

Bruselas, 24.7.2024  
SWD(2024) 809 final

## **DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**

### **Informe sobre el Estado de Derecho en 2024 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 2024**

#### **Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**

{COM(2024) 800 final} - {SWD(2024) 801 final} - {SWD(2024) 802 final} -  
{SWD(2024) 803 final} - {SWD(2024) 804 final} - {SWD(2024) 805 final} -  
{SWD(2024) 806 final} - {SWD(2024) 807 final} - {SWD(2024) 808 final} -  
{SWD(2024) 810 final} - {SWD(2024) 811 final} - {SWD(2024) 812 final} -  
{SWD(2024) 813 final} - {SWD(2024) 814 final} - {SWD(2024) 815 final} -  
{SWD(2024) 816 final} - {SWD(2024) 817 final} - {SWD(2024) 818 final} -  
{SWD(2024) 819 final} - {SWD(2024) 820 final} - {SWD(2024) 821 final} -  
{SWD(2024) 822 final} - {SWD(2024) 823 final} - {SWD(2024) 824 final} -  
{SWD(2024) 825 final} - {SWD(2024) 826 final} - {SWD(2024) 827 final} -  
{SWD(2024) 828 final} - {SWD(2024) 829 final} - {SWD(2024) 830 final} -  
{SWD(2024) 831 final}

## **RESUMEN**

Tras el diálogo estructurado en el que intervino la Comisión Europea como facilitadora, se ha llegado a un acuerdo para renovar el Consejo General del Poder Judicial e iniciar, inmediatamente después de la renovación, un proceso con vistas a adaptar el sistema de nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia. La falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial ha lastrado la labor del Tribunal Supremo y perjudicado al sistema judicial en su conjunto; se espera que lo acordado el 25 de junio de 2024, si se aplica rigurosamente, mejore la situación. Se ha avanzado en el refuerzo del estatuto del fiscal general del Estado. La Comisión de Ética Fiscal ya está desempeñando las funciones que tiene atribuidas. Están previstas nuevas medidas en relación con el régimen de incompatibilidades de jueces, magistrados y fiscales. Se han tomado medidas para seguir mejorando el marco de la asistencia jurídica gratuita y la digitalización de la justicia. Se han creado plazas adicionales de jueces y magistrados y se están tomando medidas para hacer frente a los problemas de falta de recursos a los que se enfrenta el sistema judicial. Se está elaborando la nueva Ley Orgánica del Derecho de Defensa. Se han tomado más medidas para aumentar la eficiencia del sistema judicial.

El Gobierno está obligado por ley a aprobar, para septiembre de 2024, una estrategia global destinada a prevenir y combatir la corrupción, si bien la actividad correspondiente aún no se ha puesto en marcha. Ya se están aplicando las nuevas reglas relativas a los delitos de corrupción. Está pendiente de aprobación la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con la que se pretende abreviar la duración de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos. Se ha mejorado la eficiencia general del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno gracias al nuevo sistema de gestión documental y a la ampliación de sus recursos presupuestarios y humanos, aunque la complejidad de los casos está aumentando. No está previsto el cronograma concreto de las reformas del régimen de los conflictos de intereses de los empleados públicos de todas las Administraciones, a pesar de que se viene tratando este tema desde 2021. No se han tomado medidas para robustecer el régimen de los conflictos de intereses y declaraciones patrimoniales de los altos cargos de la Administración y reforzar la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.

La autoridad reguladora del sector audiovisual dispone de recursos suficientes para desempeñar sus funciones y se ha reforzado su función de supervisión. La inscripción de los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, prestadores del servicio de agregación de servicios de comunicación audiovisual y usuarios de especial relevancia en el nuevo Registro estatal aumentará la transparencia de la titularidad de los medios de comunicación, que, en general, sigue siendo motivo de preocupación. No se han producido modificaciones del marco jurídico de la publicidad institucional y se sigue pidiendo una mayor transparencia acerca de su distribución para evitar que no se siga utilizando con fines partidistas o electorales. Se ha nombrado a una nueva presidenta interina de RTVE por la falta de acuerdo en el Congreso para nombrar un nuevo Consejo de Administración y un nuevo presidente titular. No se ha avanzado más en la mejora del acceso a la información, y las partes interesadas siguen expresando su preocupación al respecto. Los periodistas siguen enfrentándose a cada vez más dificultades en el ejercicio de su actividad profesional.

La Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña, que fue objeto de gran controversia y de un dictamen de la Comisión de Venecia, fue aprobada por el Congreso el 30 de mayo de 2024 y entró en vigor el 11 de junio de 2024.

Se han puesto en marcha distintas iniciativas para reforzar la participación pública en la elaboración de políticas y fomentar la cultura del Estado de Derecho. Persiste la preocupación respecto de algunas prácticas procedimentales relacionadas con el uso de procedimientos de urgencia para la aprobación de legislación. Se está preparando la puesta en marcha del nuevo organismo para la igualdad, si bien las plazas de una serie de autoridades independientes siguen vacantes. Se están aplicando medidas para acelerar los procesos que sustancia el Tribunal Constitucional. Aunque el Gobierno la considera prioritaria, sigue pendiente de materialización la reforma de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana. El 17 de julio de 2024, el Gobierno anunció un Plan de Acción por la Democracia que abarca aspectos como la transparencia, los conflictos de intereses y la libertad de los medios de comunicación.

## **RECOMENDACIONES**

De forma general, en relación con las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, España:

- Ha registrado ciertos avances en cuanto al refuerzo del estatuto del fiscal general del Estado, pero no en lo que respecta a la disociación en el tiempo del mandato de este con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal.
- Ha avanzado significativamente en la renovación, con carácter prioritario, del Consejo General del Poder Judicial y en el inicio, inmediatamente después de la renovación, de 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.
- No ha realizado nuevos avances en la aprobación de la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés.
- Ha intensificado 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.
- No ha avanzado en la tarea de 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.
- Tampoco ha seguido avanzando 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.

Habida cuenta de lo que antecede, así como de otros acontecimientos que tuvieron lugar en el período de referencia, se recomienda a España que:

- Siga reforzando 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.
- Tomando como base el acuerdo de 25 de junio de 2024, ultime la renovación del Consejo General del Poder Judicial e impulse el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los consejos del poder judicial.
- Proceda a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés.
- Intensifique 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.
- Robustezca las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la independencia y la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses.

- I. Avance 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. **SISTEMA JUDICIAL**

El sistema judicial español está compuesto por órganos jurisdiccionales de competencia genérica<sup>1</sup> y especializados<sup>2</sup> 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 y regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, es el órgano de autogobierno del poder judicial y garantiza la independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces y magistrados<sup>3</sup>. 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 Constitución<sup>4</sup> y una Ley Orgánica<sup>5</sup> 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 Judicial<sup>6</sup>. España participa en la Fiscalía Europea. La abogada general del Estado es una alta funcionaria del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes 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 tanto entre la ciudadanía como entre las empresas.** En total, el 37 % de la ciudadanía y el 32 % de las empresas perciben que la independencia de los órganos jurisdiccionales y de los jueces es «bastante buena» o «muy buena» en 2024<sup>7</sup>. La valoración de la independencia judicial entre la ciudadanía ha aumentado en comparación con 2023 (34 %), pero sigue siendo inferior a la de 2020 (44 %). La valoración de la independencia judicial entre las empresas ha disminuido en comparación con 2023 (34 %) y con 2020 (42 %). El 41 % de las empresas españolas tienen mucha confianza o bastante confianza en la protección de sus inversiones por parte de

---

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> El artículo 117 de la Constitución Española consagra la independencia de los jueces y magistrados.

<sup>4</sup> Artículo 159 de la Constitución Española.

<sup>5</sup> Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.

<sup>6</sup> Artículo 124.4 de la Constitución Española.

<sup>7</sup> Gráficos 51 y 53 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024 y gráficos 50 y 52 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2022. La valoración de la independencia judicial se clasifica de la siguiente manera: muy baja (menos del 30 % de los encuestados valoran la independencia judicial como «bastante buena» o «muy buena»), baja (entre el 30 % y el 39 %), media (entre el 40 % y el 59 %), alta (entre el 60 % y el 75 %) y muy alta (por encima del 75 %).

la ley y los órganos jurisdiccionales del Estado miembro. El 42 % de las empresas encuestadas consideran la calidad, la eficiencia o la independencia de la justicia como una de las principales razones de preocupación respecto a la protección de las inversiones en el país<sup>8</sup>.

**Tras el diálogo estructurado en el que intervino la Comisión Europea como facilitadora, se ha llegado a un acuerdo para renovar el Consejo General del Poder Judicial e iniciar, inmediatamente después de la renovación, un proceso con vistas a adaptar el procedimiento de 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 2023 recomendaba a España «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»<sup>9</sup>. Según la Ley Orgánica correspondiente, los presidentes del Congreso y del Senado deben adoptar las medidas necesarias para que la renovación del Consejo se produzca en plazo<sup>10</sup>. Como la renovación no se ha producido hasta julio de 2024, a pesar de que había procedimientos que exigían la renovación ya en diciembre de 2018, el Consejo General del Poder Judicial estuvo ejerciendo en funciones, lo que aumentó las preocupaciones ya planteadas en los Informes sobre el Estado de Derecho anteriores<sup>11</sup>. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) había expresado que el bloqueo de la renovación era motivo de gran preocupación, refiriéndose también a la necesidad de tener en cuenta las normas europeas sobre los consejos del poder judicial<sup>12</sup>. En diciembre de 2023, los dos principales partidos políticos volvieron a entablar negociaciones para la renovación del Consejo General del Poder Judicial<sup>13</sup>, proponiendo que la Comisión Europea facilitara el proceso. Dada la

---

<sup>8</sup> Gráficos 55 y 56 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024.

<sup>9</sup> Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2 y p. 2, respectivamente. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, la Comisión concluyó que no se había avanzado en la aplicación de la recomendación sobre ese tema.

<sup>10</sup> Artículo 568 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial: «Los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado deberán 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 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.

<sup>11</sup> Informes sobre el Estado de Derecho en 2023, 2022, 2021 y 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 3 a 6, pp. 3 a 5, pp. 2 a 4 y pp. 2 y 3, respectivamente.

<sup>12</sup> 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 Informe 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 Informe 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.

<sup>13</sup> Con arreglo al artículo 122.3 de la Constitución Española, el Consejo General del Poder Judicial está integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por veinte miembros: doce elegidos entre jueces y magistrados y ocho elegidos entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia

situación, la Comisión confirmó su disposición a cumplir su parte y, en enero de 2024, propició un diálogo estructurado basado en las recomendaciones relativas al Consejo General del Poder Judicial formuladas en sus Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y 2023<sup>14</sup>. Tras cuatro reuniones<sup>15</sup>, el diálogo estructurado concluyó el 25 de junio de 2024 con un acuerdo sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>16</sup>. Tal como ha recomendado la Comisión Europea, el acuerdo se refiere a la renovación inmediata de los veinte vocales del Consejo General del Poder Judicial y a la presentación de una proposición de ley orgánica que reforzará la independencia del poder judicial. Está previsto que los miembros del Consejo sean nombrados los días 23 y 24 de julio de 2024 y que la reforma propuesta, registrada el 26 de junio de 2024, sea aprobada por el Parlamento antes de que termine julio de 2024<sup>17</sup>. El acuerdo prevé que el Consejo General del Poder Judicial apruebe, en un plazo de seis meses y por mayoría cualificada de tres quintos, una propuesta de reforma del sistema de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, y la remita al Gobierno, al Congreso y al Senado. Sobre ese texto, los titulares de la iniciativa legislativa elaboran y someten a la consideración de las Cortes Generales una proposición o un proyecto de ley para reformar el sistema de elección de los funcionarios judiciales; esa proposición o proyecto se debate y, en su caso, se tramita y aprueba. De este modo, los jueces y magistrados participan directamente, teniendo en cuenta las normas europeas y las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho. Algunas partes interesadas<sup>18</sup> habían reiterado sus llamamientos para que se modificase el sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial en consonancia con las normas europeas<sup>19</sup>. Antes del acuerdo de 25 de junio de 2024, se había presentado una serie

---

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. Por otra parte, y como se menciona en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 4, la Comisión de Venecia ha advertido sobre el riesgo de que se produzcan situaciones de estancamiento y recomendado 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, Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist [Parámetros de la relación entre la mayoría parlamentaria y la oposición en una democracia: lista de verificación], CDL-AD(2019)015.

<sup>14</sup> Declaración de la Comisión de 26 de enero de 2024: «La Comisión propone mantener un diálogo estructurado sobre la aplicación por parte de España de la recomendación del informe sobre el Estado de Derecho en relación al Consejo General del Poder Judicial español».

<sup>15</sup> La declaración del Comité Ejecutivo de la RECPJ y de la Asociación Europea de Jueces sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial español, de 2 de abril de 2024, animaba a todas las partes implicadas a colaborar para resolver la situación.

<sup>16</sup> Declaración de la Comisión Europea de 25 de junio de 2024 sobre el acuerdo al que se ha llegado sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial español y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

<sup>17</sup> La proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial también introduce un régimen de incompatibilidades y condiciones específicas para poder ser designado como vocal del Consejo General del Poder Judicial por el turno judicial o por el turno de juristas de reconocida competencia.

<sup>18</sup> Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 16; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 12; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 11; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 5.

<sup>19</sup> Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, apartados 26 y 27.

de iniciativas con posibles soluciones, entre ellas la propuesta presentada por un grupo parlamentario para reformar el sistema de nombramiento del Consejo General del Poder Judicial<sup>20</sup> y la propuesta del presidente del Consejo General del Poder Judicial<sup>21</sup> de revocar la facultad del Consejo General del Poder Judicial de nombrar a los presidentes de los tribunales, como posible forma de facilitar su renovación. El acuerdo para renovar el Consejo General del Poder Judicial e iniciar, inmediatamente después de la renovación, un proceso con vistas a adaptar el sistema de nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia, supone un gran avance hacia el cumplimiento de la recomendación efectuada en los años anteriores.

**La falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial ha lastrado la labor del Tribunal Supremo y perjudicado al sistema judicial en su conjunto; se espera que lo acordado el 25 de junio de 2024, si se aplica rigurosamente, mejore la situación.** Como se indica en anteriores informes sobre el Estado de Derecho<sup>22</sup>, tras la implantación en marzo de 2021 del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones<sup>23</sup>, este ya no puede proceder a los nombramientos de altos cargos judiciales, especialmente los del Tribunal Supremo<sup>24</sup>. Debido a la falta de renovación de los cargos hasta julio de 2024, en el momento de la adopción del Informe sobre el Estado de Derecho en 2024 había veintisiete plazas vacantes en el Tribunal Supremo<sup>25</sup>. Además, había ocho plazas vacantes de presidente de los Tribunales Superiores de Justicia, treinta plazas vacantes de presidente de las Audiencias Provinciales, dos plazas vacantes de presidente de Sala de la Audiencia Nacional y veintiséis plazas vacantes de presidentes de Sala de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>26</sup>. En total, había 99 plazas judiciales sin cubrir<sup>27</sup>. El Tribunal Supremo ha insistido en las consecuencias negativas de esta situación<sup>28</sup>. Con el fin de garantizar la continuidad del servicio en estas circunstancias, el Tribunal Supremo solicitó un refuerzo de veintitrés letrados para su Gabinete Técnico, que fue aprobado por el Ministerio de Justicia hasta el 30 de junio de 2025 y ha permitido que se hayan dictado unas 1 000 resoluciones más al año<sup>29</sup>. Tras el acuerdo sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial de 25 de junio de 2024, este podrá proceder a los nombramientos pendientes de altos cargos judiciales.

---

<sup>20</sup> Proposición de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, presentada el 29 de abril de 2024, en la que se propone que todos los vocales elegidos entre jueces y magistrados del Consejo General del Poder Judicial sean elegidos por el Congreso, así como la posibilidad de rebajar la mayoría necesaria para su nombramiento de tres quintos a mayoría absoluta.

<sup>21</sup> Artículo «Diluir la tensión», de 2 de diciembre de 2023, publicado en el diario El País. La propuesta del presidente del Consejo General del Poder Judicial se remitió al Congreso y al Senado el 23 de abril de 2024.

<sup>22</sup> Informes sobre el Estado de Derecho en 2023, 2022 y 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 5 y 6, pp. 3 a 5 y pp. 2 a 4, respectivamente.

<sup>23</sup> Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo. El Tribunal Constitucional declaró esta reforma compatible con la Constitución Española en su sentencia 128/2023, de 2 de octubre, ECLI:ES:TC:2023:128.

<sup>24</sup> 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. La reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2022, de 27 de julio, restableció la facultad del Consejo de nombrar a dos magistrados del Tribunal Constitucional.

<sup>25</sup> Aportación escrita del Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Aportación escrita del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo en el contexto de la visita a España.

<sup>29</sup> *Ibidem*.



**Se ha avanzado en el refuerzo del estatuto del fiscal general del Estado.** En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 se recomendó 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»<sup>30</sup>. En mayo de 2022 se aprobó el nuevo Reglamento del Ministerio Fiscal y en septiembre de 2022 se aprobó una ley que establecía que, seis meses después de su entrada en vigor, el Ministerio de Justicia regularía las comunicaciones entre la Fiscalía y el Gobierno<sup>31</sup>. Sin embargo, no se han tomado más medidas y no se ha cumplido la obligación de actuar en un plazo de seis meses. Las partes interesadas siguen expresando su preocupación por que no se haya tomado ninguna medida para disociar en el tiempo el mandato del fiscal general del Estado y el del Gobierno<sup>32</sup>. La cuestión de si la disociación temporal de estos mandatos realmente precisa de una reforma de la Constitución<sup>33</sup> sigue siendo objeto de debate<sup>34</sup>. El GRECO subrayó la necesidad de aumentar la autonomía presupuestaria, normativa y formativa del Ministerio Fiscal en un informe de diciembre de 2022<sup>35</sup>. En el acuerdo sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial de 25 de junio de 2024 se contempla una reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal<sup>36</sup> con la que se pretende establecer la prohibición de que los ciudadanos que hayan ejercido cargos políticos en los últimos años, especialmente de ministros, secretarios de Estado, miembros de los Gobiernos autonómicos, alcaldes y miembros del Congreso, el Senado, el Parlamento Europeo o los Parlamentos autonómicos puedan convertirse en fiscales generales del Estado, y se establece que el fiscal general del Estado no pueda actuar en asuntos en los que tenga un interés personal. Dado que se han tomado algunas medidas para reforzar el estatuto del fiscal general del Estado, se ha avanzado en la aplicación de la recomendación formulada en años anteriores.

**La Comisión de Ética Fiscal ya está desempeñando las funciones que tiene atribuidas.** Como se menciona en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023<sup>37</sup>, el Ministerio Fiscal constituyó, el 26 de septiembre de 2022, la Comisión de Ética Fiscal. Tiene por objeto la interpretación del Código Ético del Ministerio Fiscal a través de la emisión de informes y

---

<sup>30</sup> Informes sobre el Estado de Derecho en 2023 y 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2 y p. 2, respectivamente. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, la Comisión concluyó que no se había avanzado en la aplicación de la recomendación sobre ese tema.

<sup>31</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 6. Dicho Reglamento puede ser una forma de dar respuesta a las preocupaciones anteriormente planteadas por la Comisión Europea y el GRECO en la cuarta ronda de evaluación (2014), informe de evaluación, recomendación ix.

<sup>32</sup> Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 20; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 1; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 17.

<sup>33</sup> El artículo 124.4 de la Constitución Española establece que el fiscal general es nombrado por el Gobierno, pero no establece la duración del mandato.

<sup>34</sup> Información recibida de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado y de la Unión Progresista de Fiscales en el contexto de la visita a España.

<sup>35</sup> GRECO, Cuarta ronda de evaluación: adenda al segundo informe de cumplimiento, diciembre de 2022, apartados 29 y 30.

<sup>36</sup> Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Esta propuesta de reforma legislativa se registró en el Congreso el 26 de junio de 2024 y se espera que sea aprobada por el Parlamento antes de que termine julio de 2024.

<sup>37</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 7.

dictámenes<sup>38</sup>. La Comisión de Ética no se ocupa de la potestad disciplinaria ni de la determinación de la responsabilidad civil o penal de los fiscales. Desde su creación formal, se ha venido reuniendo de manera regular y ha emitido tres acuerdos relativos a consultas relacionadas con la conducta ética de los fiscales<sup>39</sup>.

**El Consejo General del Poder Judicial y otras partes interesadas siguieron expresando su preocupación por las declaraciones públicas realizadas por políticos en relación con el poder judicial.** Ha habido declaraciones públicas de políticos, incluso del Gobierno, en las que se criticaba al poder judicial. El Consejo General del Poder Judicial<sup>40</sup> y las cuatro principales asociaciones de jueces y magistrados<sup>41</sup> vienen alertando repetidamente de tales declaraciones cuando critican tanto resoluciones judiciales concretas como al poder judicial en su conjunto. Las partes interesadas han expresado su preocupación por el hecho de que estas declaraciones de políticos erosionan cada vez más la confianza pública en el poder judicial<sup>42</sup>. Asimismo, el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo ha subrayado la importancia de dar con un equilibrio adecuado entre la libertad de expresión y la necesidad de garantizar la protección de la independencia judicial<sup>43</sup>. Según recogen los Informes de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2023 y 2022<sup>44</sup>, de acuerdo con las normas europeas, si bien los órganos jurisdiccionales no son inmunes a las críticas ni al escrutinio, que el poder judicial goce de confianza pública es fundamental para que desempeñe su labor con éxito, habida cuenta de su especial papel en la sociedad<sup>45</sup>. El deterioro de dicha confianza 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 judicial<sup>46</sup>.

**Están previstas nuevas medidas en relación con el régimen de incompatibilidades de jueces, magistrados y fiscales.** En el acuerdo sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial de 25 de junio de 2024 se contempla una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial con la que se pretende que los jueces y magistrados que hayan ejercido cargos políticos no puedan ejercer funciones jurisdiccionales durante los dos años siguientes a su reingreso al servicio activo. Además, como ya se ha indicado anteriormente, en el acuerdo sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial también se contempla una

---

<sup>38</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 6.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> El 19 de enero de 2024 y el 10 de junio de 2024, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial publicó sendos comunicados institucionales en los que condenaba este tipo de declaraciones específicas. El 5 de febrero de 2024, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial también publicó un comunicado institucional en el que condenaba este tipo de declaraciones.

<sup>41</sup> Información facilitada por la Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria», Juezas y Jueces para la Democracia y Foro Judicial Independiente en el contexto de la visita a España.

<sup>42</sup> Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 9 y 10; aportación escrita del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo en el contexto de la visita a España; aportación escrita del Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España.

<sup>43</sup> Información facilitada por el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo en el contexto de la visita a España.

<sup>44</sup> Informes sobre el Estado de Derecho en 2023 y 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 8 y p. 6, respectivamente.

<sup>45</sup> Comisión de Venecia [CDL-AD(2013)038], Dictamen sobre la legislación italiana en materia de difamación, apartados 21 y 22.

<sup>46</sup> Véase también CCJE, Informe n.º 18 (2015), sobre la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna, apartado 54: «las valoraciones y las críticas de un poder del Estado hacia los demás poderes deben formularse en un clima de respeto mutuo».

reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal<sup>47</sup> por la que se excluye del cargo de fiscal general del Estado a los ciudadanos que hayan ejercido cargos políticos en los últimos años, especialmente de ministros, secretarios de Estado, miembros de los Gobiernos autonómicos, alcaldes y miembros del Congreso, el Senado, el Parlamento Europeo o los Parlamentos autonómicos. Antes de que se llegara a este acuerdo, las partes interesadas habían vertido críticas sobre el régimen de incompatibilidades de jueces, magistrados y fiscales en España<sup>48</sup>. Como se señala en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023<sup>49</sup>, durante las negociaciones sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial celebradas en octubre de 2022 entre los dos principales partidos políticos de las Cortes, se consideró la necesidad de regular el régimen de incompatibilidades de jueces, magistrados y fiscales, pero no se tomaron nuevas medidas tras la ruptura de las negociaciones<sup>50</sup>.

**La competencia del Tribunal Supremo para enjuiciar la responsabilidad penal de los altos cargos sigue siendo motivo de preocupación.** Como se indica en los Informes sobre el Estado de Derecho de años anteriores, y a pesar de haberse adquirido el compromiso de resolver la situación, persisten las preocupaciones<sup>51</sup> 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, no solo cuando cometen delitos en el ejercicio de sus funciones oficiales, sino también cuando los cometen como particulares<sup>52</sup>). Las partes interesadas siguen mostrándose críticas con este régimen<sup>53</sup>. Si bien se está dando respuesta a estas preocupaciones en el ámbito autonómico, modificando

---

<sup>47</sup> Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

<sup>48</sup> Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 22; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 22. 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.

<sup>49</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 9.

<sup>50</sup> Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 20.

<sup>51</sup> GRECO, Cuarta ronda de evaluación, informe de evaluación, apartado 65; GRECO, Quinta ronda de evaluación, informe de evaluación, apartados 118 a 123. Véanse también los Informes sobre el Estado de Derecho en 2023 y 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 9 y p. 4, respectivamente.

<sup>52</sup> 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 Presidentes del Congreso y del Senado, los Diputados y los Senadores, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, el Presidente del Tribunal Constitucional, los Magistrados del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, el Presidente 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 Fiscal Europeo, el Presidente y los Consejeros del Tribunal de Cuentas, el Presidente y los Consejeros del Consejo de Estado y el Defensor del Pueblo.

<sup>53</sup> Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 16; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 14; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 23 a 25.

varios Estatutos de Autonomía que establecían este tipo de disposiciones<sup>54</sup>, no se han tomado medidas centrales.

## Calidad

**Se han introducido nuevas mejoras en el marco de la asistencia jurídica gratuita.** Como se subrayaba en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023<sup>55</sup>, España cuenta con un sistema judicial accesible que protege a las personas en riesgo de discriminación y a las víctimas de violencia de género. Se han aplicado medidas para hacer que la justicia esté más adaptada a los menores. Según los datos del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024, España sigue siendo uno de los países con mayor cobertura de asistencia jurídica gratuita de la UE<sup>56</sup>. También se ha aumentado la dotación económica para el marco de la asistencia jurídica gratuita, concretamente a través de subvenciones directas al Consejo General de la Abogacía Española y al Consejo General de Procuradores de España<sup>57</sup> para la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita, para el ejercicio 2023<sup>58</sup>.

**Se han creado nuevas plazas de jueces y magistrados y se están tomando medidas para hacer frente a los problemas de falta de recursos a los que se enfrenta el sistema judicial.** Como se indica en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023<sup>59</sup>, el número de jueces y magistrados por habitante sigue siendo uno de los más bajos de la UE<sup>60</sup>. El 27 de diciembre de 2023, el Gobierno aprobó la creación de setenta nuevas plazas de jueces y magistrados<sup>61</sup>. Las plazas se siguen cubriendo con jueces sustitutos y magistrados suplentes<sup>62</sup> y las partes interesadas han vuelto a destacar que en los próximos años se espera que un número

---

<sup>54</sup> Estatutos de Autonomía de Canarias, Murcia, Cantabria, Baleares y Aragón. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias; 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.

<sup>55</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 9.

<sup>56</sup> Gráfico 24 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024. El gráfico se refiere a un supuesto específico relacionado con un asunto en materia de consumidores.

<sup>57</sup> Los procuradores del ordenamiento español son representantes judiciales de las partes.

<sup>58</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 9.

<sup>59</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 10.

<sup>60</sup> Gráfico 37 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024. 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. Las autoridades españolas señalan que España cuenta con 4 470 letrados de la Administración de Justicia que ejercen numerosas funciones cuasi judiciales, y que hay además 45 332 funcionarios que dan soporte y apoyo a los jueces.

<sup>61</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 10 y 11.

<sup>62</sup> Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 19.

significativo de jueces y magistrados se jubilen<sup>63</sup>. En octubre de 2023 se iniciaron procesos selectivos que resultarán en el ingreso de 120 y 80 nuevos miembros de las carreras judicial y fiscal, respectivamente<sup>64</sup>. Sobre este tema, las asociaciones de jueces y magistrados han planteado el problema de la baja remuneración de la profesión, lo que socava los esfuerzos por promocionar la carrera judicial<sup>65</sup>. El 1 de junio de 2023, el Consejo General del Poder Judicial presentó el Plan Estratégico para el Decenio 2023-2032 de Recursos Humanos en la Carrera Judicial. Según este Plan, en los próximos diez años harán falta alrededor de 315 nuevas plazas al año para garantizar el buen funcionamiento del sistema judicial. Las asociaciones de jueces y magistrados<sup>66</sup> han señalado que, si bien las mujeres representan la mayoría del poder judicial<sup>67</sup>, están infrarrepresentadas en los altos cargos judiciales<sup>68</sup>.

**Ha proseguido la labor de mejora de la digitalización de la justicia, en particular para la tramitación electrónica de los procesos judiciales.** Como se subraya en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023<sup>69</sup>, la digitalización de la justicia en España se encuentra en una fase avanzada y el uso de herramientas informáticas en el sistema judicial está muy extendido<sup>70</sup>. En septiembre de 2023, el Ministerio Fiscal puso en marcha su nueva sede electrónica para facilitar la tramitación de los procedimientos, lo que dio lugar a un aumento significativo de las solicitudes de certificados de los ciudadanos a través dicho sitio web. Se están poniendo en marcha otras iniciativas para mejorar la digitalización de los procedimientos<sup>71</sup>. La interoperabilidad entre los sistemas de gestión procesal utilizados por las diferentes Comunidades Autónomas también ha avanzado en 2023<sup>72</sup>. Además, el Real Decreto-ley 6/2023<sup>73</sup> establece un marco jurídico para la digitalización de la justicia, incluido un catálogo interoperable de servicios digitales que deben prestarse a los ciudadanos y a los

---

<sup>63</sup> Información facilitada por la Asociación Profesional de la Magistratura y la Asociación de Mujeres Juezas de España en el contexto de la visita a España; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 19.

<sup>64</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 10.

<sup>65</sup> Información facilitada por la Asociación de Mujeres Juezas de España, la Asociación Profesional de la Magistratura y la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» en el contexto de la visita a España. Sin embargo, como han señalado las autoridades españolas, se ha producido un aumento de las remuneraciones de jueces, magistrados, fiscales y letrados de la Administración de Justicia conforme a lo acordado en 2023 (aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 6).

<sup>66</sup> Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 13; información facilitada por la Asociación de Mujeres Juezas de España en el contexto de la visita a España.

<sup>67</sup> El 52 % del total de jueces y magistrados son mujeres. Información extraída de la página web de la Asociación de Mujeres Juezas de España.

<sup>68</sup> Gráfico 38 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024. La proporción de magistradas del Tribunal Supremo es del 19 %. 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, pero no se avanzado más desde entonces a este respecto.

<sup>69</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 10.

<sup>70</sup> Gráficos 42 a 50 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024. Véase también la aportación de la OCDE al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 7.

<sup>71</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 12 y 14.

<sup>72</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 15 y 16.

<sup>73</sup> Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo; convalidado el 10 de enero de 2024 y que ahora se está tramitando como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

profesionales del Derecho<sup>74</sup>. En particular, fomenta el uso de expedientes electrónicos, la tramitación electrónica de los procedimientos judiciales y el uso de soluciones digitales para sustanciar y seguir los procesos judiciales<sup>75</sup>.

**Se está elaborando la nueva Ley Orgánica del Derecho de Defensa.** Con la nueva legislatura, se ha reanudado el trabajo parlamentario sobre el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa<sup>76</sup>. Se espera que la nueva Ley Orgánica, aprobada en el pleno del Congreso el 11 de julio de 2024 y actualmente en fase de tramitación legislativa en el Senado, recoja, en un único texto legal, los diferentes aspectos del derecho de defensa, de momento dispersos en una serie de leyes especiales. Se centrará, entre otros aspectos, en el uso de herramientas informáticas, la posibilidad de recurrir a medios alternativos de solución de controversias y la necesidad de proteger a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad<sup>77</sup>.

## **Eficiencia**

**La tendencia positiva de los indicadores de la eficiencia de la justicia ha empeorado ligeramente y 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 ha aumentado ligeramente (de 265 días en 2021 a 282 días en 2022)<sup>78</sup>. La tasa de resolución de los contenciosos civiles y mercantiles<sup>79</sup> bajó y se situó ligeramente por debajo del 100 %, lo que significa que se resuelven menos asuntos de los que se admiten a trámite. El plazo de tramitación de los asuntos civiles y mercantiles en el Tribunal Supremo ha mejorado (de 826 días en 2021 a 691 días en 2022)<sup>80</sup>, pero sigue siendo muy largo y las partes interesadas lo mencionan como motivo de preocupación<sup>81</sup>.

**Se han tomado nuevas medidas para mejorar la eficiencia del sistema judicial.** El Real Decreto-ley 6/2023 introduce medidas de eficiencia procesal en los cuatro órdenes jurisdiccionales, sin menoscabo de las garantías procesales de los ciudadanos, especialmente nuevos ajustes en los procesos en los que participen personas con discapacidad y personas mayores<sup>82</sup>. El objetivo del nuevo marco jurídico también es acortar la duración de los procesos a través de diversos medios, como la acumulación de acciones y la generalización

<sup>74</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 15 y 16.

<sup>75</sup> *Ibidem*.

<sup>76</sup> Información facilitada por las autoridades españolas en el contexto de la visita a España. El 25 de enero de 2024 se presentó a las Cortes el Proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa.

<sup>77</sup> *Ibidem*. La entrada en vigor de la Ley Orgánica del Derecho de Defensa, así como del Real Decreto-ley 6/2023, son hitos que figuran en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (hitos 435 y 152, respectivamente). Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (22.4.2024), componente 11, pp. 114 a 141.

<sup>78</sup> Gráfico 5 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024.

<sup>79</sup> Gráfico 11 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024.

<sup>80</sup> Gráfico 7 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024.

<sup>81</sup> Información facilitada por el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo en el contexto de la visita a España; aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 20; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 11.

<sup>82</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 18 y 19.

del uso de herramientas digitales<sup>83</sup>. La entrada en vigor de este Real Decreto-ley, que mejora la eficiencia de los procedimientos judiciales, es un hito específico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El Real Decreto-ley 5/2023<sup>84</sup> también introduce modificaciones para aumentar la rapidez de los procedimientos judiciales del orden contencioso-administrativo y modifica los procedimientos de recurso en los cuatro órdenes jurisdiccionales para evitar retrasos indebidos. Están previstas nuevas medidas —concretamente, un proyecto de ley sobre la eficiencia de la justicia, actualmente en preparación— para mejorar la eficiencia organizativa y procesal del sistema judicial en el marco de otro hito específico<sup>85</sup>. Se espera que este proyecto de ley, que se presentó al Congreso el 14 de marzo de 2024, modifique el mapa judicial, establezca medios alternativos de resolución de litigios y siga acelerando los procesos y procedimientos judiciales penales, civiles y contencioso-administrativos.

## II. MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

En España, los miembros de la carrera judicial, los órganos jurisdiccionales, la Fiscalía y, en particular, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada<sup>86</sup> son responsables, con la ayuda de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de la investigación, detección y acusación respecto de los delitos de corrupción. Todas las unidades adjuntas —de la Policía Nacional<sup>87</sup> y de la Guardia Civil<sup>88</sup>— 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 analítico<sup>89</sup>. Además, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o FCSE (Policía Nacional y Guardia Civil) cuentan con Unidades de Policía Judicial, tanto a nivel central como territorial, altamente especializadas en delincuencia económica y corrupción. El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude<sup>90</sup> 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 territorios<sup>91</sup>. La Oficina de Conflictos de Intereses

---

<sup>83</sup> *Ibidem.*

<sup>84</sup> Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio.

<sup>85</sup> Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (22.4.2024), componente 11, pp. 114 a 141.

<sup>86</sup> 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 n.º 98, de 25 de abril de 1995, pp. 2102 a 2103.

<sup>87</sup> Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

<sup>88</sup> Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

<sup>89</sup> 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 en 2023, pp. 18 y 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 protocolo, que se espera que se concluya en los próximos meses, es similar al protocolo actual, firmado con la Guardia Civil en 2020 para reforzar el intercambio de información, mejorar la cooperación y fomentar la colaboración en la organización de actividades de formación.

<sup>90</sup> Se rige por la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

<sup>91</sup> 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

supervisa las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos y los cargos políticos<sup>92</sup> y ejerce una variedad de funciones relacionadas con la integridad<sup>93</sup>. Existe una Oficina de Conflictos de Intereses específica para las Cortes Generales de España<sup>94</sup>. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno supervisa las normas de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, función similar a la que desempeñan en algunas Comunidades Autónomas y algunos municipios organismos creados *ex profeso*<sup>95</sup>. 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 Generales<sup>96</sup>.

**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 2023 de Transparencia Internacional, España obtuvo una puntuación de 60/100, de forma que ocupa el 14.º lugar en la Unión Europea y el 36.º en todo el mundo<sup>97</sup>. Esta percepción se ha mantenido relativamente estable en los últimos cinco años<sup>98</sup>. El Eurobarómetro especial sobre corrupción de 2024 muestra que el 90 % de los encuestados considera que la corrupción está extendida en su país (media de la UE del 68 %) y el 45 % cree que la corrupción afecta personalmente a su vida diaria (media de la UE del 27 %)<sup>99</sup>. En cuanto a las empresas, el 91 % de estas considera que la corrupción está extendida (media de la UE del 65 %) y el 51 % considera que la corrupción supone un problema para la actividad

---

Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, regulada por su Reglamento Orgánico, aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid el 23 de diciembre de 2016; Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento 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). La Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears, regulada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre de 2016, de las Illes Balears, fue suprimida por el Parlamento de las Illes Balears mediante la Ley 2/2024, de 11 de abril, de las Illes Balears.

<sup>92</sup> 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.

<sup>93</sup> La OCI supervisa la aplicación de las normas sobre conflictos de intereses y efectúa el seguimiento de las declaraciones de actividades e incompatibilidades, el régimen de abstención y las actividades de formación y sensibilización.

<sup>94</sup> Véase más adelante; la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales es un organismo independiente encargado de resolver las dudas interpretativas relativas al Código de Conducta.

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> 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.

<sup>97</sup> Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción de 2023 (2024), pp. 2 y 3. 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).

<sup>98</sup> En 2019, la puntuación fue de 62, mientras que, en 2023, 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.

<sup>99</sup> Eurobarómetro especial n.º 548 sobre las actitudes de los ciudadanos frente a la corrupción en la UE (2024). 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 Flash del Eurobarómetro n.º 534 (2023).



empresarial (media de la UE del 36 %) <sup>100</sup>. Asimismo, el 27 % 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 %) <sup>101</sup>, mientras que el 15 % de las empresas cree que los particulares y las empresas enjuiciados por sobornar a un alto cargo público reciben la pena adecuada (media de la UE del 31 %) <sup>102</sup>.

**El Gobierno está obligado por ley a aprobar una estrategia global destinada a prevenir y combatir la corrupción, si bien aún no se ha iniciado el trabajo al respecto.** Como se ha señalado en el GRECO <sup>103</sup> y en los Informes sobre el Estado de Derecho de años anteriores <sup>104</sup>, España no cuenta con una estrategia específica de lucha contra la corrupción ni con una agencia especializada en la lucha contra la corrupción <sup>105</sup>. En 2023, el Gobierno recibió por ley el mandato de adoptar una Estrategia contra la corrupción antes de septiembre de 2024. Sin embargo, a pesar de haber manifestado su intención de adoptar dicha estrategia, el Gobierno aún no ha empezado esta labor <sup>106</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil confirmaron que hasta la fecha no se ha llevado a cabo ninguna consulta <sup>107</sup>. El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude trabaja desde 2022 en un proyecto de Estrategia Nacional Antifraude <sup>108</sup>, que incluirá un Plan de Acción para el período 2024-2026. Uno de los

---

<sup>100</sup> Edición Flash del Eurobarómetro n.º 543 (2024), 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 524 (2023).

<sup>101</sup> Eurobarómetro especial n.º 548 sobre las actitudes de los ciudadanos frente a la corrupción en la UE (2024).

<sup>102</sup> Edición Flash del Eurobarómetro n.º 543 (2024), sobre actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE.

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14; Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 10 y 11.

<sup>105</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14. Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 11. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 9. Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 7. Como ya se señaló el pasado (Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14), las prioridades de lucha 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 nacional, y la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023, que incluye expresamente los delitos relacionados con la corrupción.

<sup>106</sup> Información recibida de los Ministerios en el contexto de la visita a España. Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 1; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 25. La Ley 2/2023 establece que el «Gobierno, en el plazo máximo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, y en colaboración con las Comunidades Autónomas, deberá aprobar una Estrategia contra la corrupción que al menos deberá incluir una evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos en la presente ley así como las medidas que se consideren necesarias para paliar las deficiencias que se hayan encontrado en ese periodo de tiempo». La Estrategia, que debe aprobarse a más tardar el 13 de septiembre de 2024, tendrá un ámbito de aplicación más amplio, no limitado únicamente a la protección de los informantes. Aportación escrita del Gobierno tras la visita a España en 2024.

<sup>107</sup> Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 25. Información recibida de Transparencia Internacional en el contexto de la visita a España.

<sup>108</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14; Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en

objetivos del Plan está orientado a la implementación de políticas de integridad pública y de lucha contra la corrupción<sup>109</sup>. La Estrategia se encuentra actualmente en su fase final de redacción, pero no se ha fijado una fecha para su finalización<sup>110</sup>.

**Ya se están aplicando las nuevas reglas relativas a los delitos de corrupción.** Como se ha señalado anteriormente, la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre de 2022, reformó la regulación del delito de malversación e introdujo el delito de enriquecimiento ilícito<sup>111</sup>. Esta reforma sigue suscitando críticas de las partes interesadas, que están especialmente preocupadas por la reducción de las penas conexas y por el catálogo general de delitos considerados pertinentes en el ámbito de los delitos de corrupción<sup>112</sup>. Se está elaborando un informe sobre la aplicación de las recomendaciones de la OCDE en lo que respecta al cumplimiento de la legislación sobre el cohecho internacional<sup>113</sup>.

**Se han realizado algunos avances en cuanto a la duración de las investigaciones y el enjuiciamiento de la corrupción de alto nivel, si bien la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal sigue sin materializarse.** En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 se recomendó a España «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

---

España, p. 11. Tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil están contribuyendo. El Consejo Asesor de Prevención y Lucha contra el Fraude a los intereses financieros de la Unión Europea ha creado una comisión en la que participan profesionales representantes de órganos con competencias en los diferentes ámbitos de la lucha contra el fraude, de forma que quedan cubiertas las cuatro fases del denominado ciclo antifraude: prevención, detección, investigación y recuperación/sanción del fraude. La iniciativa se lleva a cabo bajo la dirección de la OCDE. Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 22.

<sup>109</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 22. Las actuaciones tendrían por objeto dirigirse al personal al servicio del sector público: estableciendo sistemas de integridad institucional y sensibilizando al personal; analizando y clarificando los manuales, directrices y procedimientos existentes en materia anticorrupción; mejorando los mecanismos de prevención y detección del fraude, la corrupción y cualquier infracción administrativa o penal; potenciando los sistemas de prevención y respuesta ante las situaciones de conflictos de interés; promoviendo una cultura de ética que abarque al conjunto de la sociedad y la haga partícipe del sistema de integridad; y ofreciendo formación adaptada a las necesidades de cada una de las unidades o entidades.

<sup>110</sup> Información recibida de los Ministerios en el contexto de la visita a España. Aportación escrita recibida de los Ministerios en el contexto de la visita a España. Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 22. La Estrategia tiene por objeto establecer un sistema nacional de lucha contra el fraude proponiendo reformas legislativas y administrativas, aclarando las funciones y responsabilidades de las partes implicadas y mejorando la coordinación y la transparencia tanto a nivel nacional como autonómico. Como indican los Ministerios, la Estrategia comprenderá un período de tres años.

<sup>111</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13.

<sup>112</sup> Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 22; aportación de la Asociación Impulso Ciudadano al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 16. Aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 19. Véase también Fundación «Hay Derecho» (2023), La reforma del delito de malversación de caudales públicos y el nuevo delito de enriquecimiento ilícito.

<sup>113</sup> El informe está previsto para marzo de 2025. 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 empresas. En el informe de la OCDE se señaló la falta de claridad respecto a la adecuada financiación de los organismos de garantía del cumplimiento, recomendando que se tomaran las medidas necesarias para detectar el cohecho y aplicar de forma más proactiva la legislación al respecto. Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14.

particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal»<sup>114</sup>. El número de procesos incoados por corrupción ascendió a 32 en 2023 (38 en 2022). De todos los juicios por delitos de corrupción sustanciados en 2023, 38 dieron lugar a condenas o condenas parciales y 18 a absoluciones (en 2022, 45 dieron lugar a condenas o condenas parciales y 15 a absoluciones)<sup>115</sup>. El Gobierno reconoce que los asuntos de corrupción llevan más tiempo debido a su naturaleza sumamente compleja y, en paralelo, sigue tratando de reforzar los recursos humanos del sistema judicial<sup>116</sup>. Sin embargo, el bajo número actual de jueces, magistrados y fiscales, así como la falta general de jueces y órganos jurisdiccionales especializados que lleven asuntos de lucha contra la corrupción, obstaculiza la investigación y el enjuiciamiento de los asuntos de corrupción<sup>117</sup>. Las asociaciones de fiscales hacen énfasis en la necesidad de seguir aumentando el personal dedicado a tramitar y ejercer la acusación en los asuntos de corrupción, que cada vez son más complejos<sup>118</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal podría contribuir a mejorar la situación, aunque debería equilibrarse con el establecimiento de plazos de prescripción adecuados para investigar los asuntos complejos<sup>119</sup>. Sin el dictamen obligatorio del Consejo General del Poder Judicial, que se espera desde 2021, la reforma no puede aprobarse<sup>120</sup>. En la actualidad, no existe un cronograma concreto, aunque el Gobierno

---

<sup>114</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, la Comisión concluyó que no se había avanzado en la aplicación de la recomendación sobre ese tema.

<sup>115</sup> Información obtenida de la base de datos del Consejo General del Poder Judicial. Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 15.

<sup>116</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 20. Véanse también los Informes sobre el Estado de Derecho en 2023, 2022 y 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 15, p. 12 y p. 10, respectivamente. Desde 2020, se han publicado 393 plazas de abogados fiscales, 348 de las cuales son plazas nuevas. Además, 219 plazas de abogados fiscales (tercera categoría de la Carrera Fiscal) se reconvirtieron a puestos de fiscal (segunda categoría). En 2023, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes concedió 793 becas (por un importe anual de 6 600 EUR, frente al total de 245 de 2022).

<sup>117</sup> Información recibida del Consejo Fiscal en el contexto de la visita a España. Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 30. Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» para el Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 24.

<sup>118</sup> Información recibida de las asociaciones de fiscales en el contexto de la visita a España. Como se mencionó el año pasado, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada está compuesta por 29 fiscales (incluido un fiscal jefe); también cuenta con 22 fiscales delegados. Aportación escrita de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado en el contexto de la visita a España. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 15.

<sup>119</sup> Información recibida de la Fundación «Hay Derecho» y de Transparencia Internacional en el contexto de la visita a España. La sociedad civil expresa su preocupación por el riesgo de que la propuesta actual de reforma genere cierta impunidad en asuntos muy complejos, ya que se requiere más tiempo para las investigaciones. Véase también el comunicado de prensa de la Asociación de Fiscales de febrero de 2024, en el que se afirma que «toda regulación que implique una mayor limitación de tales plazos [para la investigación] solo conllevará mayores espacios de impunidad en la lucha contra delitos graves y complejos, como aquellos de carácter económico cometidos a través de organizaciones de todo tipo, contra la salud pública, la corrupción o el terrorismo, entre otros muchos».

<sup>120</sup> Informes sobre el Estado de Derecho en 2023, 2022, 2021 y 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 15 y 16, p. 7, p. 6 y p. 4, respectivamente. El Servicio de Estudios e Informes del Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial elaboró un informe técnico sobre el Anteproyecto de Ley. En mayo de 2023, se envió el informe a la Presidencia del Consejo. Aportación escrita del Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España.

considera que la finalización de la reforma es una de sus prioridades legislativas<sup>121</sup>. En general, se han realizado ciertos avances en la aplicación de la recomendación mencionada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

**Se creó una comisión parlamentaria de investigación de la posible corrupción en la adquisición de material sanitario relacionado con la COVID-19.** Según el Ministerio Fiscal, se puso en su conocimiento una serie de hechos relacionados con la adquisición de material sanitario durante la pandemia de COVID-19<sup>122</sup>. Desde febrero de 2024, los medios de comunicación han venido informando sobre un posible caso de corrupción relacionado con la adquisición de mascarillas durante la pandemia de COVID-19<sup>123</sup>. A raíz de la investigación judicial en curso<sup>124</sup>, el 12 de marzo de 2024 el Senado aprobó la creación de una Comisión de Investigación de las posibles irregularidades en la adquisición de material médico y sanitario por parte de las Administraciones Públicas de todo el país durante la pandemia<sup>125</sup>. Además, el 2 de abril de 2024, el Congreso creó una Comisión de Investigación sobre los hechos, responsabilidades y enseñanzas en torno a los procesos de contratación para la adquisición de material sanitario por parte de las Administraciones Públicas durante la pandemia de COVID-19.

**Se está reforzando la cooperación entre las autoridades para prevenir y combatir la corrupción.** El 19 de julio de 2023, la Fiscalía General del Estado y los directores de las agencias y oficinas de lucha contra el fraude de algunas Comunidades Autónomas firmaron un convenio de colaboración para reforzar la lucha contra la corrupción<sup>126</sup>. La cooperación entre la Fiscalía Europea, la Policía Nacional y la Guardia Civil sigue siendo buena<sup>127</sup>. En mayo de 2023, la IGAE creó la Unidad de Apoyo a la Fiscalía Europea. Esta Unidad depende funcionalmente de la Fiscalía Europea y está integrada por funcionarios públicos y expertos<sup>128</sup>. La cooperación entre el Tribunal de Cuentas y otros organismos que participan en la prevención de la corrupción y la lucha contra esta es buena<sup>129</sup>.

**El nuevo sistema de gestión documental ha mejorado la eficiencia general del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, aunque la complejidad de los casos está aumentando.** Si bien, en general, el nuevo sistema de gestión ha mejorado la tramitación de los expedientes, el Consejo necesita recursos adicionales para hacer frente a la mayor

---

<sup>121</sup> Información recibida de los Ministerios de Justicia y del Interior en el contexto de la visita a España. Aportación escrita de los Ministerios de Justicia y del Interior en el contexto de la visita a España.

<sup>122</sup> Información recibida del Consejo Fiscal en el contexto de la visita a España.

<sup>123</sup> Euractiv (29 de febrero de 2024), Bruselas investiga si hay fondos europeos en el caso Koldo. El País (4 de marzo de 2024), La Fiscalía Europea investigará los contratos del «caso Koldo» en Canarias y Baleares.

<sup>124</sup> Fiscalía Europea (2024), España: La Fiscalía Europea inicia una investigación sobre la adquisición de mascarillas en Canarias y Baleares (noticia en inglés).

<sup>125</sup> Senado español (2024): El Pleno aprueba la creación de una Comisión de investigación sobre los contratos públicos realizados durante la pandemia.

<sup>126</sup> El convenio lo han suscrito las oficinas y agencias de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana e Islas Baleares. Aportación escrita de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado en el contexto de la visita a España.

<sup>127</sup> Información recibida de la Policía Nacional y de la Guardia Civil en el contexto de la visita a España. Tanto la Policía Nacional como la Guardia Civil pueden contar con el experto nacional de alto nivel en comisión de servicios en la Fiscalía Europea. Según el informe anual de 2023 de la Fiscalía Europea (2024), tres asuntos de los que llevó la Fiscalía Europea eran de corrupción, lo que representa el 3 % del número total de asuntos que lleva la Fiscalía Europea en España.

<sup>128</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 22.

<sup>129</sup> Información recibida del Tribunal de Cuentas en el contexto de la visita a España.

complejidad de los casos<sup>130</sup>. El Consejo tiene la facultad de aprobar resoluciones vinculantes, pero no tiene competencias ni herramientas específicas para garantizar su aplicación<sup>131</sup>. En la actualidad no está previsto otorgar facultad sancionadora al Consejo, si bien este considera que se trata de un paso necesario para desempeñar eficazmente sus funciones. El Consejo está aplicando su Plan Estratégico 2022-2025, que incluye un Plan de Acción para 2024, el cual se centra en el refuerzo de su marco institucional, en la aprobación de su nuevo Estatuto y en la modernización de sus procedimientos, en particular en materia de digitalización<sup>132</sup>. De hecho, el nuevo Estatuto, que fue aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros el 2 de julio de 2024, tiene por objeto reflejar mejor las funciones que el Consejo desempeña, así como su estructura renovada<sup>133</sup>.

**Se está avanzando en la aplicación del IV Plan de Gobierno Abierto, aunque no se han tomado medidas adicionales para mejorar el régimen de los conflictos de intereses de los empleados públicos en todas las Administraciones, a pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo desde 2021 a este respecto.** El IV Plan de Gobierno Abierto incluía una actuación específica para la modificación de la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, cuya aprobación estaba prevista para el primer semestre de 2022<sup>134</sup>. El anteproyecto de ley pretende 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 Administraciones<sup>135</sup>. Según el Gobierno, se espera ahora que estas cuestiones se aborden mediante una Ley de Administración Abierta que está comprendida en el Plan Anual Normativo de 2024<sup>136</sup>. En marzo de 2024, el IV Plan de Gobierno Abierto abarcaba 111

---

<sup>130</sup> Información recibida del Consejo de Transparencia en el contexto de la visita a España. El nuevo sistema de gestión documental mejora la transparencia y el acceso a la información y reduce los trámites. Sin embargo, el Consejo ha observado que va en aumento la complejidad de las solicitudes presentadas no solo por los ciudadanos, sino también por los abogados, periodistas e investigadores, lo que requiere más rigor y especialización en el análisis de los casos. En la actualidad, el Consejo puede contar con 30 empleados. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 16 y 17. Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 12.

<sup>131</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 16 y 17. Véase también la quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento: el GRECO recomendó «proporcionar al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la independencia, la autoridad y los recursos adecuados para desempeñar sus funciones de supervisión de manera eficaz» (recomendación v, p. 8).

<sup>132</sup> Información recibida del Consejo de Transparencia en el contexto de la visita a España. El Consejo espera empezar a elaborar el nuevo Plan Estratégico en 2025 y empezar a aplicarlo a partir de enero de 2026.

<sup>133</sup> Información recibida del Consejo de Transparencia en el contexto de la visita a España.

<sup>134</sup> El IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 fue aprobado el 29 de octubre de 2020 e incluye diez compromisos para reforzar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la participación, establecer sistemas de integridad pública y formar y sensibilizar a los ciudadanos y a los empleados públicos del ámbito del gobierno abierto, con el objetivo de contribuir a lograr una sociedad más justa, pacífica e inclusiva. En el marco del Plan, la Dirección General de Gobernanza Pública realizó un diagnóstico de los sistemas de integridad pública existentes en la Administración General del Estado.

<sup>135</sup> El anteproyecto de ley pretende modificar la Ley 53/1984, de 26 de diciembre. Los altos cargos y miembros del Gobierno están cubiertos en virtud de la Ley 3/2015, de 30 de marzo de 2015. Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 17.

<sup>136</sup> Véase el punto 5.3 de la sección 5 del IV Plan de Gobierno Abierto. La actuación sigue en la «Fase de consulta previa y Redacción del anteproyecto de Ley y Memoria de análisis del impacto» desde el 30 de marzo de 2021. Entre el 28 de abril y el 28 de mayo de 2021 se llevó a cabo un proceso de consulta pública abierto y se elaboró el borrador del «Anteproyecto de Ley de Prevención de Conflictos de Intereses del

iniciativas, de las cuales 60 están finalizadas, 49 se han ejecutado parcialmente y 2 no se han iniciado<sup>137</sup>. La aplicación del IV Plan concluirá en octubre de 2024<sup>138</sup>. El Gobierno está elaborando ahora el V Plan de Gobierno Abierto, que se sometió a consulta ciudadana en marzo de 2024<sup>139</sup>. Se pretende que el V Plan se centre en reforzar los mecanismos de integridad de las instituciones públicas, en particular mediante el desarrollo de una estrategia u hoja de ruta anticorrupción para todo el sector público<sup>140</sup>.

**El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado ya está activo, si bien aún queda por tomar medidas específicas respecto de las incompatibilidades de la Policía Nacional y de la Guardia Civil** El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado contiene dos capítulos dedicados a los códigos de conducta: el Código de buena administración, para los funcionarios, y el Código de buen gobierno, para altos cargos<sup>141</sup>. En enero de 2023, se creó la Unidad especializada de Asesoramiento en materia de Conflicto de Interés (UACI) para contribuir a detectar posibles conflictos de intereses en los procedimientos de ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR)<sup>142</sup>. La Guardia Civil ya cuenta con un nuevo código de conducta para el personal de la Guardia Civil<sup>143</sup>. Además, tiene previsto elaborar un Plan de Acción de Ética Profesional que contenga un Protocolo de Buenas Prácticas para mejorar la vigilancia contra la

---

personal al servicio del sector público». Véase también el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 17; Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13; Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 17; Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 11.

<sup>137</sup> Portal de Transparencia, Seguimiento del IV Plan de Gobierno Abierto. En particular: de las 537 actividades, 345 han finalizado, 132 se han ejecutado parcialmente, 44 no se han iniciado y 16 han sido canceladas. Cabe señalar que la situación política (elecciones autonómicas y locales en mayo de 2023 y elecciones nacionales en septiembre de 2023) ha provocado retrasos y dificultades en la ejecución de las iniciativas, en particular en lo relativo a la ley de transparencia.

<sup>138</sup> Gobierno de España (2024), Portal de Transparencia, Consulta Ciudadana previa para la elaboración del V Plan de Gobierno Abierto 2025-2029.

<sup>139</sup> La consulta a los ciudadanos estuvo abierta a aportaciones del 1 al 31 de marzo de 2024.

<sup>140</sup> El anunciado Plan de Acción por la Democracia se compromete a adoptar una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto y una nueva Ley de Administración Pública Abierta.

<sup>141</sup> Ambos códigos se complementan con una sección sobre conflictos de intereses, que incluye un apartado específico sobre regalos. El anexo del Sistema de Integridad incluye un cuestionario destinado a apoyar la detección de posibles conflictos de intereses. El Sistema de Integridad fue aprobado el 7 de marzo de 2023 por la Comisión coordinadora de las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales y carece de carácter normativo. Su objetivo es orientar a los órganos de la Administración General del Estado y promover una cultura de la integridad. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 18, 26 y 27.

<sup>142</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 29. La Unidad forma parte del Sistema de Integridad y se encarga de emitir informes, difundir buenas prácticas y elaborar manuales prácticos para evitar y prevenir conflictos de intereses. Según la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, antes de la concesión de subvenciones o adjudicación de contratos, es obligatorio llevar a cabo un análisis del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos administrativos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El objetivo es detectar cualquier vínculo familiar o empresarial directo o indirecto que implique intereses personales o económicos que puedan dar lugar a un conflicto de intereses entre los empleados públicos y los participantes. Los informes que contengan la opinión sobre la efectiva existencia de un riesgo de conflicto de interés solo podrán emitirse previa solicitud de un comité antifraude, de acuerdo con el procedimiento establecido en la Orden HFP/55/2023, de 25 de enero, del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

<sup>143</sup> Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil.

corrupción interna. Como se informó el año pasado, el proyecto de Real Decreto por el que se actualiza el régimen de incompatibilidades en la Policía Nacional sigue tramitándose<sup>144</sup>. Asimismo, continúa con su proceso de tramitación el proyecto de Real Decreto sobre el régimen de incompatibilidades del personal de la Guardia Civil, cuya finalidad es fijar una normativa específica en materia de incompatibilidades, y cuya adopción estaba prevista para 2023<sup>145</sup>. Ambos proyectos tienen por objeto dar respuesta a las recomendaciones del GRECO pendientes de aplicación<sup>146</sup>.

**No se ha avanzado en el refuerzo del régimen de los conflictos de intereses y las declaraciones patrimoniales de las personas con altos cargos de la Administración.** En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 se recomendó a España «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»<sup>147</sup>. La Oficina de Conflictos de Intereses es la responsable de supervisar el régimen de los conflictos de intereses y el sistema de declaraciones patrimoniales de los altos cargos de la Administración General del Estado<sup>148</sup>. En los Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y en 2023 se señaló la necesidad de mejorar la independencia y la autonomía de la Oficina de Conflictos de Intereses mediante el refuerzo de su competencia sancionadora<sup>149</sup>. Sin embargo, el marco jurídico sigue inalterado, ya que el Ministerio de Justicia considera que es adecuado para que la Oficina desempeñe sus funciones<sup>150</sup>. Entre las funciones de la Oficina de Conflictos de Intereses figuran el requerimiento, análisis, control y archivo de las declaraciones presentadas por los altos cargos tras su nombramiento y tras su cese. La publicación de las declaraciones patrimoniales de los altos cargos de la Administración se realiza anualmente a través de un portal en línea específico y en el BOE<sup>151</sup>. Cada seis meses, la Oficina de Conflictos de Intereses informa al Gobierno acerca de los informes sobre la situación patrimonial de los altos cargos<sup>152</sup>. En 2023

---

<sup>144</sup> El objetivo del sistema sería prevenir los riesgos de conflicto de interés. En 2013, la Policía publicó su propio Código de Conducta.

<sup>145</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 19; Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13. En marzo de 2022 se aprobó el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil (Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo). La actualización afecta a varios artículos de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, del Régimen del Personal de la Guardia Civil, y el artículo 22 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

<sup>146</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, recomendación xvii, p. 16.

<sup>147</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.

<sup>148</sup> La Oficina está adscrita a la Secretaría de Estado de Función Pública.

<sup>149</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 17; Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13. El GRECO también mencionó esta dificultad en su quinta ronda de evaluación, informe de cumplimiento, apartado 60.

<sup>150</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 21. La competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses se regula en la Ley 3/2015, de 30 de marzo (artículo 27.2), y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre (artículo 31.1), según las cuales le corresponde la competencia de instrucción de los correspondientes expedientes sancionadores.

<sup>151</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 13.

<sup>152</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 21. Más concretamente, la Oficina de Conflictos de Intereses se encarga de requerir, analizar, controlar y archivar varios certificados, entre otros, CV, declaraciones de idoneidad y certificados de ausencia de antecedentes penales; declaraciones de actividades y de bienes y derechos patrimoniales (en 2023: 123 declaraciones de actividades y 123

no se incoó ningún procedimiento, mientras que en 2022 la Oficina de Conflictos de Intereses instruyó 14 expedientes sancionadores<sup>153</sup>. Como se comunicó el año pasado, a petición del Tribunal de Cuentas<sup>154</sup>, la Oficina de Conflictos de Intereses elaboró un manual de procedimientos para enfrentarse mejor a las posibles infracciones<sup>155</sup>. Por lo tanto, dado que siguen pendientes los cambios en el marco jurídico para reforzar la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses, no se ha avanzado en la recomendación formulada en el Informe de 2023.

**Según la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales, se cumple la mayoría de las obligaciones de presentación de declaraciones por parte de los parlamentarios.** En sus informes anuales correspondientes a los años 2021 y 2022, la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales emitió cinco recomendaciones relativas a la obligación de presentar una declaración de intereses económicos y una sexta sobre la obligación de los parlamentarios de publicar sus agendas, incluidas «las reuniones que mantengan con los representantes de entidades que tengan la condición de grupos de interés»<sup>156</sup>. En su informe anual correspondiente al año 2023, la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales constató que las recomendaciones sobre la declaración de intereses económicos se cumplieron en muy buena medida y se dio por satisfecha a este respecto<sup>157</sup>. Sin embargo, recordó la necesidad de que los parlamentarios cumplan con la obligación de publicar en sus agendas las reuniones que mantengan con los representantes de entidades que tengan la condición de grupos de interés<sup>158</sup>.

---

declaraciones de bienes y derechos patrimoniales); declaraciones anuales del Impuesto sobre la renta de las personas Físicas (584 declaraciones en 2023); solicitar información a la Tesorería General de la Seguridad Social y al Registro Mercantil (1 105 y 242 solicitudes, respectivamente, en 2023); analizar, controlar y archivar las comunicaciones relativas a posibles conflictos de intereses (68 solicitudes de abstención en 2023). El informe semestral solo proporciona información agregada sobre el número de investigaciones en curso y el número de sanciones; el resto de información solo se comunica a las Cortes. Las sanciones por falta disciplinaria grave o muy grave se publican en el Boletín Oficial del Estado.

<sup>153</sup> Oficina de Conflictos de Intereses (2024). 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; Oficina de Conflictos de Intereses (2023). 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.

<sup>154</sup> 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». Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 17.

<sup>155</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 21.

<sup>156</sup> Según lo dispuesto en el artículo 4.3 del Código de Conducta de las Cortes Generales. La Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales es un órgano independiente encargado de aproximadamente las mismas funciones que la Oficina de Conflictos de Intereses adscrita a la Secretaría de Estado de Función Pública, pero en relación con los diputados y senadores de las Cortes Generales.

<sup>157</sup> Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales (2024), Informe anual correspondiente al año 2023, p. 14. No obstante, la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales insiste en la necesidad de recordar la importancia de actualizar las declaraciones cuando, en el curso de la legislatura, el/la parlamentario/a realice, en su caso, nuevas contribuciones a fundaciones y otras asociaciones (BOCG de 13 de febrero de 2024).

<sup>158</sup> Según lo dispuesto en el artículo 6.2 del Código de Conducta de las Cortes Generales. Esto ya se había recordado en el Informe anual correspondiente al año 2022 de la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales. Todavía quedan algunos parlamentarios que no incluyen en sus agendas las reuniones distintas de plenos, comisiones, subcomisiones e intervenciones como ponentes. Al comparar las obligaciones de información aplicables a los parlamentarios y a los altos cargos, los primeros siguen teniendo una obligación de información más exhaustiva respecto de sus formularios de declaración. El



**No se ha avanzado más en el proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés, ya que aún no se ha enviado a las Cortes.** En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 se recomendaba a España «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»<sup>159</sup>. Tal como se evaluó el año pasado, el proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés tiene por objeto definir qué son los grupos de interés y las actividades de influencia, incluir disposiciones sobre las puertas giratorias<sup>160</sup> y establecer la figura de la huella legislativa<sup>161</sup>. También contempla la creación del Registro de Grupos de Interés, administrado por la Oficina de Conflictos de Intereses, en el que los grupos de interés están obligados a inscribirse si desean ejercer actividades de influencia: la Oficina de Conflictos de Intereses está desarrollando actualmente en una herramienta informática para poner en funcionamiento el Registro<sup>162</sup>. El Registro será de ámbito nacional, lo que conlleva la necesidad de coordinarlo con los registros autonómicos ya existentes. El anteproyecto de Ley fue objeto de consulta pública en diciembre de 2022 y estaba pendiente de su segunda lectura en el Consejo de Ministros, justo antes de la disolución de las Cortes en mayo de 2023<sup>163</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil han acogido favorablemente el texto del anteproyecto de ley publicado porque está en consonancia con las recomendaciones del GRECO<sup>164</sup>. Sin embargo, el texto no ha avanzado en el proceso legislativo. Ahora figura en el Plan Anual Normativo de 2024, pero no se indica un cronograma específico para su aprobación<sup>165</sup>. Esta reforma se menciona en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia y tiene por

---

GRECO ya había mencionado este aspecto en su quinta ronda de evaluación, informe de cumplimiento, p. 10, apartados 51 a 54. Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 18. Véase también el ámbito de aplicación material de las declaraciones de patrimonio, como se destaca en el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2024, gráfico 59 (Marcos nacionales relativos a las declaraciones de patrimonio). El anunciado Plan de Acción por la Democracia recomienda reforzar las sanciones contra los diputados y senadores que no realicen su declaración de actividades e intereses económicos o que presenten información falsa o incompleta.

<sup>159</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, la Comisión concluyó que se había avanzado notablemente en la aplicación de la recomendación sobre ese tema.

<sup>160</sup> Aportación escrita de la Oficina de Conflictos de Intereses en el contexto de la visita a España. El anteproyecto de ley tiene por objeto modificar la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, estableciendo que durante los dos años siguientes a la fecha de cese, las personas en cuestión no podrán realizar actividades profesionales de influencia al servicio o para entidades inscritas en el Registro en ninguna de las materias relacionadas con las competencias del departamento, organismo o entidad en los que prestaron servicios como alto cargo.

<sup>161</sup> El anteproyecto de ley tiene por objeto aumentar la transparencia y la publicidad de las reuniones celebradas por los grupos de interés con funcionarios públicos durante el proceso legislativo. El informe de huella legislativa tendrá que mencionarse en cualquier informe legislativo de evaluación de impacto e incluirá la identidad de los empleados públicos que hayan estado en contacto con grupos de interés, las contribuciones o comentarios realizados, así como la fecha y la finalidad de los encuentros o comunicaciones.

<sup>162</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 19.

<sup>163</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 19.

<sup>164</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 19. 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.

<sup>165</sup> Aportación escrita de la Oficina de Conflictos de Intereses en el contexto de la visita a España. El proyecto se encuentra actualmente en la fase de debate técnico.

objeto mejorar el marco general de lucha contra la corrupción<sup>166</sup>. En general y puesto que sigue sin presentarse el proyecto de Ley a las Cortes, no se han registrado nuevos avances cuanto a la recomendación realizada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

**Existe legislación nacional de transposición de la Directiva de protección de informantes<sup>167</sup>, pero todavía no se ha designado a la autoridad competente externa.** El 20 de febrero de 2023, España aprobó la Ley por la que se transpone la Directiva de protección de informantes<sup>168</sup>. La Ley crea la nueva Autoridad Independiente de Protección del Informante, designada como competente para recibir denuncias externas de informantes y denuncias de corrupción. Sin embargo, hasta la fecha aún no se ha realizado el nombramiento correspondiente<sup>169</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas han manifestado su inquietud a este respecto<sup>170</sup>. Por otra parte, las organizaciones de la sociedad civil y las fiscalías han expresado su preocupación por las recientes iniciativas legislativas autonómicas<sup>171</sup> por las que se cierran agencias autonómicas del ámbito de la prevención de la corrupción y la lucha contra ella o se reducen sus recursos<sup>172</sup>.

---

<sup>166</sup> Anexo revisado de la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se modifica la Decisión de Ejecución (UE) (ST 10150 2021; ST 10150 2021 ADD 1 REV 1), de 13 de julio de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de España (22.4.2024); componente 11, pp. 114 a 141. El hito 432 se refiere a la entrada en vigor de la Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés. La ley ha de establecer un registro público y obligatorio de grupos de interés, de cuyo seguimiento se encargue un organismo independiente con capacidad y medios (recursos humanos, financieros y técnicos) y facultades de supervisión y sancionadoras.

<sup>167</sup> Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

<sup>168</sup> La Ley nacional 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 sobre la protección de denunciantes.

<sup>169</sup> Según el Gobierno, en julio de 2024 se esperaba que el Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad se adoptase en el plazo de unas semanas. Dictamen del Consejo de Estado de 20 de junio de 2024, n.º 1074/2024/747/2024. Aportación escrita recibida del Gobierno en el contexto de la visita a España.

<sup>170</sup> Información recibida de la Fundación «Hay Derecho» y de Transparencia Internacional en el contexto de la visita a España. Véase también Economist&Jurist (2023), Lack of Independent Authority Reduces Corruption Whistleblower Protection in Spain (La falta de autoridad independiente reduce la protección de los informantes sobre corrupción en España). El director de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana expresó su preocupación por la incertidumbre en cuanto a la creación de la Autoridad Independiente y su estatuto, en particular en lo que se refiere a su nombramiento por el Consejo de Ministros. Véase también la aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 28. La Oficina Antifraude de Cataluña destacó la necesidad de coordinar el marco normativo nacional con los autonómicos, así como la necesidad de dotar a estos organismos de más 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).

<sup>171</sup> El Parlamento de las Illes Balears ha aprobado la Ley 2/2024, de 11 de abril, por la que se cierra la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears. La Oficina había sido designada como canal externo para las denuncias de informantes sobre materias comprendidas en su mandato, a fin de proporcionar protección y apoyo a los informantes, así como de imponer sanciones en caso de infracción de la normativa sobre denuncia de irregularidades.

<sup>172</sup> La Fiscalía ha señalado una serie de medidas legislativas o políticas destinadas a eliminar o limitar los recursos o las competencias de las agencias autonómicas de lucha contra el fraude. La Red de Autoridades Europeas para la Integridad y la Protección de las Personas Alertadoras ha expresado su preocupación por el cierre de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears. Además, la Fundación «Hay Derecho» ha recalado que el presupuesto de 2024 de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana se ha reducido en un 3,61 %. Aportación escrita recibida de la Fiscalía en el contexto de la visita a España. Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 24 y 25.

**La contratación pública, las infraestructuras y la financiación de los partidos se consideran sectores con un riesgo elevado de corrupción.** La edición Flash del Eurobarómetro sobre la actitud de las empresas frente a la corrupción en la UE muestra que el 21 % de las empresas españolas (media del 27 % en la UE) considera que la corrupción les ha impedido ganar una licitación pública o un contrato público en la práctica en los últimos tres años<sup>173</sup>. El 22 de diciembre de 2023, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación aprobó el Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública en España 2023<sup>174</sup>. Con el fin de aumentar la transparencia de la contratación pública y de evitar los riesgos de corrupción, desde enero de 2024 se publica cada seis meses en el Portal de Transparencia información sobre el grado de participación de las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública<sup>175</sup>. La financiación de los partidos políticos sigue siendo uno de los principales sectores con riesgo elevado de corrupción<sup>176</sup>, junto con la contratación pública y las grandes infraestructuras<sup>177</sup>. Además, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles trabajan cada vez más en la lucha contra la corrupción en el deporte a nivel internacional a través de investigaciones, cooperación con otras instituciones y organismos e impartición de formación específica<sup>178</sup>.

---

<sup>173</sup> Edición Flash del Eurobarómetro n.º 543 (2024), sobre actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE. Este resultado es 6 puntos porcentuales inferior a la media de la UE.

<sup>174</sup> El Informe Anual incluye las principales conclusiones de la actividad de control y supervisión llevada a cabo por las Administraciones competentes, una relación de los principales incumplimientos detectados por los órganos de control externo e interno en materia de contratación pública, información sobre la prevención, detección y adecuada notificación de los casos de fraude, corrupción y conflicto de intereses, así como las cuestiones de colusión detectadas.

<sup>175</sup> Ley 14/2022, de modificación de la Ley 19/2013.

<sup>176</sup> A pesar del llamamiento del Tribunal de Cuentas en 2022, no se ha llevado a cabo ninguna actuación relativa a la reforma de la legislación que regula la financiación de los partidos políticos. El 24 de abril de 2024, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales los mínimos de las sanciones previstos en la Ley Orgánica 8/2007, de Financiación de los Partidos Político (nota informativa n.º 43/2024) para los casos en que los partidos políticos superen entre un 1 % y un 3 % el límite de sus gastos electorales. Según el Tribunal Constitucional, el límite mínimo de 5 000 EUR es desproporcionado, por ser contrario al derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos. En este momento, el Gobierno no prevé nuevas medidas a este respecto, ya que ha señalado la necesidad de un debate más amplio en las Cortes. Los principales sectores de riesgo son los de las donaciones privadas, el *crowdfunding* o microdonaciones y los microcréditos, así como la financiación de intermediarios [véase Tribunal de Cuentas (2021), moción n.º 1445].

<sup>177</sup> Según Transparencia Internacional España, la contratación pública en España es especialmente vulnerable a la corrupción, en gran parte debido al enorme volumen de recursos públicos que involucra, a la complejidad del sistema de contratación pública, así como la específica distribución territorial y los distintos niveles de control. Véase «TI España propone 11 recomendaciones básicas para prevenir el fraude y la corrupción en la contratación pública española» (2023). Véase también la aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 28 y 29.

<sup>178</sup> En marzo de 2024, Europol prestó apoyo a la Policía Nacional española en una investigación relacionada con la corrupción en el deporte que dio lugar a la detención de 53 miembros de una organización delictiva en España. Europol, comunicado de prensa (2024), 53 members of a criminal organisation arrested for sports corruption in Spain (53 miembros de una organización delictiva detenidos por corrupción en el deporte en España). La operación tuvo lugar del 29 de enero al 1 de febrero y contó con el apoyo de Interpol y de la Agencia Tributaria española.

### **III. LIBERTAD Y PLURALISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

La Constitución consagra el derecho a las libertades de expresión y de información<sup>179</sup>. La Ley General de Comunicación Audiovisual<sup>180</sup> regula la prestación de servicios de comunicación audiovisual, mientras que la Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal, complementada por la Ley de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española<sup>181</sup>, garantiza la independencia, neutralidad y objetividad de RTVE. El Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública es la autoridad competente para el ámbito audiovisual a nivel estatal: es responsable de los reglamentos de desarrollo y tiene otras competencias, como las autorizaciones de ámbito nacional y la administración del Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual. Un organismo independiente regulador (de múltiples ámbitos), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)<sup>182</sup>, asume la función de regulador audiovisual: controla y supervisa el cumplimiento de las obligaciones previstas en la legislación en el ámbito nacional, mientras que las autoridades audiovisuales autonómicas son responsables de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual autonómicos<sup>183</sup>. El acceso a la información está regulado por la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>184</sup> y por la Ley<sup>185</sup> sobre secretos oficiales<sup>186</sup>.

**La autoridad reguladora del sector audiovisual dispone de recursos suficientes para desempeñar sus funciones y se ha reforzado su función de supervisión.** En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 se concluyó que España había aplicado plenamente la recomendación de 2022 de garantizar suficientes recursos para que la autoridad nacional reguladora de los medios audiovisuales reforzara su eficacia. Esta situación se mantiene estable. El Media Pluralism Monitor 2023 indicaba un bajo riesgo en términos de independencia y eficacia de la autoridad reguladora de los medios audiovisuales, sin cambios en comparación con el año anterior<sup>187</sup>. La función supervisora de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se reforzó aún más mediante la adopción de una serie de reglamentos de desarrollo en 2023<sup>188</sup> y 2024<sup>189</sup>. Se espera que se aprueben más

---

<sup>179</sup> Artículo 20 de la Constitución Española.

<sup>180</sup> Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

<sup>181</sup> Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal. Ley 8/2009, de 28 de agosto, de financiación de la Corporación de Radio y Televisión Española.

<sup>182</sup> Creada por la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

<sup>183</sup> Artículo 153 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual.

<sup>184</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El Plan Anual Normativo de España para 2024 incluye la aprobación de una nueva Ley de Administración Abierta como parte del Plan de Acción por la Democracia anunciado.

<sup>185</sup> Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

<sup>186</sup> España ocupa el puesto 30.º en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa en 2024, realizada por Reporteros sin Fronteras, frente al puesto 36.º del año anterior.

<sup>187</sup> Media Pluralism Monitor 2024, informe sobre España, p. 12.

<sup>188</sup> Real Decreto 1138/2023, de 19 de diciembre, por el que se regulan el Registro estatal de prestadores del servicio de comunicación audiovisual, de prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma y de prestadores del servicio de agregación de servicios de comunicación audiovisual y el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad.

<sup>189</sup> Real Decreto 444/2024 por el que se regulan los requisitos a efectos de ser considerado usuario de especial relevancia según lo dispuesto en el artículo 94 de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual. Usuarios de especial relevancia es el término que se utiliza en la Ley General de Comunicación Audiovisual para referirse a los *influencers*.

reglamentos de desarrollo sobre la alfabetización mediática y la protección de los menores, designando a la CNMC como responsable de validar los sistemas de verificación de la edad de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual. En cuanto a la cooperación entre la CNMC y las autoridades audiovisuales autonómicas, el Grupo de Autoridades de Supervisión para los Servicios de Comunicación Audiovisual, destinado a fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas sobre la aplicación del marco normativo<sup>190</sup>, se reunió por primera vez en junio de 2023. Una vez se adopte su Reglamento interno, que se está elaborando, el Grupo se centrará en tres temas: obras europeas, alfabetización mediática y servicios en línea<sup>191</sup>. En enero de 2024, la CNMC fue designada coordinadora de servicios digitales, a la que le corresponde supervisar y hacer cumplir las obligaciones que impone el Reglamento de Servicios Digitales.

**La inscripción de los prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma, prestadores del servicio de agregación de servicios de comunicación audiovisual y usuarios de especial relevancia en el nuevo Registro estatal de prestadores del servicio de comunicación audiovisual aumentará la transparencia de la titularidad de los medios de comunicación, que, en general, sigue siendo motivo de preocupación.** El Real Decreto por el que se regula el Registro estatal se aprobó el 19 de diciembre de 2023<sup>192</sup>. El Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública es responsable de este Registro, que se puso en marcha en mayo de 2024. Además, en abril de 2024 se aprobó el Real Decreto 444/2024, que regula los requisitos para ser considerado usuario de especial relevancia. El Ministerio tiene previsto muñir un acuerdo con las autoridades audiovisuales competentes de las Comunidades Autónomas para la interconexión electrónica entre el Registro estatal y los registros autonómicos para facilitar su interoperabilidad. Como consecuencia de ello, los datos sobre la titularidad podrán ser consultados por una lista más amplia de usuarios (servicios de comunicación audiovisual, prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma y prestadores de servicios de especial relevancia). Sin embargo, no ha habido ninguna iniciativa normativa para imponer obligaciones de transparencia equivalentes a otras entidades del sector, como los medios de comunicación, lo que ha dado lugar a una que la transparencia general sobre la titularidad sea más bien limitada. Por lo tanto, la transparencia de la titularidad de los medios de comunicación y la transparencia financiera, así como la concentración de los medios de comunicación, siguen siendo motivo de preocupación. Según el Media Pluralism Monitor, la transparencia de la titularidad de los medios de comunicación obtiene un 85 %, por lo que sigue estando en un nivel de alto riesgo<sup>193</sup>. La puntuación de riesgo para la pluralidad de proveedores de medios de comunicación también presenta un alto riesgo (88 %)<sup>194</sup>. La Ley audiovisual incluye disposiciones sobre el pluralismo del mercado de los servicios de

---

<sup>190</sup> Disposición adicional segunda, Ley General de Comunicación Audiovisual 13/2022, de 7 de julio.

<sup>191</sup> Información recibida de la CNMC en el contexto de la visita a España.

<sup>192</sup> Real Decreto 1138/2023, de 19 de diciembre, por el que se regulan el Registro estatal de prestadores del servicio de comunicación audiovisual, de prestadores del servicio de intercambio de vídeos a través de plataforma y de prestadores del servicio de agregación de servicios de comunicación audiovisual y el procedimiento de comunicación previa de inicio de actividad.

<sup>193</sup> Media Pluralism Monitor 2024, informe sobre España, p. 16. El Monitor de 2023 también indicó un nivel de riesgo alto (79 %).

<sup>194</sup> Media Pluralism Monitor 2024, proyecto de informe sobre España, p. 16. El Monitor de 2023 también indicó un nivel de riesgo alto (88 %).

televisión y del mercado de los servicios radiofónicos<sup>195</sup>.

**No se han producido modificaciones del marco jurídico de la publicidad institucional y se sigue pidiendo una mayor transparencia acerca de su distribución para evitar que no se siga utilizando con fines partidistas o electorales.** España está valorando distintos cambios en la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional actualmente en vigor para aumentar la transparencia de la publicidad estatal<sup>196</sup>. Por lo que se refiere a la transparencia de las campañas publicitarias institucionales de ámbito estatal, la situación se mantiene sin cambios y los informes anuales sobre publicidad institucional no proporcionan información sobre qué medios recibieron dinero para fines publicitarios de la Administración del Estado<sup>197</sup>. Por lo que se refiere al uso de la publicidad estatal por parte de las Administraciones Públicas autonómicas y locales, existen algunos ejemplos positivos de mayor transparencia<sup>198</sup>, pero la información sigue siendo incompleta<sup>199</sup>, ya que no todas las entidades públicas están incluidas en estos informes. Algunas partes interesadas criticaron el creciente uso de la publicidad institucional con fines partidistas o electorales<sup>200</sup> y pidieron una mayor transparencia en la asignación de los fondos públicos, destacando la necesidad de contar con criterios justos para realizar dicha asignación<sup>201</sup>.

**Se ha nombrado a una nueva presidenta interina de RTVE por la falta de acuerdo en el Congreso para nombrar un nuevo Consejo de Administración y un nuevo presidente titular.** En septiembre de 2022, el presidente del Consejo de Administración dimitió y este nombró a una de sus miembros como presidenta interina con competencias ejecutivas limitadas<sup>202</sup>. En octubre de 2022, el Gobierno modificó los estatutos de RTVE, otorgando a la presidenta competencias ejecutivas para garantizar el funcionamiento de RTVE. El Consejo de Administración destituyó a su presidenta interina el 26 de marzo de 2024 y nombró a una nueva presidenta interina por un período de seis meses; el mandato de cinco consejeros del Consejo venció a finales de marzo de 2024. La renovación del Consejo de Administración, para la que es necesaria una mayoría de 3/5 en el Congreso, todavía no se ha producido.

---

<sup>195</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 23.

<sup>196</sup> Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Información recibida del Gobierno en el contexto de la visita a España. El Plan de Acción por la Democracia anunciado incluirá una reforma de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional con el fin de aumentar la transparencia.

<sup>197</sup> En mayo de 2023, el Gobierno de España aprobó un acuerdo marco de dos años con una dotación de hasta 440 millones de euros para publicidad institucional.

<sup>198</sup> Por ejemplo, el informe del Comité Consultivo de Publicidad Institucional 2022 en Cataluña o el plan de medios de comunicación en Madrid detallan los importes gastados por tipo y nombre de los medios de comunicación.

<sup>199</sup> Revista de Transparencia Española (2021), Mapa de la publicidad institucional en la España autonómica: marco jurídico y mecanismos para la rendición de cuentas.

<sup>200</sup> El artículo 4 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, prohíbe el uso de campañas institucionales que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por la Administración General del Estado.

<sup>201</sup> Información recibida de las asociaciones de periodistas (FAPE, APM) en el contexto de la visita a España; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 29. Según el Media Pluralism Monitor de 2024, proyecto de informe para España, p. 21, «La publicidad institucional a menudo es utilizada por los partidos políticos, especialmente aquellos en el poder, como una herramienta para influir en los medios de comunicación [...] Los medios digitales nativos, en particular, se destacan como especialmente vulnerables a la influencia debido a su inestabilidad económica, con frecuentes críticas sobre la asignación sesgada de fondos públicos y publicidad institucional basada en inclinaciones ideológicas».

<sup>202</sup> RTVE, comunicado de prensa de 27 de septiembre de 2022.

Según el Gobierno, esta situación de interinidad no afecta al funcionamiento normal de RTVE<sup>203</sup>. El indicador del Media Pluralism Monitor sobre la independencia de los medios de comunicación públicos muestra un alto riesgo (67 %) en 2024<sup>204</sup>, al igual que el año anterior<sup>205</sup>. Según una edición Flash del Eurobarómetro, el 48 % de los encuestados en España afirmaron que confían en las cadenas de radiotelevisión públicas, lo que se corresponde con la media de la UE<sup>206</sup>. En lo que respecta a la independencia editorial de los medios de comunicación públicos autonómicos y locales, algunas partes interesadas siguen expresando su preocupación por su utilización con fines partidistas<sup>207</sup>. El Media Pluralism Monitor 2024 también hace referencia a la falta de independencia política de los medios de comunicación públicos autonómicos<sup>208</sup>.

**No se ha avanzado más en la mejora del acceso a la información, y las partes interesadas siguen expresando su preocupación al respecto.** En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023 se recomendó a España «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»<sup>209</sup>. El proceso legislativo para aprobar el proyecto de Ley de Información Clasificada, llamada a sustituir a la actual Ley sobre secretos oficiales, de 1968<sup>210</sup>, se interrumpió en mayo de 2023, cuando se disolvieron las Cortes. El 23 de octubre de 2023, España ratificó el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos<sup>211</sup>, que reconoce el derecho general de acceso a los documentos públicos en poder de las autoridades públicas. El Gobierno tiene la intención de volver a poner en marcha la adopción del proyecto de Ley de Información Clasificada, sobre la base del proyecto de 2023<sup>212</sup>. Los representantes de los periodistas expresaron escepticismo en cuanto a la probabilidad de que se avance hacia la adopción de una nueva ley<sup>213</sup> y criticaron los plazos propuestos para la clasificación de la información<sup>214</sup>. En su Memoria de Actividades de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno informó de que, en 2021, el 41,4 % de las reclamaciones de ámbito estatal (y el 73,75 % de las reclamaciones de ámbito territorial) presentadas ante el Consejo estaban motivadas por el hecho de que la Administración no respondía a las solicitudes de información<sup>215</sup>. Esto lleva al Media

---

<sup>203</sup> Información recibida de las autoridades españolas en el contexto de la visita a España.

<sup>204</sup> Media Pluralism Monitor 2024, informe sobre España, p. 21.

<sup>205</sup> Media Pluralism Monitor 2023, informe sobre España, p. 17.

<sup>206</sup> Parlamento Europeo, Edición Flash del Eurobarómetro, Encuesta sobre noticias y medios de comunicación de 2023, p. 44.

<sup>207</sup> Información recibida de las asociaciones de periodistas (FAPE, APM) en el contexto de la visita a España; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 33.

<sup>208</sup> Media Pluralism Monitor 2024, proyecto de informe sobre España, p. 28.

<sup>209</sup> Informes sobre el Estado de Derecho en 2022 y 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2 y p. 2, respectivamente. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, la Comisión concluyó que se había avanzado ligeramente en la aplicación de la recomendación sobre ese tema.

<sup>210</sup> Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

<sup>211</sup> Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales, hecho en Tromsø el 18 de junio de 2009.

<sup>212</sup> Información recibida de las autoridades españolas en el contexto de la visita a España.

<sup>213</sup> Información recibida de las asociaciones de periodistas (FAPE, APM) en el contexto de la visita a España.

<sup>214</sup> En febrero de 2024, el Congreso manifestó su apoyo a debatir una proposición de ley con el mismo propósito presentada por un grupo político. Diario de sesiones del Congreso de los Diputados, 27 de febrero de 2024, p. 73.

<sup>215</sup> Media Pluralism Monitor 2024, proyecto de informe sobre España, p. 13. En 2023, estos porcentajes fueron del 34,8 % en el ámbito estatal y del 71,3 % en el autonómico, sobre la base de los datos del sitio web del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Pluralism Monitor a concluir que la situación en cuanto al acceso a la información en España no ha mejorado significativamente<sup>216</sup>. Esto también se refleja en las críticas expresadas por los representantes de los periodistas, que se quejan de la tendencia cada vez más extendida en las instituciones públicas y los partidos políticos de celebrar conferencias de prensa en las que se hacen declaraciones sin que haya posibilidad de formular preguntas o en las que se excluyó a determinados medios de comunicación<sup>217</sup>. En general, no se ha avanzado en la aplicación de la recomendación mencionada en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023.

**Los periodistas siguen enfrentándose a cada vez más dificultades en el ejercicio de su actividad profesional.** Desde la publicación del Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, se han activado en la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas<sup>218</sup> siete nuevas alertas relativas a España, en relación con atentados a la seguridad e integridad físicas de periodistas<sup>219</sup>, el acoso y la intimidación a periodistas<sup>220</sup>, la detención y el encarcelamiento de periodistas<sup>221</sup> y otros actos que tienen efectos disuasorios sobre la libertad de los medios de comunicación<sup>222</sup>. El Estado respondió a cinco de estas alertas indicando que los casos de detención de periodistas, que se debían a actos supuestamente no relacionados con el ejercicio de sus actividades profesionales, están siendo actualmente investigados por los tribunales. La plataforma tiene 24 alertas activas. El proyecto Mapping Media Freedom registró 52 alertas en España en 2023, por casos de agresiones físicas, acoso o intimidación y amenazas. La reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana<sup>223</sup>, si se aprueba, podría responder a las preocupaciones de los periodistas<sup>224</sup>. Tanto el Gobierno como las asociaciones de periodistas respaldan<sup>225</sup> el proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo<sup>226</sup> propuesto al final de la legislatura anterior. Aunque en la práctica ha habido muy pocos casos en que un órgano jurisdiccional haya solicitado a los periodistas que revelen sus fuentes o requisado su equipo, los periodistas consideran que sería mejor que dicha protección estuviese plasmada por escrito en una ley<sup>227</sup>.

---

<sup>216</sup> *Ibidem*.

<sup>217</sup> Información recibida de las asociaciones de periodistas (FAPE, APM) en el contexto de la visita a España.

<sup>218</sup> Consejo de Europa, Plataforma para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas, España.

<sup>219</sup> Acuchillado el periodista Alfredo López Penide, de La Voz de Galicia; redacción destrozada por la publicación de una noticia. Sin respuesta del Estado.

<sup>220</sup> Amenazan al periodista cubano exiliado Abraham Jiménez Enoa en Barcelona. Sin respuesta del Estado. Periodistas y cámaras acosados mientras cubrían protestas en toda España. Ha habido respuesta del Estado. Funcionario de la Comunidad de Madrid amenaza a periodistas y revela información privada de estos por la publicación de una noticia. Ha habido respuesta del Estado.

<sup>221</sup> Dos periodistas (de El Mundo y El Español) detenidos por cubrir unas protestas. Ha habido respuesta del Estado. Fotoperiodista Rodrigo Mínguez, detenido violentamente por agentes de escolta. Ha habido respuesta del Estado.

<sup>222</sup> El Gobierno de Murcia deniega a la periodista Rosa Roda la acreditación. Ha habido respuesta del Estado.

<sup>223</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

<sup>224</sup> Información recibida de asociaciones de periodistas en el contexto de la visita a España. Véase el pilar IV: Otras cuestiones institucionales relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales.

<sup>225</sup> Información recibida de las autoridades españolas y de asociaciones de periodistas en el contexto de la visita a España.

<sup>226</sup> Proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo (121/000135).

<sup>227</sup> Información recibida de asociaciones de periodistas en el contexto de la visita a España.



#### **IV. OTRAS CUESTIONES INSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL SISTEMA DE CONTRAPODERES INSTITUCIONALES**

España es una monarquía parlamentaria con un parlamento bicameral<sup>228</sup>. Es, además, un Estado unitario descentralizado en el que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas y competencias compartidas<sup>229</sup>. El Tribunal Constitucional<sup>230</sup> tiene la competencia exclusiva 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 Estado<sup>231</sup>. Las dos Cámaras de las Cortes Generales, el Congreso y el Senado, tienen competencias legislativas, que pueden delegar en el Gobierno con determinados límites<sup>232</sup>. 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.

**La Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña fue aprobada por el Congreso el 30 de mayo de 2024 y entró en vigor el 11 de junio de 2024.** Esta Ley establece una amnistía para los actos y acontecimientos que engloba la responsabilidad penal, contencioso-administrativa, contable y administrativa, tanto en términos de fechas de comisión de los hechos como de su relación con los acontecimientos ligados al proceso independentista catalán. La Ley de amnistía ha sido objeto de gran controversia en España, por las circunstancias políticas imperantes durante su proceso de aprobación y por su contenido, lo que desató las manifestaciones y declaraciones públicas de diferentes partes interesadas, así como ingente correspondencia dirigida a la Comisión Europea. La Comisión se ha dirigido a las autoridades españolas para recibir aclaraciones sobre la Ley de amnistía, información que ahora está analizando. Un gran número de partes interesadas han compartido sus preocupaciones<sup>233</sup>, en particular sobre el posible impacto de la proposición de ley en la lucha general contra la corrupción<sup>234</sup>. A petición del presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE) y del presidente del Senado español, la Comisión de Venecia aprobó el 15 de marzo de 2024 la opinión sobre la proposición de Ley de amnistía<sup>235</sup>, en la que se tratan una serie de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, tanto en lo que se refiere a los criterios generales aplicables a las amnistías como a su aplicación en ese caso. La Comisión de Venecia formuló una serie de recomendaciones

<sup>228</sup> El Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y el Senado (Cámara Alta). Ambas son elegidas por sufragio directo.

<sup>229</sup> 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 desarrollar los reglamentos estatales.

<sup>230</sup> El Tribunal Constitucional no forma parte del sistema judicial en sí mismo.

<sup>231</sup> Título IX de la Constitución Española.

<sup>232</sup> Artículo 82 de la Constitución Española.

<sup>233</sup> Información recibida de la Asociación de Abogados del Estado, la Asociación de Fiscales, la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales, el Consejo General del Poder Judicial, la Fundación «Hay Derecho», la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, el Foro Judicial Independiente y la Asociación Profesional de la Magistratura en el contexto de la visita a España.

<sup>234</sup> Información recibida de la Fundación «Hay Derecho» en el contexto de la visita a España. Aportación de la Asociación Impulso Ciudadano al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 12 y 13. Información recibida de las asociaciones de fiscales en el contexto de la visita a España.

<sup>235</sup> CDL-AD(2024)003.

para aclarar algunos preceptos y evitar ambigüedades, en particular sobre el alcance de la amnistía. Establece los requisitos para el respeto de la separación de poderes con respecto a las anulaciones de las competencias procesales ordinarias de los tribunales, así como la manera de evitar el riesgo de que la labor de las comisiones de investigación parlamentarias pueda afectar a la independencia judicial. Al mismo tiempo, destacó el hecho de que se había tramitado como proposición de ley y con arreglo al procedimiento de urgencia, lo que limita considerablemente la posibilidad de una consulta pública. La Comisión de Venecia subrayó la importancia de dar tiempo y espacio para la consulta sobre leyes de esa naturaleza y lo beneficioso que podría resultar contar con el apoyo de una mayoría reforzada en el Congreso.

**Se ha avanzado en varias iniciativas para aumentar la participación pública en la elaboración de políticas y fomentar la cultura del Estado de Derecho.** El Foro de Gobierno Abierto sirve de herramienta facilitadora de la participación y el diálogo entre las Administraciones Públicas y los representantes de la sociedad civil<sup>236</sup>. Se ha elaborado el Marco Estratégico de Ciudadanía e Inclusión contra el Racismo y la Xenofobia (2023-2027), con el objetivo de facilitar la inclusión de los ciudadanos migrantes, así como de luchar contra el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia conexas, fomentando la colaboración, aunando iniciativas y garantizando la coherencia de las actuaciones tanto del sector público como de la sociedad civil<sup>237</sup>. Con ocasión del 45.º aniversario de la aprobación de la Constitución Española, se han emprendido diversas acciones con el objetivo de acercar su contenido y conocimiento a la sociedad civil, incluida la organización de la «II Acción Formativa Jóvenes y Constitución»<sup>238</sup>. El 6 de junio de 2023, se aprobó por Acuerdo del Consejo de Ministros el II Plan de Derechos Humanos 2023-2027, que comprende cuatro grandes ejes de actuación en materia de cooperación, derechos humanos, igualdad entre mujeres y hombres e igualdad de trato, e incluye más de 400 medidas concretas<sup>239</sup>. La Plataforma del Tercer Sector, organización compuesta por una serie de organizaciones de la sociedad civil, ha coordinado diferentes jornadas, eventos y talleres en los que se ha promovido un gobierno abierto para todas las personas, teniendo especialmente en cuenta la accesibilidad y la brecha digital, a la juventud y el enfoque de perspectiva de género<sup>240</sup>.

**Persiste la preocupación respecto de algunas prácticas procedimentales relacionadas con el uso de procedimientos de urgencia para la aprobación de legislación.** Las partes interesadas siguen expresando su preocupación por el uso excesivo percibido de procedimientos de urgencia para la aprobación de la legislación<sup>241</sup>. Estas preocupaciones se derivan del hecho de que estas normas, aunque utilicen la justificación de la urgencia, a veces incluyen en su texto una gama más amplia de cuestiones y afectan a los requisitos de consulta pública, evaluación de impacto y consulta de los organismos reguladores. La calidad del

---

<sup>236</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 65.

<sup>237</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 67.

<sup>238</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 68.

<sup>239</sup> *Ibidem*.

<sup>240</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 68 y 69.

<sup>241</sup> Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 27; aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, p. 19; aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 38 y 39; aportación escrita de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial en el contexto de la visita a España.

proceso normativo sigue siendo un motivo importante de preocupación de las empresas en España en cuanto a la eficacia de la protección de sus inversiones<sup>242</sup>.

**Se está preparando la puesta en marcha del nuevo organismo para la igualdad, si bien las plazas de una serie de autoridades independientes siguen vacantes.** El Gobierno está preparando la puesta en marcha del nuevo organismo para la igualdad, en virtud de la Ley adoptada en julio de 2022<sup>243</sup>. Como ya se dijo en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023<sup>244</sup>, el objetivo de la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y no Discriminación será proteger y promover la igualdad de trato y la no discriminación de todas las personas, tanto en el sector público como en el privado. Este nuevo organismo debería comenzar a ejercer sus funciones antes de que acabe 2024<sup>245</sup>. Existen otras autoridades en las que algunas plazas han permanecido vacantes durante un largo período de tiempo<sup>246</sup>, como en la Agencia Española de Protección de Datos (desde julio de 2019)<sup>247</sup>. Además, la plaza que quedó vacante por la renuncia de uno de los magistrados del Tribunal Constitucional en julio de 2022 siguió sin ocuparse hasta el acuerdo de 25 de junio de 2024 sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial, que también incluía este nombramiento, que se hará efectivo en julio de 2024<sup>248</sup>. Por otra parte, se nombró a una nueva presidenta del Consejo de Estado tras la anulación del nombramiento anterior<sup>249</sup>. El Defensor del Pueblo, que es la institución nacional de derechos humanos acreditada como «A» por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés) de la ONU, publicó su informe anual en marzo de 2024, que incluye diferentes sugerencias, recordatorios y advertencias relacionados con los derechos de los ciudadanos para garantizar que se tengan en cuenta en el proceso de toma de decisiones<sup>250</sup>.

**Se están aplicando medidas para acelerar los recursos de amparo.** Como se mencionó en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2023<sup>251</sup>, el Tribunal Constitucional aprobó el 15 de

---

<sup>242</sup> En España, el 46 % de las empresas encuestadas perciben la calidad del proceso normativo y los frecuentes cambios legislativos como motivo de la falta de confianza en la protección de las inversiones en España (igual que en 2023). Gráfico 56 del Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE de 2024.

<sup>243</sup> Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

<sup>244</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 28.

<sup>245</sup> Información facilitada por las autoridades españolas en el contexto de la visita a España.

<sup>246</sup> También es necesario nombrar a la nueva Autoridad Independiente competente para recibir denuncias externas de informantes y relacionadas con la corrupción (véase el pilar II).

<sup>247</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 27. El 24 de mayo de 2022, el Tribunal Supremo anuló el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2022 por el que se comunica al Congreso de los Diputados la propuesta de candidatos a ocupar la Presidencia y la Adjuntía de la Agencia Española de Protección de Datos. El 13 de julio de 2024, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes publicó una Orden por la que se reanuda el proceso selectivo para la designación de la Presidencia y de la Adjuntía a la Presidencia de la AEPD, en las condiciones fijadas en la convocatoria de 17 de noviembre de 2021, con publicidad y entendiéndose que el Consejo de Ministros solamente remitirá al Congreso de los Diputados una propuesta de Presidencia y una propuesta de Adjuntía.

<sup>248</sup> El Senado nombró en 2017 a los cuatro magistrados a los que tenía derecho, pero uno de ellos tuvo que renunciar debido a problemas de salud en julio de 2022. La decisión que es preciso tomar a este respecto se ha aplazado en repetidas ocasiones.

<sup>249</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 1611/2023.

<sup>250</sup> Defensor del Pueblo (2024), Informe anual de 2023.

<sup>251</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 27.

marzo de 2023 el plan de choque para acelerar la tramitación y resolución de los recursos de amparo. El objeto de los recursos de amparo, de los que conoce el Tribunal Constitucional, 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. El plan de choque regula la presentación de los recursos de amparo a través de herramientas digitales mediante la cumplimentación de un formulario que permita a los recurrentes exponer con claridad y precisión las lesiones de derechos fundamentales, la especial trascendencia constitucional del recurso y el modo en que se ha producido el agotamiento de la vía judicial previa. Uno de los objetivos de este Acuerdo es actualizar la tramitación de los recursos de amparo y hacer frente a los graves retrasos existentes y, hasta ahora, el número de sentencias ha aumentado<sup>252</sup>.

**A 1 de enero de 2024, estaban pendientes de cumplimiento en España veintitrés sentencias principales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, lo que supone un aumento de dos en comparación con el año anterior<sup>253</sup>.** En esa fecha, el porcentaje de sentencias principales dictadas durante los últimos diez años y pendientes de cumplimiento en España era del 51 % (frente al 53 % en 2023), y el período medio durante el que las sentencias habían estado pendientes de cumplimiento era de dos años y diez meses (dos años y nueve meses en 2023)<sup>254</sup>. 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 tratos<sup>255</sup>. Por lo que se refiere al cumplimiento de los plazos de pago, a 31 de diciembre de 2023 había un total de tres casos a la espera de confirmación de los pagos (frente a cuatro en 2022<sup>256</sup>). El 1 de julio de 2024, el número de sentencias pendientes de cumplimiento había disminuido a veintidós<sup>257</sup>.

**Sigue pendiente de materialización la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana destinada a dar respuesta a las preocupaciones relativas a su efecto sobre el espacio cívico.** Se sigue considerando que el espacio que ocupa la sociedad civil en España es aún reducido<sup>258</sup>. El Gobierno considera prioritaria<sup>259</sup> la posible reforma de la Ley de Seguridad

---

<sup>252</sup> Tribunal Constitucional, Nota informativa n.º 1/2024, de 11 de enero de 2024.

<sup>253</sup> 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.

<sup>254</sup> 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 (1 de enero de 2024). Véase la aportación de la Red Europea de Cumplimiento al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, pp. 7 y 8.

<sup>255</sup> 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.

<sup>256</sup> Consejo de Europa (2024), Supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: 17.º informe anual del Comité de Ministros 2023, p. 138.

<sup>257</sup> Según la base de datos en línea del Consejo de Europa (HUDOC).

<sup>258</sup> Clasificación del monitor CIVICUS; el espacio cívico se clasifica en una de las cinco categorías siguientes: abierto, estrecho, obstruido, reprimido y cerrado.

Ciudadana<sup>260</sup>, interrumpida por las elecciones a las Cortes de julio de 2023. El 17 de julio de 2024, el Gobierno anunció los principales elementos del Plan de Acción por la Democracia, que aborda cuestiones como la transparencia y la rendición de cuentas e incluye la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana<sup>261</sup>. En marzo de 2023, los partidos políticos no habían llegado a un acuerdo en la Comisión de Interior del Congreso sobre la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana<sup>262</sup>. Las partes interesadas subrayaron que se había perdido una buena oportunidad, ya que consideran que la Ley vigente repercute negativamente en el derecho de reunión y la libertad de expresión, así como en el espacio cívico en general y en los defensores de los derechos humanos y los periodistas en particular, y han pedido a los partidos políticos que vuelvan a negociar para sacar adelante la reforma<sup>263</sup>. La comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa también subrayó que la Ley de Seguridad Ciudadana debería haberse adaptado plenamente a las normas europeas e internacionales en materia de derechos humanos<sup>264</sup>.

---

<sup>259</sup> Información facilitada por las autoridades españolas en el contexto de la visita a España. El objetivo de reformar esta Ley se incluyó en el acuerdo de coalición entre el PSOE y Sumar (Una España que avanza), octubre de 2023, p. 43.

<sup>260</sup> Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

<sup>261</sup> Comparecencia del Gobierno ante el Congreso de los Diputados de 17 de julio de 2024.

<sup>262</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 29.

<sup>263</sup> Declaración pública realizada el 29 de junio de 2023 por Amnistía Internacional, Greenpeace, Irídia, Novact, Defender a Quien Defiende, Comisión Legal Sol, Rights International Spain y No Somos Delito.

<sup>264</sup> Consejo de Europa (2023), comunicado de prensa de 10 de mayo de 2023. Véase también el informe de la comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Dunja Mijatović, tras su visita a España del 21 al 25 de noviembre de 2022, pp. 20 a 22, 25 y 26. En los Informes sobre el Estado de Derecho de años anteriores se hacía referencia a preocupaciones de las partes interesadas, relativas, entre otras cosas, a los delitos en el contexto de reuniones y manifestaciones y al uso de imágenes o datos por parte de la policía (Informes sobre el Estado de Derecho en 2023, 2022 y 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 29, pp. 21 y 22 y pp. 18 y 19, respectivamente).

## 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 2024 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](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).

Amnistía Internacional, Greenpeace, Irídia, Novact, Defender a Quien Defiende, Comisión Legal Sol, Rights International Spain y No Somos Delito, declaración pública realizada el 29 de junio de 2023, sobre la necesidad de reformar la Ley de Seguridad Ciudadana.

Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios de Comunicación, *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era in the year 2023* (instrumento de seguimiento del pluralismo en los medios de comunicación en la era digital, año 2023), 2024, *Informe por país: España*.

Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

Plataforma Cívica por la Independencia Judicial, Aportación escrita en el contexto de la visita a España de 2024.

Informe de la comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Dunja Mijatović, tras su visita a España del 21 al 25 de noviembre de 2022.

Tribunal Constitucional, sentencia 128/2023, de 2 de octubre, ECLI:ES:TC:2023:128.

Comissió Assessora Sobre la Publicitat Institucional, Generalitat de Catalunya.

Tribunal Constitucional, Nota informativa n.º 1/2024, de 11 de enero de 2024.

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

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) (2015), Informe n.º 18 (2015), sobre la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna.

Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), Informe 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: 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: Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas.

Consejo de Europa (2023), comunicado de prensa de 10 de mayo de 2023, España: *atajar las desigualdades en materia de vivienda y salud, proteger las libertades de expresión y reunión y proporcionar acceso seguro y legal al territorio a las personas que soliciten asilo*.

Consejo de Europa (2024), Supervisión de la ejecución de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: 17.º informe anual del Comité de Ministros 2023.

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].

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 (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.

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2024), Opinión sobre los requisitos del estado de derecho para decretar una amnistía, con especial referencia a la proposición de ley parlamentaria «Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña» [CDL-AD(2024)003].

Defensor del Pueblo (2024), Informe anual de 2023.

Dirección General de Medios de Comunicación, Comunidad Autónoma de Madrid.

El País (2 de diciembre de 2023), Diluir la tensión.

El País (4 de marzo de 2024), La Fiscalía Europea investigará los contratos del «caso Koldo» en Canarias y Baleares.

Fiscalía Europea (2024), España: La Fiscalía Europea inicia una investigación sobre la adquisición de mascarillas en Canarias y Baleares (noticia en inglés). España: La Fiscalía Europea inicia una investigación sobre la adquisición de mascarillas en Canarias y Baleares (noticia en inglés) | Fiscalía Europea (europa.eu).

Euractiv (29 de febrero de 2024), Bruselas, Bruselas investiga si hay fondos europeos en el caso Koldo.

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 (2023), Informe sobre el Estado de Derecho en 2023, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.

Comisión Europea (2022), Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

Comisión Europea (2024), Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2024.

Comisión Europea (2024), Declaración de 26 de enero de 2024: «La Comisión propone mantener un diálogo estructurado sobre la aplicación por parte de España de la recomendación del informe sobre el Estado de Derecho en relación al Consejo General del Poder Judicial español», [https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/statement-24-445\\_es.pdf](https://europa.eu/newsroom/ecpc-failover/pdf/statement-24-445_es.pdf).

Comité Ejecutivo de la RECPJ y Asociación Europea de Jueces (2024), Declaración del Comité Ejecutivo de la RECPJ y de la Asociación Europea de Jueces sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial español, <https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/2024%20news/EB%20EAU%20CGPJ%202%20%20April%202024.pdf>.

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

Red Europea de Cumplimiento (2024), Aportación de la Red Europea de Cumplimiento al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

Parlamento Europeo, Edición Flash del Eurobarómetro: Encuesta sobre las noticias y los medios de comunicación 2023.

Europol, comunicado de prensa (2024), 53 members of a criminal organisation arrested for sports corruption in Spain (53 miembros de una organización delictiva detenidos por corrupción en el deporte en España), 53 members of a criminal organisation arrested for sports corruption in Spain (53 miembros de una organización delictiva detenidos por corrupción en el deporte en España) | Europol (europa.eu).

Fundación «Hay Derecho» (2024), Aportación de la Fundación «Hay Derecho» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024. Gobierno, Aportación escrita tras la visita a España en 2024.

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 cumplimiento: Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y las fuerzas y cuerpos de seguridad (España).*

Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria», Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

Ministerios de Justicia y del Interior, Aportación escrita en el contexto de la visita a España de 2024.

OCDE, Aportación de la OCDE al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

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 correspondiente al año 2022 de la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales, [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-264.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-264.PDF).

Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales (2023), Informe anual correspondiente al año 2022 de la Oficina de Conflictos de Intereses de las Cortes Generales, [https://www.congreso.es/public\\_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-311.PDF](https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CORT/BOCG/A/BOCG-14-CG-A-311.PDF).

Oficina de Conflicto de Intereses (2024), 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, disposición 2317 del BOE núm. 33 de 2024.

Asociación Profesional de la Magistratura, Aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

Radio Televisión Española (2024), Concepción Cascajosa, nueva presidenta interina de RTVE, <https://www.rtve.es/rtve/20240327/concepcion-cascajosa-nueva-presidenta-interina-rtve/16035312.shtml>.

Reporteros Sin Fronteras (2024), Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2024.

Revista Española de la Transparencia.

Consejo General del Poder Judicial, Aportación escrita en el contexto de la visita a España de 2024.

Gobierno de España, Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2024.

Gobierno de España (2024), Portal de Transparencia, Documento marco para la elaboración del Quinto Plan de Gobierno Abierto 2025-2029. Consulta Ciudadana previa para la elaboración del V



Plan de Gobierno Abierto, Participa, Gobierno Abierto, Administración Pública, Portal de la transparencia de la Administración General del Estado, España, Interior ([transparencia.gob.es](https://transparencia.gob.es)).

Sentencia 1611/2023 del Tribunal Supremo

Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, Aportación escrita en el contexto de la visita a España de 2024.

TI España (2023), «TI España propone 11 recomendaciones básicas para prevenir el fraude y la corrupción en la contratación pública española», Transparencia Internacional España ([transparencia.org.es](https://transparencia.org.es)).

## **Anexo II: Visita a España**

Los servicios de la Comisión celebraron reuniones virtuales en marzo de 2024 con:

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

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

- Amnistía Internacional UE
- Centre for Democracy and Technology Europe
- Centro Europeo del Voluntariado
- Unión por las Libertades Civiles en Europa
- Civil Rights Defenders
- Civil Society Europe
- Culture Action Europe
- Democracy Reporting International
- European Centre for Non-Profit Law
- 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
- Federación Internacional de Planificación de la Familia
- Instituto Internacional de la Prensa
- Consejo de Irlanda para las Libertades Civiles
- JEF Europe
- Open Society Foundations
- Philanthropy Europe Association
- PICUM
- Reporteros Sin Fronteras
- SOLIDAR
- Transparencia Internacional UE