

## **Adenda a la contribución de la Fundación Hay Derecho al Informe sobre el Estado de Derecho de 2024**

**En vista de lo que se expresa a continuación y del texto principal de la contribución de Hay Derecho al informe 2024, solicitamos a la Comisión que incluya las siguientes recomendaciones:**

- Impulsar la creación en el más breve plazo posible de la Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I), prevista conforme a la Ley 2/2023, para que pueda garantizarse la implementación efectiva de dicha ley, y en particular la protección de los informantes.
- Proceder a la renovación inmediata del Consejo General del Poder Judicial, e inmediatamente después de la renovación, iniciar una reforma para adaptar el nombramiento de sus vocales a los estándares europeos, de manera que al menos la mitad de los vocales judiciales sean elegidos por jueces y magistrados. Si no se puede alcanzar una renovación por consenso, se recomienda hacerlo por sorteo entre los candidatos que reúnan los requisitos. Se recomienda que la reforma incluya también la objetivación de los criterios para realizar nombramientos discrecionales por el CGPJ. Además, se recomienda prever disposiciones transitorias para la incorporación de los nombrados por este procedimiento a los respectivos órganos judiciales para garantizar que no se produzcan alteraciones bruscas en la composición de los órganos judiciales, en particular de las salas del Tribunal Supremo, dado el gran número de vacantes existente en la actualidad.
- Legislar mediante procedimientos legislativos ordinarios (entendiendo por tales los Anteproyectos de Ley que remite el gobierno al Parlamento) evitando en la medida de lo posible los Reales Decretos-leyes, previstos para supuestos de extraordinaria y urgente necesidad, y las proposiciones de ley cuando las presenta uno de los partidos que están en el Gobierno y que pueden acudir al procedimiento legislativo ordinario mucho más garantista. Limitar los procedimientos de urgencia en casos excepcionales. Evitar prórrogas indefinidas de plazos de enmiendas de proyectos legislativos en el Congreso que, en la práctica, suponen que determinadas normas quedan “congeladas”. Aprobar la ley de Presupuestos Generales del Estado dentro de los plazos previstos en la normativa vigente.
- Intensificar los esfuerzos para solucionar los problemas relativos a la duración de las investigaciones y enjuiciamientos en los asuntos de corrupción de alto nivel, a través de la dotación de recursos suficientes, sin acudir a nuevas reformas de la LECrim que al limitar los plazos de instrucción comprometen el buen resultado de estas investigaciones.

**A continuación se profundiza en alguno de los aspectos introducidos en estas recomendaciones y se responde a la pregunta realizada por la Comisión para la ronda de consultas, que se solicitó en formato escrito.**

### **Objetivar los nombramientos del CGPJ**

El CGPJ tiene la potestad para realizar nombramientos discrecionales que corresponden con altos cargos de la carrera judicial: presidente y magistrados del Tribunal Supremo, presidentes de tribunales y salas, en virtud del artículo 560 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Con la Ley Orgánica 4/2021,

por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones, el CGPJ quedó sin la potestad para realizar estos nombramientos discrecionales mientras estuviera en funciones. Esta ley tenía como objetivo incentivar la renovación del Consejo al dejarle sin una de las funciones clave (y la que más interés aviva entre los partidos políticos). Sin embargo, esta ley no ha tenido los resultados esperados.

La falta de renovación y, como consecuencia, la falta de provisión de plazas judiciales discrecionales, trae consigo consecuencias inmediatas terribles que continuarán, aún cuando se produzca la renovación o si el CGPJ dejará de tener esta potestad indefinidamente. En primer lugar, esta situación supone que las Salas del Tribunal Supremo más perjudicadas (Sala Cuarta y Sala Tercera) en ocasiones no tengan el quórum suficiente para deliberar y votar, y tengan que acudir a reunir a otros magistrados de otras salas. En segundo lugar, se ralentiza la toma de decisiones lo que contribuye a un sistema judicial ya sobrecargado. En concreto, supone que un 30 % menos de magistrados se ven en la obligación de asumir la misma carga de trabajo (o incluso mayor)<sup>1</sup>.

La potestad para realizar nombramientos discrecionales es la que más interés suscita entre los partidos políticos por dos razones principales:

- Los nombramientos discrecionales están previstos para altos cargos de la carrera judicial, especialmente del Tribunal Supremo, al que llegan casos muy importantes y mediáticos (por ejemplo: el caso del procés de Cataluña), en los que los partidos políticos pueden tener interés en controlar.
- En España existe la figura de aforamientos que permite que cargos públicos como diputados y senadores, ministros y Presidente, así como cargos de las Comunidades Autónomas, de resultar imputados, el caso lo conozca un Tribunal de mayor rango al que tendría competencia si el hecho fuera imputable a cualquier otro ciudadano <sup>2</sup>. Esto implica en último término que tener capacidad para influir en los nombramientos discrecionales del CGPJ al Tribunal Supremo pueda suponer la capacidad de influir cuando el alto tribunal esté conociendo de un caso que afecte a un diputado, senador o miembro del gobierno. Por ejemplo, en casos de corrupción.

Por todo ello, es fundamental que la reforma que se haga del sistema de nombramientos, incluya también una reforma del sistema de nombramientos discrecionales. En particular, que se introduzcan unos requisitos objetivos basados en el mérito y la capacidad, para realizar estos nombramientos. Esto va en línea con la propuesta que ha realizado el actual Presidente del CGPJ, Vicente Guilarte<sup>3</sup>.

### **Procedimiento legislativo: Ordinario**

Además del uso desproporcionado del Real Decreto-Ley en la última legislatura (XIV), nos gustaría añadir la mención a las denominadas leyes ómnibus, es decir, aquellas que regulan una variedad de materias en una misma ley sin tener relación de coherencia entre dichas materias. Esto dificulta e incluso imposibilita que los órganos constitucionales emitan dictámenes sobre los proyectos

<sup>1</sup> Ver: <https://www.hayderecho.com/2024/03/06/cgpi-falta-renovacion-danos/>

<sup>2</sup> Ver páginas 26, 27 y 28 de la contribución de Hay Derecho al Informe 2024.

<sup>3</sup> Ver Páginas 3 y 4 de la contribución de Hay Derecho al Informe 2024.

normativos y que haya un proceso adecuado de consulta pública, tal y como prevé la ley para el procedimiento ordinario. Algunos ejemplos son los recientes: [Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre](#); [Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio](#); [Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo](#).

En este sentido, queremos destacar que el **dictamen 1604/2022, del 27 de octubre de 2022, del Consejo de Estado**<sup>4</sup> critica esta práctica. En concreto, establece que aún cuando se justifique razonablemente en el objetivo de paliar el retraso en el cumplimiento de obligaciones derivadas de la Unión Europea, la tramitación conjunta de provisiones heterogéneas y sin relación entre sí, no supone una aprobación más rápida que si se realizara de forma separada, por materias. Más bien, esta práctica *dificulta notablemente su comprensión y, por ende, es susceptible de entorpecer el desenvolvimiento del procedimiento legislativo*. Esto dificulta enormemente la labor del Consejo de Estado, que de ser este el objetivo de tal práctica, supondría un fraude de ley, como apunta el dictamen.

### **Creación de la Autoridad Independiente De Protección Del Informante (A.A.I)**

El 13 de marzo se ha cumplido un año de la entrada en vigor de la **Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción**. La **Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I)**, no se ha creado aún, lo cuál obstaculiza enormemente la implementación efectiva de la ley y el cumplimiento de la Directiva Europea 2019/1937 *on the protection of persons who report breaches of Union law*.

Es importante que se cree la autoridad lo antes posible para evitar que personas queden desprotegidas ante represalias y para asegurar la supervisión de la implementación efectiva de la ley por parte de todos los sujetos obligados. En este sentido, sería necesario que la Autoridad se cree atendiendo a los máximos estándares de independencia y con la participación de la sociedad civil en el proceso.

En relación a la **estrategia nacional de corrupción**, obligación que incluye la ley y que da un plazo de 18 meses (hasta septiembre de 2024) sería conveniente igualmente que la sociedad civil y otros actores relevantes sean consultados adecuadamente.

- **For Hay Derecho: [in writing]. Which changes would you consider appropriate to reduce the overall length of high-level corruption investigation/prosecution? Do you think that the pending reform of the Code of Criminal Procedure will have a relevant impact? Are there other challenges that need to be addressed in this regard?**

En relación a la posible nueva reforma relativa a los plazos de instrucción penal, es de destacar que suscita importantes dudas sobre su eficacia en general, y en particular, para dirimir casos de corrupción de alto nivel. A continuación, se explican las consecuencias de las últimas reformas del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim) relativo a los plazos de instrucción penal.

La reforma de 2015 del artículo 324 LECrim supuso la limitación por primera vez de la fase de instrucción (hasta entonces ilimitada). Esta reforma establecía un tiempo máximo para la instrucción

---

<sup>4</sup> Ver dictamen en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2022-1604>

de 6 meses, prorrogable hasta 18 meses en casos complejos (justificándose debidamente) y una prórroga adicional de 18 meses. De esta manera, la duración máxima se estableció en 36 meses. Esta reforma provocó ciertos problemas técnicos, ya que supuso la imposibilidad de que se practicara cualquier diligencia de instrucción que no hubiera sido acordada con anterioridad al transcurso de dichos plazos. Por ejemplo, impedía la imputación de un persona si no se había acordado en tiempo. En la práctica, esto suponía que no se pudiera seguir con el procedimiento a juicio (la toma de declaración de investigado en la fase de instrucción es imprescindible para que se pueda dirigir acusación contra esa persona). Así, en ocasiones podía derivar en que no se dirimieran responsabilidades penales en casos complejos. Esta reforma suscitó muchas críticas por parte de jueces y fiscales<sup>5</sup>, precisamente en el sentido de entender que se pretendía eliminar el problema, sin atender a las verdaderas causas (la falta de medios materiales)<sup>6</sup> y que generaba impunidad. Esta reforma fue a iniciativa del Partido Popular, entonces en el gobierno, y se entendió como un intento de hacer frente a los casos de corrupción entonces abiertos, como el caso Gürtel. El Partido Socialista, en la oposición, se manifestó en contra de esta reforma por entender que conducía a la impunidad<sup>7</sup>.

Para paliar las deficiencias técnicas y hacer frente a la inactividad provocada por la pandemia del COVID-19, se promulgó la Ley 2/2020, de 27 de julio, por la que se modifica el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Esta ley amplió el plazo inicial a 12 meses y estableció la posibilidad de que se acordaran prórrogas indefinidas, lo que supone en la práctica el fin de la limitación del plazo de instrucción. El preámbulo de la ley hacía referencia a que la limitación efectuada con la reforma de 2015, podría tener “efectos perniciosos (...) *por cuanto puede conducir a la impunidad de la persecución de delitos complejos*”. El Partido Socialista, en el gobierno, fue el artífice de esta reforma, en cumplimiento de su promesa electoral de modificar el artículo 324 si llegaba al gobierno<sup>8</sup>.

La reforma que se plantea en la actualidad, se plantea en los términos de volver al modelo de 2015 de limitación de plazos que, como hemos visto, puede provocar la impunidad de casos complejos. La reforma vuelve a estar en la mesa como consecuencia de la Ley de Amnistía, para garantizar a las personas que se pretende amnistiar que se efectuará de forma rápida. Sin embargo, sería conveniente que la reforma fuera planteada en términos de eficacia procesal e ir de la mano de un diagnóstico pormenorizado de cuáles son las causas de la alta duración de los procedimientos penales. De esta manera, limitar los plazos en una situación de sobrecargo de trabajo, sobre todo con el bloqueo del CGPJ, y sin dotar de medios humanos y económicos suficientes, derivará nuevamente en la situación

---

<sup>5</sup> Comunicado de Asociaciones de jueces y fiscales sobre la reforma LECrim 2015, de 15 de octubre de 2015 (<https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/asociaciones-de-jueces-y-fiscales-piden-que-se-suspenda-la-reforma-de-la-lecrim/>), Comunicado de la Unión Progresista de Fiscales sobre la reforma LECrim de 2015 de 6 de octubre de 2015

(<https://www.upfisciales.com/2015/10/comunicado-upf-sobre-reforma-de-la-ley-de-enjuiciamiento-criminal/>),

<sup>6</sup> Ver artículo del Fiscal Salvador Viada con ocasión de la reforma LECrim de 2015:

<https://www.hayderecho.com/2015/10/29/ay-derecho-los-nuevos-plazos-de-instruccion-criminal-y-la-alarma-en-la-fiscalia/>

<sup>7</sup> Ver: <https://www.newtral.es/ley-enjuiciamiento-criminal-pp-psoe/20240206/>

<sup>8</sup> Ver artículo de Javier Cuairán García en el blog Hay Derecho:

<https://www.hayderecho.com/2024/02/08/la-reformatio-in-peius-del-articulo-324-de-la-ley-de-enjuiciamiento-criminal/>

de partida. Adicionalmente, la reforma debería venir, en todo caso, de una voluntad decidida de lucha eficaz contra la corrupción, evitando que se produzca el efecto contrario, la impunidad de casos complejos de corrupción. La Asociación de Fiscales ha manifestado ya su disconformidad con este nuevo cambio, ya que *toda regulación que implique una mayor limitación de tales plazos 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>9</sup>.

**Tal y como se ha expresado en nuestra contribución y durante la ronda de consultas, no se han producido avances en las siguientes materias, por lo que se solicita a la Comisión que reitere las recomendaciones del Informe 2023 que siguen:**

- 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; debe, por otra parte, hacerse hincapié sobre los nombramientos discrecionales que realiza el FGE, en el sentido de que deben de objetivarse para evitar que sean un mecanismo para recompensar a los afines al FGE o para sancionar a los no afines como ocurre en la actualidad. Hay que intensificar los contrapesos internos (mayor papel del Consejo Fiscal) y la transparencia y la rendición de cuentas en el seno de la Fiscalía.
- 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.
- Impulsar la aplicación efectiva de las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración, reformando el diseño institucional y las competencias de la Oficina de Conflictos de Intereses;
- avanzar en la mejora del acceso a la información, en particular mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales, teniendo en cuenta los estándares europeos.

---

<sup>9</sup> Comunicado de la Asociación de Fiscales que incluye mención a la posible reforma actual de la LECrim de 6 de febrero de 2024 (<http://asociaciondefiscales.es/index.php/general1/itemlist/date/2024/2>)