
35ª Sesión del Examen Periódico Universal de España (Enero/febrero 2020)

Transparency International España

Transparency International España es el capítulo español de Transparency International, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, a la promoción de la prevención y la reducción de la corrupción, mediante alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. Transparency International España se fundó en 2006, con la finalidad de trabajar a favor de la prevención y la reducción de la corrupción en España, a través de un enfoque holístico en el que participen todos los actores de la sociedad.

Marco normativo e institucional

I. Administración de justicia

1. En el segundo ciclo del Examen Periódico Universal, del 21 de enero de 2015, España recibió solo una recomendación relacionada con la reducción de la corrupción. Estados Unidos recomendó a España que fortaleciera las medidas para promover un sistema político transparente, mediante la agilización de los procedimientos judiciales para investigar y enjuiciar rápidamente los casos de corrupción¹.
2. La *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, publicada por Real Decreto del 14 de septiembre de 1882, establecía, en su artículo 324², unos plazos muy vagos para el desarrollo de la fase de instrucción: si después de un mes de haberse incoado el sumario, no se hubiese terminado el proceso, el juez estaba obligado a ofrecer información todas las semanas. Los Presidentes y el Tribunal debían acordar los plazos más adecuados para culminar el procedimiento.
3. El 5 de octubre de 2015 se publicó la *Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*. Entre las medidas más significativas está la acotación de los plazos para la fase de instrucción, tal y como se detalla en el artículo 324 de la Ley: 6 meses para todos los casos, prorrogables a 18 meses cuando se trate de “*casos complejos*” —organizaciones criminales, pluralidad de hechos punibles, un gran número de investigados o víctimas, entre otros criterios—. Estos criterios se pueden identificar en particular en los casos de corrupción que se han presentado en España. De forma excepcional, se puede solicitar un nuevo plazo máximo para terminar la instrucción.
4. Consideramos que la especificación de los plazos de la fase de instrucción es un avance positivo en relación con la falta de concreción del texto legal anterior. Sin embargo, deben revisarse

¹ Recomendación 131.94. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (2015, abril 13). Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/076/64/PDF/G1507664.pdf?OpenElement>

² Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 (1997, junio 1). Disponible en: [https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/\(1\)/con/19970601](https://www.boe.es/eli/es/rd/1882/09/14/(1)/con/19970601)

algunos aspectos prácticos. En primer lugar, es importante asegurarse de que se cumplan adecuadamente los criterios para considerar a una causa como *caso complejo*, a fin de evitar que se utilicen estos criterios de forma arbitraria. Estos plazos definidos podrían tener el efecto inverso: es posible que se agilice la instrucción bajo la creencia de que será más eficaz el proceso y que, en consecuencia, se cierren causas complicadas que requerirían mayor tiempo de investigación. Las causas de corrupción son complejas —v.gr. los casos de corrupción transnacionales requieren comisiones rogatorias que tienen sus propios plazos— y que, si bien se debe dar peso a la celeridad, no debe sacrificarse la calidad de la investigación.

5. Entre otros aspectos, para agilizar los procedimientos, la reforma de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal* también indica, en su artículo 17, que cada delito tendrá una única causa y que, solo en casos que lo ameriten, se investigarán delitos conexos en una misma causa³. También dispone que, a menos que se cumplan ciertas excepciones, la Policía Judicial no enviará el atestado al Ministerio Fiscal y a la autoridad judicial cuando se trate de casos en los que se desconozca el autor⁴. Del mismo modo, se establece la posibilidad de dictar sentencia por aceptación de decreto cuando se trate de delitos leves o menos graves, lo que se traduciría en una descongestión del sistema penal⁵.
6. Pese a que estas mejoras en el marco normativo se valoran de manera positiva, se debe avanzar en otras medidas para garantizar la agilidad y la calidad de los procesos judiciales. Entre ellas, la dotación de recursos para las instituciones. De acuerdo con el Consejo General del Poder Judicial, España cuenta con 11,6 jueces por cada 100.000 habitantes⁶, mientras que la media europea es de 21 por cada 100.000 habitantes⁷. Por otro lado, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada no cuenta con el personal suficiente para atender la complejidad y el volumen de los casos. La Memoria de la Fiscalía General del Estado, correspondiente al año 2017, destaca que se debe incrementar la plantilla en 10 nuevas plazas para fiscales: 8 de ellas permitirían subsanar la situación de 8 fiscales que están en comisión de servicio. El documento también destaca que los 33 funcionarios que integran el personal de esta Fiscalía son insuficientes para la carga de trabajo⁸.
7. En el informe intermedio para el segundo ciclo del Examen Periódico Universal⁹, presentado por España en diciembre de 2018, se destaca la publicación de estadísticas de la Fiscalía General del Estado y del Consejo General del Poder Judicial como un avance en el cumplimiento de la recomendación realizada en la sesión del EPU de 2015. Valoramos la publicación en 2017 del *Repositorio de datos sobre procedimientos judiciales por corrupción* del Consejo General del Poder Judicial, que permite hacer seguimiento de los casos de delitos relacionados con la

³ Artículo 17 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (2015, octubre 5). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10726>

⁴ Artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (2015, octubre 5). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10726>

⁵ Apartado 3 del artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (2015, octubre 5). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10726>

⁶ *Informe sobre la estructura de la carrera judicial* (2019, enero 1). Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Estructura-judicial-y-recursos-humanos-en-la-administracion-de-justicia/Numero-y-caracteristicas-de-jueces-y-magistrados-de-carrera/>

⁷ . CEPEJ. European judicial systems. Efficiency and quality of justice (2016). Disponible en: <https://rm.coe.int/european-judicial-systems-efficiency-and-quality-of-justice-cepej-stud/1680786b58>

⁸ Fiscalía General del Estado (2018). Memoria de la Fiscalía General del Estado, 2017. Disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2018/FISCALIA_SITE/recursos/pdf/capitulo_II/cap_II_6_2.pdf

⁹ Informe intermedio de España para el 2º ciclo del Examen Periódico Universal (2018, diciembre). Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRImplementation.aspx>

corrupción¹⁰. Consideramos positiva la publicación de los datos en ficheros reutilizables, e invitamos al diseño de iniciativas y campañas de comunicación atractivas que permitan acercar aún más estos datos a la ciudadanía.

8. Más allá de la agilización de los procesos judiciales en casos de corrupción, también es importante mencionar las evaluaciones que ha estado realizando el Grupo de Estados contra la Corrupción sobre la situación de España. En enero de 2018, el GRECO señaló que España había cumplido parcialmente 7 de las 11 recomendaciones que había hecho el organismo; las 4 restantes no se habían cumplido¹¹. En junio de 2019, el GRECO confirmó que España dejaba de pertenecer al grupo de países con cumplimiento “globalmente insatisfactorio” de las recomendaciones. Aún no se ha publicado el nuevo informe con la explicación de los avances detallados. Consideramos que, pese a los cumplimientos parciales o completos de algunas de estas recomendaciones, se debe seguir avanzando en la profundización de las medidas contra la corrupción, entre ellas, la publicación del Código Ético de la Carrera Fiscal, que aún está pendiente de elaboración¹², y la promoción de la independencia en la elección de cargos en la Fiscalía General y el Consejo General del Poder Judicial.

II. Financiación de partidos políticos

9. La corrupción en España no es sistémica: de acuerdo con el Barómetro Global de Corrupción 2017, 42% de los encuestados en España consideraba que el Gobierno tenía un muy mal desempeño en el manejo de la reducción de la corrupción, y 28% señalaba que la corrupción había aumentado en el último año, pero solo 3% admitía haber pagado un soborno¹³. En este sentido, una de las principales manifestaciones de la corrupción en España es en el ámbito político. Uno de los casos que mejor ejemplifica este asunto es la trama Gürtel: en mayo de 2018, la Audiencia Nacional condenó al Partido Popular por beneficiarse de un sistema de corrupción institucional, lo que se tradujo en una moción de censura contra el expresidente Mariano Rajoy¹⁴.
10. Los partidos políticos en España se financian con subsidios públicos, en función de su representación parlamentaria. Tal y como señala la *Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos*¹⁵, estas organizaciones también pueden recibir contribuciones de sus miembros y donaciones individuales siempre que no superen los 50.000 euros anuales. De acuerdo con el artículo 5, los partidos no pueden recibir donaciones anónimas ni tampoco aportes de personas jurídicas o de entes sin personalidad jurídica. También se establece que deben notificar al Tribunal de Cuentas todas las donaciones recibidas que sean superiores a 25.000 euros. En 2015, las formaciones políticas recibieron

¹⁰ Este proyecto se realizó como cumplimiento al convenio institucional firmado con Transparency International España en 2014: https://webantigua.transparencia.org.es/convenio_ti-e_cgpi/convenio_ti-cgpi.pdf

¹¹ GRECO. *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim compliance report Spain* (2018, enero 3). Disponible en: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

¹² Comunicado institucional de la Fiscalía General del Estado, sobre el Pleno del Consejo Fiscal (2018, diciembre 12). Disponible en: <https://www.fiscal.es>

¹³ Transparency International (2017, noviembre 14). *Global Corruption Barometer*. Disponible en: https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world

¹⁴ Pérez, F. (2018, mayo 25). *La red ilegal de Gürtel condena al PP*. Disponible en: https://elpais.com/politica/2018/05/24/actualidad/1527149285_477313.html

¹⁵ Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3441>

160,75 millones de euros por concepto de subvenciones para funcionamiento ordinario, y 65,29 millones de euros en aportaciones privadas¹⁶. Por otro lado, a pesar de la obligación de publicar las cuentas, tal y como se indica en el artículo 3 de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*¹⁷, en 2015 hubo 13 partidos que no lo hicieron¹⁸.

11. Una de las posibles deficiencias en la regulación de la financiación política en España es que la Ley permite que las fundaciones y entidades vinculadas a los partidos reciban aportaciones sin límites. En 2015, estas instituciones recibieron más de 4,8 millones de euros. Entre los incumplimientos detectados por el Tribunal de Cuentas se encuentran las donaciones ingresadas a cuentas ordinarias y los importes recibidos por personas jurídicas que no se habían notificado al Tribunal de Cuentas en un plazo de 3 meses¹⁹.
12. Consideramos que se debe avanzar en la correcta implementación de las regulaciones de la financiación de los partidos políticos. Del mismo modo, se debe avanzar en un amplio debate sobre el actual sistema de financiación de partidos en España y sobre otros modelos de financiación. Por ejemplo, queda abierta la discusión sobre la financiación de partidos políticos nuevos, que no son objeto de la actual legislación, en la que solo se consideran las formaciones que ya cuentan con representación política.

III. Protección de los *whistleblowers*

13. En los medios de comunicación de España se han reseñado con frecuencia las represalias que han sufrido quienes han denunciado casos de corrupción²⁰. Pese a la situación, actualmente España no cuenta con una legislación nacional que proteja a los *whistleblowers*. Existen algunos instrumentos como la *Ley 19/1994 de protección a testigos y peritos en causas criminales*²¹; la *Circular 1/2016, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015* de la Fiscalía General del Estado, en la que se menciona la necesidad de que las organizaciones cuenten con canales de denuncias²²; la *Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos*

¹⁶ Tribunal de Cuentas (2018, febrero 27). *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015*. Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/4b80fca6-2263-40f8-a9d2-fa82c4ddc174/11262.pdf>

¹⁷ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (2014). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

¹⁸ Transparency International España. *Report on the compliance by Spain with the United Nations SDGs: 30 recommendations to fight against corruption* (2018, junio). Disponible en: https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/07/informe_cumplim_ods_onu_spain-informe_completo_ing.pdf

¹⁹ Tribunal de Cuentas (2018, febrero 27). *Informe de fiscalización de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicios 2014 y 2015*. Disponible en: <https://www.tcu.es/repositorio/4b80fca6-2263-40f8-a9d2-fa82c4ddc174/11262.pdf>

²⁰ Villarino, A. (2018, julio 8). *El precio de denunciar la corrupción en España: acoso, depresión, despido y ruina*. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-08/corrupcion-denunciantes-acoso-despido-ruina_1588621/

²¹ *Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales* (1994). Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-28510>

²² Circular 1/2016, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015. Disponible en: <https://www.fiscal.es/documents/20142/44916/CIRCULAR+1-2016+-PERSONAS+JURÍDICAS.pdf/9d1ba36a-1372-d53f-ad98-a88a3f51b9b5?version=1.0>

contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes de la Comunidad de Castilla y León²³; y, entre otras, la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana²⁴. Sin embargo, no hay instrumentos legales en el ámbito nacional que ofrezcan una protección completa y adecuada a quienes informen sobre infracciones al Derecho. Recientemente, se han presentado proposiciones de Ley que no se han terminado de aprobar²⁵.

14. En abril de 2019 el Parlamento Europeo aprobó la *Directiva Europea relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión* en ámbitos entre los que se incluye el blanqueo de capitales y la contratación pública. Este instrumento garantiza la confidencialidad de los *whistleblowers* y ofrece la posibilidad de hacer denuncias internas o también ante organismos de la UE. Del mismo modo, se brinda protección si se decide ofrecer la información públicamente, en caso de que no se reciba la atención adecuada o que su vida esté en peligro. Se prohíben, además, las represalias. Los Estados tienen un plazo de dos años para trasponer esta normativa²⁶. Valoramos positivamente el lenguaje utilizado por la Directiva para referirse a los *whistleblowers*: hablar de “personas que informen sobre las infracciones” permite contextualizar mejor la problemática inherente a las denuncias y abre el escenario para tratar todos los temas relacionados con los denunciadores y las denuncias. Entre ellos, distinguir entre denunciante y arrepentido, y ofrecer protecciones laborales y servicios sociales a quienes denuncien hechos de corrupción y a sus familiares.
15. Más recientemente, en junio de 2019, los líderes mundiales que acudieron la Cumbre del G20 en Osaka, Japón, aprobaron los *Principios de alto nivel para la efectiva protección de los denunciadores*, un documento en el que se ofrecen algunos lineamientos para que los Estados protejan de una forma amplia a los informantes. Si bien tiene varios aspectos mejorables, es de destacar que, por primera vez, se mencionó la necesidad de incluir la perspectiva de género en el desarrollo de canales de denuncias²⁷.
16. Valoramos de forma positiva la aprobación de la Directiva Europea y la adopción de los Principios de alto nivel en la Cumbre del G20. Consideramos que la legislación nacional debe ofrecer una protección amplia, que incluya a todos los testigos de casos de corrupción, más allá del ámbito laboral, y que abarque el sector público y privado. De igual forma, se debe ofrecer protección contra todas las formas de retaliación, se debe garantizar la confidencialidad y el acceso a los canales de denuncias más adecuados, y mantener informados a los alertadores sobre el caso. También es importante considerar un amplio espectro de reparaciones para los denunciadores que han sufrido represalias, y estudiar la posibilidad de brindar asistencia legal y financiera. Otro

²³ Ley 2/2016, de 11 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2016-11673>

²⁴ Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2016/BOE-A-2016-12048-consolidado.pdf>

²⁵ Entre ellas, la Proposición de Ley Integral contra la Corrupción y Protección de los Denunciadores (http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLIST&BASE=IW12&FMT=INITXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&QUERY=%28122%2F000022*.NDOC.%29), y, más recientemente, la Proposición de Ley de Protección Integral de los Denunciadores de Corrupción (<https://www.elmundo.es/espana/2019/06/10/5cfe5387fc6c83694a8b45b3.html>)

²⁶ Parlamento Europeo (2019, abril 16). *Protección a los delatores: el Parlamento aprueba nuevas medidas europeas*. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20190410IPR37529/proteccion-de-los-delatores-el-parlamento-aprueba-nuevas-medidas-europeas>

²⁷ G20 High-Level Principles for the Effective Protection of Whistleblowers (2019). Disponible en: https://g20.org/pdf/documents/en/annex_07.pdf

aspecto que se debe incorporar es la perspectiva de género al momento de diseñar canales de denuncias²⁸.

17. Consideramos que se debe desarrollar una legislación armónica en relación con la protección a los *whistleblowers*. En aras de evitar la dispersión y de mantener la coherencia, se deben revisar los instrumentos ya existentes y hacer las reformas pertinentes. Podría estudiarse la posibilidad de incluir aspectos clave en la *Ley 19/1994 de protección a testigos y peritos en causas criminales*²⁹, y también la reforma del artículo 259 de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, para aumentar las sanciones a quienes incumplan el deber de denunciar.

Recomendaciones

I. Administración de justicia

- 1) Avanzar en un debate amplio sobre el artículo 324 de la *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, con la finalidad de generar consensos y determinar los plazos más adecuados para la instrucción de casos relacionados con la corrupción.
- 2) Aumentar el número de jueces por cada 100.000 habitantes y la plantilla de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, para así contribuir a la eficacia y calidad del sistema de justicia.
- 3) Desarrollar una amplia campaña de comunicación y sensibilización para que la ciudadanía se vincule de una forma más directa con los datos del *Repositorio de datos sobre procedimientos judiciales por corrupción* del Consejo General del Poder Judicial.
- 4) Avanzar en la publicación del Código Ético de la Carrera Fiscal y en el cumplimiento de otras recomendaciones realizadas a España por el Grupo de Estados contra la Corrupción.

II. Financiación de partidos políticos

- 5) Mejorar la implementación de las regulaciones de las aportaciones recibidas por las fundaciones y entidades vinculadas a partidos políticos.
- 6) Promover el cumplimiento de la Ley 19/2013 —entre otras cosas, a través del desarrollo de su reglamento— para garantizar la publicación de las cuentas generales de las formaciones políticas en sus sitios web, en formatos abiertos y reutilizables.
- 7) Avanzar en un debate amplio sobre el sistema de financiación de las formaciones políticas en España, con la finalidad de ofrecer soluciones a retos que quedan pendientes como la financiación de los partidos políticos nuevos.

III. Protección a los *whistleblowers*

- 8) Incluir las recomendaciones de la sociedad civil en la trasposición de la *Directiva Europea relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión*, aprobada en abril de 2019, para garantizar una adecuada y completa protección a los *whistleblowers*.

²⁸ Transparency International (2019). *Whistleblower protection*. Disponible en: https://www.transparency.org/files/content/feature/2019_G20_Whistleblowing_Transparency_International.pdf

²⁹ Ley Orgánica 19/1994 de protección a testigos y peritos en causas criminales. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-28510>

- 9) Incorporar la perspectiva de género en el diseño de canales de denuncias y en toda la política de protección a los *whistleblowers*.
- 10) Considerar los instrumentos legales ya existentes en España, a fin de diseñar una legislación coherente y armónica para proteger de forma amplia a los *whistleblowers*.

IV. Transversal

- 11) Desarrollar un plan holístico y transversal de prevención y reducción de la corrupción, en el que se tomen en consideración los estándares internacionales y en cuyo diseño participen las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las instituciones del sector público.