

**LA INFLUENCIA DE LAS RECOMENDACIONES ANTICORRUPCIÓN DEL GRECO EN LAS  
REFORMAS LEGISLATIVAS ANTICORRUPCIÓN: ¿ESPAÑA UN HIJO CUMPLIDOR?**

**THE INFLUENCE OF GRECO ANTI-CORRUPTION RECOMMENDATIONS ON THE  
ANTICORRUPTION LEGISLATIVE REFORMS: SPAIN A COMPLIANT SON?**

Patricia Carraro Rossetto

Doctora en ciencias jurídicas y sociales por la UMA

Investigadora «Margarita Salas» (Next- Generation EU) en la  
Humboldt Universität zu Berlin

**Palabras clave:** Corrupción política. Grupo de Estados contra la Corrupción. Procedimientos de evaluación.

**Key words:** Political corruption. Group of States against Corruption. Evaluation procedure.

## **I. Introducción**

A mediados de la década de 1990, la corrupción deja de concebirse como un fenómeno propio del capitalismo periférico y de los países postcomunistas, pasando a valorarse como un problema político global de primer orden debido a sus vínculos con la criminalidad organizada y económica transnacional. Como resultado, se intensificó en el ámbito internacional un discurso de «lucha contra la corrupción», no siendo de extrañar la prolífica actividad de diferentes organismos regionales e internacionales fundamentalmente dirigida a ofrecer soluciones concretas y eficaces para hacer frente a este fenómeno transfronterizo. Entre los organismos políticos supranacionales especialmente implicados en ofrecer una respuesta a la amenaza creciente que representa la corrupción, se encuentra el Consejo de Europa, cuyos convenios sobre la corrupción son jurídicamente vinculantes y están dotados de un sofisticado mecanismo de supervisión y monitoreo, el cual se lleva a cabo por el «Grupo de Estados contra la Corrupción».

El objetivo del GRECO es mejorar la capacidad de sus Estados miembros para «combatir» la corrupción a través de medidas de apoyo técnico y de supervisión del

proceso de adopción e implementación de los estándares anticorrupción adoptados por el Consejo de Europa.

Ante ese panorama, el objetivo de la presente comunicación es dar a conocer el grado de cumplimiento por España de las medidas y recomendaciones del GRECO relativas a la prevención y represión de la corrupción política, medias y recomendaciones éstas que se distribuyen a lo largo de las 5 rondas de evaluación llevadas a cabo hasta el momento.

Para cumplir con ese objetivo, he dividido mi presentación en dos partes. En la primera de ellas, mi intención es explicar muy rápidamente cómo funcionan las rondas de evaluación del GRECO para luego comprobar si España ha estado cumpliendo – al menos parcialmente - con las recomendaciones del GRECO en materia de corrupción política.

## **II. Sobre el proceso de evaluación de un Estado por parte del GRECO**

Las actividades de monitoreo emprendidas por GRECO se llevan a cabo mediante sucesivas y periódicas RONDAS DE EVALUACIÓN, las cuales abarcan un proceso dinámico de evaluación mutua y presión entre pares fundamentalmente destinado a evaluar la observancia y la implementación por los Estados miembros de los estándares anticorrupción adoptados por el Consejo de Europa, concretamente:

1. Los veinte principios rectores para la lucha contra la corrupción.
2. Convención penal sobre la corrupción.
3. Convención civil sobre la corrupción.
4. Cualquier otro instrumento jurídico internacional adoptado en cumplimiento del Programa de Acción contra la Corrupción del Consejo de Europa.

En resumidas cuentas, podemos decir que estas rondas de evaluación contienen las siguientes fases:

1. La elección de una temática en materia de corrupción: la 4ª ronda de evaluación, por ejemplo abordó el tema de la «prevención de la corrupción con respecto a los miembros del parlamento, jueces y fiscales».
2. El nombramiento de los expertos nacionales y del equipo de evaluación
3. La elaboración de un informe de evaluación:
  - ✓ que se lleva a cabo con base en cuestionarios y visitas *in situ* al Estado miembro sometido a la evaluación, en reuniones con agentes públicos y representantes de la sociedad civil, en informes de expertos y en debates entre pares en plenario

- ✓ y mediante el cual se efectúa un análisis de la situación existente y se recomienda la adopción de medidas potencialmente aptas para que los Estados miembros puedan afrontar el problema (riesgo) de corrupción anteriormente identificado y, con ello, mejorar el nivel de cumplimiento con las pautas anticorrupción bajo consideración.
  - ✓ Vale mencionar que el Estado bajo evaluación está llamado a implementar estas recomendaciones dentro de un período de tiempo que generalmente se fija en 18 meses.
4. La elaboración de un informe de situación: en el que el Estado miembro procede a informar de los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones.
  5. Sobre la base de ese informe de situación, el equipo de evaluación elabora un informe de resultados (o informe de cumplimiento): cuya finalidad es valorar el grado de cumplimiento e implementación de las recomendaciones. Según establece el reglamento interno del GRECO, la conclusión del informe de resultados podrá ser una de las siguientes
    - ✓ La recomendación ha sido implementada o atendida de manera satisfactoria.
    - ✓ La recomendación ha sido parcialmente implementada.
    - ✓ La recomendación no ha sido implementada en absoluto.
  6. En el caso de que existan recomendaciones no implementadas o parcialmente implementadas, el país bajo escrutinio tiene la oportunidad de presentar un nuevo informe de situación, con información adicional sobre las medidas tomadas para implementar la(s) recomendación(es) en cuestión.
  7. Con base en ese segundo informe de situación, los relatores elaboran un nuevo informe de resultados (o de cumplimiento), cuya conclusión podría ser:
    - ✓ La recomendación ha sido implementada o atendida de manera satisfactoria.
    - ✓ La recomendación sigue parcialmente implementada.
    - ✓ La recomendación sigue sin implementarse.
  8. Por lo general, la adopción del segundo informe de resultados encierra el procedimiento de cumplimiento a menos que el GRECO
    - ✓ Decida solicitar ulteriores informaciones al Estado bajo escrutinio, lo que puede dar lugar a nuevos informes de resultados.

- ✓ O considere «globalmente insatisfactorio» el grado de cumplimiento de las recomendaciones y decida aplicar el «procedimiento de sanción» de la regla 32 del reglamento interno, que se traduce en una suerte de medidas de presión internacional y de seguimiento especial respecto a la implementación de las recomendaciones recibidas por el GRECO.

### **III. Las recomendaciones del GRECO en materia especialmente de corrupción política el grado de cumplimiento e implementación por España**

Hasta ahora, el GRECO ha llevado a cabo 5 Rondas de evaluación, 4 de ellas ya finalizadas y 1 en curso.

¿Y qué podemos concluir sobre el grado de cumplimiento e implementación de las recomendaciones del GRECO por España:

Pues bien, la 1ª, la 2ª, y la primera parte de la 3ª Ronda de evaluación, han sido abordados temas como:

- Independencia, especialización y medios a disposición de los organismos nacionales dedicados a la prevención y lucha contra la corrupción
- Identificación, embargo y decomiso de los productos de la corrupción
- Responsabilidad de personas jurídicas
- Vinculación entre corrupción, blanqueo de capitales y criminalidad organizada
- Criminalización de conductas, más concretamente el cohecho activo pasivo, tanto en ámbito nacional e internacional, y el tráfico de influencias.

Respecto a estas rondas se puede decir que, al fin y al cabo, España ha implementado o abordado de forma satisfactoria la mayoría de las recomendaciones, concretamente 17 de un total de 25.

Y dentro de ese conjunto de recomendaciones yo considero las que han sido implementadas o abordadas satisfactoriamente

- De forma casi inmediata, es decir, antes del informe de cumplimiento
- Dentro del plazo de duración de la respectiva ronda de evaluación
- En algún momento posterior, aunque tardíamente

Y dentro de ese conjunto de recomendaciones implementadas o abordadas adecuadamente están:

- Las reformas operadas en el artículo 127 del código penal por las LO 1/2015 y 1/2019

- La introducción y reforma del sistema de responsabilidad penal de las personas por la LO 5/2010, y 1/2015
- Firma y ratificación de los convenios penal y civil sobre la corrupción del Consejo de Europa y del Protocolo adicional al convenio penal
- Y el incremento de las penas de algunas modalidades del delito de cohecho y del tráfico de influencias

¿Qué tipo de recomendación España no ha podido implementar de forma satisfactoria?

Creo que para la mayoría de nosotros no es ninguna sorpresa que el fallo de las autoridades españolas, por lo general, está asociado con la falta de estudios empíricos, de estadísticas, de datos acerca:

- de la extensión y tipología del fenómeno de la corrupción en España
- de los casos de corrupción detectados efectivamente detectados
- de la eficacia de los actuales sistemas sancionadores en materia de corrupción, bien el sistema penal, bien el sistema disciplinario
- de las personas jurídicas que hayan sido objeto de sanciones corporativas.
- de si las leyes de transparencia promulgadas, e definitiva, aseguran en la práctica que el ciudadano pueda acceder ciudadano a informaciones sobre la gestión pública, por ejemplo.

Cuanto a la segunda parte de la 3ª Ronda, así como la 4ª y 5ª Ronda de evaluación, la situación cambia por completo. Los temas abordados por tales rondas son:

- Tema II: Transparencia en la financiación de partidos políticos y campañas electorales
- Prevención de la corrupción con respecto a los miembros del parlamento, jueces y fiscales
- Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en los gobiernos centrales (funciones ejecutivas superiores) y organismos encargados de hacer cumplir la ley

La 5ª Ronda de evaluación, como he comentado, sigue todavía en curso. En efecto, hasta ahora tenemos los informes de evaluación, situación y cumplimiento, por lo que no voy a hacer consideraciones sobre el grado de cumplimiento e implementación de las recomendaciones por España. Lo único que se puede decir hasta el momento es que, según el GRECO, de las 10 recomendaciones, 4 han sido implementadas parcialmente y 6 no fueron implementadas en absoluto.

Y qué pasa con la segunda parte de la 3ª Ronda y la 4ª Ronda de evaluación:

Pues bien, considerando las subdivisiones de algunas de las recomendaciones, podemos considerar que ambas rondas de evaluación cuentan con 12 recomendaciones distintas, 7 sobre financiación política y 5 sobre prevención de la corrupción de parlamentarios.

Sobre tales recomendaciones, actualmente puede considerarse que:

4 han sido implementadas o abordadas de forma satisfactoria, siendo ellas

- El incremento de los recursos financieros y de personal dedicados al Tribunal de Cuentas, equipándolo mejor para realizar de manera efectiva sus tareas de control y ejecución en relación con el financiamiento político.
- La aprobación del Código de conducta de las Cortes Generales, de 01.10.2020.
- La existencia de un asesoramiento confidencial que brinda a los parlamentarios orientación y asesoramiento sobre cuestiones éticas y posibles conflictos de intereses, así como actividades de capacitación específicas.

Las 8 recomendaciones restantes han sido consideradas parcialmente implementadas,

- Falta de publicidad de las condiciones de los préstamos bancarios a los PP)
- Falta de transparencia respecto a los ingresos y gastos de los partidos al nivel local y de las entidades relacionadas
- Transparencia de los informes financieros
- Medidas para mejorar el sistema de auditoría interna de los partidos políticos
- Mejoras realizadas para reforzar el régimen sancionador por infracciones a las normas de campaña de la ley de financiación política
- Regulación del lobby, parcialmente implementada dada la existencia de un anteproyecto de ley que hasta ahora no ha sido aprobado, disposiciones en el código de conducta de las Cortes Generales
- Declaración patrimonial y de intereses económicos de los parlamentares y familiares

#### **BIBLIOGRAFÍA:**

GRECO. *Rules of procedure* (2011) 20E. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806cd443>. Acceso el 31 de mayo de 2023.

GRECO. *First evaluation round evaluation report on Spain* (Eval I Rep (2001) 1E Final). Adopted by the GRECO at its 5th Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 June 2001).

GRECO. *First evaluation round compliance report on Spain* (RC-I (2003) 7E). Adopted by GRECO at its 15th Plenary Meeting (Strasbourg, 13-17 October 2003)

GRECO. *First evaluation. Addendum to the compliance report on Spain* (RC-I (2003) 7E

Addendum). Adopted by GRECO at its 24th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 June - 1 July 2005)

GRECO. *Second evaluation round. Evaluation report on Spain* (Eval II Rep (2004) 7E). Adopted by GRECO at its 23rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-20 May 2005).

GRECO. *Second evaluation round. compliance report on Spain* (RC-II (2007) 10E). Adopted by GRECO at its 34th Plenary Meeting (Strasbourg, 16-19 October 2007).

GRECO. *Second evaluation round. Addendum to the compliance report on Spain* (RC-II (2007) 10E). Adopted by GRECO at its 44th Plenary Meeting (Strasbourg, 6-8 October 2009).

GRECO. *Theme I. Third evaluation round. Evaluation report on Spain* (Eval III Rep (2008) 3E). Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2). Adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009).

GRECO. *Theme II. Third evaluation round. Evaluation report on Spain* (Eval III Rep (2008) 3E). Transparency of party funding. Adopted by GRECO at its 42nd Plenary Meeting (Strasbourg, 11-15 May 2009)

GRECO. *Third evaluation round. Compliance report on Spain* (RC-III (2011) 5E). “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of Party Funding”. Adopted by GRECO at its 50th Plenary Meeting (Strasbourg, 28 March – 1 April 2011).

GRECO. *Third evaluation round. Second compliance report on Spain* (RC-III (2013) 20E). “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of party funding” Adopted by GRECO at its 60th Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2013).

GRECO. *Third evaluation round. Addendum to the second compliance report on Spain* (RC-III (2014) 7E). “Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)” and “Transparency of Party Funding”. Adopted by GRECO at its 65th Plenary Meeting (Strasbourg, 6-10 October 2014).

GRECO. *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation report on Spain* (Eval IV Rep (2013) 5E). Adopted by GRECO at its 62nd Plenary Meeting (Strasbourg, 2-6 December 2013).

GRECO. *Fourth evaluation round Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report on Spain* (RC4(2016)1). Adopted by GRECO at its 72nd Plenary Meeting (Strasbourg, 27 June-1 July 2016).

GRECO. *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim compliance report on Spain* (RC4(2017)18.). Adopted by GRECO at its 78th Plenary Meeting (Strasbourg, 4-8 December 2017)

GRECO. *Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Second interim compliance report on Spain* (RC4(2019)12). Adopted by GRECO at its 83rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2019).

GRECO. *Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation report on Spain* (Eval5 Rep (2018)5). Adopted by GRECO at its 83rd Plenary Meeting (Strasbourg, 17-21 June 2019).

GRECO. *Fifth evaluation round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Compliance report on Spain* (RC5(2021)8). Adopted by GRECO at its 88th Plenary Meeting (Strasbourg, 20-22 September 2021).