciones que puedan dar lugar a la declaración de cualquiera de ellos, disponiendo al respecto que la misma procederá “cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes” (art. 1.1). Para a continuación proclamar los principios que han de informar y regir la declaración y vigencia de cada uno de los estados de emergencia:

- Los principios de necesidad y proporcionalidad (art. 1.2);
- El principio de temporalidad (art. 1.3);
- Los principios de vigencia inmediata y de publicidad (art. 2);
- El principio de responsabilidad (art. 3.2).



2. La regulación del estado de alarma

- Sobre su declaración y el control parlamentario:

En palabras del Tribunal Constitucional (FJ 8º STC 83/2016) : “el art. 4 de la Ley Orgánica 4/1981 identifica las situaciones de emergencia o, en sus propios términos, las “alteraciones graves de la normalidad” que pueden dar lugar a su declaración, referidas, en síntesis, a emergencias naturales o tecnológicas, a crisis sanitarias, a situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad y/o a la paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garanticen los servicios mínimos (arts. 28.2 y 37.2 CE) y además concorra, respecto a este último supuesto, alguna de las otras situaciones definidas en el precepto.

La declaración del estado de alarma corresponde al Gobierno con carácter exclusivo y ha de llevarse a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. El decreto ha de determinar el ámbito territorial de vigencia del estado excepcional, su duración, que no podrá exceder de quince días, y los efectos de la declaración. El Gobierno debe dar cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto, de la declaración del estado de alarma, suministrándole la información que le sea requerida, así como la de los decretos que dicte durante su vigencia relacionados con aquella (arts. 116.2 CE y 6 y 8 de la Ley Orgánica 4/1981). Esta dación de cuentas no altera el carácter exclusivo de la competencia gubernamental para declarar inicialmente el estado de alarma por un plazo máximo de quince días, configurándose como un mecanismo de información que puede activar e impulsar, en el marco de la relación fiduciaria que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados, un control político o de oportunidad sobre la declaración del estado excepcional y las medidas adoptadas al respecto, así como, subsiguientemente, la puesta en marcha, en su caso, de los pertinentes instrumentos de exigencia de responsabilidad política. En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados (RC) dispone que de la documentación remitida por el Gobierno se dé traslado a la Comisión competente, que podrá pedir la información y documentación que estime pertinente, previéndose la posibilidad de que el asunto pueda ser sometido inmediatamente al Pleno de la Cámara, si no estuviera reunido al efecto, o a la Diputación Permanente, si el Congreso estuviera disuelto o hubiera expirado su mandato (arts. 162 y 165 RC). Se trata, en todo caso, de una intervención de la Cámara a posteriori, una vez que ha tenido lugar la declaración gubernamental del estado de alarma, y de naturaleza estrictamente política, esto es, que su resultado, si la intervención parlamentaria se llegase a concretar o formalizar en algo, no vincula jurídicamente al Gobierno, ni condiciona ni altera, por lo tanto, el contenido del decreto por el que se ha llevado a cabo la declaración del estado de alarma.

La prórroga del estado de alarma requiere la autorización expresa del Congreso de los Diputados, quien puede en este caso establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la misma (arts. 116.2 CE y 6 de la Ley Orgánica 4/1981). Respecto a la tramitación de esta solicitud de autorización, el Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que los grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas sobre el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga, hasta dos horas antes del comienzo de la sesión en que haya de debatirse la concesión de la autorización solicitada, celebrándose seguidamente un debate en el Pleno de la Cámara, que se desarrolla conforme a las normas previstas para los debates de totalidad y que se inicia con la exposición por un miembro del Gobierno de las razones que justifican la solicitud de la prórroga del estado de alarma. Finalizado el debate, se someten a votación la solicitud de prórroga y las propuestas presentadas, dando a continuación traslado al Gobierno de la decisión adoptada (art. 162 RC). Así pues, con ocasión de la solicitud por el Gobierno de la prórroga del estado de alarma, la intervención de la Cámara, a diferencia de la prevista en el momento de la proclamación inicial de este estado, es previa a su declaración, fijando la autorización congresual el alcance, las condiciones y los términos del estado excepcional vigentes durante la prórroga. En este caso, la intervención de la Cámara, sin perjuicio de su virtualidad como instrumento de control político del Gobierno, se configura, en forma de autorización, no sólo como presupuesto para decretar la prórroga del estado de alarma, sino también como elemento determinante del alcance, de las condiciones y de los términos de la misma, bien establecidos directamente por la propia Cámara, bien por expresa aceptación de los propuestos en la solicitud de prórroga, a los que necesariamente ha de estar el decreto que la declara.”



- Sobre sus efectos en el régimen constitucional de distribución de competencias entre las distintas administraciones públicas:

También siguiendo al Tribunal Constitucional (FJ 8º STC 83/2016): “Los efectos de la declaración del estado de alarma se proyectan en la modificación del ejercicio de competencias por parte de la Administración y las autoridades públicas y en el establecimiento de determinadas limitaciones o restricciones. Por lo que al primer plano se refiere, la autoridad competente es el Gobierno o, por delegación de éste, el presidente de la Comunidad Autónoma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte de su territorio. Quedan bajo las órdenes directas de la autoridad competente todas las autoridades civiles de la Administración pública del territorio afectado por la declaración, los integrantes de los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones locales, así como los demás trabajadores y funcionarios de las mismas, pudiendo imponérseles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. Asimismo, los funcionarios y las autoridades en caso de incumplimiento o resistencia a las órdenes de la autoridad competente pueden ser suspendidos de inmediato en el ejercicio de sus cargos, pudiendo asumir también la autoridad competente las facultades de las autoridades que hubiesen incurrido en aquellas conductas cuando fuera necesario para el cumplimiento de las medidas acordadas en ejecución de la declaración del estado de alarma (arts. 7, 9 y 10 de la Ley Orgánica 4/1981)”.

- Sobre sus efectos respecto de los derechos fundamentales:

También siguiendo al Tribunal Constitucional (FJ 8º STC 83/2016): “A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE contrario sensu), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de personas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos; la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias; la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad cuando no se garanticen los servicios mínimos; y, en fin, la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, siéndole aplicable al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización.”

- Sobre la naturaleza jurídica de la declaración del estado de alarma:

El Tribunal Constitucional entiende que el Real Decreto que declara el estado de alarma tiene fuerza o rango de Ley al igual que las prórrogas de dicho estado de emergencia por el Congreso de los Diputados dado su alcance y contenido:

Sobre la declaración del estado de alarma (STC 83/2016 FJ 10º): “La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado, esto es, la concurrencia de alguna o algunas de las situaciones o “alteraciones graves de la normalidad” previstas en la de la Ley Orgánica 4/1981 (art. 4) que pueden dar lugar a la proclamación del estado de emergencia, ni se limita tampoco a la mera la declaración de éste. La decisión gubernamental tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la Ley Orgánica 4/1981, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar. Esta incidencia sobre la



legislación vigente antes de la declaración del estado de alarma, incluidas las normas con rango de ley que pudieran verse afectadas, encuentra cobertura en el propio texto constitucional (art. 116.2 CE) y en la Ley Orgánica 4/1981 (art. 6), que imponen como contenido necesario del decreto en el que se formaliza la decisión gubernamental de la declaración la determinación de “los efectos del estado de alarma”, efectos que pueden implicar, como se dijo en el ATC 7/2012 “excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria” (FJ 4). Esto es, la propia Constitución y la ley reclamada por el art. 116.1 CE para desarrollar sus previsiones habilitan los efectos jurídicos que sobre la legislación en vigor antes de la declaración, incluidas las normas con rango de ley, tiene o puede tener la decisión gubernamental que, revistiendo la forma de decreto del Consejo de Ministros, proclama el estado de alarma. Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma.”

Sobre las prórrogas del estado de alarma por el Congreso de los Diputados (ATC 7/2012 FJ 4º): “se trata de decisiones o actos parlamentarios que, aunque no dictados en el ejercicio de la potestad legislativa de la Cámara ni revestidos, en consecuencia, de la forma de ley, configuran el régimen jurídico del estado de emergencia en cada caso declarado, repercutiendo en el régimen de aplicabilidad de determinadas normas jurídicas, incluidas las provistas de rango de ley, normas a las que, como ya hemos señalado, pueden, con taxativas condiciones, suspender o desplazar durante el período de vigencia del estado de emergencia de que se trate. Dada su cualidad de decisiones o actos parlamentarios con valor de ley...”.

- Sobre el control jurisdiccional de la declaración del Estado de Alarma, de sus prórrogas y de los actos y disposiciones dictadas en su aplicación:

Dado su carácter de normas con fuerza o valor de Ley el control jurisdiccional está garantizado a través del recurso de inconstitucionalidad o la cuestión de inconstitucionalidad que se puede presentar contra la declaración y cualquiera de sus prórrogas conforme a la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (ATC 7/2012 FJ 4).

A su vez, queda abierta la jurisdicción ordinaria para la impugnación de los actos y disposiciones dictadas en su aplicación y, en el seno de dichas impugnaciones, los tribunales ordinarios podrán plantear la cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Asimismo, siempre podrá interponerse recurso de amparo contra los actos y disposiciones que se consideren vulneran algún derecho fundamental y si la vulneración se considera que procede de la declaración del estado de alarma o sus prórrogas el tribunal ordinario podrá plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

Así lo reconoce el Tribunal Constitucional (STC 83/2016 FJ 11): “de acuerdo con el modelo de jurisdicción de nuestro ordenamiento jurídico, ante este Tribunal Constitucional a través de los procesos constitucionales previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que tienen por objeto el control de constitucionalidad de las leyes, disposiciones y actos con fuerza o valor de ley [arts. 161 y 163 CE, 27.2 b) LOTC]. Sin perjuicio, como es evidente, de que los actos y disposiciones que puedan dictarse en su aplicación puedan impugnarse ante la jurisdicción ordinaria en cada caso competente (art. 3.2 de la Ley Orgánica 4/1981) y los órganos judiciales puedan, al enjuiciarlos, promover cuestión de inconstitucionalidad contra los actos, decisiones o resoluciones con valor de ley de los que son aplicación, cuando consideren que puedan ser contrarios a la Constitución (ATC 7/2012 FJ 3). Por consiguiente, la fiscalización por la jurisdicción constitucional de los Reales Decretos por los que se declara y se prorroga el estado de alarma no excluye, como no podría ser de otro modo, el control jurisdiccional por los Tribunales ordinarios de los actos y disposiciones que se dicten en su aplicación durante la vigencia del estado de alarma. Asimismo, las personas afectadas podrán interponer recurso de amparo constitucional, previo



agotamiento de la vía judicial ordinaria, contra los actos y disposiciones dictados en aplicación de aquellos Reales Decretos cuando los estimen lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de protección a través de este proceso constitucional, facultad que le confiere el art. 55.2 LOTC.”

En el mismo sentido ATC 7/2012 FJ 4.

3. La declaración del estado de alarma por el COVID-19

El Reino de España se ha adecuando a las previsiones del derecho constitucional de excepción para la declaración y las prórrogas del estado de alarma, así como para el control jurisdiccional de dichas normas y de los actos y disposiciones dictadas en su aplicación.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo declaró el estado de alarma por la pandemia derivada del impacto sanitario del COVID-19, prorrogado por los Reales Decretos 476 y 487, previas autorizaciones del Congreso de los Diputados de 25 de marzo y 9 de abril de 2020.

La declaración del estado de alarma, conforme a las previsiones del art 11 a) de la Ley Orgánica 4/1981, contiene limitaciones al derecho fundamental a la libertad deambulatoria (art. 19 CE) al someter a determinados requisitos la circulación y permanencia de vehículos y ciudadanos.

La regulación se recoge en el art. 7 del RD 463/2020.

Asimismo, y para asegurar la protección de los derechos fundamentales, el Real Decreto 463/2020 excepciona en su Disposición Adicional Segunda de la suspensión de los plazos procesales las actuaciones judiciales que afectan a los mismos:

2. En el orden jurisdiccional penal la suspensión e interrupción no se aplicará a los procedimientos de habeas corpus, a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores.

Asimismo, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.

3. En relación con el resto de los órdenes jurisdiccionales la interrupción a la que se refiere el apartado primero no será de aplicación a los siguientes supuestos:

- a) El procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ni a la tramitación de las autorizaciones o ratificaciones judiciales previstas en el artículo 8.6 de la citada ley.*
- b) Los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.*
- c) La autorización judicial para el internamiento no voluntario por razón de trastorno psíquico prevista en el artículo 763 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*
- d) La adopción de medidas o disposiciones de protección del menor previstas en el artículo 158 del Código Civil.*

4. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cualesquiera actuaciones judiciales que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.



Todo ello en el marco del art. 3 de la Ley Orgánica 4/1981:

“Uno. Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes.

Dos. Quienes como consecuencia de la aplicación de los actos y disposiciones adoptadas durante la vigencia de estos estados sufran, de forma directa, o en su persona, derechos o bienes, daños o perjuicios por actos que no les sean imputables, tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con lo dispuesto en las leyes.”

En todas las disposiciones dictadas por las autoridades delegadas competentes conforme al art. 4 del Real Decreto 463/2020 se prevé su posible impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por su parte el Tribunal Constitucional por acuerdo de 16 de marzo de 2020, suspendió los plazos procesales en todos los procesos constitucionales, pero previó que *“continuará dictando las resoluciones y medidas cautelares que fueran necesarias, en los procesos constitucionales que lo requiriesen, en garantía del sistema constitucional y de los derechos fundamentales y libertades públicas.”*

4. Normativa y decisiones de desarrollo adoptadas por el Gobierno de España durante el estado de alarma. En la [página del Boletín Oficial del Estado](#) se pueden consultar todas y cada una de las decisiones adoptadas durante el estado de alarma, por las Instituciones españolas.

Como puede comprobarse todas van destinadas a afrontar los efectos que la crisis sanitaria está produciendo en los diferentes ámbitos, fundamentalmente el de la salud, las relaciones laborales, la economía, y la seguridad ciudadana.

5. Adicionalmente, cuando la salvaguarda de la salud de las personas lo requiere, las Administraciones públicas están facultadas para adoptar medidas excepcionales que, cuando inciden en derechos fundamentales distintos a la limitación de la libertad de movimiento en vías públicas, exigen autorización judicial para su ratificación, si por urgencia han sido adoptadas, o para su autorización si no lo han sido.

Así está previsto en el art. 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que recoge en su segundo párrafo la autorización de medidas sanitarias en los siguientes términos: “Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental”. Esto es, cualquier medida adoptada por la Administración, no cubierta por el estado de alarma, y no lo estarían las medidas que excedan de su ámbito de aplicación en los términos antes expresados, si afecta, porque priva o restringe un derecho fundamental debe ser autorizada por un Juez. El precepto en el que se debe contextualizar este precepto es, además del estado de alarma, la legislación en materia de salud pública, como la actual crisis sanitaria.

En España, la regulación de la actuación administrativa en situaciones de riesgo y emergencia para proteger la salud pública se halla contenida en esencia en la [Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública](#), en la [Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad](#), y la [Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública](#), además de la normativa autonómica que se haya podido dictar en su desarrollo.

La primera de las leyes citadas, la Ley Orgánica 3/1986, destaca sobre el resto, porque tiene rango de ley orgánica, que solo puede adoptarse por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados y es el único tipo de Ley que puede desarrollar y por lo tanto limitar derechos fundamentales, en el ámbito de la Constitución. Pues bien, en los aspectos aquí pertinentes, la citada norma dispone:



“Artículo segundo.

Las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad.

Artículo tercero.

Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico español dispone, adicionalmente, de una Ley que permite hacer frente a estas situaciones de crisis sanitarias cuyas medidas, más allá de las previsiones del estado de alarma, afecten a un derecho fundamental. Esta habilitación se complementa con la importantísima condición de que solo pueden ser adoptadas con autorización judicial que comprobará caso a caso, su proporcionalidad y adecuación al fin perseguido.

6. En todo caso, y como se ha expuesto anteriormente, los procedimientos jurisdiccionales especiales de protección de todos los derechos fundamentales, como el previsto en los artículos 114 y siguientes de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, respecto de actos de los poderes públicos, se encuentran íntegramente aplicables en el estado de alarma, con la posibilidad de solicitar y adoptar medidas cautelares. Asimismo, permanece intacta la posibilidad de impugnar las decisiones que afecten a los derechos fundamentales, si al ciudadano no le ha satisfecho la respuesta de la jurisdicción ordinaria, ante el Tribunal Constitucional y finalmente ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.