

Bruselas, 5.7.2023
SWD(2023) 809 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2023
Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España**

que acompaña al documento

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL COMITÉ DE LAS
REGIONES**

Informe sobre la situación del Estado de Derecho en 2023

Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea

{COM(2023) 800 final} - {SWD(2023) 801 final} - {SWD(2023) 802 final} -
{SWD(2023) 803 final} - {SWD(2023) 804 final} - {SWD(2023) 805 final} -
{SWD(2023) 806 final} - {SWD(2023) 807 final} - {SWD(2023) 808 final} -
{SWD(2023) 810 final} - {SWD(2023) 811 final} - {SWD(2023) 812 final} -
{SWD(2023) 813 final} - {SWD(2023) 814 final} - {SWD(2023) 815 final} -
{SWD(2023) 816 final} - {SWD(2023) 817 final} - {SWD(2023) 818 final} -
{SWD(2023) 819 final} - {SWD(2023) 820 final} - {SWD(2023) 821 final} -
{SWD(2023) 822 final} - {SWD(2023) 823 final} - {SWD(2023) 824 final} -
{SWD(2023) 825 final} - {SWD(2023) 826 final} - {SWD(2023) 827 final}

RESUMEN

El sistema judicial español sigue experimentando avances importantes. La situación del Consejo General del Poder Judicial suscita serias preocupaciones, ya que, en primer lugar, no ha sido renovado a pesar de la urgencia y, en segundo lugar, no se han tomado medidas para adaptar el procedimiento de nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados. La falta de renovación está repercutiendo en el trabajo del Tribunal Supremo y del sistema judicial en su conjunto, lo que suscita preocupación en relación con el número de asuntos resueltos por el Tribunal Supremo y la duración de los procesos judiciales de su competencia. No se han tomado medidas para seguir reforzando el estatuto del fiscal general del Estado. Se creó la Comisión de Ética Fiscal. El Consejo General del Poder Judicial nombró a dos miembros del Tribunal Constitucional con cierto retraso. El régimen de incompatibilidades de los jueces y magistrados con otras profesiones, como los cargos políticos, sigue suscitando preocupación. Se adoptaron medidas para seguir mejorando la calidad de la justicia, en particular medidas respecto de la asistencia jurídica gratuita y la digitalización y el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa. El número de jueces y magistrados aumentó y se están tomando medidas para cubrir las necesidades de recursos del sistema judicial. En general, ha mejorado la eficiencia de la justicia y se están preparando leyes destinadas a seguir mejorándola.

Están en curso una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para hacer frente a la duración de la investigación y el enjuiciamiento de delitos, así como un anteproyecto de ley sobre los grupos de interés. La reforma de los delitos relacionados con la corrupción introdujo el delito de enriquecimiento ilícito y modificó el delito de malversación y redujo sus penas en algunos casos, lo que fue criticado por las partes interesadas. El Gobierno recibió el mandato de adoptar una estrategia anticorrupción, que deberá estar terminada en el verano de 2024. Ha mejorado la eficiencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Las normas sobre conflictos de intereses de los altos cargos de la Administración no se aplican suficientemente. El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado, que pretende mejorar la integridad del sector público, ha sido aprobado y los sistemas de incompatibilidades de la Policía Nacional y la Guardia Civil siguen en proceso de revisión. A pesar de una petición formal del Tribunal de Cuentas, la Ley Orgánica sobre financiación de los partidos políticos se mantiene sin cambios. Las Cortes aprobaron la Ley destinada a transponer la Directiva sobre la protección de denunciantes.

Se han asignado recursos adicionales a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, nombrada autoridad reguladora de los medios de comunicación. Tras la aprobación de la ley audiovisual en 2022, el Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual tiene que incluir todavía a los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos y a los prestadores de servicios de especial relevancia. El Gobierno ha trabajado en un proyecto de ley sobre el acceso a la información clasificada que aún no se ha presentado a las Cortes. No se han producido novedades en relación con el marco jurídico de la publicidad institucional y se sigue pidiendo una mayor transparencia respecto a su distribución. Los periodistas siguen enfrentándose a ciertas dificultades en el ejercicio de su actividad profesional.

Se ha expresado cierta inquietud en relación con determinadas prácticas procedimentales en las Cortes. El Gobierno siguió aplicando iniciativas para aumentar la participación pública en la elaboración de políticas, y las Cortes aprobaron una Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Las Cortes aprobaron una nueva ley por la que se crea un

organismo para la igualdad. El nombramiento de los miembros de determinadas autoridades independientes sigue sufriendo retrasos. El Tribunal Constitucional publicó un plan de acción para agilizar la tramitación y la resolución de los recursos de amparo. Las negociaciones en las Cortes sobre una reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, destinada a dar respuesta a las preocupaciones de la sociedad civil, no llegaron a buen puerto.

RECOMENDACIONES

En general, en relación con las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, España:

- no ha seguido avanzando en el reforzamiento del estatuto del fiscal general del Estado, en particular en lo que respecta a la disociar en el tiempo el mandato de este con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal;
- no ha realizado ningún avance en cuanto a la renovación del Consejo General del Poder Judicial con carácter prioritario y a, inmediatamente después de la renovación, dar inicio a un proceso para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas;
- ha realizado progresos significativos en proseguir los esfuerzos para presentar un proyecto de ley sobre la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés;
- no ha realizado ningún avance en relación con la duración de las investigaciones y los enjuiciamientos para aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel;
- ha aplicado plenamente la recomendación de garantizar suficientes recursos para que la autoridad nacional reguladora de los medios audiovisuales refuerce su eficacia, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia de los reguladores de los medios de comunicación, especialmente en lo que se refiere a que cuenten con recursos adecuados a sus funciones;
- ha realizado algún progreso en la continuación de los trabajos para mejorar el acceso a la información, en particular mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales.

Sobre esta base, considerando otros sucesos que han ocurrido en el período de referencia y recordando los compromisos contraídos en el marco del Plan nacional de recuperación y resiliencia en relación con determinados aspectos del sistema judicial, se recomienda a España:

- reforzar el estatuto del Fiscal General, en particular en lo que respecta a la disociación temporal de los mandatos del fiscal general del Estado y del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre independencia y autonomía del Ministerio Fiscal;
- proceder a la renovación del Consejo General del Poder Judicial con carácter prioritario e, inmediatamente después de la renovación, dar inicio a un proceso para adaptar el nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas relativas a los consejos del poder judicial;
- proceder a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés;
- intensificar los esfuerzos para solucionar los escollos relativos a la duración de las investigaciones y enjuiciamientos con el fin de aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel, en particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal;
- robustecer las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses;

- avanzar en la mejora del acceso a la información, en particular mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales, teniendo en cuenta las normas europeas sobre el acceso a los documentos oficiales.

I. SISTEMA JUDICIAL

El sistema judicial español está compuesto por órganos jurisdiccionales de competencia genérica¹ y especializados² y se estructura en consonancia con la organización territorial del Estado. El Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes del Derecho. El Consejo General del Poder Judicial, establecido por la Constitución Española, es el órgano de autogobierno del poder judicial y garantiza la independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces y magistrados³. No forma parte, en sí mismo, del sistema judicial. Ejerce una función disciplinaria y es competente para nombrar, trasladar y ascender a los jueces y magistrados, así como responsable de su formación y designación. La Constitución⁴ y una Ley Orgánica⁵ regulan el Tribunal Constitucional, que no forma parte del poder judicial. El Ministerio Fiscal está integrado en el poder judicial y dispone de autonomía funcional; su misión es promover la justicia en defensa de la ley, los derechos de los ciudadanos y el interés general. El fiscal general del Estado es nombrado por el jefe del Estado, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial⁶. España participa en la Fiscalía Europea. La abogada general del Estado es una alta funcionaria del Ministerio de Justicia encargada de dirigir el Servicio Jurídico del Estado. Los colegios de abogados son corporaciones de Derecho público que agrupan a estos profesionales, actúan con independencia respecto de la Administración Pública, no dependen de los presupuestos públicos y su patrimonio no es público. Tienen competencias para la organización de la profesión y la deontología profesional, y aprueban su propio código deontológico.

Independencia

La valoración de la independencia judicial en España sigue siendo baja entre la ciudadanía y es actualmente baja entre las empresas. En total, el 34 % de la ciudadanía y el 34 % de las empresas perciben que el nivel de independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces es «bastante bueno o muy bueno» en 2023⁷. De los datos del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023 no se desprende una tendencia clara en la evolución del nivel percibido de independencia desde 2016. La valoración de la independencia judicial entre el público en general ha disminuido en comparación con 2022 (38 %), pero es superior a la de 2016 (30 %). Del mismo modo, la valoración de la independencia judicial entre las empresas ha disminuido en comparación con 2022 (41 %), pero es ligeramente superior a la de 2016 (33 %).

La situación del Consejo General del Poder Judicial suscita serias preocupaciones, ya que, en primer lugar, no hubo avances en su renovación a pesar de la urgencia y, en segundo lugar, no se han tomado medidas para adaptar el procedimiento de

¹ Pertenecientes a los órdenes civil, penal, contencioso-administrativo y social. En total, hay 2 298 juzgados de primera instancia de competencia genérica.

² Juzgados de lo mercantil, juzgados y tribunales de marca comunitaria, juzgados de vigilancia penitenciaria, juzgados de menores, juzgados de violencia sobre la mujer y otros órganos jurisdiccionales especializados que pueden crearse por resolución del Consejo General del Poder Judicial. En total, hay 1 588 juzgados de primera instancia especializados.

³ El artículo 117 de la Constitución Española consagra la independencia de los jueces y magistrados.

⁴ Artículo 159 de la Constitución Española.

⁵ Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.

⁶ Artículo 124, apartado 4, de la Constitución Española.

⁷ Gráficos 49 y 51 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023. El nivel de percepción de la independencia judicial se clasifica de la siguiente manera: muy bajo (menos del 30 % de los encuestados perciben la independencia judicial como «bastante buena» o «muy buena»), bajo (entre el 30 % y el 39 %), medio (entre el 40 % y el 59 %), alto (entre el 60 % y el 75 %) y muy alto (por encima del 75 %).

nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia. El Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 recomendaba a España que «proceda a la renovación del Consejo General del Poder Judicial con carácter prioritario y que emprenda, inmediatamente después de la renovación, una reforma del proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia»⁸. El Consejo General del Poder Judicial lleva en funciones desde diciembre de 2018, aumentando las preocupaciones mencionadas en anteriores Informes sobre el Estado de Derecho⁹. En su informe sobre España de diciembre de 2022, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) consideró que el bloqueo de la renovación era motivo de gran preocupación¹⁰. El 10 de octubre de 2022, el presidente del Consejo General del Poder Judicial (que también ocupaba el cargo de presidente del Tribunal Supremo) dimitió¹¹, alegando que la ausencia de renovación estaba debilitando y erosionando el Estado de Derecho en España, y provocando un claro deterioro de la situación del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial¹². Tras su dimisión, los dos mayores partidos políticos en las Cortes reiniciaron sus negociaciones para nombrar a los nuevos vocales del Consejo¹³, interrumpiéndose el 27 de octubre de 2022¹⁴ sin que haya habido ningún avance desde entonces¹⁵. Según la ley¹⁶, los presidentes del Congreso y del Senado deben adoptar las

⁸ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.

⁹ Informes sobre el Estado de Derecho en 2020, 2021 y 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 3 a 5, pp. 2 a 4 y pp. 2 a 3, respectivamente.

¹⁰ GRECO, Cuarta ronda de evaluación: adenda al Segundo informe de cumplimiento, diciembre de 2022, apartado 16.

¹¹ En marzo de 2023, otro vocal del Consejo dimitió, lo que dio lugar a que el Consejo contara con 17 vocales de los 21 establecidos por la Constitución.

¹² Discurso del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en relación con su dimisión, 9 de octubre de 2022.

¹³ De acuerdo con el artículo 122, apartado 3, de la Constitución Española, el Consejo está integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por veinte miembros: doce entre jueces y magistrados y ocho entre abogados y otros juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión. Las Cortes son responsables de la elección de todos sus vocales por mayoría cualificada de tres quintos. La Constitución exige que los ocho abogados y otros juristas sean elegidos por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras (cuatro a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado), pero no especifica cómo debe nombrarse a los vocales que representan a los jueces y magistrados.

¹⁴ Ese mismo día, el principal partido de la oposición decidió suspender las negociaciones. Véase Partido Popular (2022), comunicado de prensa de 27 de octubre de 2022.

¹⁵ A este respecto, la Comisión de Venecia ha destacado la importancia de establecer votaciones por mayoría cualificada, pero advierte sobre el riesgo de que se produzcan situaciones de estancamiento y recomienda que se diseñen mecanismos eficaces y sólidos para evitarlas. Comisión de Venecia, 2010, *Report on the Role of the Opposition in a democratic Parliament* [Informe sobre el papel de la oposición en un parlamento democrático], CDL-AD(2010)025, y Comisión de Venecia, 2019, *Report on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist* [Informe sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: una lista de verificación], CDL-AD(2019)015. En particular, la Comisión de Venecia ha señalado que el «poder de bloqueo» de la oposición no es absoluto y que la regla de la mayoría cualificada en las cuestiones de nombramiento no debería impedir por mucho tiempo que se nombren los miembros de un órgano colegiado, dado que, sin ellos, el Estado no puede funcionar de manera adecuada. Aunque cada Estado tiene que diseñar su propio sistema, en su Dictamen relativo a Montenegro sobre la Proposición de Ley para reformar la Ley del Poder Judicial [CDL-AD(2018)015-f], la Comisión de Venecia ha señalado como posible solución el nombramiento parcial de miembros del Consejo del Poder Judicial que ya cuenten con el apoyo de una mayoría cualificada, como los miembros legos.

¹⁶ Artículo 568 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial. Los presidentes del Congreso y del Senado deben adoptar las medidas necesarias para que la renovación del Consejo [General del Poder Judicial] se produzca en plazo. En el contexto más amplio de las consecuencias de la no renovación prolongada del Consejo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de 22 de junio de 2023 (Lorenzo Bragado y

medidas necesarias para que la renovación del Consejo se produzca en plazo. Las partes interesadas han criticado el hecho de que ambos presidentes aún no hayan tomado ninguna medida¹⁷. En este contexto, las partes interesadas han reiterado sus llamamientos¹⁸ para que se modifique el sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial¹⁹ en consonancia con las normas europeas²⁰. En su informe sobre España de diciembre de 2022, el GRECO se refirió a las normas europeas sobre los consejos del poder judicial²¹. La proposición de ley presentada por un grupo parlamentario sobre la reforma del sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial²², en la que se proponía que sus vocales jueces y magistrados fueran elegidos directamente por sus homólogos, no obtuvo en las Cortes el apoyo suficiente para iniciar la andadura legislativa. Dado que el Consejo General del Poder Judicial sigue ejerciendo en funciones y que no se ha puesto en marcha un proceso para adaptar el nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, no se ha avanzado en la aplicación de la recomendación formulada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

La falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial está afectando negativamente a la labor del Tribunal Supremo y del sistema judicial en su conjunto. Como se indica en anteriores informes sobre el Estado de Derecho²³, tras la reforma de marzo de 2021 por la que se introdujo el régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder

otros / España, 53193/21 y otros 5), declaró que se había producido una violación del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos en la forma en que el Tribunal Constitucional desestimó por «extemporáneo» el recurso de amparo interpuesto por los jueces demandantes en el que se quejaban del incumplimiento por parte de las Cortes del procedimiento de renovación de la composición del Consejo.

¹⁷ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 13; aportación de Jueces y Jueces para la Democracia al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 14; aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 9; aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 9; información recibida de la Fundación «Hay Derecho» en el contexto de la visita a España.

Sin embargo, otras partes interesadas han subrayado que, a menos que exista una mayoría de tres quintos, iniciar un procedimiento de votación no tendría sentido, ya que los partidos políticos que podrían alcanzar esta mayoría ya han fijado sus posiciones sobre la negociación. Información facilitada por el Gobierno en el contexto de la visita a España.

¹⁸ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 11 a 13; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 6; aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 16; aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 9 a 10; aportación del Colegio de Abogados de Madrid al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 15.

¹⁹ Véase la nota a pie de página n.º 10.

²⁰ Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, apartados 26 y 27.

²¹ GRECO, Cuarta ronda de evaluación: adenda al Segundo informe de cumplimiento, diciembre de 2022, apartado 16. El GRECO hace referencia a las normas del Consejo de Europa relativas a la elección del cambio judicial en los consejos judiciales: cuando exista una composición mixta del consejo del poder judicial, para la selección de los miembros jueces, estos deben ser elegidos por sus pares (siguiendo métodos que garanticen la representación más amplia del poder judicial a todos los niveles) y las autoridades políticas, como el Parlamento o el Ejecutivo, no deben participar en ninguna fase del proceso de selección. Véase el Dictamen n.º 10 (2007) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad, apartados 27 y 31, así como el Dictamen n.º 24 (2021) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) sobre la Evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales, p. 4.

²² Proposición de Ley Orgánica relativa a la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, presentada el 30 de diciembre de 2022.

²³ Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 3 a 5, y p. 2 a 4, respectivamente.

Judicial en funciones²⁴, este ya no puede proceder a los nombramientos de altos cargos judiciales, especialmente los del Tribunal Supremo²⁵. Debido a la continua falta de renovación, más del 30 % de las plazas de magistrado del Tribunal Supremo exigidas por ley²⁶ están actualmente vacantes²⁷. Como se subraya en un informe del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo de enero de 2023, en el que solo se tiene en cuenta las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal (donde el número de vacantes es mayor), a resultas de ello el Tribunal está dictando 1 230 resoluciones menos al año²⁸. Esto también da lugar a una disminución del número de sentencias del Tribunal Supremo, lo que, habida cuenta de su función de garantizar la coherencia en la interpretación del Derecho nacional, repercute en la seguridad jurídica, ya que los órganos jurisdiccionales de primera instancia y otros órganos jurisdiccionales siguen sustanciando asuntos en los que sería de suma ayuda conocer el criterio del Tribunal Supremo²⁹. La situación ha sido descrita por el Tribunal Supremo como insostenible³⁰, ya que socava la eficiencia de la justicia y repercute negativamente en la duración de los procesos judiciales ante el Tribunal Supremo³¹. Además, existen también siete plazas vacantes de presidentes de Tribunales Superiores de Justicia (de un total de diecisiete), veinte plazas vacantes de presidentes de Audiencias Provinciales y una plaza vacante en la Audiencia Nacional. Por otra parte, se han notificado grandes retrasos por parte del Consejo en la preparación de los informes obligatorios³² sobre los anteproyectos de ley³³.

No se ha seguido avanzado en el refuerzo del estatuto del fiscal general del Estado. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 se recomendó a España que «refuerce el estatuto del fiscal general del Estado, especialmente en lo que respecta a disociar en el tiempo el mandato de este con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal»³⁴. En mayo de 2022, el Gobierno aprobó unas nuevas Reglas de organización y funcionamiento para el Ministerio Fiscal³⁵. El 5 de septiembre de 2022, las Cortes aprobaron una ley³⁶ que establecía que, seis meses desde su entrada en vigor³⁷, el Ministerio de Justicia regularía las comunicaciones entre la Fiscalía y el

²⁴ Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo.

²⁵ Dicha Ley impide que el Consejo en funciones nombre al presidente del Tribunal Supremo, a los presidentes de las Audiencias Provinciales y de los Tribunales Superiores de Justicia, al presidente de la Audiencia Nacional y a los presidentes de Sala y los magistrados del Tribunal Supremo.

²⁶ Ley 38/98, de 28 de diciembre de 1998. La Ley establece un total de 79 magistrados para todas las salas del Tribunal Supremo.

²⁷ Aportación del Tribunal Supremo al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 10; Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, 2023, Informe sobre el impacto que para la actividad de cada Sala del Tribunal Supremo provoca la imposibilidad legal de efectuar nombramientos discrecionales, p. 3.

²⁸ Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, 2023, Informe sobre el impacto que para la actividad de cada Sala del Tribunal Supremo provoca la imposibilidad legal de efectuar nombramientos discrecionales, p. 28.

²⁹ Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, 2023, Informe sobre el impacto que para la actividad de cada Sala del Tribunal Supremo provoca la imposibilidad legal de efectuar nombramientos discrecionales, pp. 20 y 22.

³⁰ Aportación del Tribunal Supremo al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 10.

³¹ Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, 2023, Informe sobre el impacto que para la actividad de cada Sala del Tribunal Supremo provoca la imposibilidad legal de efectuar nombramientos discrecionales, p. 2.

³² La ley establece los casos en los que los anteproyectos de ley y disposiciones generales deben someterse a informe del Consejo General del Poder Judicial, que está obligado a elaborar un informe no vinculante.

³³ Aportación de Juezas y Jueces para la Democracia al Informe sobre el Estado de Derecho de 2023, p. 24; información recibida del Ministerio de Justicia y del Ministerio Fiscal en el contexto de la visita a España.

³⁴ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.

³⁵ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 5.

³⁶ Ley 16/2022, de 5 de septiembre, disposición final decimoquinta.

³⁷ La Ley entró en vigor el 26 de septiembre de 2022.

Gobierno. Sin embargo, todavía no se ha informado de ningún avance en relación con dicha regulación. Tal como se menciona en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022³⁸, tal regulación podría responder a las preocupaciones planteadas anteriormente por la Comisión Europea³⁹ y por el GRECO⁴⁰. Además, no se ha adoptado ninguna medida para disociar en el tiempo el mandato del fiscal general del Estado y el del Gobierno, lo que también se ha planteado como motivo de preocupación por parte de las partes interesadas⁴¹. Se está debatiendo⁴² si la disociación de estos mandatos requeriría una reforma de la Constitución⁴³. En su informe de diciembre de 2022, el GRECO también señaló que no se habían tomado medidas para aumentar la autonomía presupuestaria, normativa y formativa del Ministerio Fiscal⁴⁴. Dado que en esta fase no se han tomado medidas para reforzar el estatuto del fiscal general del Estado, no se ha avanzado en la aplicación de la recomendación formulada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

Se ha creado la Comisión de Ética Fiscal. El 26 de septiembre de 2022, el Ministerio Fiscal creó la Comisión de Ética Fiscal⁴⁵. La finalidad de esta Comisión es aplicar el Código ético del Ministerio Fiscal mediante la elaboración de informes y dictámenes. No se ocupa de los procedimientos disciplinarios, ni de los procesos civiles ni de la responsabilidad penal de los fiscales. La Comisión de Ética Fiscal es independiente del fiscal general del Estado, pero el Ministerio Fiscal es responsable de asignar los recursos y medios necesarios para el funcionamiento eficaz de la Comisión. El Ministerio Fiscal aprobó las Reglas de organización y funcionamiento de la Comisión el 20 de noviembre de 2022⁴⁶. La Comisión de Ética Fiscal está compuesta por siete fiscales elegidos directamente por sus pares por un período de cuatro años⁴⁷.

El Consejo General del Poder Judicial nombró a dos miembros del Tribunal Constitucional con cierto retraso. En junio de 2022 finalizó el mandato de cuatro miembros del Tribunal Constitucional⁴⁸. Según la Constitución, el siguiente paso es el nombramiento de dos miembros por el Gobierno y de otros dos miembros por el Consejo General del Poder

³⁸ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 5.

³⁹ Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 4.

⁴⁰ Cuarta ronda de evaluación del GRECO (2014), Informe de evaluación, recomendación ix.

⁴¹ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 14; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 6; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 6; aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 5; aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 16; aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 11.

⁴² Información facilitada por el Gobierno, la Asociación de Fiscales y la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales en el contexto de la visita a España.

⁴³ El artículo 124, apartado 4, de la Constitución española establece que el Fiscal General será nombrado por el Gobierno, pero no establece la duración del mandato.

⁴⁴ GRECO, Cuarta ronda de evaluación: adenda al Segundo informe de cumplimiento, diciembre de 2022, apartados 29 y 30.

⁴⁵ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 7 y 8.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Una asociación de fiscales ha criticado el sistema de nombramiento de los miembros de la Comisión, ya que, a su parecer, no representa suficientemente el pluralismo dentro del Ministerio Fiscal. Unión Progresista de Fiscales, comunicado de prensa de 20 de diciembre de 2021, confirmado por la información facilitada por la Unión Progresista de Fiscales en el contexto de la visita a España.

⁴⁸ El Tribunal Constitucional está formado por doce miembros, cuatro nombrados por el Congreso, cuatro por el Senado, dos por el Gobierno y dos por el Consejo General del Poder Judicial.

Judicial⁴⁹. El Consejo en funciones no pudo nombrar a los dos miembros del Tribunal Constitucional, como consecuencia de la reforma de marzo de 2021 que introdujo el régimen jurídico aplicable cuando se encuentra en funciones⁵⁰. Las Cortes aprobaron en julio de 2022 una reforma que restituía al Consejo la facultad de nombrar a esos miembros⁵¹ y estableció un plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior. El Consejo General del Poder Judicial no nombró a los dos miembros dentro de dicho plazo. El 12 de diciembre de 2022, los grupos parlamentarios de los partidos de la coalición gubernamental propusieron dos enmiendas con el fin de modificar el sistema de nombramientos del Tribunal Constitucional⁵². El 14 de diciembre de 2022, un grupo parlamentario presentó ante el Tribunal Constitucional un recurso de amparo⁵³, alegando que tales enmiendas no guardaban conexión de homogeneidad con el tema de la ley principal que se estaba debatiendo y se habían tramitado mediante el procedimiento de urgencia, lo que socavaba las garantías de publicidad y debate del proceso legislativo. El 19 de diciembre de 2022, el Tribunal Constitucional dictó un auto sin precedentes por el que se suspendía de manera cautelar la votación de las enmiendas en el Senado⁵⁴. El 27 de diciembre de 2022, el Consejo General del Poder Judicial nombró a dos miembros del Tribunal Constitucional⁵⁵.

El Consejo General del Poder Judicial y otras partes interesadas expresaron su preocupación por las declaraciones públicas realizadas por políticos en relación con el poder judicial. En el transcurso de 2022 declaraciones públicas de políticos, incluidos miembros del Gobierno, continuaron criticando al poder judicial⁵⁶. Tras estas declaraciones públicas, el Consejo General del Poder Judicial⁵⁷ y las cuatro principales asociaciones de jueces y magistrados⁵⁸ publicaron comunicados de prensa en los que condenaban dichas

⁴⁹ Artículo 159 de la Constitución Española.

⁵⁰ Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo.

⁵¹ Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio. La reforma no modificó el régimen aplicable al ejercicio en funciones que impedía al Consejo proceder al nombramientos de otros altos cargos judiciales.

⁵² Número de expediente 122-000271, enmiendas 61 y 62. En particular, dichas enmiendas tenían por objeto reducir las mayorías necesarias en el seno del Consejo para nombrar a los magistrados que le corresponden del Tribunal Constitucional, reguladas en el artículo 599 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, en el sentido de que la mayoría exigida de tres quintos se sustituiría por mayoría simple en una segunda votación. Las enmiendas también eliminarían el mecanismo de verificación por parte del Tribunal Constitucional de la adecuación de los candidatos a los requisitos establecidos por ley y separarían el nombramiento de los miembros por el Consejo del nombramiento de los miembros por el Gobierno. Además, según las enmiendas, si los vocales del Consejo no procedieran a los nombramientos, incurrirían en responsabilidades penales. Según la información facilitada por el Gobierno en el contexto de la visita a España, estas enmiendas eran necesarias para garantizar la realización de los nombramientos.

⁵³ Recurso de amparo n.º 8263-2022.

El objeto de los recursos de amparo es la protección contra las vulneraciones de los derechos y libertades consagrados en la Constitución por cualquier acción u omisión de los poderes públicos del Estado, de las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional.

Además, también se formuló incidente de recusación de dos magistrados del Tribunal Constitucional debido a un posible conflicto de intereses. Dicho incidente fue inadmitido a trámite.

⁵⁴ Auto 177/2022, de 19 de diciembre. El auto se dictó con seis votos a favor y cinco en contra. El Tribunal Constitucional aún no ha dictado sentencia, aunque, según la información facilitada por el Gobierno y las Cortes en el contexto de la visita a España, dicha sentencia solo tendrá un efecto declarativo, ya que la Ley se ha aprobado entretanto sin las enmiendas impugnadas.

⁵⁵ Reales Decretos 1092/2022, 1093/2022, 1094/2022 y 1095/2022, de 30 de diciembre.

⁵⁶ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 6.

⁵⁷ Consejo General del Poder Judicial: (2023), comunicado de prensa de 16 de noviembre de 2022.

⁵⁸ Asociación Profesional de la Magistratura, comunicado de prensa de 17 de noviembre de 2022; Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria», comunicado de prensa de 17 de noviembre de 2022; Juezas y

declaraciones. En particular, las partes interesadas señalaron que dichas declaraciones críticas de los políticos no se refieren a resoluciones judiciales concretas, sino que se dirigen al poder judicial en su conjunto, lo que socava la confianza de los ciudadanos en el poder judicial⁵⁹. Como se refleja en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022⁶⁰, de acuerdo con las normas europeas, si bien los órganos jurisdiccionales no son inmunes a las críticas ni al escrutinio, el poder judicial debe gozar de confianza pública para desempeñar su labor con éxito, habida cuenta de su especial papel en la sociedad⁶¹. Esto es especialmente importante en relación con las declaraciones de los miembros de los poderes legislativo y ejecutivo, ya que todos los poderes del Estado deben fomentar y preservar la confianza de la ciudadanía en las instituciones constitucionales, incluido el poder judicial⁶².

El régimen de incompatibilidades de los jueces y magistrados ha seguido suscitando preocupación. Las partes interesadas han seguido expresando su preocupación por el régimen de incompatibilidades de jueces, magistrados y fiscales en España⁶³. En particular, han puesto de relieve la falta de «períodos de incompatibilidad» para los jueces, magistrados o fiscales que han sido miembros del poder ejecutivo o del legislativo, así como el hecho de que los jueces y magistrados siguen adquiriendo antigüedad en el servicio mientras ocupan cargos políticos. Durante las negociaciones sobre la renovación del Consejo celebradas en octubre de 2022 entre los dos principales partidos políticos de las Cortes, ambas partes convinieron en la necesidad de regular el régimen de incompatibilidades de jueces, magistrados y fiscales⁶⁴. Sin embargo, no se tomó ninguna otra medida tras la ruptura de las negociaciones.

Persiste la preocupación por la competencia del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad penal de los altos cargos. Como se indica en un Informe sobre el Estado de Derecho anterior, persisten las preocupaciones⁶⁵ en relación con los denominados «aforamientos» (en virtud de los cuales los miembros de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial no son juzgados por los órganos jurisdiccionales penales ordinarios cuando cometen delitos en el ejercicio de sus funciones oficiales ni como particulares⁶⁶). Las partes interesadas

Jueces para la Democracia, comunicado de prensa de 16 de noviembre de 2022; Foro Judicial Independiente, comunicado de prensa de 17 de noviembre de 2022. Véase también la aportación de otras partes interesadas y la aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 12.

⁵⁹ Información facilitada por asociaciones de jueces y magistrados, la Fundación «Hay Derecho» y la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial en el contexto de la visita a España.

⁶⁰ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 6.

⁶¹ Comisión de Venecia [CDL-AD(2013)038], Dictamen sobre la legislación italiana en materia de difamación, apartados 21 y 22.

⁶² Véase también CCJE, Dictamen n.º 18 (2015), sobre la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna, punto 54: «las valoraciones y las críticas de un poder del Estado hacia los demás poderes deben formularse en un clima de respeto mutuo».

⁶³ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 25; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 11; aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 25; aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 6. Véanse también los Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 5 y 6, y p. 4, respectivamente.

⁶⁴ Información facilitada por el Gobierno en el contexto de la visita a España.

⁶⁵ GRECO, Cuarta ronda de evaluación, informe de evaluación, apartado 3; GRECO, Quinta ronda de evaluación: Informe de evaluación, apartados 118-123. Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 4.

⁶⁶ De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, el Tribunal Supremo es el órgano que conoce de la instrucción y el enjuiciamiento de las causas contra los miembros del Gobierno, los

han seguido criticando estas normas⁶⁷. El acuerdo de coalición incluía el compromiso de reformar la Constitución para limitar estas situaciones⁶⁸. Aunque se han modificado varios estatutos de autonomía que contemplaban prerrogativas⁶⁹, hasta ahora no se ha tomado ninguna medida a nivel estatal para dar respuesta a estas preocupaciones.

Calidad

Se ha seguido reforzando una serie de aspectos del marco de la asistencia jurídica gratuita. España cuenta con un sistema judicial accesible que protege a las personas en riesgo de discriminación y a las víctimas de violencia de género. También se han adoptado medidas para una justicia adaptada a los niños. Además, según los datos del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023, España es uno de los países con mayor cobertura de asistencia jurídica gratuita en la UE⁷⁰. El 5 de septiembre de 2022 se aprobó una ley⁷¹ para seguir mejorando el marco de la asistencia jurídica gratuita. En particular, esa ley ha ampliado la asistencia jurídica a los procesos concursales en el marco del procedimiento especial para deudores que son personas naturales, tienen la consideración de microempresa y no disponen de recursos suficientes para litigar⁷². Además, los sindicatos también pueden beneficiarse ahora de la asistencia jurídica gratuita cuando ejerciten un interés colectivo en defensa de las personas trabajadoras y beneficiarias de la Seguridad Social⁷³.

El número total de jueces y magistrados ha aumentado y se están tomando medidas para cubrir las necesidades de recursos del sistema judicial. Como se indica en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022⁷⁴, el número de jueces y magistrados por habitante sigue siendo uno de los más bajos de la UE⁷⁵. El 15 de noviembre de 2022, el Gobierno aprobó la creación

Presidentes del Congreso y del Senado, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, los Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, los Presidentes de la Audiencia Nacional y de cualquiera de sus Salas y de los Tribunales Superiores de Justicia, los Magistrados de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, el Fiscal General del Estado, los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, el Presidente y los Consejeros del Tribunal de Cuentas, el Presidente y los Consejeros del Consejo de Estado y el Defensor del Pueblo.

⁶⁷ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 12; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 10; aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 12.

⁶⁸ Coalición progresista, diciembre de 2019, compromiso 2.11.7.

⁶⁹ Estatutos de Autonomía de Murcia, Cantabria, Baleares y Aragón. Ley Orgánica 1/2021, de 15 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; Ley Orgánica 2/2021, de 23 de marzo, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria, para la eliminación del aforamiento de los Diputados y Diputadas del Parlamento y del Presidente y Consejeros del Gobierno; Ley Orgánica 1/2022, de 8 de febrero, de reforma de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, para la supresión del aforamiento de los Diputados y las Diputadas del Parlamento de las Illes Balears y de los miembros del Gobierno de las Illes Balears; Ley Orgánica 15/2022, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

⁷⁰ Gráfico 24 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023. La cifra se refiere a un escenario específico relacionado con un asunto de consumo.

⁷¹ Ley 16/2022, de 5 de septiembre.

⁷² Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 8.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 7.

⁷⁵ Gráfico 35 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023. Conforme a la metodología de la CEPEJ, esta categoría se compone de los jueces y magistrados que ejercen a tiempo completo. No incluye a los *Rechtspfleger*, *court clerks* o letrados de la Administración de Justicia que existen en algunos Estados miembros, como España.

de 70 nuevas plazas de jueces y magistrados⁷⁶. Las vacantes siguen⁷⁷ siendo cubiertas por jueces sustitutos y magistrados suplentes⁷⁸. Las partes interesadas han destacado que en los próximos años se espera que un número significativo de jueces y magistrados se jubilen⁷⁹. Para hacer frente a las necesidades futuras, el Consejo General del Poder Judicial está preparando un plan estratégico para el período 2023-2033, que evaluará los recursos y las necesidades del sistema judicial y formulará recomendaciones sobre cómo proceder⁸⁰. Además, el Ministerio de Justicia firmó en mayo de 2023 un acuerdo con asociaciones judiciales y de fiscales sobre sus condiciones de trabajo⁸¹. También se firmó otro acuerdo con los sindicatos de los letrados de la Administración de Justicia⁸² y de los funcionarios de la Administración de Justicia, que han convocado una huelga en mayo de 2023 también en lo que respecta a sus condiciones de trabajo⁸³. Además, las asociaciones de jueces y magistrados⁸⁴ han señalado que, si bien las mujeres representan la mayoría del poder judicial⁸⁵, están infrarrepresentadas en los altos cargos judiciales⁸⁶.

Han continuado los trabajos para seguir mejorando la digitalización de la justicia. La digitalización de la justicia está muy avanzada y el uso de herramientas informáticas en el sistema judicial está muy extendido⁸⁷. El Ministerio de Justicia ha emprendido una serie de proyectos que mejoran la digitalización de la justicia, como los proyectos de automatización de la cancelación de los antecedentes penales o un clasificador digital de documentos que permite la tramitación de los documentos que forman parte un expediente⁸⁸. Las Cortes han proseguido los debates sobre la Ley de Medidas de Eficiencia Digital. La Ley proporcionaría un marco jurídico para la digitalización de la justicia, estableciendo un catálogo de servicios

⁷⁶ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 9.

⁷⁷ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 8.

⁷⁸ Artículo 200 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial. Aunque estos jueces sustitutos y magistrados suplentes, nombrados por el Consejo General del Poder Judicial a propuesta de los tribunales superiores de justicia de las Comunidades Autónomas, no están sujetos al mismo procedimiento de designación ni siguen el mismo programa de formación que los jueces y magistrados de carrera, pueden ejercer funciones judiciales en los órganos jurisdiccionales de las distintas demarcaciones judiciales.

⁷⁹ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17; información facilitada por el Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España.

⁸⁰ Información facilitada por el Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España.

⁸¹ Ministerio de Justicia, comunicado de prensa de 23 de mayo de 2023. El acuerdo se firmó después de que las asociaciones judiciales y de fiscales hicieran un llamamiento a una posible huelga; véase también la comunicación de todas las asociaciones judiciales y de fiscales de 3 de mayo de 2023.

⁸² Ministerio de Justicia, comunicado de prensa de 28 de marzo de 2023. El acuerdo se firmó tras una huelga del Sindicato de Letrados de la Administración de Justicia entre el 24 de enero de 2023 y el 28 de marzo de 2023.

⁸³ CSIF, comunicado de prensa de 22 de mayo de 2023.

⁸⁴ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 12; aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 8.

⁸⁵ El 52 % del total de jueces y magistrados son mujeres. Información extraída de la página web de la Asociación de Mujeres Juezas de España.

⁸⁶ Gráfico 36 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023. La proporción de magistradas del Tribunal Supremo es del 22 %. El 23 de mayo de 2023, el Gobierno presentó un proyecto de ley que establece que los órganos constitucionales como el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional deben contar con al menos el 40 % de mujeres entre sus miembros.

⁸⁷ Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023, gráficos 40-48.

⁸⁸ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 12. Otros proyectos en curso son cuadros de indicadores, estudios analíticos avanzados, la Oficina del Dato y portales de datos. El Ministerio de Justicia también se ha comprometido a llevar a cabo otras iniciativas en el ámbito judicial, como el escritorio virtual que permite la identificación digital de los participantes en una videoconferencia.

digitales que se prestarán a los ciudadanos y a los profesionales del Derecho en todas las Comunidades Autónomas de España⁸⁹. La Ley también promovería el uso de expedientes electrónicos, la tramitación electrónica de los procedimientos judiciales y el uso de soluciones digitales para sustanciar y seguir los procesos judiciales⁹⁰.

El Gobierno ha presentado el proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa. El 4 de abril de 2023 el Gobierno presentó el proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa, que recoge, en un único documento, los diferentes aspectos del derecho de defensa, actualmente dispersos en una serie de leyes especiales. El Consejo General de la Abogacía Española ha acogido con satisfacción este proyecto de ley, aunque ha señalado un posible margen de mejora, en particular en relación con el secreto profesional⁹¹.

Eficiencia

Han mejorado la mayoría de los indicadores de la eficiencia de la justicia, aunque la duración de los procesos judiciales en el Tribunal Supremo sigue suponiendo un problema. El plazo de tramitación de los asuntos civiles, mercantiles y contencioso-administrativos en primera instancia descendió de 349 días en 2020 a 265 días en 2021⁹². La tasa de resolución de los contenciosos civiles y mercantiles⁹³ aumentó y fue superior al 100 %, lo que significa que se resuelven más asuntos de los que se admiten a trámite, lo que constituye una evolución positiva. Sin embargo, el plazo de tramitación de los asuntos civiles y mercantiles en el Tribunal Supremo sigue siendo muy elevado (826 días en 2021)⁹⁴, lo que las partes interesadas han planteado como motivo de preocupación⁹⁵. En una resolución de 10 de octubre de 2022, el Tribunal Constitucional concluyó que un juzgado de lo Social había vulnerado el derecho de un ciudadano a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial debido a retrasos desproporcionados e injustificados de más de tres años antes de la celebración de la vista⁹⁶.

Las Cortes han proseguido los debates sobre varias leyes destinadas a mejorar la eficiencia del sistema judicial. Continuaron los debates en las Cortes sobre la Ley de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia y la Ley de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia. Ambos proyectos de ley tienen por objeto reducir la duración de los procesos en los cuatro órdenes jurisdiccionales, sin menoscabo de las garantías procesales de los ciudadanos. La aprobación de estos proyectos legislativos son hitos que figuran en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español⁹⁷.

⁸⁹ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 15.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Aportación del Consejo General de la Abogacía Española al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 12.

⁹² Gráfico 5 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023.

⁹³ Gráfico 11 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023.

⁹⁴ Gráfico 7 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023.

⁹⁵ Aportación del Tribunal Supremo al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 10; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 15. Véase también el apartado dedicado a la independencia.

⁹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 125/2022, de 10 de octubre.

⁹⁷ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021, componente 11, pp. 26 a 28.

II. MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En España, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada⁹⁸ es responsable de la investigación, detección y acusación respecto de los delitos de corrupción con la ayuda de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Todas las unidades adjuntas —de la Policía Nacional⁹⁹ y de la Guardia Civil¹⁰⁰— y las unidades de apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) contribuyen con el trabajo analítico¹⁰¹. Además, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) cuentan con Unidades de Policía Judicial, tanto a nivel central como territorial, altamente especializadas en delincuencia económica y corrupción. El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude¹⁰² hace un seguimiento de las medidas de lucha contra el fraude y lleva a cabo investigaciones a escala nacional, aunque varias Comunidades Autónomas disponen de sus propias oficinas de lucha contra el fraude en sus respectivos territorios¹⁰³. La Oficina de Conflictos de Intereses supervisa las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos y los cargos políticos¹⁰⁴. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno supervisa las normas de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, papel que en algunas Comunidades Autónomas y municipios desempeñan sus propios Consejos¹⁰⁵. El Tribunal de Cuentas se encarga de la auditoría de la actividad financiera y económica y de la contabilidad regular de los partidos políticos, así como de las contribuciones recibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos con representación en las Cortes Generales¹⁰⁶.

Los expertos y los directivos de empresas perciben que el nivel de corrupción en el sector público se mantiene relativamente bajo. En el Índice de Percepción de la Corrupción de 2022 de Transparencia Internacional, España obtuvo una puntuación de 60/100, de forma que ocupa

⁹⁸ Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción. Boletín Oficial del Estado, 25 de abril de 1995, n.º 98, p. 12102.

⁹⁹ Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

¹⁰⁰ Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

¹⁰¹ Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2020), Informe anual de 2019, p. 698 y aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho de 2023, pp. 18-19. Está listo para su adopción un nuevo instrumento jurídico destinado a formalizar la relación entre la IGAE y la Dirección General de Policía. El acuerdo, que se espera que se concluya en los próximos meses, es similar al acuerdo vigente, firmado con la Guardia Civil en 2020 para reforzar el intercambio de información, mejorar la cooperación y la colaboración en la organización de actividades de formación.

¹⁰² Se rige por la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

¹⁰³ Oficina Antifraude de Cataluña, regulada por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre de 2015, de la Comunidad Autónoma de Cataluña; Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, regulada por la Ley 11/2016, de 28 de noviembre de 2015, de la Comunitat Valenciana; Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares, regulada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre de 2016, de las Illes Balears; Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, regulada por su Reglamento Orgánico aprobado por acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Madrid el 23 de diciembre de 2016; Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas de la Ciudad de Barcelona (Dirección de Servicios de Análisis) y Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, creada por la Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo (la oficina es operativa desde 2022).

¹⁰⁴ Se trata de cargos nombrados por el Gobierno mediante real decreto, entre los que se incluyen los secretarios de Estado, los altos cargos de los ministerios, los embajadores y los consejeros de empresas públicas.

¹⁰⁵ Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, creada el 14 de diciembre de 2015; Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, creada mediante la Ley 2/2021, de 18 de junio.

¹⁰⁶ Ley 2/1982, de 2 de mayo de 1982. Cabe señalar que, si bien el Tribunal de Cuentas no es un organismo anticorrupción en sí mismo, su labor sigue siendo pertinente para los aspectos que se tratan en la sección del informe relativa al marco de lucha contra la corrupción.

el 14.º lugar en la Unión Europea y el 35.º en todo el mundo¹⁰⁷. Esta percepción se ha mantenido relativamente estable en los últimos cinco años¹⁰⁸. El Eurobarómetro especial sobre corrupción de 2023 muestra que el 89 % de los encuestados considera que la corrupción está extendida en su país (media de la UE del 70 %) y el 41 % cree que la corrupción afecta personalmente a su vida diaria (media de la UE del 24 %)¹⁰⁹. En cuanto a las empresas, el 89 % de estas considera que la corrupción está extendida (media de la UE del 65 %) y el 62 % considera que la corrupción supone un problema para la actividad empresarial (media de la UE del 35 %)¹¹⁰. Asimismo, el 28 % de los encuestados considera que el número de procesamientos es suficiente para disuadir de la práctica de la corrupción (media de la UE del 32 %)¹¹¹, mientras que el 15 % de las empresas cree que los particulares y las empresas enjuiciados por sobornar a un funcionario superior reciben la pena adecuada (media de la UE del 30 %)¹¹².

La reforma de los delitos relacionados con la corrupción introdujo el delito de enriquecimiento ilícito y modificó el delito de malversación y reduce sus penas en algunos casos, lo que fue criticado por las partes interesadas. La Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, reformó la regulación del delito de malversación e introdujo el delito de enriquecimiento ilícito¹¹³. El delito de enriquecimiento ilícito¹¹⁴ se introduce para los funcionarios públicos que no justifiquen un incremento patrimonial superior a 250 000 EUR durante el desempeño de su función o cargo y hasta cinco años después de haber cesado en ellos, cuando así lo solicite la Administración¹¹⁵. Según el Gobierno, el objetivo de la reforma

¹⁰⁷ Transparency International (2023), Índice de percepción de la corrupción de 2022. El nivel de percepción de la corrupción se clasifica de la siguiente manera: bajo (puntuaciones de percepción entre los expertos y los directivos de empresas de la corrupción en el sector público superiores a 79); relativamente bajo (entre 79 y 60 puntos), relativamente alto (entre 59 y 50 puntos) y alto (menos de 50 puntos).

¹⁰⁸ En 2018, la puntuación fue de 58, mientras que, en 2022, llegó a 60. Se considera que la puntuación aumenta o disminuye de manera significativa cuando varía más de cinco puntos; mejora/empeora (cambia entre 4 y 5 puntos); es relativamente estable (cambia entre 1 y 3 puntos) en los últimos cinco años.

¹⁰⁹ Edición Especial del Eurobarómetro n.º 534 (2023), sobre corrupción. Los datos del Eurobarómetro sobre la corrupción percibida y experimentada por los ciudadanos se actualizan cada año. El conjunto de datos anterior se encuentra en la Edición Especial del Eurobarómetro n.º 523 (2022), sobre corrupción.

¹¹⁰ Edición Flash del Eurobarómetro n.º 524 (2023), sobre actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE. Los datos del Eurobarómetro sobre las actitudes de las empresas frente a la corrupción se actualizan cada año. El conjunto de datos anterior se encuentra en la Edición Flash del Eurobarómetro n.º 507 (2022).

¹¹¹ Edición Especial del Eurobarómetro n.º 534 (2023), sobre corrupción.

¹¹² Edición Flash del Eurobarómetro n.º 524 (2023), sobre actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE.

¹¹³ El texto del Código Penal detalla tres niveles de malversación: la apropiación de fondos públicos por el autor o su consentimiento a la apropiación por terceros (artículo 432, que contiene diversas circunstancias agravantes); el uso temporal de bienes públicos sin *animus rem sibi habendi* [es decir, sin ánimo de apropiarse de dichos bienes] y con su posterior reintegro (artículo 432 *bis*); y el desvío presupuestario o gastos de difícil justificación (artículo 433). La apropiación de fondos públicos queda castigada como en la actualidad, mientras que los desvíos presupuestarios tendrán una pena más leve, pero en todo caso implicarán pena de prisión, salvo que no quede dañado o entorpecido el servicio al que estuviesen consignados los fondos desviados (artículo 433 *bis*). Por otra parte, se introducen modificaciones técnicas en el artículo 433 *ter*, que contiene una definición, a efectos penales, de patrimonio público, y en el artículo 434, que prevé una circunstancia atenuante, la reparación del perjuicio. Las restantes disposiciones del capítulo (artículos 435 y 435 *bis*) se mantienen sin cambios.

¹¹⁴ Para ser considerado responsable de enriquecimiento ilícito, no basta con poseer bienes o derechos cuyo origen no pueda explicarse por los ingresos declarados, sino que también debe existir una negativa a precisar el origen de dichos bienes o derechos, o una declaración falsa sobre su origen, en respuesta a una solicitud previa de los órganos administrativos o judiciales competentes; el artículo 438 *bis* del Código Penal establece las siguientes penas: prisión de seis meses a tres años, multa del tanto al triplo del beneficio obtenido e inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo por tiempo de dos a siete años.

¹¹⁵ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 31 y 32.

es volver al modelo existente antes de la reforma del Código Penal de 2015¹¹⁶. La sociedad civil criticó la reforma del delito malversación, en particular en lo que se refiere a la reducción de las penas asociadas y al catálogo de conductas consideradas pertinentes¹¹⁷. Además, se duda acerca de la introducción del requisito del «ánimo de lucro»¹¹⁸, cuya presencia o ausencia conllevaría la aplicación de un régimen sancionador diferente según si la autoridad o funcionario se apropia indebidamente del patrimonio público para sí mismo o para un tercero. A falta de dicho ánimo, las penas aplicables son menores en el nuevo régimen¹¹⁹.

Se ha consolidado el marco jurídico relativo a las investigaciones por cohecho internacional, mientras que la aplicación de las normas debe reforzarse aún más. El informe de la OCDE de 2022 acogió con satisfacción el aumento del número de investigaciones por cohecho internacional, la consolidación del delito de cohecho internacional y la aclaración de la responsabilidad penal de las empresas¹²⁰. Al mismo tiempo, señaló la falta de claridad respecto a la adecuada financiación de los organismos de garantía del cumplimiento como una posible deficiencia, recomendando que se tomaran las medidas necesarias para detectar el cohecho y aplicar de forma más proactiva la legislación al respecto¹²¹.

El Gobierno recibió el mandato de adoptar una estrategia nacional específica contra la corrupción. Tal como se menciona en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022¹²² y destacó el GRECO como prioridad¹²³, la intención del Gobierno era adoptar un plan nacional de lucha contra la corrupción. En febrero de 2023, el Gobierno recibió el mandato de adoptar una estrategia contra la corrupción, que deberá estar terminada en el verano de 2024¹²⁴. En la actualidad, aunque todavía no se ha desarrollado una estrategia global de lucha contra la corrupción para prevenir y combatir específicamente la corrupción, las prioridades de lucha

¹¹⁶ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 31.

¹¹⁷ Fundación Hay Derecho (2023), La reforma del delito de malversación de caudales públicos y el nuevo delito de enriquecimiento ilícito; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 20; aportación de la Asociación Impulso Ciudadano al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 18; aportación del Ilustre Colegio de la Abogacía al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 19. El artículo 2 del Código Penal establece el principio de la «ley penal más favorable» y dispone que se podrá aplicar excepcionalmente una ley penal a un hecho cometido antes de su entrada en vigor cuando dicha ley sea más favorable para el reo que la vigente en el momento de la comisión del delito.

¹¹⁸ Se entiende por ánimo de lucro la intención de obtener un beneficio o una ganancia. La disposición relativa al ánimo de lucro no estaba incluida en la normativa anterior.

¹¹⁹ Aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 18.

¹²⁰ Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Cohecho (2022): según afirma el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Cohecho, España debe mejorar sin demora el cumplimiento de la normativa sobre cohecho internacional.

¹²¹ Según Transparencia Internacional, en el período 2018-2021, España inició siete investigaciones, incoó cuatro asuntos y en ningún caso hubo sanciones. Transparencia Internacional (2022), Exportar Corrupción 2022: evaluación de la aplicación de la Convención de la OCDE para combatir el cohecho; Además, según la OCDE, en el período 2013-2022 se iniciaron 46 investigaciones sobre cohecho internacional. OCDE (2022), *Implementing the OECD anti-bribery convention in Spain* [Aplicación en España de la Convención de la OCDE para combatir el cohecho]: Informe de la fase 4 (pp. 97 a 102).

¹²² Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 10 y 11.

¹²³ Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 20. El GRECO acogió con satisfacción la intención de las autoridades de elaborar un plan coordinado de lucha contra la corrupción, que debería constituir una acción prioritaria.

¹²⁴ La disposición adicional quinta de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ordena al Gobierno que apruebe una «Estrategia contra la corrupción» en un plazo de dieciocho meses a partir de febrero de 2023. El mandato exige que la estrategia tenga un ámbito de aplicación más amplio y no se centre únicamente en la protección de los denunciantes. Aportación escrita del Gobierno tras la visita a España.

contra la corrupción están repartidas en múltiples planes y estrategias, como la Estrategia de Seguridad Nacional 2021, que establece que la corrupción es una amenaza tangible para la seguridad nacional¹²⁵, y la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023, que incluye expresamente los delitos relacionados con la corrupción¹²⁶. Uno de los objetivos específicos del Plan Estratégico de la Policía Nacional 2022-2025 es proteger el funcionamiento de las instituciones mediante la lucha contra la corrupción. Para ello, la Policía Nacional se compromete a aumentar la eficacia de las investigaciones sobre corrupción¹²⁷. Del mismo modo, el Plan Estratégico de la Guardia Civil 2021-2024 incluye como objetivo específico para la lucha contra la delincuencia organizada la persecución de las diferentes formas de corrupción que afectan a las instituciones públicas¹²⁸. Como se informó el año pasado¹²⁹, la elaboración de la Estrategia Nacional de Lucha contra el Fraude por parte del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, en estrecha cooperación con la Policía Nacional y la Guardia Civil, sigue en curso. La cooperación entre la Fiscalía Europea y la Guardia Civil es positiva y ya se están llevando a cabo investigaciones coordinadas por la Fiscalía Europea¹³⁰. En lo que respecta a la cooperación con la fiscalía, actualmente falta una disposición clara que indique la necesidad de denunciar a la Fiscalía Europea cualquier fraude relacionado con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia¹³¹.

Dado que aún no se ha aprobado la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no se ha avanzado en la cuestión de la duración de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos. El Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 recomendó a España que «tome medidas para hacer frente al problema de la duración de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos, para así aumentar la eficiencia de la sustanciación de los casos de corrupción de alto nivel»¹³². El número de procesos incoados por corrupción ascendió a 38 en 2022. Además, de todos los juicios por delitos de corrupción sustanciados en el transcurso de 2022, 45 dieron

¹²⁵ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 21.

¹²⁶ Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023.

¹²⁷ Este objetivo debe alcanzarse utilizando indicadores, como el porcentaje de investigaciones que han desembocado en un juicio sobre el total de investigaciones públicas de corrupción, y la valoración de los bienes incautados resultantes de la comisión de delitos relacionados con la corrupción, prestando especial atención a las transacciones comerciales internacionales. Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 31 y 32.

¹²⁸ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 31 y 32. Para aumentar la cooperación y comunicación con la Fiscalía Europea, se firmó con la Dirección General de la Guardia Civil una guía de procedimiento técnico para la Guardia Civil.

¹²⁹ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 11.

¹³⁰ Para aumentar la cooperación y comunicación con la Fiscalía Europea, se aprobó con la Dirección General de la Guardia Civil una guía de procedimiento técnico para la Guardia Civil (Guardia Civil, Fiscalía Europea: Procedimiento de investigación del fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión Europea). En noviembre de 2022, la Guardia Civil llevó a cabo dos actuaciones: una investigación sobre el fraude del IVA relacionado con la venta de vehículos de lujo y una investigación llevada a cabo a escala europea contra el fraude fiscal relacionado con la venta de productos electrónicos.

¹³¹ Contribución de la Fiscalía Europea al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023. El Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, sienta las bases para el funcionamiento de la Fiscalía Europea. El artículo 4 del Reglamento sobre la Fiscalía Europea establece que «[l]a Fiscalía Europea será responsable de investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión [...] así como de ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio contra sus autores y los cómplices de estos».

¹³² Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.

lugar a condenas o condenas parciales y 16 a absoluciones¹³³. La larga duración de la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción de alto nivel suscita preocupación¹³⁴. El personal de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada está compuesto por 29 fiscales (un fiscal jefe, un teniente fiscal y 27 fiscales); también cuenta con 25 fiscales delegados a nivel autonómico¹³⁵. Aunque no se dispone de datos desglosados por casos específicos de corrupción de alto nivel, el Gobierno reconoció que los casos de corrupción llevan más tiempo debido a su naturaleza sumamente compleja¹³⁶. Se organizaron sesiones de formación específicas sobre corrupción para mejorar la investigación de los delitos económicos y la corrupción. La falta de equipos especializados para llevar a cabo informes contables y análisis económicos contribuye a los retrasos en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos económicos complejos¹³⁷. El actual sistema procesal penal también es insuficiente para hacer frente a delitos complejos¹³⁸. Como se indica en anteriores informes sobre el Estado de Derecho¹³⁹, se estaba llevando a cabo una reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El anteproyecto de ley está a la espera de un dictamen obligatorio del Consejo General del Poder Judicial desde julio de 2021. Según el Gobierno¹⁴⁰ y las partes interesadas, esta reforma tendría un efecto positivo en la reducción de la duración de los procesos¹⁴¹. En vista de que hasta la fecha no se ha finalizado ninguna medida concreta, no se ha avanzado en la aplicación mencionada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

¹³³ Tal y como se informaba el año pasado (p. 12), el número de procesos incoados por corrupción ascendió a 53 en 2021. Además, de todos los juicios por delitos de corrupción sustanciados en el transcurso de 2021, 44 dieron lugar a condenas o condenas parciales y 21 a absoluciones. Información obtenida de la base de datos del Consejo General del Poder Judicial.

¹³⁴ Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 12 y p. 10, respectivamente.

¹³⁵ Aportación escrita recibida de la Fiscalía en el contexto de la visita a España. El Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 (p. 12) hacía referencia a 30 fiscales delegados a nivel autonómico.

¹³⁶ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17. En su aportación, se hace referencia a la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa, según la cual los tiempos de respuesta de la justicia penal en España son los estándar en primera instancia y son mejores que la media del Consejo de Europa en segunda instancia. Sin embargo, estos datos se refieren a los asuntos penales en su conjunto y no presentan de manera desglosada los datos sobre casos de corrupción de alto nivel, que no están disponibles.

¹³⁷ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 21. Además, en su informe de 2022, la Fiscalía Anticorrupción subrayó la necesidad de crear nuevas unidades de apoyo en varios ámbitos, en particular en materia de contabilidad y finanzas, ya que estos sectores han ido aumentando en relevancia.

¹³⁸ Información recibida de la Asociación de Fiscales y del Ministerio Fiscal en el contexto de la visita a España. El plazo máximo para las investigaciones penales es de doce meses, con la posibilidad de ampliarlo seis meses: la sociedad civil subraya que estas limitaciones suelen dar lugar a la desestimación de casos por falta de tiempo, especialmente en casos relacionados con corrupción que son complejos de investigar (aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 19).

¹³⁹ Informes sobre el Estado de Derecho en 2022, en 2021 y en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 7, p. 6, y p. 4, respectivamente.

¹⁴⁰ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 12. El Gobierno confía en que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal contribuya a resolver estas cuestiones. De hecho, una de las principales novedades de la reforma radica en las nuevas competencias de las figuras de fiscal instructor y juez de garantías, así como en la armonización de la reforma con otros proyectos en curso, como las normas sobre eficiencia procesal, con las que se pretende modernizar los procesos judiciales.

¹⁴¹ Información recibida del Ministerio Fiscal y de la Asociación de Fiscales en el contexto de la visita a España. El proyecto de reforma afecta a los procedimientos y regula también los instrumentos de investigación, como las pruebas periciales científicas y el tratamiento automatizado de datos. En su informe de 2021, el Consejo Fiscal acogió con satisfacción la iniciativa y señaló posibles problemas a la hora de responder a la necesidad

La eficiencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha mejorado tras la puesta en marcha de un nuevo sistema de gestión de documentos. Se introdujo un nuevo sistema de gestión de documentos en el sector público para mejorar la transparencia y el acceso a la información de todas las partes implicadas (incluidos los ciudadanos y las entidades autonómicas y locales de transparencia) y reducir los trámites¹⁴². El GRECO emitió una recomendación para garantizar que se otorguen «la independencia, la competencia y los recursos adecuados» para que el Consejo desempeñe eficazmente sus funciones de supervisión¹⁴³. El Consejo está moderadamente satisfecho con la actual dotación de personal¹⁴⁴. La autoridad del Consejo se expresa mediante la aprobación de resoluciones, pero no tiene competencias ni instrumentos para garantizar su aplicación¹⁴⁵. El Consejo publicará un informe a más tardar en junio de 2023 para evaluar la aplicación de su Plan Estratégico 2022-2025¹⁴⁶. Desde que las Cortes fueron disueltas en mayo de 2023, se ha interrumpido el proceso destinado a adoptar un nuevo Estatuto del Consejo que refleje sus nuevas tareas, así como su estructura renovada¹⁴⁷.

Aún no se han aprobado modificaciones para mejorar las normas sobre conflictos de intereses de los funcionarios, a pesar de los trabajos en curso desde 2021. Se están realizando esfuerzos para modificar la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas para ampliar el régimen de incompatibilidades y prevención de conflictos a los asesores y definir así el sistema de prevención de conflictos de intereses e incompatibilidades de los empleados públicos de todas las distintas Administraciones¹⁴⁸. En el marco del IV Plan de Gobierno Abierto¹⁴⁹, se publicó un borrador del Sistema de Integridad de la Administración General (véase más adelante)¹⁵⁰. No obstante, el Sistema de Integridad no está directamente relacionado con la reforma destinada a mejorar las normas sobre conflictos de intereses de los funcionarios¹⁵¹. El Plan también incluye un eje específico sobre el fortalecimiento de los valores éticos y los mecanismos de integridad de las instituciones públicas.

de acelerar los procesos y las investigaciones, debido también a que las disposiciones sobre la digitalización de los expedientes son demasiado limitadas [Consejo Fiscal (2021), aportación del Consejo Fiscal al anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Penal].

¹⁴² Aunque la puesta en funcionamiento del sistema se retrasó debido a dificultades técnicas, el sistema ya está operativo y se aprecian los beneficios, en particular en lo que se refiere al ahorro de tiempo y la comunicación. Actualmente se está formando al personal, y se necesitan unos meses para evaluar los resultados en el trabajo diario del Consejo. Información recibida del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el contexto de la visita a España. Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 12.

¹⁴³ Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, recomendación v, p. 8.

¹⁴⁴ Información recibida del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el contexto de la visita a España.

¹⁴⁵ Información recibida del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el contexto de la visita a España.

¹⁴⁶ Algunas de las actuaciones previstas inicialmente no se ejecutaron debido a que el refuerzo de personal no se completó hasta finales de 2022.

¹⁴⁷ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

¹⁴⁸ El proyecto de ley de modificación de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre de 1984, estaba previsto que se aprobase en el primer semestre de 2022. Los altos cargos y miembros del Gobierno están cubiertos en virtud de la Ley 3/2015, de 30 de marzo de 2015.

¹⁴⁹ IV Plan de Gobierno Abierto para España (2020-2024).

¹⁵⁰ En el marco del IV Plan de Gobierno Abierto (punto 5.3, p. 54), se retrasó el calendario previsto inicialmente para modificar el sistema de incompatibilidades de los funcionarios.

¹⁵¹ Una vez aprobadas las modificaciones de la Ley 53/1984, el Sistema de Integridad deberá adaptarse a la reforma. El Gobierno está trabajando en la reforma de la Ley 53/1984 sin un calendario claro para su finalización. Aportación escrita del Gobierno tras la visita a España.

Las normas sobre conflictos de intereses de los altos cargos de la Administración no se aplican suficientemente. Aunque tanto el GRECO como el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 hacían referencia a la necesidad de reforzar la independencia y la autonomía de la Oficina de Conflictos de Intereses¹⁵², las normas que rigen su independencia y autonomía permanecen inalteradas. La Oficina de Conflictos de Intereses, encargada de supervisar las normas sobre conflictos de intereses y el sistema de declaración de patrimonio de altos cargos y miembros del Gobierno, todavía no ha elaborado un manual de procedimientos para hacer frente mejor a las posibles infracciones¹⁵³. La Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales¹⁵⁴, que es un órgano administrativo independiente, ha subrayado la importancia de que los diputados y senadores cumplan con la obligación de publicar su agenda institucional, especialmente de las reuniones con representantes de grupos de interés¹⁵⁵. En su primer informe de octubre de 2022¹⁵⁶, la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes señaló que las declaraciones de conflictos de intereses no eran suficientemente detalladas y, además, que no se presentaron denuncias de incumplimiento¹⁵⁷. Además, en su informe, publicado en abril de 2023, la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes informó de que un número importante de diputados incumplió la obligación de publicar su agenda institucional a través del Portal de Transparencia del Congreso de los Diputados¹⁵⁸. La Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes también recomendó a los diputados y senadores que incluyeran las reuniones con grupos de interés cuando divulgasen sus agendas¹⁵⁹. La publicación de las declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración se realiza anualmente a través de un portal en línea específico: a continuación, los formularios se recogen en un único documento y se publican en el BOE¹⁶⁰. Como señaló el GRECO¹⁶¹, al comparar los requisitos de divulgación aplicables a los parlamentarios y a los altos cargos, los primeros siguen teniendo un mayor nivel de detalle en los formularios de divulgación¹⁶². Sin embargo, podría lograrse un nivel similar de requisitos mediante la aplicación del IV Plan de Gobierno Abierto¹⁶³.

El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado ha sido aprobado y los sistemas de incompatibilidades de la Policía Nacional y la Guardia Civil siguen en proceso de revisión. En julio de 2022, la Secretaría de Estado de Función Pública presentó el primer

¹⁵² Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 60. Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13.

¹⁵³ Tribunal de Cuentas (2021), «El Tribunal de Cuentas aprueba el Informe de fiscalización del cumplimiento de la normativa en materia de indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos y del régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del sector público estatal, ejercicio 2019».

¹⁵⁴ La Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales se creó en febrero de 2021.

¹⁵⁵ Según lo dispuesto en el artículo 6.2 del Código de Conducta de las Cortes Generales. Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales de España (2023). Informe anual de 2022 de la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales.

¹⁵⁶ Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales de España (2022). Informe anual de 2022 de la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales.

¹⁵⁷ Declaraciones de conformidad con el artículo 3.2 del Código de Conducta de las Cortes Generales.

¹⁵⁸ Oficina de Conflictos de Intereses (2023), Informe anual de 2022 de la Oficina de Conflictos de Intereses. La Oficina observó que muy pocos parlamentarios divulgan sus reuniones, en particular con grupos de interés.

¹⁵⁹ Oficina de Conflictos de Intereses (2023), Informe anual de 2022 de la Oficina de Conflictos de Intereses (p. 5).

¹⁶⁰ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13.

¹⁶¹ Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartados 51 a 54.

¹⁶² Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, p. 10.

¹⁶³ Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, p. 10.

borrador del Sistema de Integridad de la Administración General del Estado¹⁶⁴. La iniciativa comprende varias medidas¹⁶⁵ y tiene por objeto mejorar la integridad del sector público¹⁶⁶. Las dos primeras medidas del Sistema de Integridad son el Código de Buena Administración para funcionarios y el Código de Buen Gobierno, dirigido a miembros del Gobierno y altos cargos. Ambos códigos se complementan con una sección sobre conflictos de intereses, que incluye un apartado específico sobre regalos¹⁶⁷. La creación de buzones éticos institucionales¹⁶⁸ es otro elemento del paquete destinado a apoyar a los coordinadores y a las comisiones de integridad en el desempeño de sus tareas. El proyecto de documento se hizo público para consulta en enero de 2023¹⁶⁹ y fue aprobado el 7 de marzo de 2023 por la Comisión Coordinadora: está previsto que el documento se publique en breve en el Portal de Transparencia¹⁷⁰. Como se informó el año pasado¹⁷¹, el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la revisión del régimen de incompatibilidades en la Policía Nacional¹⁷² sigue tramitándose¹⁷³. También está en curso el proyecto de ley sobre la revisión del sistema de incompatibilidades de la Guardia Civil¹⁷⁴. Ambos proyectos tienen por objeto dar respuesta a las recomendaciones del GRECO¹⁷⁵.

Se han realizado avances significativos en el anteproyecto de ley sobre los grupos de interés. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 se recomendaba a España que

¹⁶⁴ El proyecto se presentó ante la Comisión coordinadora de las inspecciones generales de servicios. El Sistema de Integridad tiene por objeto establecer un enfoque global en consonancia con la Recomendación de la OCDE de 2017 sobre la integridad pública. El primer proyecto fue elaborado por un grupo de trabajo compuesto por 55 expertos, coordinado por la Dirección General de Gobernanza Pública. La iniciativa se dirige expresamente a la Administración General del Estado, al tiempo que se invita a las entidades públicas a adherirse mediante acuerdos. Los participantes en el grupo de trabajo procedían de diferentes servicios, a saber, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, la Oficina de Conflictos de Intereses, la Dirección General de Función Pública, la Secretaría de Estado de Función Pública, la Abogacía General del Estado, la Inspección General del Ministerio de Hacienda y el Servicio de Auditoría de la Agencia Tributaria.

¹⁶⁵ Estas medidas incluyen un Código de Buena Administración y un Código de Buen Gobierno, planes para desarrollar un sistema de gestión de riesgos y protección de los denunciantes, buzones éticos institucionales, así como actividades de formación y educación en materia de integridad.

¹⁶⁶ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13.

¹⁶⁷ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 23. Esta disposición cubre los regalos y las asistencias sociales que, independientemente de su valor, puedan influir en la objetividad e imparcialidad de los empleados públicos y de los altos cargos. En el anexo se incluye un modelo para notificar estos obsequios.

¹⁶⁸ Estos buzones tienen por objeto servir de canal para facilitar un debate abierto sobre la integridad, así como para ayudar en la aplicación del Código de Buena Administración, proporcionar asesoramiento y desarrollar conocimientos.

¹⁶⁹ Ministerio de Hacienda y Administración Pública (2023), Sistema de Integridad de la Administración General: documento para consulta.

¹⁷⁰ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

¹⁷¹ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13.

¹⁷² Se basa en el marco jurídico establecido por la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio de 1992, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, cuyo artículo 15 establece que, reglamentariamente, se dictarán las normas de desarrollo y aplicación de la normativa general de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, para adaptarla a la estructura y funciones específicas de la Policía Nacional.

¹⁷³ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 26.

¹⁷⁴ Se trata de las disposiciones de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre de 1992, del Régimen del Personal de la Guardia Civil, y del artículo 22 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre de 2003, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

¹⁷⁵ Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, recomendación xvii, p. 16. Como se informó el año pasado (p. 13), el proyecto de ley relativo al régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Guardia Civil estaba previsto que se aprobase en 2023.

«continúe las labores necesarias para presentar una iniciativa legislativa sobre los grupos de presión, con especial atención a la creación de un registro público obligatorio de dichos grupos»¹⁷⁶. Tras su aprobación en noviembre de 2022 por el Consejo de Ministros, el anteproyecto de ley se sometió a consulta pública en diciembre de 2022¹⁷⁷. Antes de la disolución de las Cortes en mayo de 2023, el anteproyecto estaba pendiente de su segunda lectura en el Consejo de Ministros¹⁷⁸. El anteproyecto de ley establece el Registro de Grupos de Interés y define lo que se entiende por actividades de influencia¹⁷⁹. Dado que el Registro sería de ámbito nacional, habría que mejorar la coordinación¹⁸⁰ con los registros ya existentes a nivel autonómico¹⁸¹. La Oficina de Conflictos de Intereses, encargada de gestionar el Registro¹⁸², ha estado desarrollando una herramienta informática para ponerlo en funcionamiento; su puesta en funcionamiento está prevista para 2024¹⁸³. Sin embargo, desde la disolución de las Cortes en mayo, el proceso de la Ley de Transparencia e Integridad y la creación del Registro se han pospuesto hasta la próxima legislatura¹⁸⁴. La sociedad civil acogió favorablemente la norma, que se ajusta a la recomendación del GRECO y hacía mucho tiempo que se estaba tramitando¹⁸⁵. La sociedad civil reconoce la armonización con las normas internacionales y una definición amplia de las actividades de influencia. Sin embargo, la sociedad civil también pide un enfoque más global para incluir en el ámbito de aplicación de la norma a los partidos políticos, los sindicatos y las patronales¹⁸⁶. A falta de la presentación del proyecto de ley en las Cortes, se ha avanzado significativamente en la respuesta a la recomendación realizada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

La Ley por la que se rige la financiación de los partidos políticos se mantiene sin cambios, a pesar de la petición del Tribunal de Cuentas. En enero de 2022, el Tribunal de Cuentas solicitó formalmente a las Cortes que reformaran la Ley Orgánica que regula la financiación de los partidos políticos¹⁸⁷, en particular en lo que respecta a los umbrales aplicables a las

¹⁷⁶ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.

¹⁷⁷ En el marco de la consulta pública se enviaron un total de 367 respuestas: 18 de las cuales fueron presentadas por particulares; 311, por asociaciones y entidades privadas; y 38, por entidades públicas.

¹⁷⁸ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17.

¹⁷⁹ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17. El proyecto de ley abarca las siguientes cuestiones: normativa marco en virtud de la cual los grupos de presión y los funcionarios pueden tener relación; definición de las actividades de influencia; aclaración de que no se considera grupo de interés en virtud de la norma, por ejemplo, a partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales, mientras que las entidades o fundaciones financiadas o creadas por las organizaciones mencionadas sí se consideran así (se excluyen los colegios profesionales).

¹⁸⁰ Información recibida del Ministerio en el contexto de la visita a España.

¹⁸¹ La Ley 19/2014, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, define los grupos de interés; el Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, creó el Registro de grupos de interés de Cataluña.

¹⁸² Aportación del Ilustre Colegio de la Abogacía al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 19. El Registro estará disponible en el Portal de Transparencia de la Administración del Estado y en la página web de la Oficina de Conflictos de Intereses.

¹⁸³ Información recibida de la Oficina de Conflictos de Intereses en el contexto de la visita a España.

¹⁸⁴ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

¹⁸⁵ Información recibida de Transparencia Internacional en el contexto de la visita a España; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 18; GRECO (2022), Cuarta ronda de evaluación: adenda al Segundo informe de cumplimiento, recomendación ii, apartados 9 a 12.

¹⁸⁶ La Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) pide, en particular, que se incluya a los sindicatos y las asociaciones empresariales. Además, el proyecto de ley prevé un sistema de huella normativa que deje constancia de los cambios introducidos como consecuencia de la actividad de influencia. Además, se propone una limitación de dos años para los altos cargos cesantes, durante los cuales no podrán llevar a cabo actividades de influencia relacionadas con el departamento u organización de los que eran responsables. Aportación de la Fundación Hay Derecho al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 18.

¹⁸⁷ Ley Orgánica 8/2007.

sanciones y al impacto desproporcionado en los partidos políticos pequeños, que actúan principalmente a nivel local. El Gobierno está abierto a una reforma y subrayó la necesidad de un debate más amplio entre los partidos políticos en las Cortes antes de proponer un proyecto de ley¹⁸⁸. Por el contrario, en el plano judicial se han registrado algunas mejoras¹⁸⁹.

Las Cortes aprobaron la Ley destinada a transponer la Directiva sobre la protección de denunciantes. El 16 de febrero de 2023, las Cortes aprobaron la Ley destinada a adaptar la normativa nacional a los requisitos del Derecho de la UE en materia de protección de los denunciantes¹⁹⁰. La Ley incluye la creación de una autoridad para proteger a los denunciantes y un régimen de sanciones para hacer frente a las actuaciones que puedan obstaculizar o ralentizar las denuncias¹⁹¹. La Ley establece que, en un plazo máximo de dieciocho meses a contar desde su entrada en vigor, el Gobierno aprobará una Estrategia contra la corrupción para evaluar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la ley y establecer las medidas que se consideren necesarias para paliar las deficiencias que se hayan encontrado¹⁹². Se formularon críticas sobre la no inclusión en la Ley de las denuncias que contengan información clasificada (o declarada secreta o confidencial con arreglo a la legislación nacional)¹⁹³, y la sociedad civil ha subrayado la necesidad de garantizar la independencia de la nueva autoridad¹⁹⁴.

¹⁸⁸ Aportación escrita recibida del Ministerio en el contexto de la visita a España. Dado que la solicitud se envió a las Cortes, el Gobierno considera razonable dejar el asunto a la mayoría cualificada de estas. Sin embargo, el Gobierno expresa su voluntad de impulsar la reforma a este respecto, pero también reconoce la necesidad de un consenso previo sobre su contenido, ya que todos los partidos políticos están directamente afectados. Los principales sectores de riesgo siguen siendo las donaciones privadas y las nuevas formas de financiación de los partidos (micropréstamos y microfinanciación participativa), así como la cuestión de la financiación de intermediarios. Estas cuestiones ya se destacaron en un dictamen sobre la financiación y las actividades económico-financieras de los partidos políticos publicado en julio de 2021 [Tribunal de Cuentas (2021), Moción n.º 1445, relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas].

¹⁸⁹ Información recibida del Tribunal de Cuentas en el contexto de la visita a España.

¹⁹⁰ Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. España, junto con siete Estados miembros, fue demandada ante el Tribunal de Justicia el 15 de febrero de 2023 por no transponer la Directiva sobre la protección de denunciantes, ya que el plazo para la transposición de las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la Directiva era el 17 de diciembre de 2021. La Ley nacional modifica cuatro disposiciones y abarca no solo las infracciones del Derecho de la Unión Europea, sino también las infracciones penales o administrativas graves o muy graves, superando así el ámbito de aplicación material de la Directiva de la UE. Las disposiciones modificadas incluyen: Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa; Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo; Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

¹⁹¹ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 28.

¹⁹² Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17. Según lo comunicado por el Ministerio del Interior, la Estrategia tendrá un alcance más amplio y no se centrará únicamente en la protección de los denunciantes.

¹⁹³ Aportación de la Oficina Antifraude de Cataluña al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 14; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 18. Estos aspectos no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre la protección de denunciantes.

¹⁹⁴ Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 17; Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) (2022), Observaciones al anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés. Las dudas sobre el nivel de independencia se centran en el nombramiento del presidente de la autoridad por parte del Ministerio de Justicia, así como en la falta de mecanismos de rendición de cuentas y de participación de la sociedad civil en su gobernanza. La Oficina Antifraude de Cataluña destacó la necesidad de coordinar la normativa nacional con las autonómicas, así como la necesidad de nuevos recursos para realizar las tareas recientemente establecidas (aportación de la Oficina Antifraude de Cataluña al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 14).

La contratación pública, las infraestructuras y la financiación de los partidos se consideran sectores con riesgo potencial de corrupción. Tras un proceso de evaluación, el Ministerio del Interior informa de que los mayores riesgos potenciales en términos de corrupción se derivan de la contratación pública¹⁹⁵, la asistencia sanitaria¹⁹⁶, la construcción y las industrias extractivas¹⁹⁷. La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación aprobó la Estrategia Nacional de Contratación Pública, a propuesta del Comité de Cooperación en materia de contratación pública¹⁹⁸. El Comité cuenta con la participación de representantes de las administraciones territoriales españolas (a nivel estatal, autonómico y local) y aspira, entre sus objetivos clave, a «combatir la corrupción y las irregularidades en la aplicación de la legislación sobre contratación pública»¹⁹⁹. Además, la financiación de los partidos políticos representa un sector de riesgo de corrupción según las asociaciones de jueces y magistrados y la sociedad civil²⁰⁰.

III. LIBERTAD Y PLURALISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La Constitución consagra los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de los medios de comunicación²⁰¹. La Ley General de Comunicación Audiovisual²⁰² regula la prestación de servicios audiovisuales, mientras que la Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal²⁰³ garantiza la independencia, neutralidad y objetividad de los medios de comunicación del servicio público nacional. Un organismo regulador independiente múltiple, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), asume la función de regulador audiovisual a nivel nacional, mientras que las autoridades audiovisuales autonómicas son responsables de los medios de comunicación públicos a nivel autonómico. El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital es responsable de la legislación de desarrollo y tiene varias competencias, incluidas las autorizaciones a nivel nacional y el Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual. El acceso a la información está regulado por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²⁰⁴ y por la Ley²⁰⁵ sobre secretos oficiales²⁰⁶.

¹⁹⁵ A pesar de estar de acuerdo sobre la clasificación de la contratación pública como un sector con alto riesgo de corrupción, la sociedad civil también destaca los posibles riesgos en la exclusión de la protección de los denunciantes en relación con los expedientes de contratación pública que contienen información clasificada o han sido declarados secretos o reservados, haciendo así posible que pueda haber casos de corrupción (aportación de la Fundación «Hay Derecho» para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 19).

¹⁹⁶ Según el Gobierno, el riesgo en el sector sanitario dejó de existir entretanto: las referencias específicas a la corrupción en el ámbito de la salud (adquisición de productos sanitarios) se hicieron sobre la base de una evaluación realizada durante la pandemia de COVID-19. Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

¹⁹⁷ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 29 y 30.

¹⁹⁸ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

¹⁹⁹ *Ibidem*. La edición Flash del Eurobarómetro sobre la actitud de las empresas frente a la corrupción en la UE muestra que el 39 % de las empresas españolas (media del 26 % en la UE) consideran que la corrupción les ha impedido ganar una licitación pública o un contrato público en la práctica en los últimos tres años. Este resultado es 13 puntos porcentuales superior a la media de la UE.

²⁰⁰ Aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 20; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 19.

²⁰¹ Artículo 20 de la Constitución Española.

²⁰² Ley 13/2022, de 7 de julio.

²⁰³ Ley 17/2006, de 5 de junio de 2006.

²⁰⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013.

²⁰⁵ Ley 9/1968, de 5 de abril de 1968.

²⁰⁶ España ocupa el puesto 36 en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa en 2023 realizada por Reporteros sin Fronteras, frente al puesto 32 del año anterior.

Se han asignado recursos adicionales a la autoridad reguladora del sector audiovisual. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 se recomendaba a España que «garantice que la autoridad reguladora de los medios de comunicación audiovisuales disponga de recursos suficientes, para así reforzar su eficacia, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los reguladores de los medios de comunicación, especialmente en lo que se refiere a que cuenten con recursos adecuados a sus funciones»²⁰⁷. A finales de 2022, la CNMC inició un procedimiento de selección para ampliar su personal técnico con 37 nuevas plazas, de las cuales 4 se reservaron para tareas audiovisuales. La CNMC asignó estas plazas el 26 de mayo de 2023. Sigue siendo necesario avanzar en desarrollar normativa²⁰⁸ para que la CNMC pueda desempeñar sus funciones. En cuanto a la cooperación entre la CNMC y las autoridades audiovisuales regionales, el Grupo de Autoridades de Supervisión para los Servicios de Comunicación Audiovisual creado por la Ley²⁰⁹ para fomentar el intercambio de experiencias y mejores prácticas sobre la aplicación del marco regulador está elaborando su reglamento interno y la primera reunión debería celebrarse en el segundo trimestre de 2023²¹⁰. Es necesaria la coordinación dentro de este grupo sobre aspectos importantes de la Ley, como la promoción y el reparto de obras europeas, las iniciativas de alfabetización mediática y la supervisión de los servicios en línea, las plataformas y los prestadores de especial relevancia²¹¹. Los recursos de la autoridad nacional reguladora de los medios audiovisuales se han incrementado en el organigrama de la CNMC. Por lo tanto, se ha aplicado plenamente la recomendación formulada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

Tras la aprobación de la ley audiovisual de transposición de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual²¹², el Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual tendrá que incluir a los prestadores de plataformas de intercambio de vídeos y a los prestadores de servicios de especial relevancia. La Ley General de Comunicación Audiovisual obliga a los prestadores de plataformas de distribución de vídeos y a los prestadores de servicios de especial relevancia que utilizan plataformas de intercambio de vídeos a registrarse, bajo la supervisión de la CNMC, en el registro de prestadores de servicios audiovisuales²¹³. El Gobierno está elaborando actualmente un proyecto de Real Decreto²¹⁴ que definiría la organización y el funcionamiento del registro estatal, que sigue siendo responsabilidad del Ministerio de Economía y Transformación Digital. La consulta pública del texto finalizó en enero de 2023. En la actualidad, los ministerios están elaborando sus informes internos sobre el proyecto²¹⁵. Según el Gobierno, el objetivo era aprobar el Real Decreto en el último trimestre de 2023²¹⁶. La convocatoria de elecciones generales, que tendrá lugar el 23 de julio de 2023, podría retrasar el proceso. La información sobre la propiedad de las plataformas de intercambio de vídeos se añadiría a los datos existentes

²⁰⁷ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.

²⁰⁸ Por ejemplo, reales decretos sobre comunicaciones comerciales, promoción de obras europeas o usuarios de especial relevancia.

²⁰⁹ Disposición adicional segunda, Ley General de Comunicación Audiovisual 13/2022, de 7 de julio.

²¹⁰ Información recibida de la CNMC en el contexto de la visita a España.

²¹¹ *Ibidem*.

²¹² Directiva (UE) 2018/1808, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

²¹³ Las obligaciones de transparencia en virtud del régimen jurídico actual se limitan al sector audiovisual.

²¹⁴ Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Registro Estatal de Prestadores del Servicio de Comunicación Audiovisual, el procedimiento de notificación previa de inicio de actividad y el procedimiento de inscripción.

²¹⁵ Conforme a lo dispuesto en el artículo 26, apartado 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

²¹⁶ Información recibida de las autoridades españolas en el contexto de la visita a España.

sobre la propiedad, que actualmente se limitan a los prestadores nacionales de radio y televisión. La Ley General de Comunicación Audiovisual también promueve la interconexión de los registros autonómicos, con información sobre la propiedad de los prestadores regionales de servicios audiovisuales, con el registro estatal. La Ley audiovisual incluye disposiciones sobre el pluralismo del mercado de los servicios de televisión y del mercado de los servicios radiofónicos. En el mercado de la televisión digital terrestre en abierto (TDT), las disposiciones impiden que un inversor posea un número significativo de acciones en más de un proveedor cuando la participación conjunta sea superior al 27 %, o cuando controle más de dos múltiplex en el ámbito geográfico estatal o más de un múltiplex en las comunidades autónomas. Por otro lado, en el mercado radiofónico la legislación impide a un propietario controlar más de cinco licencias de radiodifusión en el mismo ámbito de cobertura, así como controlar directa o indirectamente más de un tercio de las licencias de radiodifusión a escala nacional y más del 40 % de las licencias a escala autonómica. España tiene un procedimiento de revisión de la pluralidad del mercado que no ha cambiado en el período de referencia²¹⁷. Según el Media Pluralism Monitor, la pluralidad de proveedores de medios de comunicación obtiene un 88 %, por lo que sigue estando en un nivel de alto riesgo²¹⁸.

No se han producido modificaciones del marco jurídico de la publicidad institucional y se sigue pidiendo una mayor transparencia acerca de su distribución. Se han realizado estudios y artículos de prensa sobre publicidad institucional que exigen una mayor transparencia en el ámbito de las campañas publicitarias institucionales²¹⁹. Los informes anuales sobre publicidad y comunicaciones institucionales incluyen datos sobre los contratos adjudicados por ministerios y organismos públicos a nivel estatal²²⁰. Sin embargo, la información contenida en estos informes se refiere principalmente a los beneficiarios del contrato, principalmente agencias de publicidad y medios de comunicación. Por lo tanto, no permite determinar qué cantidad de dinero publicitario se destina realmente a determinados medios de comunicación. La legislación nacional coexiste con la normativa autonómica²²¹. Las asociaciones de periodistas pidieron mayor transparencia, en particular en lo que respecta a las administraciones públicas, y apoyaron las propuestas de la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación²²².

La presidenta del Consejo de Administración de RTVE ejerce sus funciones de manera interina desde septiembre de 2022 y lo hace con competencias ejecutivas tras la modificación de los estatutos sociales de RTVE. El medio de comunicación de servicio público, RTVE, se rige por la Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal²²³, que define

²¹⁷ Evaluación de impacto de la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación, parte 2, punto 7.3.2, Medidas que establecen un sistema de anulación ministerial de las fusiones y adquisiciones de medios de comunicación sobre la base del pluralismo de los medios de comunicación, los intereses nacionales generales, la importancia económica estratégica y la prevención de la creación de posiciones influyentes.

²¹⁸ Media Pluralism Monitor 2023, informe sobre España, p. 13.

²¹⁹ Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 15. Grupodanieljones.org (2022), *Political power's media capture strategies in Spain (2016-2021)* [Estrategias de captura de los medios por el poder político en España (2016-2021)], <https://grupodanieljones.org/isabel-fernandez-alonso-publica-un-articulo-sobre-captura-de-los-medios-por-el-poder-en-espana-en-el-european-journal-of-communication/>.

²²⁰ De conformidad con la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, de ámbito estatal, que en su artículo 4 establece normas básicas comunes aplicables a todas las administraciones.

²²¹ El Gobierno indicó que está siguiendo las negociaciones sobre la Ley de Libertad de los Medios de Comunicación Europea, que podría abordar la cuestión de la publicidad estatal, entre otros temas. Información facilitada por el Gobierno en el contexto de la visita a España.

²²² Información recibida de las asociaciones de periodistas (FAPE, APE) en el contexto de la visita a España.

²²³ Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

el cometido del servicio público y su estructura²²⁴. En marzo de 2021, las Cortes eligieron a los diez miembros²²⁵ del Consejo de Administración de RTVE, que deberían haber sido renovados en 2018, por un mandato de seis años no renovable. Los miembros del Consejo no pueden actuar siguiendo instrucciones del Gobierno o de otras instituciones²²⁶. En septiembre de 2022, el presidente del Consejo dimitió y este nombró a uno de sus miembros como «presidente en funciones» con competencias ejecutivas limitadas²²⁷. Según la ley, el Congreso debería haber nombrado a un nuevo miembro y presidente. A la vista de esta situación provisional, en octubre de 2022 el Gobierno modificó los estatutos sociales de RTVE, siguiendo el consejo de la Abogacía del Estado de julio de 2011, y otorgó competencias ejecutivas a la presidente interina del Consejo de Administración para garantizar el funcionamiento de RTVE. Algunos sindicatos de RTVE se opusieron a este cambio²²⁸. El Tribunal Supremo ratificó la presidencia interina en enero de 2023²²⁹. RTVE coexiste con los prestadores de servicios públicos autonómicos y locales, que están regulados por la legislación autonómica pertinente. El Media Pluralism Monitor de 2023 y las asociaciones de periodistas²³⁰ hacen referencia a algunos casos de influencia política en la práctica de los medios de comunicación de servicio público a nivel estatal, autonómico y local y la consideran de alto riesgo.

Se han realizado algunos avances para reforzar el acceso a la información. El Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 recomendó a España que «mejore el acceso a la información, especialmente mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales»²³¹. El Gobierno está trabajando²³² en un anteproyecto de ley de información clasificada que sustituiría a la actual Ley sobre secretos oficiales de 1968²³³. El texto aún no ha sido aprobado por el Consejo de Ministros. El anteproyecto inicial, presentado en agosto de 2022, ha suscitado críticas de organismos públicos, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno²³⁴, el Consejo Fiscal²³⁵, el Consejo General del Poder Judicial²³⁶, así como asociaciones de periodistas y usuarios de los medios de comunicación²³⁷. Las autoridades²³⁸ han revisado el anteproyecto de ley para dar cabida a muchas de las observaciones recibidas. Además de estas revisiones, y respecto del anteproyecto inicial, se han reducido los ámbitos que podrían clasificarse y el número de autoridades que podrían clasificar la información, así como la duración de los plazos máximos de clasificación y el importe de las sanciones. Los periodistas desempeñan un papel especial²³⁹ en la solicitud de desclasificación de información secreta, y

²²⁴ Según la edición Flash del Eurobarómetro sobre el Parlamento Europeo: Encuesta sobre las noticias y los medios de comunicación 2022, el 45 % de los encuestados en España afirmaron que confían en las cadenas públicas de televisión y radio, por debajo de la media de la UE, que es del 49 %.

²²⁵ Seis por el Congreso y cuatro por el Senado.

²²⁶ Artículo 15 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal.

²²⁷ RTVE, comunicado de prensa de 27 de septiembre de 2022.

²²⁸ UGT, SI y USO, https://ugtrtve.net/images/descargas/20221201_primerademanda.pdf.

²²⁹ Tribunal Supremo, recurso 953/2022.

²³⁰ Información recibida de las asociaciones de periodistas (APE, PLI) en el contexto de la visita a España; Media Pluralism Monitor 2023, *Country report for Spain* [Instrumento de seguimiento del pluralismo en los medios de comunicación de 2023, Informe sobre España], pp. 17 y 18.

²³¹ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.

²³² Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 17.

²³³ Ley sobre secretos oficiales 9/1968, de 5 de abril.

²³⁴ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: Informe al anteproyecto de Ley de Información Clasificada.

²³⁵ Informe del Consejo Fiscal al anteproyecto de Ley de Información Clasificada.

²³⁶ Consejo General del Poder Judicial: Informe al anteproyecto de Ley de Información Clasificada.

²³⁷ Información recibida de usuarios de medios de comunicación en el contexto de la visita a España.

²³⁸ Aportación escrita recibida de las autoridades españolas en el contexto de la visita a España.

²³⁹ Información facilitada por las autoridades españolas.

las sanciones se modulan cuando la información clasificada se difunde en ejercicio del derecho fundamental a la libertad de información. Los cambios en el texto también garantizarían la coordinación con otras leyes, como la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²⁴⁰. A la luz de lo referido, se han registrado avances significativos en la aplicación de la recomendación formulada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

Los periodistas siguen enfrentándose a ciertas dificultades en el ejercicio de su actividad profesional. Se han producido varios casos de ataques o amenazas a la seguridad física y en línea de los periodistas en España durante 2022²⁴¹, algunos de los cuales fueron denunciados por el proyecto Mapping Media Freedom²⁴², incluidas amenazas y agresiones verbales y físicas durante manifestaciones. La infección de teléfonos móviles con el programa espía Pegasus a que se refería el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022²⁴³ afectó también a varios periodistas españoles²⁴⁴. Desde la publicación del Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, en la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas se han activado tres nuevas alertas relativas a España²⁴⁵, relacionadas con detenciones y acusaciones penales a raíz de coberturas de manifestaciones²⁴⁶, ataques a la integridad física de periodistas²⁴⁷ y acoso e intimidación a periodistas²⁴⁸. La plataforma tiene 17 alertas activas. Los periodistas y las asociaciones de usuarios criticaron duramente la prohibición de que periodistas o medios de comunicación específicos asistan a conferencias de prensa y actos organizados por algunos partidos políticos, o el señalamiento de determinados periodistas en sus cuentas sociales o declaraciones públicas, lo que puede conducir a la autocensura²⁴⁹. La reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, si se aprueba, podría responder a las preocupaciones de los periodistas²⁵⁰. En la Comisión de Justicia del Congreso se ha debatido un proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo²⁵¹. El proyecto establece explícitamente que «[n]ingún periodista será perseguido por proteger la identidad de sus fuentes»²⁵² y que el derecho al secreto profesional incluye el derecho a no revelar la identidad de la fuente, la comunicación a través de la cual se transmitió la información, el contenido de la misma y cualquier otro elemento accesorio que pudiera ser empleado para identificar a la fuente.

²⁴⁰ Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno 19/2013, de 9 de diciembre.

²⁴¹ Media Pluralism Monitor 2023, informe sobre España, p. 11.

²⁴² <https://www.mappingmediafreedom.org/>

²⁴³ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 20.

²⁴⁴ Varios periodistas, víctimas del programa espía Pegasus, <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107637474;globalSearch=false>.

²⁴⁵ Consejo de Europa: Plataforma para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas, España.

²⁴⁶ <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107638174;globalSearch=true>

²⁴⁷ <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107637995;globalSearch=true>

²⁴⁸ <https://fom.coe.int/en/alerte/detail/107639300;globalSearch=false>

²⁴⁹ Información recibida de las asociaciones de periodistas (FAPE, PLI, APM) en el contexto de la visita a España.

²⁵⁰ Véase el Pilar IV. Otras cuestiones institucionales en relación con los controles y equilibrios: las negociaciones en las Cortes no han logrado una reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana.

²⁵¹ Proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo (121/000135).

²⁵² Artículo 1 del Proyecto de Ley Orgánica 121/000135.

IV. OTRAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL SISTEMA DE CONTRAPODERES INSTITUCIONALES

España es una monarquía parlamentaria con un parlamento bicameral²⁵³. Es, además, un Estado unitario descentralizado en el que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas y competencias compartidas²⁵⁴. El Tribunal Constitucional²⁵⁵ es exclusivamente competente para controlar la constitucionalidad de las leyes, así como para resolver los recursos de amparo por vulneración de los derechos fundamentales y para conocer de los posibles conflictos entre órganos constitucionales del Estado²⁵⁶. Las dos Cámaras de las Cortes Generales, el Congreso y el Senado, tienen competencias legislativas, que pueden delegar en el Gobierno con determinados límites²⁵⁷. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, el Congreso y el Senado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y los grupos formados como mínimo por 500 000 ciudadanos.

Existen salvaguardias que garantizan la consulta pública de los proyectos de ley del Gobierno, pero existen dudas sobre algunas prácticas procedimentales en las Cortes. El marco elaborado por el Gobierno para los proyectos de ley garantiza la transparencia y la participación de las partes interesadas²⁵⁸. La ley también establece los ámbitos en los que los órganos constitucionales²⁵⁹ deben ser consultados cuando el Gobierno elabore un proyecto de ley. Sin embargo, estos requisitos no son obligatorios para las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios. Se han notificado casos de utilización de las disposiciones transitorias de una norma legal para introducir modificaciones importantes en otra norma no relacionada²⁶⁰, práctica que el Tribunal Constitucional viene criticando desde 2011²⁶¹, habiéndolo reiterado recientemente en un auto de diciembre de 2022²⁶². Las partes interesadas también han expresado su preocupación por el uso excesivo del procedimiento de urgencia²⁶³

²⁵³ El Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y el Senado (Cámara Alta). Ambas son elegidas por sufragio directo.

²⁵⁴ Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía política y financiera y su organización institucional consiste en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Las Comunidades Autónomas están facultadas para aprobar leyes en una amplia gama de materias sobre las que tienen competencia exclusiva, pero también legislación de desarrollo en determinadas materias que son competencia del Estado, así como para ejecutar legislación estatal.

²⁵⁵ El Tribunal Constitucional no forma parte del sistema judicial en sí mismo.

²⁵⁶ Título IX de la Constitución Española.

²⁵⁷ Artículo 82 de la Constitución Española.

²⁵⁸ Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 11 y 12. La ley prevé la obligación de llevar a cabo consultas públicas, para las que se prevé un período mínimo de quince días y los proyectos legislativos deben ir acompañados de una memoria de análisis de impacto normativo. Este período puede reducirse a siete días cuando razones debidamente motivadas así lo justifiquen, así como cuando se aplique la tramitación urgente de iniciativas normativas.

²⁵⁹ Esto incluye al Consejo de Estado, al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Fiscal.

²⁶⁰ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 23 a 24; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 28; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 27; aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 23.

²⁶¹ Sentencia 119/2011, de 5 de julio.

²⁶² Auto 177/2022, de 19 de diciembre.

²⁶³ En 2020, se aprobaron veinte Reales Decretos con medidas urgentes. Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 52.

para la aprobación de normas²⁶⁴. Todas estas prácticas suscitan preocupación, ya que eluden los requisitos de consulta pública, evaluación de impacto y consulta a los organismos prescriptivos y pueden tener un impacto negativo en la calidad de la normativa. La calidad de la legislación es un factor importante para la confianza de los inversores y un motivo de preocupación acerca de la eficacia de la protección de las inversiones para el 46 % de las empresas en España²⁶⁵.

El Gobierno ha seguido aplicando iniciativas destinadas a aumentar la participación pública en la elaboración de políticas. Ha proseguido la aplicación del IV Plan de Gobierno Abierto²⁶⁶. En particular, en octubre de 2022, el Gobierno finalizó una herramienta informática que permite a los ciudadanos realizar aportaciones públicas o adjuntar documentos relacionados con planes o programas públicos de forma participativa²⁶⁷. Además, se ha puesto en marcha una nueva iniciativa de laboratorios en los que participan la sociedad civil y las administraciones públicas, denominada HazLab²⁶⁸. También se ha organizado una Semana de la Administración Abierta, que comprendía más de 1 000 eventos públicos, para acercar las administraciones públicas al público en general sobre la base de los principios del Gobierno Abierto²⁶⁹. Además, se firmó un acuerdo de colaboración con una organización unitaria de la sociedad civil²⁷⁰ para promover el gobierno abierto entre los más vulnerables²⁷¹. Se han producido nuevas mejoras en relación con el Foro de Gobierno Abierto, con la participación de representantes que se ocupan de cuestiones de transparencia de las Comunidades Autónomas, así como del Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia²⁷². Además, las Cortes aprobaron la Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en diciembre de 2022²⁷³, que regula la creación del Consejo General de Evaluación, en el que las entidades, organizaciones y asociaciones pueden contribuir a la promoción de la cultura de evaluación²⁷⁴. Además, dicha Ley autoriza la creación de una Agencia Estatal que supervisará, coordinará y promoverá el sistema público de evaluación, que contribuirá a la transparencia y a la rendición de cuentas en la toma de decisiones²⁷⁵.

Persisten los retrasos en el nombramiento de varias autoridades independientes. Tras la dimisión de uno de los magistrados del Tribunal Constitucional en julio de 2022, este

²⁶⁴ Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 23 a 24; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 28; Aportación del Consejo General de la Abogacía Española al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 20; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, pp. 26 y 27; aportación de Jueces y Jueces para la Democracia al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 24; aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 23; aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 23.

²⁶⁵ Véase el gráfico 54 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023.

²⁶⁶ Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 21 y p. 16, respectivamente.

²⁶⁷ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 51.

²⁶⁸ Información proporcionada por el Gobierno.

²⁶⁹ Del 20 al 25 de marzo de 2023. Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 61.

²⁷⁰ Plataforma del Tercer Sector.

²⁷¹ Información proporcionada por el Gobierno.

²⁷² Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 57.

²⁷³ Ley 27/2022, de 20 de diciembre.

²⁷⁴ La ley también introduce obligaciones de evaluación *ex ante*, intermedia y *ex post*.

²⁷⁵ Entre sus competencias, la Agencia se encargará de la gestión y el mantenimiento de un portal temático que tendrá un carácter colaborativo entre las distintas administraciones públicas y la sociedad civil.

nombramiento sigue pendiente²⁷⁶. Además, existen otras autoridades independientes en las que plazas han permanecido vacantes durante un largo período de tiempo, como en la Agencia Española de Protección de Datos (desde julio de 2019)²⁷⁷. En el pasado también se han producido importantes retrasos en el nombramiento de miembros de otros órganos constitucionales²⁷⁸. Estos nombramientos requieren el acuerdo entre los principales partidos políticos de las Cortes, ya que normalmente se requiere una mayoría de dos tercios. En este contexto, la Comisión de Venecia destacó la importancia de exigir mayorías cualificadas para el nombramiento de los miembros de las instituciones constitucionales, pero advirtió del riesgo de bloqueo y recomendó el diseño de mecanismos eficaces y sólidos para minimizarlo²⁷⁹.

El Tribunal Constitucional ha preparado un plan de acción para agilizar los recursos de amparo. El 15 de marzo de 2023, el Tribunal Constitucional aprobó un plan de acción para agilizar la tramitación y resolución de los recursos de amparo²⁸⁰. El plan regula la presentación de los recursos de amparo a través de herramientas digitales cumplimentando un formulario que permite a los recurrentes exponer de forma clara y precisa las posibles vulneraciones de los derechos fundamentales, la especial trascendencia constitucional del recurso y el modo en el que se agotado la vía judicial previa. Se espera que este formulario facilite a los recurrentes evitar deficiencias en la redacción de los recursos y facilite la detección por el Tribunal de Justicia de los aspectos esenciales del recurso, contribuyendo a acelerar la tramitación de los recursos de amparo, que ha sufrido graves retrasos en los últimos tiempos²⁸¹.

Las Cortes aprobaron una ley por la que se crea un nuevo organismo para la igualdad. En julio de 2022, las Cortes aprobaron una ley por la que se crea la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación²⁸². El objetivo de la Autoridad Independiente será proteger y promover la igualdad y la no discriminación de todos los ciudadanos, tanto en el sector público como en el privado. La persona que ocupe la presidencia de la Autoridad será nombrada por el Gobierno, y las Cortes, por mayoría absoluta, tendrán la facultad de aceptar o rechazar al candidato propuesto. Además, el Defensor del Pueblo, que es la institución nacional de derechos humanos de clase «A» acreditada por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, publicó su informe anual en marzo

²⁷⁶ El Senado nombró en 2017 a los cuatro magistrados a los que tenía derecho, pero uno de ellos tuvo que dimitir debido a problemas de salud en julio de 2022.

²⁷⁷ En noviembre de 2021, las Cortes procedieron al nombramiento de la presidenta y el presidente adjunto de la Agencia de Protección de Datos. Sin embargo, ambos nombramientos fueron suspendidos por el Tribunal Supremo el 21 de marzo de 2022 (auto del Tribunal Supremo n.º 3787/2022).

²⁷⁸ Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 18 y 19. Estos retrasos afectaron a órganos como el Defensor del Pueblo y los consejeros del Tribunal de Cuentas.

²⁷⁹ Comisión de Venecia, CDL-AD(2018)015-e, apartado 14. La Comisión de Venecia ha constatado que cuantos más derechos y competencias formales tenga la oposición parlamentaria dentro de un sistema constitucional y parlamentario, mayor es la responsabilidad de la misma oposición de no abusar de estas facultades, sino de dirigir su oposición de manera leal al sistema básico y a la idea de una mayoría democrática legítima y eficiente. La Comisión de Venecia también ha aclarado que no se trata de una cuestión que pueda regularse jurídicamente o percibirse como un tipo de «responsabilidad» formal, sino que debe considerarse más bien como una obligación política y moral.

²⁸⁰ Tribunal Constitucional (2023), Nota informativa n.º 21/2023, de 17 de marzo de 2023.

El objeto de los recursos de amparo es la protección contra las vulneraciones de los derechos y libertades consagrados en la Constitución por cualquier acción u omisión de los poderes públicos del Estado, de las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional.

²⁸¹ Tribunal Constitucional (2023), Nota informativa n.º 4/2023, de 19 de enero de 2023.

²⁸² Ley 15/2022, de 12 de julio.

de 2023²⁸³, que incluía, entre otros aspectos, los resultados de sus conclusiones sobre el impacto de la brecha digital en los servicios asistenciales de los ciudadanos²⁸⁴.

A 1 de enero de 2023, estaban pendientes de cumplimiento en España veintiuna sentencias principales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, lo que supone una disminución de dos en comparación con el año anterior²⁸⁵. En esa fecha, el porcentaje de sentencias principales dictadas durante los últimos diez años y pendientes de cumplimiento en España era del 53 % (frente al 61 % en 2022), y el período medio durante el que las sentencias habían estado pendientes de cumplimiento era de dos años y nueve meses (tres años y un mes en 2022)²⁸⁶. La sentencia principal más antigua que está pendiente de cumplimiento, que pasó a ser firme hace diez años, se refiere a la falta de un recurso efectivo con efecto suspensivo contra las decisiones de expulsión a su país de los demandantes, a pesar del riesgo para sus vidas y del riesgo de malos tratos²⁸⁷. El 15 de junio de 2023, el número de sentencias pendientes de cumplimiento había aumentado a veintitrés²⁸⁸.

Las negociaciones en las Cortes no condujeron a una reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, que podría haber abordado las preocupaciones relativas a su impacto en el espacio cívico. Se sigue considerando que el espacio que ocupa la sociedad civil en España es aún reducido²⁸⁹. El 14 de marzo de 2023, los partidos políticos no lograron alcanzar un acuerdo en la Comisión de Interior del Congreso sobre la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana²⁹⁰. Las partes interesadas²⁹¹ lo consideran una oportunidad perdida, ya que creen que la Ley vigente tiene un impacto negativo en el derecho de reunión y la libertad de expresión, así como en el espacio cívico en general²⁹². Informes sobre el Estado de Derecho anteriores se referían, entre otras cuestiones, a infracciones en el contexto de reuniones y manifestaciones y al uso de imágenes o datos por parte de la policía²⁹³. Además, en el contexto de su visita a España en

²⁸³ Defensor del Pueblo (2023), Informe anual de 2022.

²⁸⁴ Información facilitada por el Defensor del Pueblo en el contexto de la visita a España.

²⁸⁵ La adopción de las medidas necesarias para el cumplimiento de una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es supervisada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. El Comité sigue la práctica de agrupar los casos contra un Estado concreto que requieran medidas de ejecución similares, en particular cuando se trata de medidas de carácter general, para examinarlos conjuntamente. El caso que encabeza cada grupo se designa caso principal en lo que se refiere a la supervisión de las medidas generales, y los casos repetitivos dentro del grupo pueden archivarse cuando se determina que se han adoptado todas las medidas individuales necesarias y posibles para resarcir al demandante.

²⁸⁶ Todas las cifras han sido calculadas por la Red Europea de Cumplimiento (European Implementation Network) y se basan en el número de casos que se consideraba que estaban pendientes de cumplimiento en la fecha de referencia anual de 1 de enero de 2023. Véase la Aportación de la Red Europea de Cumplimiento al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 7.

En 2022, el Comité de Ministros archivó el proceso de ejecución de 9 sentencias principales (frente a solo 2 en 2021, solo 1 en 2020 y solo 4 en 2019). Una de ellas era un asunto principal en el marco del procedimiento reforzado relativo al derecho de recurso en materia penal tras una reforma legislativa en 2015 de los criterios de admisibilidad de los recursos de casación y las orientaciones generales facilitadas por el Tribunal Supremo en noviembre de 2021 sobre la aplicación de las nuevas disposiciones conforme al Convenio.

²⁸⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 22 de abril de 2014, A.C. y otros / España, 6528/11, pendiente de cumplimiento desde 2014.

²⁸⁸ Según la base de datos en línea del Consejo de Europa (HUDOC-EXEC).

²⁸⁹ Clasificación del monitor CIVICUS; el espacio cívico se clasifica en una de las cinco categorías siguientes: abierto, reducido, obstruido, reprimido y cerrado.

²⁹⁰ Congreso, Acta de la Comisión de Interior n.º 864, de 14 de marzo de 2023.

²⁹¹ Declaración pública realizada el 14 de marzo de 2023 por Amnistía Internacional, No Somos Delito, Greenpeace, IRIDIA, Defender a quien Defiende, Rights International Spain, Novact y Legal Sol.

²⁹² Aportación de Rights International Spain al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, p. 13.

²⁹³ Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 21 a 22, y pp. 18 a 19, respectivamente.

noviembre de 2022, la comisaria para los Derechos Humanos del Consejo de Europa declaró²⁹⁴ que la reforma podría aprovecharse como una oportunidad para adaptar plenamente la Ley a las normas internacionales en materia de derechos humanos²⁹⁵. La reforma, que había estado tramitándose en las Cortes como se menciona en anteriores informes sobre el Estado de Derecho²⁹⁶ y es un compromiso del acuerdo de coalición²⁹⁷, tendría que volver a presentarse para reanudar el proceso legislativo.

²⁹⁴ Consejo de Europa (2022), comunicado de prensa de 29 de noviembre de 2022.

²⁹⁵ En particular, la comisaria del Consejo de Europa mencionó que las disposiciones de la Ley relativas a las sanciones en caso de alteración del orden público durante las manifestaciones parecen ser contrarias a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las Directrices de la OSCE/OIDDH y la Comisión de Venecia sobre la libertad de reunión pacífica.

²⁹⁶ Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 21 a 22, y pp. 18 a 19, respectivamente.

²⁹⁷ Coalición progresista, diciembre de 2019, compromiso 5.6.

Anexo I: Lista de fuentes por orden alfabético*

*La lista de aportaciones recibidas en el marco de la consulta para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 está disponible en https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_es.

Declaración pública realizada el 14 de marzo de 2023 por Amnistía Internacional, No Somos Delito, Greenpeace, IRIDIA, Defender a quien Defiende, Rights International Spain, Novact y Legal Sol, <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/espana-ley-mordaza-oportunidad-perdida-y-frenazo-en-la-proteccion-de-los-derechos-humanos>.

Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2020), *Memoria Anual 2019*.

Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2022), *Memoria Anual 2021*.

Asociaciones judiciales y de fiscales (2023), comunicado de prensa de 3 de mayo de 2023. <http://www.juecesdemocracia.es/2023/05/03/comunicado-conjunto-de-las-aaajff-sobre-la-reunion-mantenida-con-el-mju-el-3-de-mayo-2023/>.

Asociación de Fiscales (2023), *Aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales (APRI) (2022), Observaciones al proyecto de ley sobre los grupos de interés («Observaciones de APRI: Anteproyecto de ley de transparencia e integridad en las actividades de los grupos de interés»), [ObservacionesAPRIAnteproyectodeLeydeTransparenciaeIntegridadenlasActividadesdelosGruposInteres_2022_FINAL.pdf](#) (relacionesinstitucionales.es).

Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios de Comunicación (2023), *Media Pluralism Monitor 2022, Informe sobre España*.

Plataforma Cívica por la Independencia Judicial (2023), *Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Congreso (2023), Acta de la Comisión de Interior n.º 864, de 14 de marzo de 2023, [https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=\(DSCD-14-CO-864.CODI\)](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&publicaciones_legislatura=XIV&publicaciones_id_texto=(DSCD-14-CO-864.CODI)).

Tribunal Constitucional (2023), Nota informativa n.º 4/2023, de 19 de enero de 2023, https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2023_021/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2021-2023.pdf.

Tribunal Constitucional (2023), Nota informativa n.º 21/2023, de 17 de marzo de 2023, https://www.tribunalconstitucional.es/NotasDePrensaDocumentos/NP_2023_021/NOTA%20INFORMATIVA%20N%C2%BA%2021-2023.pdf.

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) (2007), *Dictamen n.º 10 (2007), sobre el Consejo de la Justicia al servicio de la sociedad*.

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) (2015), *Dictamen n.º 18 (2015), sobre la situación del poder judicial y sus relaciones con los demás poderes del Estado en una democracia moderna*.

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) (2021), *Dictamen n.º 24 (2021), sobre la evolución de los Consejos de Justicia y su papel en los sistemas judiciales independientes e imparciales*.

Consejo de Europa, Plataforma para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas, España.

Consejo de Europa: Comité de Ministros (2010), *Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades*.

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2010), *Report on the role of the opposition in a democratic parliament* [Informe sobre el papel de la oposición en un parlamento democrático], CDL-AD(2010)025-e.

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2013), *Dictamen sobre la legislación italiana en materia de difamación* [CDL-AD(2013)038].

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2018), *Montenegro: Dictamen sobre el proyecto de ley por la que se modifica la Ley sobre el Consejo del Poder Judicial y los jueces* [CDL-AD(2018)015-f].

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2019), *Parameters on the Relationship between the Parliamentary Majority and the Opposition in a Democracy: a checklist* [Informe sobre la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: una lista de verificación], CDL-AD(2019)015-e.

Consejo de Europa (2022), comunicado de prensa de 29 de noviembre de 2022, <https://www.coe.int/es/web/commissioner/-/spain-should-advance-social-rights-better-guarantee-freedoms-of-expression-and-assembly-and-improve-human-rights-of-refugees-asylum-seekers-and-migran>.

Consejo General del Poder Judicial (2023), comunicado de prensa de 16 de noviembre de 2022, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/Comunicado-de-la-Comision-Permanente-en-relacion-con-las-resoluciones-judiciales-dictadas-como-consecuencia-de-la-entrada-en-vigor-de-la-Ley-Organica-10-2022--de-garantia-integral-de-la-libertad-sexual>.

Consejo General del Poder Judicial (2023), *Informe al anteproyecto de Ley de Información Clasificada*.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2022), *Plan estratégico 2022-2025*.

Tribunal de Cuentas (2021), *Moción n.º 1445, relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas*.

Tribunal de Cuentas (2021), *El Tribunal de Cuentas aprueba el Informe de fiscalización del cumplimiento de la normativa en materia de indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos y del régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del sector público estatal, ejercicio 2019*.

CSIF, comunicado de prensa de 22 de mayo de 2023, <https://www.csif.es/contenido/nacional/administracion-de-justicia/361807>.

Defensor del Pueblo (2023), *Informe anual de 2022*.

Comisión Europea (2020), *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*.

Comisión Europea (2021), *Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*.

Comisión Europea (2022), *Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*.

Comisión Europea, *Evaluación de impacto de la Ley Europea de Libertad de los Medios de Comunicación, parte 2, sección 7.3.2, Medidas que establecen un sistema de anulación ministerial de las fusiones y adquisiciones de medios de comunicación sobre la base del pluralismo de los medios de comunicación, los intereses nacionales generales, la importancia económica estratégica y la prevención de la creación de posiciones influyentes, 2022*.

Comisión Europea (2023), *Cuadro de indicadores de la justicia en la UE*.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 22 de abril de 2014, A.C. y otros / España, 6528/11.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *sentencia de 22 de junio de 2023, Lorenzo Bragado y otros / España, 53193/21 y otros 5*.

Red Europea de Cumplimiento (2023), *Aportación de la Red Europea de Cumplimiento al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Parlamento Europeo (2022), *Edición Flash del Eurobarómetro: Encuesta sobre las noticias y los medios de comunicación 2022*.

Consejo Fiscal (2021), *Comunicado del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal*. <https://www.fiscal.es/-/comunicado-del-consejo-fiscal-al-anteproyecto-de-ley-org-c3-a-l-nica-de-enjuiciamiento-criminal>.

Fundación «Hay Derecho» (2023), *Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Fundación Hay Derecho (2023), *La reforma del delito de malversación de caudales públicos y el nuevo delito de enriquecimiento ilícito*, <https://www.hayderecho.com/2023/01/30/la-reforma-del-delito-de-malversacion-de-caudales-publicos-y-el-nuevo-delito-de-enriquecimiento-ilicito/>.

Consejo General de la Abogacía Española (2023), *Aportación del Consejo General de la Abogacía Española al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

GRECO (2014), *Cuarta ronda de evaluación, Informe de evaluación*.

GRECO (2019), *Quinta ronda de evaluación, Informe de evaluación*.

GRECO (2021), *Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe intermedio de cumplimiento*.

GRECO (2022), *Cuarta ronda de evaluación: adenda al Segundo informe de cumplimiento*.

GRECO (2022), *Quinta ronda de evaluación, Informe de evaluación: Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*.

Grupodanieljones.org (2022), *Political power's media capture strategies in Spain (2016-2021)* [Estrategias de captura de los medios por el poder político en España (2016-2021)], <https://grupodanieljones.org/isabel-fernandez-alonso-publica-un-articulo-sobre-captura-de-los-medios-por-el-poder-en-espana-en-el-european-journal-of-communication/>.

Foro Judicial Independiente (2022), comunicado de prensa de 17 de noviembre de 2022, <https://forojudicialindependiente.es/comunicado-fji-sobre-la-revision-de-condenas/>.

Foro Judicial Independiente (2023), *Aportación del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria», comunicado de prensa de 17 de noviembre de 2022, http://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2022/11/Comunicado-ley-10_2022-def.pdf.

Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» (2023), *Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Juezas y Jueces para la Democracia, comunicado de prensa de 16 de noviembre de 2022, <http://www.juecesdemocracia.es/2022/11/16/comunicado-de-jjpd-en-relacion-con-las-declaraciones-del-ministerio-de-igualdad/>.

Juezas y Jueces para la Democracia (2023), *Aportación de Juezas y Jueces para la Democracia al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*. Colegio de Abogados de Madrid (2023), *Aportación del Colegio de Abogados de Madrid al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2023), *Sistema de Integridad de la Administración General: documento para consulta*, <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:fc362bf5-ab00-43f3-8ff3-e471dabb0fe0/SISTEMA%20DE%20INTEGRIDAD%20AGE%20V2.1.pdf>.

OCDE (2017), *Recomendación del Consejo sobre la integridad pública*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-Public-Integrity.pdf>.

OCDE (2021), *Mejora de la Responsabilidad Pública en España Mediante la Supervisión Continua*, <https://www.oecd.org/governance/mejora-de-la-responsabilidad-publica-en-espana-mediante-la-supervision-continua-4962ce0f-es.htm>.

OCDE (2022), *Implementing the OECD anti-bribery convention in Spain* [Aplicación en España de la Convención de la OCDE para combatir el cohecho]: *Informe de la fase 4*, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/spain-phase-4-report.pdf>.

Grupo de Trabajo de la OCDE sobre Cohecho (2022), *España debe mejorar sin demora el cumplimiento de la normativa sobre cohecho internacional, según afirma el Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el cohecho*. (<https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/spain-needs-to-step-up-its-foreign-bribery-enforcement-without-delay.htm>).

Oficina de Conflictos de Intereses (2022). *Informe en relación con el grado de cumplimiento de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado*, <https://www.boe.es/boe/dias/2022/08/01/pdfs/BOE-A-2022-12875.pdf>.

Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales (2023), *Informe anual de la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales de 2022* https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-264.PDF.

Oficina de Conflictos de Intereses (2023), *Informe anual de la Oficina de Conflictos de Intereses, correspondiente al año 2022*, https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-311.PDF.

Partido Popular (2022), comunicado de prensa de 27 de octubre de 2022, https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/22.10.27_comunicado_consejo_general_del_poder_judicial.pdf.

Asociación Profesional de la Magistratura, comunicado de prensa de 17 de noviembre de 2022, <https://apmnacional.es/actualidad/comunicado-de-la-apm-en-relacion-a-las-declaraciones-de-la-ministra-de-igualdad-17nov2022/>.

Asociación Profesional de la Magistratura (2023), *Aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Consejo Fiscal (2022), *Informe al anteproyecto de Ley de Información Clasificada*.

Fiscalía General del Estado (2022), *Memoria 2022*, https://www.fiscal.es/memorias/memoria2022/FISCALIA_SITE/index.html.

PSOE y Unidas Podemos (2019), *Coalición progresista*, <https://www.psoe.es/media-content/2019/12/30122019-Coalici%C3%B3n-progresista.pdf>.

Radio Televisión Española (2022), *Elena Sánchez Caballero, nueva presidenta interina del Consejo de Administración de RTVE*, <https://www.rtve.es/rtve/20220927/elena-sanchez-caballero-nueva-presidenta-interina-consejo-administracion-rtve/2404024.shtml>.

Reporteros sin Fronteras, España, <https://rsf.org/en/country/spain>.

Gobierno de España (2019), *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023*, <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-contra-crimen-organizado-delincuencia-grave>.

Gobierno de España (2023), *IV Plan de Gobierno Abierto*, https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:2a0d9dfb-0ee6-4329-a254-c83b09835f06/170123%20IV%20PLAN%20DE%20GOBIERNO%20ABIERTO_ACTUALIZACION.pdf.

Tribunal Supremo (2023), *Aportación del Tribunal Supremo al Informe sobre el Estado de Derecho en 2023*.

Tribunal Supremo (2023), *Informe sobre el impacto que para la actividad de cada Sala del Tribunal Supremo provoca la imposibilidad legal de efectuar nombramientos discrecionales*, <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/En-Portada/La-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Supremo-insta-a-las-Cortes-a-dar-una-solucion--inmediata--a-la--situacion-insostenible--del-tribunal--con-un-30-por-ciento-de-vacantes>.

Transparencia Internacional (2022), *Exportar Corrupción 2022: evaluación de la aplicación de la Convención de la OCDE para combatir el cohecho*, https://files.transparencycdn.org/images/2022_Report-Slim-version_Exporting-Corruption_EN.pdf.

Anexo II: Visita a España

Los servicios de la Comisión celebraron reuniones virtuales en marzo de 2023 con:

- Asociación de Abogados del Estado
- Asociación de Usuarios de la Comunicación
- Asociación de Fiscales
- Asociación de Mujeres Juezas de España
- Plataforma Cívica por la Independencia Judicial
- Guardia Civil
- Tribunal Constitucional
- Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en España
- Tribunal de Cuentas
- Asociación de Periodistas Europeos (APE)
- Federación de Asociaciones de Periodistas de España (FAPE)
- Fundación «Hay Derecho»
- Consejo General de la Abogacía Española
- Consejo General del Poder Judicial
- IGAE
- Foro Judicial Independiente
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon)
- Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria»
- Juezas y Jueces para la Democracia
- Asociación de la Prensa de Madrid (APM)
- Ministerio de Asuntos Exteriores
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de la Presidencia
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Colegio Nacional de Letrados de la Administración de Justicia
- Policía Nacional
- Oficina de Conflictos de Intereses
- Gabinete del Defensor del Pueblo
- Plataforma en Defensa de la Libertad de Información (PLI)
- Plataforma «Tercer Sector»
- Asociación Profesional de la Magistratura
- Unión Progresista de Fiscales
- Representantes del Congreso y del Senado
- Rights International Spain
- Asociación Profesional e Independiente de Fiscales (APIF)
- Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada
- Tribunal Supremo
- Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado
- Consejo para la Transparencia
- Transparencia Internacional España

* Además, la Comisión mantuvo reuniones horizontales con las siguientes organizaciones:

- ALDA (Asociación Europea para la Democracia Local)
- Amnistía Internacional
- Unión por las Libertades Civiles en Europa
- Sociedad Civil Europa
- Culture Action Europe
- Centro Europeo para la Libertad de Prensa y de los Medios de Comunicación
- Foro Cívico Europeo
- Federación Europea de Periodistas
- European Partnership for Democracy
- Foro Europeo de la Juventud
- Free Press Unlimited
- Federación Internacional por los Derechos Humanos
- ILGA Europa
- Comisión Internacional de Juristas
- Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH)
- Red Europea de la Federación Internacional de Planificación de la Familia
- Instituto Internacional de la Prensa
- JEF Europa
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporteros Sin Fronteras
- SOLIDAR
- Transparencia Internacional UE