

2023 Rule of Law Report

Targeted stakeholder consultation

(Original: Español)

I. Justice System

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the justice system (if applicable)

En relación a la recomendación sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ), no se han producido avances. Tampoco en lo que se refiere a la modificación del sistema de nombramientos. El 4 de diciembre de 2023 se cumplieron cinco años con el mandato caducado. La situación institucionalmente es insostenible y la pérdida de legitimidad del CGPJ es muy grande, particularmente cuando emite opiniones, por ejemplo, sobre la proposición de ley de amnistía, que no son compartidas por todos los Vocales.

Respecto a la recomendación sobre la Fiscalía General del Estado, no se ha procedido a reforzar su Estatuto, ni se ha avanzado respecto a la disociación temporal de los mandatos del Fiscal General del Estado (en adelante FGE) respecto del Gobierno, ni en ningún otro aspecto tendente a fomentar su neutralidad, profesionalidad y autonomía. Al contrario, como se desarrollará en las siguientes secciones, se han dado algunos pasos en la dirección contraria, con lo que el cuestionamiento de la independencia y profesionalidad de la Fiscalía General del Estado es cada vez mayor. Algún pronunciamiento judicial al respecto ha ahondado este descrédito, como se señalará más adelante en el formulario.

A. Independence

Appointment and selection of judges, prosecutors and court presidents (incl. judicial review)

En cuanto al sistema de nombramiento de jueces y magistrados, como ya se ha señalado en nuestra contribución al informe de 2023 y es conocido por la Comisión, el principal problema se deriva de la persistencia de la situación de bloqueo en el CGPJ, que analizaremos más adelante.

El CGPJ era competente para realizar los nombramientos discrecionales en la carrera judicial. Además, al CGPJ le corresponde proponer a dos de los doce magistrados que componen el Tribunal Constitucional (en adelante TC). La aprobación de la Ley Orgánica 4/2021¹ como mecanismo de presión para forzar el desbloqueo del CGPJ que supuso privar al CGPJ de la facultad de realizar nombramientos de cargos discrecionales mientras esté en funciones (tales como los presidentes de las Audiencias Provinciales, los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional o los magistrados del Tribunal Supremo) no ha surtido efectos. Como señalamos en el Informe sobre el Estado de derecho de España de la Fundación², esta situación ha provocado que se haya reducido el número de nombramientos discrecionales.

La Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial³ establece el número de plazas de magistrados en los diferentes tribunales y sus respectivas salas. Así, por ejemplo, la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debería contar por precepto legal con 33 magistrados (presidente incluido), y cuenta en la actualidad con 24 magistrados, es decir, 9 menos⁴. La Sala Cuarta (de lo social) debería contar con 13 magistrados y actualmente cuenta con 7⁵. La misma situación se da en Audiencias

¹ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-4907

² Informe disponible en: <https://www.hayderecho.com/primer-informe-estado-derecho-espana-2018-2021/>

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1988-29622>

⁴ Según los datos publicados en la web del CGPJ, se desconoce la fecha de actualización: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Portal-de-Transparencia/Estructura-organizativa/Salas-ordinarias---Sala-Tercera---Composicion#:~:text=La%20Sala%20Tercera%2C%20de%20lo,y%20treinta%20y%20dos%20magistrados.>

Provinciales, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia. El gabinete técnico de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo realizó a principios de 2023 (18 de enero) un informe en el que reseñaba la situación del Tribunal y los efectos de las vacantes en la actividad del Tribunal. Así, se señaló que eran 19 las vacantes, de la plantilla legal de 79 (24%) y que en los siguientes meses de 2023 sumaría 24 vacantes de 79 plazas, lo que representaría un porcentaje del 30,37%. Además, añadía que en 2023 sólo en las dos salas más afectadas por las vacantes, que son la de lo Social y la de lo Contencioso-Administrativo, se dictarían unas 1.230 sentencias menos (570 menos en lo Contencioso y 660 en lo Social)⁶. El 16 de febrero la Comisión Permanente emitió un comunicado instando al Ministerio de Justicia a la creación de 15 plazas de letrado en el Tribunal Supremo para afrontar la situación causada por las vacantes⁷. Algunos medios han recabado datos del CGPJ, elevando la cifra a 22 vacantes de 79⁸ (julio de 2023) y 24⁹ (octubre de 2023), respectivamente. Estos medios también se hacen eco de la gravedad de la situación en otros de los tribunales mencionados, tanto a nivel nacional como autonómico y local.

En cuanto al Ministerio Fiscal, recordemos que según el artículo 2.1 de su Estatuto Orgánico aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre¹⁰: “El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.”

Sin embargo, el FGE es nombrado por el Gobierno (por el mismo periodo de tiempo) y con total libertad, lo que supone el nombramiento de personas muy próximas al Ejecutivo, incluso de personas que han formado parte del mismo, como ocurrió con la Ministra de Justicia Dolores Delgado que pasó a ser FGE sin solución de continuidad. Pero quizás el problema más importante es que los cargos más relevantes de la Fiscalía son propuestos por el FGE al Gobierno con total discrecionalidad, un hecho que históricamente se ha traducido en nombramientos muy próximos al FGE de turno dado que el Gobierno se limita a aceptarlos. La intervención del Consejo Fiscal¹¹ es meramente consultiva.

Además, en términos de mandato, el FGE ocupa el cargo durante cuatro años (los mismos que dura una legislatura), lo que supone que su nombramiento está estrechamente vinculado al Gobierno que surja del Parlamento. Además, el FGE se nombra y cesa con el gobierno que lo ha propuesto (art. 31 del Estatuto del Ministerio Fiscal) por lo que de acabarse antes la legislatura, el/la Fiscal General queda a la espera de que el nuevo gobierno proceda a su renovación o a su sustitución por otra persona. La persona en el cargo puede ser renovada siempre que no hubiera ostentado el cargo por un periodo superior a dos años.

En los últimos meses se han dado acontecimientos concretos que evidencian la dependencia del FGE del Gobierno.

El 29 de mayo de 2023, el Presidente del gobierno anunció la convocatoria de elecciones generales para el 23 de julio de 2023, lo que suponía que el FGE (Álvaro García Ortiz) que había sido nombrado el 1 de agosto de 2022 (tras el cese por petición propia de Dolores Delgado, que ocupó el cargo desde febrero de 2020 hasta julio de 2022) tendría que ser confirmado, o no, por el siguiente gobierno. Tras la formación del nuevo gobierno, se planteó la cuestión de la renovación de Álvaro García Ortiz en su cargo (posible al haber ocupado el mismo menos de dos años).

El Consejo de Ministros del 28 de noviembre de 2022 puso en marcha su renovación, solicitando informe previo

⁶ Enlace al comunicado de 18 de enero de 2023:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/La-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Supremo-insta-a-las-Cortes-a-dar-una-solucion-inmediata-a-la-situacion-insostenible-del-tribunal-con-un-30-por-ciento-de-vacantes>

⁷ Enlace al comunicado de 16 de febrero:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Archivo-de-notas-de-prensa/El-CGPJ-pide-al-Ministerio-de-Justicia-la-creacion-de-15-plazas-de-letrado-en-el-Tribunal-Supremo-para-afrontar-la-situacion-causada-por-las-vacantes>

⁸

<https://elpais.com/espana/2023-07-18/una-nueva-jubilacion-en-el-supremo-agrava-el-deterioro-del-tribunal-que-ya-tiene-22-plazas-vacantes.html>

⁹ <https://theobjective.com/espana/2023-10-01/vacantes-jueces-gobierno-cgpj-tribunal-supremo/>

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-837>

¹¹ El Consejo Fiscal es un órgano del Ministerio Fiscal que asiste en sus funciones al FGE.

al CGPJ (el sentido del informe no es vinculante). El 30 de noviembre el CGPJ emitió el informe¹² considerando que Álvaro García Ortiz no era idóneo para el cargo por una serie de motivos relacionados con la falta de independencia mostrada en su desempeño. En el apartado de este cuestionario sobre la independencia de la Fiscalía, se incluye un resumen de los argumentos esgrimidos por el CGPJ en su informe.

Con independencia del mencionado informe del CGPJ, hay que señalar que el pasado julio de 2023, el Tribunal Supremo anuló el nombramiento de Eduardo Esteban Rincón como Fiscal de la Sala de Menores, efectuado a propuesta de la anterior FGE, Dolores Delgado. El Supremo ya había anulado un intento anterior de la FGE de nombrar a la misma persona para el mismo puesto. El Tribunal Supremo anuló el nombramiento por segunda vez estableciendo que no se había motivado suficientemente. Añadió que no se estaba poniendo en duda la idoneidad para acceder al máximo escalón de la carrera fiscal (fiscal de sala), sino si cabe preferir a un candidato sin ninguna experiencia teórica ni práctica en la materia sobre otro que ha acreditado ser un verdadero especialista en la misma. El 29 de noviembre de 2023, el gobierno finalmente acató los pronunciamientos y anuló el nombramiento¹³. Esta resolución se realizó tras la petición de la Asociación de Fiscales, que manifestó su malestar porque se mantuviera a dicha persona en el cargo a pesar de las resoluciones del Tribunal Supremo 4 meses atrás¹⁴.

Se encuentra también “sub iudice” (pendiente de resolución) el recurso presentado ante el Tribunal Supremo contra el nombramiento de Dolores Delgado, anterior FGE, como fiscal de sala de Memoria Democrática y Derechos Humanos. Este nombramiento fue impugnado por la Asociación de Fiscales y el Fiscal Luis Ibañez (que optaba al puesto). El fundamento del recurso se encuentra en que el FGE no permitió al Consejo Fiscal (al que corresponde la competencia) pronunciarse sobre la posible incompatibilidad de la FGE dado que su pareja, Baltasar Garzón, dirige una fundación (FIGBAR) con un ámbito de actuación muy similar. Además, se alude que el informe emitido por el Consejo Fiscal sobre su nombramiento no puede considerarse válido ya que la mayoría de los vocales se abstuvieron de participar en la deliberación y votación. Los recurrentes han ampliado el recurso por considerar que se han dado “hechos nuevos” ante la sentencia que anula el nombramiento de Dolores Delgado como Fiscal de Sala de lo Militar por apreciarse desviación de poder¹⁵.

El conjunto de estos hechos ponen de manifiesto una preocupante dependencia del FGE del Gobierno de turno, así como la existencia de prácticas de nepotismo y amiguismo en las promociones y nombramientos discrecionales de la Carrera fiscal. Llama también la atención la renovación como FGE de una persona cuya idoneidad ha sido negada por el CGPJ y que cuyo nombramiento de su antecesora ha sido anulado por el Tribunal Supremo por desviación de poder. Tanto una como otra tuvieron un papel reseñable en el denominado “Caso Stampa” (que tuvo por finalidad apartar a este fiscal de una importante investigación que estaba llevando a cabo en la Fiscalía Anticorrupción en relación con José Manuel Villarejo- ex-comisario de la policía y empresario condenado por revelación de secretos y falsificación documental a espera de resolución de recurso contra esa sentencia- cuya defensa llevaba el despacho de la pareja de Dolores Delgado)¹⁶.

Promotion of judges and prosecutors (incl. judicial review)

En línea con lo expresado en nuestra contribución del año pasado y en cuanto a los ascensos en la Fiscalía, es importante destacar que en el Ministerio Fiscal no existen unas reglas claras de evaluación, baremo objetivo de méritos, sistema de clasificación de los candidatos y una suficiente publicidad de las

¹² Informe disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-considera-que-Alvaro-Garcia-Ortiz-no-es-idoneo-para-el-cargo-de-fiscal-general-del-Estado>

¹³ Resolución disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/11/29/pdfs/BOE-A-2023-24266.pdf>. Algunos ejemplos de cobertura del cese en medios:

[https://confilegal.com/2023/11/29-el-gobierno-acata-la-sentencia-del-ts-y-cesa-a-eduardo-esteban-rincon-como-fiscal-del-supremo/](https://confilegal.com/2023/11/29/el-gobierno-acata-la-sentencia-del-ts-y-cesa-a-eduardo-esteban-rincon-como-fiscal-del-supremo/) ;

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-gobierno-cesa-fiscal-propuesto-delgado-cuyo-nombramiento-anulo-supremo-dos-veces-20231129075147.html> ; <https://www.elmundo.es/espana/2023/11/29/6566fabee9cf4a6a0d8b460e.html>

¹⁴ <https://www.elmundo.es/espana/2023/11/28/65648474e9cf4a816c8b4589.html>

¹⁵ Sentencia disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/DeActualidad/TS/>. Artículo de El País disponible en: <https://elpais.com/espana/2023-11-21/el-supremo-anula-el-nombramiento-de-dolores-delgado-como-fiscal-de-sala-de-lo-militar.html>

¹⁶ Para más información: <https://www.hayderecho.com/2021/11/16/el-caso-stampa-y-la-fiscalia-general/>

vacantes y de los requisitos para cubrirlas, por lo que es difícil respetar los principios constitucionales de mérito y capacidad con respecto a los nombramientos discrecionales. Asimismo, hay problemas de burocracia y excesiva rigidez y lentitud de los procedimientos de cobertura de vacantes así como de inseguridad jurídica.

En los últimos meses estas circunstancias han sido puestas de manifiesto por las asociaciones de fiscales. La Asociación Progresista de Fiscales, en un comunicado del 23 de enero de 2023¹⁷, expresó su malestar en relación al Real Decreto 45/2023, de 24 de enero por el que se efectuaba el ascenso de 77 fiscales. En este comunicado, la asociación expone que estas personas han tenido que esperar más de 11 años a ascender desde que tomaron posesión, cuando la media de los últimos 27 años era ascender en unos 5 años y 2 meses. Además, denuncian la larga espera desde que se han creado las nuevas plazas hasta que se han cubierto y el hecho de que sólo se efectúen ascensos una vez al año. Así, la asociación ha solicitado al Ministerio de Justicia que promueva un mínimo de 4 ascensos al año para no mermar los derechos económicos, la promoción profesional de la carrera fiscal y para garantizar una equivalencia con las promociones en la carrera judicial.

Por otra parte, en un comunicado reciente¹⁸, 13 de diciembre de 2023, la Asociación de Fiscales, denunció la falta de transparencia y la inseguridad jurídica del proceso de puntuación y asignación de destinos de los nuevos fiscales. Durante el proceso se cambió en hasta tres ocasiones la distribución de plazas y el escalafón con el perjuicio que eso supone a los afectados. Esto ha generado numerosas reclamaciones que están por resolver, a la luz de los perjuicios económicos y personales causados. En el mismo sentido se ha manifestado también la Unión Progresista de Fiscales en un comunicado del 14 de diciembre de 2023¹⁹.

En relación a la revisión judicial, es importante mencionar, que este sistema legal de promoción profesional en la Fiscalía está siendo objeto de recursos judiciales, que no obstante tropiezan con la dificultad de la amplia discrecionalidad de que goza el FGE. Solo en supuestos muy evidentes de arbitrariedad en la elección, el nombramiento ha sido anulado por el Tribunal Supremo.

En cuanto a los ascensos en la **carrera judicial**, los que se realizan por concurso de méritos no plantean problemas.

Sin embargo, es importante señalar que para los nombramientos discrecionales la situación es muy problemática, dado que se encuentran paralizados desde junio de 2021 como consecuencia de la Ley Orgánica 4/2021 a la que ya hemos hecho referencia y a la situación de bloqueo del CGPJ. Por lo demás, y dada la forma en que se elige el CGPJ, su politización y la intervención de las Asociaciones judiciales alineadas con los partidos (APM con PP y JJxD con el PSOE), los nombramientos discrecionales en la carrera judicial presentaban problemas similares a los de la Fiscalía. De ahí que sea necesario, más allá de la necesaria renovación y reforma del sistema de elección de los vocales del CGPJ en línea con los estándares europeos, una profunda reforma del sistema de nombramientos discrecionales, tal y como ha propuesto el actual Presidente del CGPJ, Vicente Guirarte²⁰. Su propuesta tiene la finalidad de facilitar la renovación del CGPJ dado que indudablemente es la cuestión de la capacidad para realizar los nombramientos de los puestos más relevantes de la carrera judicial la que interesa especialmente a los partidos políticos y la que provoca la politización del CGPJ. El actual Presidente propone, en primer lugar, que los nombramientos de los Presidentes, en el ámbito provincial y autonómico, de Audiencias y Tribunales Superiores de Justicia, sean realizados directamente por los jueces del órgano correspondiente, sin intermediación del CGPJ. Esto se aplicaría también a los presidentes de las Salas. En segundo lugar, que en relación al Tribunal Supremo, los nombramientos se hagan en existencia de una relación de méritos para el acceso a las Salas del Tribunal Supremo para reducir el margen de

¹⁷ Disponible en: <https://www.upfiscales.com/2023/01/comunicado-sobre-los-ascensos-en-la-carrera-fiscal/>

¹⁸ Disponible en: <http://asociaciondefiscales.es/index.php/espacio-00/actividades-a-f/cartas/item/907-carta-de-la-asociacion-de-fiscales-al-fiscal-general-del-estado-en-relacion-a-la-61-promocion>

¹⁹ <https://twitter.com/UPFiscales/status/1735267522365001942>

²⁰ Artículo publicado en el País: <https://elpais.com/espana/2023-12-02/diluir-la-tension.html>

discrecionalidad. Además, se constituiría un tribunal de selección, presidido por un vocal del CGPJ y formado por personas cualificadas: magistrados de la Sala del Tribunal Supremo en cuestión y, en su caso, catedráticos, abogados del Estado, registradores, notarios u otros altos funcionarios. Los miembros de ese tribunal serían designados de forma aleatoria o rotativa para evitar posibles intentos de influenciar los posicionamientos²¹. La denominada “fórmula Guilarte” pretende al fin y al cabo, despojar al CGPJ su función más atractiva para los partidos, los nombramientos discrecionales del Presidente y los magistrados del Tribunal Supremo, y presidentes de Tribunales y Salas. El Presidente del gobierno, Pedro Sánchez, se ha mostrado abierto a considerar la propuesta del actual Presidente del CGPJ, según informa el periódico el País²².

Allocation of cases in courts

No nos constan avances en esta materia.

Independence (including composition and nomination and dismissal of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)

En este punto, nos podemos remitir casi íntegramente a nuestras alegaciones del año pasado, dado que la situación no ha cambiado. El CGPJ lleva 5 años en funciones, no puede realizar nombramientos de los más altos cargos de la carrera judicial y no hay visos (en el momento de escribir estas líneas) de que la situación pueda cambiar en el corto plazo. Si bien, el 22 de diciembre de 2023 tuvo lugar una reunión entre el Presidente del Gobierno y Alberto Núñez Feijóo (Presidente del Partido Popular, el principal partido de la oposición) en la que han acordado solicitar la intervención de la Comisión Europea para ayudar a desbloquear la situación. A falta de conocer más en detalle el acuerdo, todo apunta a que se trata de renovar los vocales y después proceder a la reforma del sistema de nombramientos²³. A fecha de 12 de enero de 2024, no se han producido más avances en este sentido. La Comisión Europea ha manifestado que evaluará la petición de ejercer de mediadora²⁴.

El año judicial dió comienzo el pasado 7 de septiembre de 2023. En el acto de inauguración, el Presidente del Tribunal Supremo, Francisco Marín hizo un llamamiento a los representantes políticos a alcanzar un acuerdo lo antes posible. El Presidente puso de manifiesto la precaria situación en el Tribunal Supremo fruto del bloqueo del CGPJ con un 30% de efectivos mermados y algunas salas “al borde del colapso”²⁵.

Por otra parte, llama la atención la actitud de los Presidentes del Congreso y del Senado respectivamente, que no han procedido en ningún momento a convocar los Plenos necesarios para proceder a la renovación de los vocales, como es su obligación legal, al margen de que exista o no acuerdo entre los partidos. En ese sentido, hay que recordar que el CGPJ ya cumplió en 2018 con la obligación establecida en el art. 20 de la Ley 6/1985, Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) según la cual “Con seis meses de antelación a la

²¹ El Presidente expuso en un artículo del País su propuesta, accesible en:

<https://elpais.com/espana/2023-12-02/diluir-la-tension.html>

²²

<https://elpais.com/espana/2023-12-06/pedro-sanchez-se-abre-a-explorar-la-formula-guilarte-para-renovar-el-poder-judicial-si-fracasa-su-cita-con-feijoo.html>

²³

<https://elpais.com/espana/2023-12-22/sanchez-y-feijoo-pactan-que-la-comision-europea-medie-en-la-negociacion-para-renovar-el-poder-judicial.html>

²⁴ Véase:

<https://elpais.com/espana/2023-12-23/bruselas-sopesa-la-peticion-de-medar-entre-gobierno-y-oposicion-para-renovar-el-poder-judicial.html>

²⁵ Discurso disponible en este enlace:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/En-Portada/-El-presidente-del-TS-reclama-una-cooperacion-leal-entre-los-diferentes-actores-politicos-que-situe-a-la-Justicia-por-encima-de-los-intereses-partidarios>

expiración del mandato del Consejo saliente su Presidente se dirigirá a los de las Cámaras Legislativas, interesando se proceda a la elección de los vocales que a las mismas corresponda designar.” Los Presidentes de las Cámaras no han cumplido con esta obligación legal durante todo el tiempo transcurrido.

Por otra parte, desde la Fundación Hay Derecho se está intentado promover el procedimiento de sorteo como método transitorio para proceder a un inmediato desbloqueo de la institución, para, a continuación, plantear una reforma de la institución de acuerdo con los estándares de la Unión Europea y en particular con las recomendaciones del Comisario de Justicia²⁶.

Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and bodies and ethical rules, judicial immunity and criminal/civil (where applicable) liability of judges (incl. judicial review)

Como también se señaló en las contribuciones al informe de 2023, en España todos los jueces y magistrados, así como los fiscales, están aforados con el fin de garantizar la independencia en el enjuiciamiento de los procesos en los que se ven involucrados. Por tanto, en aquellos casos donde un juez comete un delito en el ejercicio de su cargo, es enjuiciado por el Tribunal Superior de Justicia donde ejerce²⁷. Sobre este tema se ahondará en mayor profundidad en el apartado sobre obstáculos al enjuiciamiento de casos de corrupción de alto nivel en la sección sobre el marco de lucha contra la corrupción.

En el ámbito disciplinario es importante destacar el papel del Promotor de la Acción Disciplinaria tanto entre jueces como fiscales. Es un cargo de libre designación elegido por el FGE o por el Presidente del CGPJ. Esto resulta problemático desde el punto de vista de su independencia, ya que existe la posibilidad de abrir o mantener abiertos procedimientos disciplinarios contra jueces o fiscales díscolos o incómodos. En el caso del Fiscal Stampa, ya mencionado anteriormente, esta interferencia está siendo investigada por los tribunales. El Fiscal Stampa ocupaba una plaza dentro de la Fiscalía Anticorrupción pero no en propiedad y se encontraba investigando una de las tramas de corrupción del denominado “caso Villarejo”, el llamado “caso Tandem”.

En la Fiscalía General del Estado se inició un procedimiento disciplinario contra este fiscal por la denuncia de una particular. Aunque el fiscal instructor no veía ningún motivo para no archivar el expediente, éste se mantuvo abierto de forma artificial y prolongada (supuestamente por presiones de la ex FGE, Dolores Delgado) lo que finalmente se tradujo en que la candidatura del fiscal Stampa no fue considerada para ocupar una plaza ya en propiedad en la Fiscalía anticorrupción, de manera que tuvo que abandonar este destino y la investigación del caso. El actual FGE, Alvaro García Ortiz, desde su puesto de jefe de la secretaría general técnica, fue el que supuestamente trasladó las instrucciones pertinentes para que el expediente disciplinario no se archivara antes de la celebración del Consejo Fiscal que debía valorar las candidaturas presentadas, perjudicando así la candidatura del fiscal Stampa que no obtuvo ningún voto a favor precisamente por tener abierto un expediente disciplinario. Estas actuaciones de la FGE están siendo investigadas en los tribunales de justicia y han dado lugar a una reclamación de responsabilidad patrimonial del fiscal Stampa contra la Fiscalía de la que está conociendo la Audiencia Nacional. Finalmente, las informaciones que dieron lugar al inicio del procedimiento disciplinario contra Stampa se demostraron falsas y se archivó la causa contra él²⁸.

²⁶ Más información en este enlace: <https://www.hayderecho.com/portfolio-item/propuestas-para-salir-de-la-paralisis-en-el-cgpi/>

²⁷ Artículo 73.3, b) Ley Orgánica del Poder Judicial

²⁸ Los periódicos se han hecho eco de este asunto:

<https://www.publico.es/politica/fiscal-general-renueva-mandato-cisma-carrera-sentencia-ascenso-dolores-delgado.html> ;

<https://elpais.com/espana/2022-07-26/fuego-a-discrecion-contr-el-nuevo-fiscal-del-estado.html> ;

<https://www.epe.es/es/politica/20220902/fiscales-exigen-garcia-ortiz-justifique-intervencion-stampa-miguel-angel-blanco-14402122>

Volviendo al cargo de Promotor de la Acción Disciplinaria, llama la atención el nombramiento de Manuel Moix como Promotor en el Ministerio Fiscal²⁹, dado que es un fiscal que tuvo que dimitir como Fiscal Jefe Anticorrupción. Moix dimitió en 2017 tras que se conociera que era propietario de un 25% de una sociedad off-shore en Panamá. Las Asociaciones de Fiscales que apoyaron su nombramiento en la fiscalía Anticorrupción pidieron su dimisión³⁰.

Remuneration/bonuses/rewards for judges and prosecutors, including observed changes (significant and targeted increase or decrease over the past year), transparency on the system and access to the information

En 2023 se han producido cambios en la remuneración de los jueces y fiscales (y de otros operadores de justicia) fruto de las huelgas promovidas por estos funcionarios. El 24 de enero de 2023 dió comienzo la huelga de los letrados de la Administración de Justicia, que terminó en marzo tras llegar a un acuerdo con el Ministerio de Justicia que supuso un aumento salarial. En Febrero, las cuatro asociaciones de jueces y la asociación mayoritaria de fiscales (Asociación de Fiscales-AF-) solicitaron una reunión con el Ministerio para abordar su petición de mejoras retributivas. En el curso de las negociaciones se unieron dos asociaciones de fiscales más. En mayo estas asociaciones desconvocaron la huelga prevista para el 22 de mayo al aceptar la oferta del Ministerio que suponía la subida salarial de 450 euros mensuales. La asociación mayoritaria de jueces (Asociación Profesional de la Magistratura-APM-) votó en contra del acuerdo por considerarlo insuficiente³¹. El acuerdo tiene carácter retroactivo, se aplica con efectos desde el 1 de enero de 2023 y se ejecutará de forma gradual entre 2023 y 2024. Este aumento se realiza de acuerdo con las previsiones de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal³².

En materia de transparencia destaca la resolución del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno³³ (en adelante CTBG) del 27 de enero de 2023 que insta al Ministerio de Justicia a que remita a la persona solicitante la información sobre porcentaje de rendimiento aplicado a cada una de las retribuciones variables percibidas en los años 2019, 2020 y 2021 por los magistrados de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de Madrid. Esta resolución se enmarca en la solicitud realizada por la parte reclamante de acceder a la información relativa a la cuantía global de las retribuciones de los miembros de la carrera judicial, crédito total destinado a las retribuciones variables, el número de jueces que obtuvieron dichas retribuciones y, en concreto, los importes abonados a los magistrados de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo de Madrid durante el mismo período temporal. En este sentido, se aprecia una demanda de transparencia en lo que se refiere a las retribuciones variables percibidas por los miembros de la carrera judicial, en línea con lo que sucede con otros colectivos funcionariales. El problema de las retribuciones variables en España, no sólo en relación con jueces y magistrados sino también con otros funcionarios, está en su opacidad y en las sospechas de arbitrariedad que genera su reparto, que teóricamente debería fundamentarse en criterios objetivos y que puede llegar a constituir una parte importante del sueldo total de los funcionarios.

Independence/autonomy of the prosecution service

La Fiscalía en España está encuadrada dentro del Poder Judicial y dotada de autonomía funcional a través

²⁹ Comunicación del nombramiento de Manuel Moix: <https://www.fiscal.es/promotor-accion-disciplinaria>

³⁰ Véase: <https://www.elmundo.es/espana/2017/05/31/592f0e17e2704ea8738b463f.html>

³¹

<https://cincodias.elpais.com/economia/2023-05-18/jueces-y-fiscales-desconvocaran-la-huelga-tras-aceptar-la-subida-salarial-de-450-euros-al-mes.html>

³² Texto de la ley disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2003-10524>

³³ Acceso a la resolución:

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:2eb7a638-f176-4d6e-a648-983a226acdcc/R_041-23.pdf

del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF). En relación a la recomendación del informe sobre el Estado de derecho 2023: *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*, no se ha implementado ningún avance.

Como se ha referido en el apartado sobre nombramientos de este cuestionario, en España es habitual el nombramiento de Fiscales Generales muy próximos al Gobierno de turno. Además, como ha señalado el CGPJ en su informe sobre la renovación de Álvaro García Ortiz como FGE, existe otro problema vinculado con el papel de las asociaciones de fiscales.

El informe del CGPJ que consideró que Álvaro García Ortiz no debería ser renovado como FGE³⁴, esgrime los siguientes motivos en relación a lo que aprecia como una falta de independencia:

- **Deficiente legalidad en la gestión administrativa de la fiscalía:** el informe hace mención en este punto a la Sentencia del Tribunal Supremo 1499/2023³⁵, que anuló el nombramiento de la predecesora de Álvaro García Ortiz, Dolores Delgado, como Fiscal de sala (máxima categoría de la Carrera fiscal) a la Sala de lo Militar, que se había hecho a propuesta del actual FGE, por considerar que no atendió a criterios de mérito y capacidad y que incurrió en una desviación de poder³⁶. La sentencia, por unanimidad, es muy crítica con la actuación del FGE que asignó esa plaza a su antecesora para garantizar a esta el ascenso sin tener en cuenta los criterios de mérito y capacidad de la convocatoria. En la sentencia se señala que “cualquiera que sea la opinión que a cada uno le merezca, lo cierto es que esa promoción automática no ha sido querida por el legislador, ni está prevista en la ley. Y, desde luego, la potestad del fiscal general del Estado consistente en hacer la propuesta de resolución de convocatorias de plazas de la primera categoría no tiene por finalidad reescribir las reglas de promoción en la carrera fiscal, ajustándolas a sus personales preferencias”.

Cabe mencionar también que la reacción de la ex Fiscal General del Estado, Dolores Delgado, ante los medios, señalando que la sentencia era injusta³⁷.

- **Deficiente transparencia en los nombramientos discrecionales:** El informe del CGPJ expone que el FGE tiene un alto grado de discrecionalidad dado que los nombramientos son competencia del gobierno a propuesta del FGE, pero su propuesta suele ser ratificada siempre. El informe expone que los nombramientos efectuados durante el anterior mandato del FGE (1 de agosto 2022 hasta el cese del anterior gobierno-24 de julio de 2023-) han procedido en su gran mayoría de personas pertenecientes a una Asociación de Fiscales (la Unión Progresista de Fiscales) que es la que pertenece al actual FGE (al igual que su antecesora) lo que no guarda proporción con su número de afiliados. En ese sentido, el informe recoge que de 33 nombramientos discrecionales de Fiscales, 22 son de asociados a la Unión Progresistas de Fiscales (que cuenta con 200 asociados de los 2.700 fiscales de la Carrera fiscal, lo que supone que el 7,4% de los fiscales han copado el 66.6% de los cargos discrecionales, 14 de ellos promocionando en una categoría superior). 5 de los nombramientos ha correspondido a la Asociación de Fiscales, que tiene 630 asociados (a 23% de la carrera le han correspondido el 15% de los cargos

³⁴ Acuerdo CGPJ de 30 de noviembre de 2023, accesible en:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-considera-que-Alvaro-Garcia-Ortiz-no-es-idoneo-para-el-cargo-de-fiscal-general-del-Estado>

³⁵ Disponible en: <https://www.poderjudicial.es/search/DeActualidad/TS/Contencioso/>

³⁶ Nota informativa del Tribunal Supremo (21 de noviembre de 2023):

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-aprecia-desviacion-de-poder-en-la-propuesta-del-Fiscal-General-del-Estado-para-promover-a-Dolores-Delgado-como-fiscal-de-Sala>

³⁷ Véase:

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-dolores-delgado-dice-sentencia-ts-anula-plaza-injusta-asegura-va-pelear-20231121225738.html>

discrecionales) y 4 nombramientos han correspondido a los fiscales no asociados que son el mayor porcentaje de la carrera (el 12% entre los que representan el 40%)³⁸.

Estos números recabados por el CGPJ, ponen de relieve el papel relevante de las asociaciones de fiscales en los nombramientos siendo absolutamente habitual que los integrantes de la asociación de turno en el Consejo Fiscal (cuyos miembros no natos se eligen por los miembros de la Carrera fiscal) avalen a sus asociados frente a otros candidatos.

El informe del CGPJ considera que el favorecimiento a una asociación concreta y la postergación de los fiscales no asociados durante el anterior período de mandato del FGE, Álvaro García Ortiz, no corresponde a principios de mérito y capacidad y debía de exigir una justificación reforzada.

Recordemos que en caso de concurrencia de candidatos, se ha resuelto en la casi totalidad de los casos a favor de la propuesta hecha por el Consejo Fiscal (El Consejo Fiscal hace una propuesta previa a la del FGE si bien en todo caso, la posición del FGE prevalece, como veremos a continuación en un asunto referido de nuevo a la promoción de la ex FGE Dolores Delgado).

- **Deficiente dirección para el correcto funcionamiento procesal de la Fiscalía:** En este apartado el informe se refiere a la circular 1/2023 emitida por la Fiscalía en la que se establecía un criterio para la interpretación de la Ley Orgánica (LO) 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual³⁹ (ley cuyos defectos técnico-jurídicos ha supuesto numerosas rebajas -no deseadas- de penas en los delitos contra la libertad sexual). El informe expone que el criterio de interpretación (que era el que sostenía la Ministra de Igualdad del Gobierno, impulsora de la ley) era contrario al que se sostenía por la mayoría de las fiscalías y que ha sido considerado improcedente por la jurisprudencia de la Sala II del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal).

Finalmente se produjo la reforma de la ley para corregir los efectos técnicos apreciados que habían dado lugar a consecuencias no deseadas mediante la LO 4/2023⁴⁰. Por tanto, el criterio del FGE en este punto se alineó con la postura del Gobierno, intentando evitar el desgaste político que suponía la constante rebaja de penas por parte de jueces y magistrados.

- **Falta de amparo de la carrera fiscal en garantía del principio de legalidad en el ejercicio de sus funciones:** el informe del CGPJ critica en este punto la inacción del FGE ante la petición de amparo por miembros de la Carrera fiscal que habían intervenido en los juicios del procés (en concreto, de 19 fiscales). Se hace una mención especial a la inclusión del término lawfare en el acuerdo para formar gobierno del Partido Socialista y el Partido Junts per Catalunya.

Como se verá más adelante adelante, el Consejo Fiscal ha acordado finalmente otorgar el amparo a los fiscales del procés, en virtud del artículo 118 del Reglamento del Ministerio Fiscal⁴¹.

Independence of the Bar (chamber/association of lawyers) and of lawyers

En las alegaciones del año pasado ya hicimos referencia al caso de Pablo Zapatero Miguel, que pasó a

³⁸ Pág.9 del informe del CGPJ, de 30 de noviembre de 2023.

³⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-14630>

⁴⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-10213>

⁴¹ Nota de prensa de 20 de diciembre de 2023:

<https://www.fiscal.es/-/el-consejo-fiscal-otorga-unanimemente-el-amparo-a-los-fiscales-actuales-en-todos-los-procedimientos-derivados-del-proces-independentista-de-cataluna>

ser Secretario de Estado de Justicia en enero de 2020 y regresó a su puesto original como Secretario General Técnico en el Consejo General de la Abogacía Española (CGAE) en junio de 2022. Este caso representa un ejemplo de puertas giratorias que introduce dudas en cuanto a la independencia del Consejo General de la Abogacía Española respecto del Ministerio de Justicia. Recientemente después de la dimisión de Zapatero se ha producido un movimiento similar, habiendo sido nombrado para el cargo otro ex alto cargo del Ministerio de Justicia, el magistrado Francisco de Borja Vargues⁴², que fue secretario general para la Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia en la época de Juan Carlos Campo, ex Ministro de Justicia y actual Magistrado del Tribunal Constitucional.

Por tanto, no sólo no se aprecian avances en este terreno sino que parecen consolidarse las puertas giratorias entre el Ministerio de Justicia y el CGAE.

Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

En los últimos años destacan las manifestaciones en redes sociales o en otros medios de comunicación efectuadas por parte de miembros de distintos partidos y en particular del Gobierno no ya contra el contenido de ciertos fallos judiciales y de la labor jurisdiccional llevada a cabo por los tribunales de justicia, sino con referencias nominales a jueces y magistrados. Además se han vertido manifestaciones públicamente por destacados miembros del Gobierno en relación con el colectivo judicial con ocasión de su interpretación de normas que presentaban defectos técnicos importantes, en relación con la ley impulsada por su Departamento, la LO 10/2022 de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, más conocida como “ley del sí es sí” que, involuntariamente, puso en libertad anticipadamente a muchos condenados por violencia sexual⁴³ y que llevó a numerosas manifestaciones públicas en medios muy relevantes por parte de la entonces Ministra de Igualdad y de sus altos cargos en el sentido de que los jueces que interpretaban la Ley en sentido contrario a lo que consideraba el Ministerio eran “fachas” y “machistas”⁴⁴.

Hay que destacar además que se ha dado el paso de acusar de “lawfare” a determinados jueces por sus actuaciones con respecto a determinados políticos. En este punto, el salto cualitativo se ha producido al incluirse expresamente el término “lawfare” en el acuerdo para formar gobierno del Partido Socialista y Junts per Catalunya⁴⁵ publicado el 9 de noviembre de 2023.

La inclusión de este término -negado anteriormente por algún representante del PSOE- ha provocado innumerables reacciones no sólo políticas sino también de diferentes agentes jurídicos y, en particular, de los jueces y magistrados que consideran en riesgo su independencia y, por ende, la separación de poderes.

Concretamente, el acuerdo versa sobre la posibilidad de que comisiones de investigación parlamentarias investiguen lo que los políticos consideren como casos de *lawfare* lo que pueda dar lugar a “acciones de responsabilidad o modificaciones legislativas”. El acuerdo presupone que en España hay persecución judicial por motivos políticos y pretenden situar la actuación judicial bajo la supervisión de órganos políticos, algo inaceptable en un Estado de Derecho⁴⁶. Este tipo de afirmaciones que se suceden desde el

⁴²

<https://confilegal.com/2023/12/19-francisco-de-borja-vargues-nuevo-secretario-general-tecnico-del-consejo-general-de-la-abogacia-espanola/>

⁴³ Ver, por ejemplo:

<https://confilegal.com/2023/11/24-los-tribunales-han-acordado-1-233-reducciones-de-pena-y-126-excarcelaciones-con-la-ley-del-solo-si-es-si/>

⁴⁴ Cobertura en medios (Ejemplos):

<https://elpais.com/espana/2022-11-16/irene-montero-acusa-a-los-jueces-de-incumplir-la-ley-por-machismo-al-rebajar-penas-por-la-ley-del-solo-si-es-si.html>; <https://www.elmundo.es/espana/2022/11/16/6374ccc421efa00e5b8b4570.html>

⁴⁵ El acuerdo se puede consultar en este enlace:

<https://estaticos-cdn.elperiodico.com/epi/public/content/file/original/2023/11/09/11/231107-acuerdo-psoe-junts-pdf-2.pdf>

⁴⁶ Para más información, editorial Hay Derecho sobre el acuerdo, disponible en:

<https://www.hayderecho.com/2023/11/10/editorial-de-hay-derecho-sobre-el-acuerdo-psoe-junts/>

plano político, muestran una imagen del Poder Judicial que puede generar una gran desconfianza en la ciudadanía y alentar cambios normativos en contra de la separación de poderes, lo que parece de extrema gravedad.

Han sido numerosas las asociaciones judiciales e instituciones que se han manifestado en contra de dichas inclusiones en el acuerdo PSOE-Junts:

- [Comunicado conjunto de las asociaciones judiciales](#)
- [Comunicado de los Presidentes de las Audiencias Nacionales](#)
- [Comunicado de la Unión Progresista de Fiscales](#)
- [Comunicado de la Comisión Permanente del CGPJ](#)
- Como se ha referido anteriormente, el Consejo Fiscal ha aprobado amparar a los fiscales que participaron en el proceso, ante la petición de amparo de algunos fiscales en vista del acuerdo PSOE-Junts⁴⁷.

Es de destacar el comunicado conjunto de las cuatro asociaciones judiciales, dado que la APM y JJxD están alineadas con PP y PSOE respectivamente, por lo que habitualmente no realizan comunicados conjuntos.

Además de los comunicados, se dieron un número de concentraciones de jueces, y magistrados, en universidades⁴⁸, colegios profesionales, etc. en contra del acuerdo. Algunos ejemplos:

- [Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid](#)
- [Ilustre Colegio de Abogados de Granada](#)
- [Ilustre Colegio de Procuradores de Madrid](#)

Además, más de 40 despachos relevantes de abogados se adhirieron al comunicado del Colegio de Abogados de Madrid. Destacan entre ellos: Pérez Llorca; Garrigues; Uría Menéndez; Ontier; Broseta; Gómez-Acebo & Pombo; White&Case; Elzaburu; Clifford Chance.

Es también de subrayar que las reacciones de los jueces y magistrados, particularmente las manifestaciones y también algún caso en que se han pronunciado públicamente en contra no sólo del lawfare sino de la proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña han provocado, a su vez, numerosas críticas desde el Gobierno y los partidos políticos que lo apoyan así como de determinados medios contra jueces y magistrados, en el sentido de entender que se posicionan políticamente en contra del Gobierno. Todo esto ha generado una creciente tensión entre Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial que preocupa profundamente a amplios sectores de la sociedad española y, en particular, a los agentes jurídicos.

Por ejemplo, la Asociación Jueces y Juezas para la democracia (JJxD) emitió [un comunicado](#), alertando del perjuicio que podría tener para la apariencia de independencia estas manifestaciones.

En este contexto, el 13 de diciembre de 2023 se aprobó la constitución en el Congreso de los Diputados

⁴⁷ Véase:

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-consejo-fiscal-acuerda-unanimidad-amparar-fiscales-proces-frente-acusaciones-lawfare-20231220134256.html>

⁴⁸ Algunas noticias cubriendo las manifestaciones:

<https://www.publico.es/politica/jueces-salen-calle-primera-vez-acuerdo-politico-amnistia-del-proces.html> ;

https://www.eldiario.es/sevilla/juez-decano-sevilla-llama-concentrarse-acuerdo-psoe-junts-referencias-lawfare_1_10682452.html ;

https://www.eldebate.com/espana/20231114/jueces-toda-espana-concentran-ante-juzgados-protestar-contr-lei-amnistia_153638.html ;

<https://www.heraldo.es/noticias/aragon/2023/11/22/manifiesto-profesores-facultad-derecho-universidad-zaragoza-pacto-psoe-junts-1692915.html> ;

<https://www.lavanguardia.com/vida/20231114/9377682/alrededor-800-jueces-cinco-provincias-espanolas-protestan-pacto-psoe-junts-agenciaslv20231114.html>

de tres comisiones de investigación⁴⁹, que, tal y como se acordó entre el PSOE y sus socios de gobierno, a propuesta de los partidos nacionalistas, tienen como objetivo investigar determinados casos relacionados con Cataluña para dirimir posibles responsabilidades políticas. La posibilidad de que fueran llamados a comparecer jueces que hubieran conocido de estos casos u otros, ha provocado numerosas reacciones y peticiones para que el Gobierno aclare el propósito de estas comisiones.

Por otra parte, hay que apuntar que se plantea también una cuestión técnico-jurídica con respecto al deber de comparecencia de jueces y magistrados en una comisión de investigación parlamentaria en relación con sus funciones jurisdiccionales. El CGPJ ha emitido un comunicado el 21 de diciembre de 2023⁵⁰ en el que insta al Congreso y al Senado a no citar a jueces y magistrados para que declaren sobre hechos relacionados con su actividad jurisdiccional, aludiendo que las Cámaras parlamentarias no cuentan con funciones relativas a la responsabilidad disciplinaria y penal. En un informe técnico la Asociación Judicial Francisco de Vitoria⁵¹ concluye que no es posible técnicamente que jueces y magistrados puedan comparecer ante una Comisión de investigación en el congreso, postura que ha sido confirmada por el Presidente del Gobierno y el Ministro de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes: Este último ha aclarado ante la preocupación de la opinión pública que la Constitución, la ley orgánica del CGPJ y el Reglamento del Congreso no permiten esa posibilidad: “De este marco legal y constitucional se deriva que las comisiones no pueden ni revisar resoluciones judiciales ni vincular a los tribunales. Los jueces y magistrados no tienen obligación de asistir a comisiones de investigación»⁵².

En cuanto a las acusaciones contra jueces y magistrados con señalamiento de personas concretas hay que destacar la intervención de la portavoz de Junts per Catalunya, Miriam Nogueras, del 13 de diciembre en la que nombró a jueces del Tribunal Supremo que habían intervenido durante el procedimiento para dirimir los hechos acontecidos en otoño 2017 que llevaron a la declaración unilateral de independencia de Cataluña. La portavoz nombró también al expresidente del CGPJ y a una magistrada del Tribunal Constitucional. Estas declaraciones han desembocado en la emisión de numerosos comunicados por parte de jueces, fiscales y el CGPJ en el sentido de defender la separación de poderes y a estos concretos jueces y Magistrados.

- [Comunicado del Presidente del CGPJ](#): Vicente Guilarte ha declarado que: “*El señalamiento -y la finalidad que de él se desprende- de varios magistrados del Tribunal Supremo resulta inadmisibile en un Estado de Derecho uno de cuyos principios fundamentales es la separación de poderes*”.
- [Comunicado de algunas asociaciones de jueces y fiscales](#)⁵³: Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Foro Judicial Independiente, Asociación de Fiscales y Asociación Profesional e Independiente de Fiscales (No se han encontrado manifestaciones sobre esto de la Unión Progresista de Fiscales, ni de la Asociación Jueces y Juezas por la Democracia no se ha manifestado).

49

<https://www.democrata.es/actualidad/los-detalles-de-las-tres-comisiones-de-investigacion-aprobadas-por-el-congreso-plazos-y-composicion-de-operacion-catalunya-pegasus-y-atentados-del-17-a/>

⁵⁰ Comunicado disponible en:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-Pleno-del-CGPJ-inslorta-por-unanimidad-al-Congreso-y-al-Senado-a-no-citar-a-jueces-y-magistrados-para-declarar-sobre-hechos-conocidos-en-las-actuaciones-objeto-de-su-actividad-jurisdiccional>

⁵¹ <https://www.ajfv.es/nota-de-prensa-informe-expertos-ajfv-comparecencia-parlamento/>

⁵²

<https://www.democrata.es/claves-del-dia/la-legislacion-cercena-la-posibilidad-de-que-jueces-y-magistrados-comparezcan-en-comisiones-de-investigacion-parlamentarias/>

⁵³ Véase:

https://twitter.com/JuecesAJFV/status/1734990408449454437?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1734990408449454437%7Ctwgr%5E5c9cb69ecd7230ae38ffac3be0c7fa0fa16646%7Ctwcon%5Es1&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.elconfidencial.com%2Fespana%2F2023-12-13%2Fasociaciones-jueces-fiscales-junts-senalamientos_3792292%2F

- Veintiún fiscales de Sala y de la Sección Penal del Tribunal Supremo han pedido al Fiscal General del Estado que adopte medidas⁵⁴.

Desde otro ámbito político, el senador del Partido Popular, José Antonio Monago hizo un señalamiento público al juez de la Audiencia Nacional, José Ricardo de Prada, por la sentencia del denominado “caso Gürtel” (caso de corrupción del Partido Popular que dio lugar a la moción de censura que derrotó al gobierno del PP de Mariano Rajoy). Este político señaló en una interpelación al Ministro Félix Bolaños, que el mayor caso de “lawfare” en España se había dado en esa sentencia, en la que, según él, se introdujo un párrafo que hizo caer el gobierno de entonces, presidido por Mariano Rajoy. Algunas asociaciones judiciales—han manifestado su rechazo (Asociación Jueces y Juezas por la Democracia, Asociación Judicial Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente—no se han encontrado manifestaciones en este sentido de la Asociación Profesional de la Magistratura—)⁵⁵:

- La Asociación Jueces y Juezas por la Democracia ha emitido [un comunicado](#) en el que se pide al Presidente del CGPJ que actué con la misma contundencia que lo hizo con las declaraciones emitidas por Miriam Nogueras del partido Junts per Catalunya. La Asociación Judicial Francisco de Vitoria ha denunciado este hecho en sus [redes sociales](#), al considerar que “el señalamiento público de un magistrado por parte de un senador del PP, este martes, en sede parlamentaria, es inasumible en democracia”. Foro Judicial Independiente lo ha denunciado también en sus [redes sociales](#).
- El Presidente del CGPJ ha hecho referencia a estas declaraciones en una entrega de premios del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, instando a los poderes del Estado a no ser “cómplices” de la deslegitimación del Poder Judicial, ante los “frecuentes e injustos intentos de deslegitimación del Poder Judicial”(…), como “vimos el martes en el Congreso y en el Senado”⁵⁶.

Otro acontecimiento reciente en este sentido es la solicitud de la Fiscalía al Tribunal Supremo para que inadmitiera las querellas presentadas por el partido Sumar y por Unidas Podemos contra el Juez Manuel García-Castellón. La querella contra el juez se presentó después de que el juez reabriera las actuaciones seguidas contra el partido Unidas Podemos por presuntos delitos de financiación ilegal de partidos, blanqueo de capitales y delito fiscal, tras obtener informaciones nuevas con la toma de declaración del exjefe de la Inteligencia de Venezuela Hugo 'Pollo' Carvajal. Los partidos mencionados alegaban que la reapertura de la causa por parte del juez podría incurrir en delitos de prevaricación, revelación de secretos y omisión de perseguir conductas delictivas en un supuesto caso de lawfare⁵⁷. Finalmente, el Tribunal Supremo ha inadmitido la querella⁵⁸.

En el momento de escribir estas líneas, la tensión entre el Poder ejecutivo, y el Poder legislativo y el Poder Judicial va en aumento, lo que, además, sitúa al Poder Judicial como un poder sometido a ataques continuos desde el ámbito político.

A. Quality of justice

⁵⁴ Véase:

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-fiscales-supremo-piden-garcia-ortiz-actue-contra-ataques-junts-jueces-20231219150153.html>

⁵⁵ Véase:

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-ijpd-reclama-cgpi-responda-pp-criticas-juez-prada-hizo-junts-atacar-supremo-20231215104911.html>

⁵⁶

<https://www.poderjudicial.es/cgpi/en/Judiciary/General-Council-of-the-Judiciary/Pressroom/Press-Releases/El-presidente-del-CGPJ-exhorta-a-los-poderes-del-Estado-a-no-ser-complices-de-la-deslegitimacion-del-Poder-Judicial-con-sus-actitudes-o-con-sus-silencios->

⁵⁷

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-fiscalia-pide-supremo-archive-querella-podemos-contra-juez-garcia-castellon-lawfare-20231219115730.html>

⁵⁸

<https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-inadmite-una-querella-de-Podemos-contra-los-jueces-Garcia-Castellon-y-Joaquin-Gadea-por-la-reapertura-de-la-causa-de-financiacion-ilegal>

Accessibility of courts (e.g. court/legal fees, legal aid, language)

Cabe destacar como avance muy positivo en relación al reconocimiento de la legitimación activa de organizaciones que trabajan en la defensa y la promoción del Estado de derecho, la sentencia del 30 de noviembre del Tribunal Supremo 1611/2023⁵⁹. En esta sentencia se reconoce la legitimación activa de la Fundación Hay Derecho para recurrir una decisión del Gobierno que no se atenía a los criterios legalmente establecidos para realizar el nombramiento de la Presidenta del Consejo de Estado. El Consejo de Estado es un órgano constitucional cuya función es ser el supremo órgano consultivo del gobierno, y para presidirlo, la Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril, del Consejo de Estado⁶⁰ exige ser jurista de reconocido prestigio y tener experiencia en asuntos de Estado. La persona elegida para el cargo, no tenía acreditada la condición de jurista de reconocido prestigio. El TS así lo entiende, estimando el recurso de la Fundación y anulando el nombramiento.

En todo caso, el avance, muy relevante para el acceso a la Justicia, marca una tendencia hacia un entendimiento menos rígido del interés legítimo necesario para fundamentar la legitimación activa, lo que abre la puerta a que se acabe con la impunidad de decisiones arbitrarias de los Poderes Públicos que, en otras ocasiones, no habían podido ser cuestionadas precisamente por la falta de legitimación activa. Se reconoce así el interés legítimo de organizaciones, como Hay Derecho, en cuestiones que afectan a la defensa del Estado de derecho y el buen funcionamiento institucional a través de acciones de litigio estratégico. Este es sin duda un hito importante que favorece un mayor acceso a la justicia para entidades de la sociedad civil que trabajan en el ámbito del Estado de derecho, o en otros ámbitos relevantes y que también potencialmente pueden verse beneficiadas por esta ampliación de la legitimación activa.

Paradójicamente, sin embargo, el Gobierno, representado por el Ministro de Justicia, ha considerado esta sentencia como un problema, por entender que se amplía indebidamente la legitimación activa a entidades “privadas” y no como el avance que es para controlar los actos del Poder Ejecutivo y así lo ha manifestado en una rueda de prensa en Bruselas tras su reunión con el Comisario de Justicia Reynders⁶¹. Incluso se han realizado manifestaciones desde medios y juristas próximos al Gobierno muy críticos con la ampliación del concepto de legitimación activa y con el propio Tribunal Supremo lo que es una muestra más del creciente iliberalismo y cuestionamiento del Poder Judicial como Poder que debe de controlar al Poder Ejecutivo que empieza a caracterizar nuestra vida pública. En ese sentido, los argumentos utilizados por algunos juristas recuerdan a la vieja teoría de los actos políticos del franquismo, que defendía la exención del control jurisdiccional de determinados actos del Gobierno. Aparece ahora⁶², pero sólo cuando el resultado del control judicial es contrario al interés político que se defiende, lo que también resulta profundamente incoherente. Otros analistas han subrayado la importancia para el Estado de derecho que organizaciones de la sociedad civil puedan cuestionar actos del gobierno que puedan contravenir los preceptos legales, y la importancia de un sistema con criterios objetivos para los nombramientos, como el utilizado en la Unión Europea para la elección de jueces y abogados generales⁶³.

La primera tendencia reseñada es profundamente incoherente con la transposición de normas comunitarias como la Ley 2/2023 de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informan sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Resources of the judiciary (human/financial/material)

En los últimos años España ha tenido un gasto en Justicia por encima de la mediana europea (según los

⁵⁹ Disponible en:

https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2023/11/2022_0000918_002_20231062463627320231130131512_001_2807913004320239000000904.pdf

⁶⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-8648>

⁶¹

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-amp-bolanos-cree-ts-abre-puerta-entidades-privadas-cuestionen-gobierno-revocar-valerio-20231130183918.html>

⁶² Véase por ejemplo:

https://www.infolibre.es/opinion/ideas-propias/tribunal-supremo-abre-caja-pandora_129_1660920.html#google_vignette

⁶³ Véase: <https://twitter.com/danielsarmiento/status/1730539073775825118?s=48&t=kAhs40cOqv3YiBLXF9hksq>

datos CEPEJ de 2020 publicados en su evaluación de 2022⁶⁴). Y sin embargo, hay tanto problemas con el número de jueces y fiscales por habitante como un problema de eficiencia en el gasto que no mejora, lo que revela que la enorme inversión realizada no tiene, por ahora, un retorno apreciable en términos de mejora de la administración de Justicia.

Según datos del propio Ministerio de Justicia el presupuesto de este Ministerio para 2023 asciende a 2.304 millones de euros, lo que supone un 7,83 % más que en 2023⁶⁵. En el informe del CEPEJ se exponía que el presupuesto en justicia en España es de 87,9 euros por habitante, lo que equivale al 0,37% del PIB. En Europa, la mediana es de 64,5 euros por habitante, un 0,30% del PIB.

En el informe de evaluación del CEPEJ, la cifra era ligeramente superior a 11,2 jueces cada 100.000 habitantes, siendo que la mediana en Europa era de 17,6 jueces por cada 100.000. Según datos del CGPJ referido en su memoria a la luz de datos relativos a 2022 (publicados en 2023), el número de jueces por 100.000 habitantes es de 12,1⁶⁶. Podemos observar así una ligera mejora.

A falta de conocer los nuevos datos del CEPEJ y poder hacer comparaciones respecto a años anteriores y con respecto a otros países, hay que subrayar que desde el Poder judicial se reclama un mayor número de plazas de jueces y magistrados para poder hacer frente a los grandes atascos y remediar la actual lentitud de la justicia. El 1 de junio de 2023 el CGPJ elaboró un plan estratégico para conocer la situación de la planta judicial y las necesidades de incremento de plantilla hasta 2032. Así, se advirtió de la necesidad de la necesidad de una oferta anual de entre 310 y 320 plazas durante el periodo analizado para garantizar el correcto desarrollo y funcionamiento de la Administración de Justicia⁶⁷. En esa comunicación también se reseñó que existen 5.799 unidades (plazas) constituidas, 18 de las cuales están pendientes de entrar en funcionamiento. Sin embargo, según los datos de los que dispone el CGPJ, las plazas efectivamente cubiertas suman 5.490, lo que supone que hay un total de 309 plazas vacantes. El estudio concluye que el número de jueces y juezas que deberían integrar la Carrera Judicial en diez años ascendería a 6.499 para garantizar el correcto funcionamiento de la Justicia.

El 2 de noviembre se publicó la convocatoria de nuevas plazas de jueces y fiscales: en total, 200 (120 para la carrera judicial y 80 de fiscales)⁶⁸. Las asociaciones de jueces y fiscales han considerado que estas plazas son escasas, ya que supone una reducción del 33% respecto a años anteriores (en 2019 y en 2020 se convocaron 300 plazas en total cada año), sin haberse proporcionado una justificación razonable teniendo en cuenta que España cuenta con menos jueces por habitantes que la media europea⁶⁹.

Hay que destacar como avance positivo la reciente aprobación del Real Decreto 1170/2023, de 27 de diciembre, de creación de setenta unidades judiciales correspondientes a la programación de 2023, y de adecuación de la planta judicial⁷⁰. Este real decreto supone una ampliación de los recursos que puede

64

https://www.coe.int/en/web/cepej/special-file-report-european-judicial-systems-cepej-evaluation-report-2022-evaluation-cycle-2020-data?p_id=56_INSTANCE_Pec933yX8xS5&p_lifecycle=0&p_state=normal&p_mode=view&p_col_id=column-4&p_col_pos=1&p_col_count=2

65

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/justicia/Paginas/2022/071022-pge-2023.aspx#:~:text=%5BPrensa%2FActualidad%5D-,El%20presupuesto%20del%20Ministerio%20de%20Justicia%20para,a%202.304%20millones%20de%20euros&text=De%20ellos%2C%202.197%2C36%20millones.PGE%202023%20D%20Ministerio%20de%20Justicia.>

66 Memoria CGPJ 2022, p.429.

67 Comunicación disponible en este enlace:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-CGPJ-calcula-que-la-oferta-anual-de-plazas-en-los-proximos-diez-anos-debe-oscilar-entre-310-y-320-para-garantizar-un-buen-servicio-publico-de-Justicia->

68 Enlace a la convocatoria: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/11/02/pdfs/BOE-A-2023-22434.pdf>

69 Acceso al comunicado en: <https://twitter.com/FJuecesIndepend/status/1720024930358530189>

70

[https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-26453#:~:text=A%2D2023%2D26453-Real%20Decreto%201170%2F2023%2C%20de%2027%20de%20diciembre%2C%20de,a%20172809%20\(39%20p%3A1gs.%20\)](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-26453#:~:text=A%2D2023%2D26453-Real%20Decreto%201170%2F2023%2C%20de%2027%20de%20diciembre%2C%20de,a%20172809%20(39%20p%3A1gs.%20))

contribuir a paliar la situación de colapso de la justicia.

Sin embargo, sí queremos destacar una anomalía creciente en torno a las comisiones de servicio que otorga el CGPJ a determinados jueces y magistrados para cubrir temporalmente plazas que están vacantes y a las que no podrían acceder en virtud de un concurso de méritos por carecer de los méritos objetivos suficientes⁷¹. De esta forma, las comisiones de servicio de los jueces (y también de los fiscales) se pueden utilizar, en ocasiones, para otorgar promociones profesionales o colocar en puestos clave a personas concretas que deberán un favor a quienes les han nombrado.

En último término, el abuso de la comisión de servicio para cubrir puestos vacantes -que en principio según la normativa vigente es excepcional- puede permitir la colocación de jueces “ad hoc” en determinados puestos. Además, estas comisiones se renuevan por más tiempo del que permite la ley (dos años) por la sencilla práctica de volver a convocar la plaza una vez que han transcurrido dos años, volviéndose a adjudicar al mismo candidato.

Por último, la legitimación activa de las asociaciones judiciales para recurrir las decisiones del CGPJ sobre este tipo de nombramientos es limitada, dada la interpretación restrictiva de la legitimación activa que se ha mantenido hasta el momento por el Tribunal Supremo en ocasiones similares. En este sentido, el problema es que recae sobre los jueces que se han presentado a la plaza convocada en comisión de servicios la carga de litigar, siendo así que no es sencillo que un juez individual decida invertir tiempo y dinero en litigar contra una decisión del CGPJ por razones evidentes.

Llama la atención en este sentido las numerosas plazas de la Audiencia Nacional (órgano judicial nacional que instruye y enjuicia determinados delitos de corrupción, terrorismo, narcotráfico o estafas a gran escala) que se cubren de esta manera. El acceso ordinario a las plazas en los Juzgados Centrales de la Audiencia Nacional es por antigüedad. Solo las presidencias de las Salas y del órgano son elegidas de forma discrecional por el CGPJ. Sin embargo, las comisiones de servicio, previstas por la ley para solventar situaciones de necesidad de refuerzo o de cubrir vacantes de forma coyuntural, se utilizan en la práctica de manera constante, lo que supone modificar la composición de la Audiencia Nacional (más allá de las presidencias)⁷².

Es interesante también reseñar que el Tribunal Supremo ha dictado en tres sentencias recientes que los jueces que estén ocupando plazas adscritas a la categoría de magistrados (lo que es posible mediante una comisión de servicios) solo deben cobrar su sueldo de juez⁷³.

Training of justice professionals (including judges, prosecutors, lawyers, court staff, clerks/trainees)

En 2023 no nos consta que se hayan producido cambios relevantes que afecten a la formación de los jueces en España.

⁷¹ El artículo 216 bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece los criterios para realizar la cobertura de estas plazas, pero gozan de una gran amplitud, lo que permite al CGPJ un gran margen de apreciación. La [STS 18 de noviembre de 2020](#), ha confirmado la amplia discrecionalidad del CGPJ señalando que, “la designación ha de hacerse...de manera casuística y singularizada en función de las específicas circunstancias concurrentes; y, por esto mismo, ha de reconocerse al Consejo una amplia discrecionalidad en orden a la determinación del criterio que debe decidir la designación en función de la singularidad que presente cada situación.”

⁷² Más información en:

<https://www.hayderecho.com/2023/11/09/manual-de-trampas-las-comisiones-de-servicio-en-la-audiencia-nacional-o-como-hace-r-carrera-con-independencia-de-la-antigüedad-y-los-meritos/>

⁷³ Más información en:

<https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-establece-que-los-jueces-en-plaza-s-de-magistrados-deben-cobrar-el-sueldo-base-de-juez> . Sentencias: 1648/2023, de 11 de diciembre, [1691/2023, de 14 de diciembre](#), y [1670/2023, de 13 de diciembre](#).

Digitalisation (e.g. use of digital technology, particularly electronic communication tools, within the justice system and with court users, procedural rules, access to judgments online)

Es de destacar respecto a este punto que el 20 de diciembre se ha hecho público el Real Decreto-ley 6/2023⁷⁴, 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. Este Real Decreto-Ley responde al compromiso de España en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RRP), incluido en el Componente XI, e incluye medidas orientadas a la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas de los poderes públicos en el contexto de la transformación digital de la justicia española. Destacamos las siguientes medidas:

En un sentido positivo, destaca el impulso a la digitalización que pretende garantizar la interoperabilidad de datos entre todos los órganos judiciales y fiscales, la identificación y el acceso a firma de los intervinientes en las actuaciones no presenciales, entre otros, a través de la incorporación de un sistema de acceso único y personalizado: la Carpeta Justicia, interoperable con la carpeta ciudadana del Sector Público Estatal.

Se apuesta por la digitalización en todas las fases del procedimiento, incluyéndose ahora también el primer emplazamiento o citación a las personas jurídicas (hasta ahora se realizaba en papel).

Se generalizan las vistas telemáticas, salvo en el caso de las declaraciones interrogatorio de partes, testigos y peritos, aunque podrán solicitar que sea telemático si residen en otro lugar. La aplicación de esta provisión queda a expensas de que el órgano judicial cuente con los recursos técnicos necesarios.

La norma establece la tramitación electrónica obligatoria y añade una provisión para que las administraciones doten a los órganos de los medios necesarios y adecuados para poderlo llevar a cabo⁷⁵.

En suma, este Real Decreto-ley incluye medidas importantes para agilizar la digitalización de los servicios públicos de justicia, y solventar algunos obstáculos que impedían el correcto funcionamiento de la justicia electrónica, sobre todo en lo que se refiere a la interoperabilidad⁷⁶. Sin embargo, hubiera sido deseable que medidas de tal magnitud hubieran sido aprobadas tras un proceso sosegado en el marco del procedimiento legislativo común y no a través de un Real Decreto-ley previstos para situaciones de “extraordinaria y urgente y necesidad”, dado que de esta manera instituciones relevantes como el CGPJ, la Fiscalía General del Estado, el Consejo de Estado o los colegios profesionales de abogados y procuradores no ha podido pronunciarse sobre esta norma, ni con los informes preceptivos que exige un Proyecto de ley (manera ordinaria de tramitar las leyes) ni mediante el trámite de audiencia (consulta pública). Los Reales Decretos-Ley, en virtud del artículo 86 de la Constitución, han de ser convalidados en el plazo de 30 días desde su aprobación para que puedan continuar surtiendo efectos. El día 10 de enero, el Congreso de los diputados convalidó este Real Decreto-Ley “in extremis” a cambio de nuevas concesiones al partido Junts que había anunciado su voto en contra y finalmente se abstuvo⁷⁷.

Use of assessment tools and standards (e.g. ICT systems for case management, court statistics and their transparency, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)

Aunque el CGPJ sigue siendo el principal organismo que elabora estudios, estadísticas y datos en relación con el Poder Judicial, es importante destacar que estos estudios aún adolecen de algunos problemas vinculados tanto con su alcance como con la facilidad para su descarga y visualización. Por otro lado, no nos consta que se realicen encuestas de satisfacción a usuarios profesionales de la Administración de Justicia, como procuradores y abogados.

⁷⁴ Enlace a la publicación en el BOE del Real Decreto-Ley: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2023-25758>

⁷⁵ Un análisis más pormenorizado se puede encontrar en: <https://delajusticia.com/2023/12/21/impacto-del-real-decreto-ley-6-2023-sobre-el-proceso-contencioso-administrativo/>

⁷⁶ En este artículo de la Magistrada Natalia Velilla se puede observar la problemática que supone la falta de interoperabilidad para proveer un buen servicio de justicia a los ciudadanos:

<https://www.hayderecho.com/2023/12/11/el-sistema-fallo-en-el-parricidio-de-sueca/>

⁷⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-665

En relación a los ciudadanos, se ha publicado recientemente (26 de diciembre de 2023) el avance de los resultados de un estudio del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre la calidad de los servicios públicos⁷⁸. Los resultados arrojan que el servicio público de justicia es el peor valorado: 66% de los ciudadanos se sienten poco o nada satisfechos con la administración de justicia, un 18% se considera bastante satisfecho y sólo un 3%, muy satisfecho.

Geographical distribution and number of courts/jurisdictions (“judicial map”) and their specialization, in particular specific courts or chambers within courts to deal with fraud and corruption cases

No hay cambios significativos en este punto. Sigue siendo deseable el desarrollo de órganos judiciales especializados en delitos de corrupción, tal y como ocurre con otros casos, como en el de la violencia de género.

B. Efficiency of the justice system

Length of proceedings

A pesar de que en España los ciudadanos son iguales ante la ley, en la práctica la administración de la justicia depende de dónde residan. Se muestran a continuación los últimos datos publicados por el CGPJ relativos al año 2022⁷⁹ y en relación al tiempo medio de resolución (en meses) de los juzgados de 1ª instancia y de 1ª instancia y de instrucción (procedimientos civiles).

En Navarra se tarda de media 4.2 meses en 2022

En Aragón se tarda de media 5.2 meses en 2022

En Castilla y León se tarda de media 9.8 meses en 2022

En Murcia se tarda de media 10.8 meses en 2022

En Madrid se tarda de media 8.7 meses en 2022

Por otro lado, si comparamos Juzgados de primera instancia y juzgados de instancia e instrucción (procedimientos penales),

En Navarra se tarda de media 2.0 meses en 2022.

En Aragón se tarda de media 1.7 meses en 2022

En Castilla y León se tarda de media 5.2 meses en 2022

En Murcia se tarda de media 3.5 meses en 2022

En Madrid se tarda de media 2.2 meses en 2022

Por tanto, aunque el Poder Judicial es único, hay mucha disparidad entre Comunidades Autónomas. Las diferencias pueden tener implicaciones no sólo en cuanto a los derechos de los ciudadanos, sino en términos de seguridad jurídica e incluso de oportunidades de inversión.

A esta situación se añade la que produce la prolongación del bloqueo en el CGPJ y la imposibilidad de nombrar nuevos magistrados en el Tribunal Supremo, provocando que la duración de los procedimientos en el Tribunal Supremo se vea afectada de manera negativa. En este sentido, como se ha reproducido anteriormente, la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo publicó el 18 de enero de 2023 un informe, donde se señala que la imposibilidad de realizar nombramientos, sumada a la incertidumbre sobre cuándo se renovará el CGPJ, merma la capacidad del Tribunal Supremo. Las vacantes al tiempo de la publicación de la comunicación era de 9 de la plantilla legal de 79 (24%) y en los próximos meses de 2023 se estimaba que sumarán 24 vacantes de 79 plazas, lo que representará un porcentaje del 30,37 por ciento. Indica además el informe que en 2023 sólo en las dos salas más afectadas por las vacantes, que son la de lo Social y la de lo Contencioso-Administrativo, se dictarán en el año 2023 unas 1.230 sentencias menos

⁷⁸ Enlace al avance de resultados:

<https://www.cis.es/-/avance-de-resultados-del-estudio-3430-calidad-de-los-servicios-publicos-xiv-?redirect=%2Finicio> y a la nota de prensa: <https://www.cis.es/-/el-73-8-de-los-espanoles-utiliza-internet-para-gestiones-con-la-administracion-publica>

⁷⁹ Información accesible en este enlace:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-duracion-de-los-procedimientos-judiciales/>

(570 menos en Contencioso y 660 en Social)⁸⁰.

I. Anti-Corruption Framework

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the anti-corruption framework (if applicable)

En relación a las recomendaciones (que se reproducen abajo) incluidas en el Informe sobre el Estado de derecho 2023 en relación al marco de la lucha anti-corrupción, no se han efectuado avances.

proceder a la aprobación de la ley sobre la actividad de los grupos de interés, incluido el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés;

intensificar los esfuerzos para solucionar los problemas derivados de la duración de las investigaciones y enjuiciamientos con el fin de aumentar la eficiencia en la sustanciación de los asuntos de corrupción de alto nivel, en particular mediante la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal;

robustecer las normas sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio de los altos cargos de la Administración mediante el refuerzo de la competencia sancionadora de la Oficina de Conflictos de Intereses;

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

Sin embargo, sí se ha conseguido finalmente la aprobación de la ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción⁸¹. Con esta ley se transpone la Directiva (Ue) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, aunque todavía está pendiente de desarrollo en muchos aspectos esenciales, básicamente en la creación de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, que es, además, el órgano garante de velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la norma y de imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.

Por otra parte, está en marcha la tramitación de una proposición de ley que puede suponer un importante retroceso en la lucha contra la corrupción, además de una erosión importante de principios fundamentales del Estado de Derecho. Nos referimos a la proposición de ley orgánica de amnistía (el nombre oficial es proposición de ley orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña⁸²) que se encuentra en estos momentos en tramitación parlamentaria y que ha sido exigida por el partido Junts per Catalunya, cuyo líder, Carles Puigdemont, es un prófugo de la Justicia española, a cambio de los siete votos que necesitaba Pedro Sánchez para ser investido nuevamente Presidente del Gobierno.

Esta proposición de ley incluye la amnistía de los delitos de malversación de fondos públicos además de todos los cometidos en relación con el procés independentista de Cataluña, lanzando un mensaje muy preocupante a los ciudadanos en el sentido de que de ser necesarios los votos en una determinada coyuntura, el Estado democrático de Derecho puede ser moneda de cambio y el principio de igualdad ante la ley puede quebrarse y determinados delitos, en particular los de malversación y por tanto de utilización ilícita del erario público, pueden ser amnistiados si se invoca una finalidad política.

La Fundación Hay Derecho puso en conocimiento del Comisario de Justicia el riesgo que presentaba el

⁸⁰ Enlace al comunicado de 18 de enero de 2023:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/La-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Supremo-insta-a-las-Cortes-a-dar-una-solucion-inmediata-a-la-situacion-insostenible-del-tribunal-con-un-30-por-ciento-de-vacantes>

⁸¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>

⁸² https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/B/BOCG-15-B-32-1.PDF

anunciado texto legal (no conocido en ese momento)⁸³. Si bien es cierto que la proposición de ley, con la finalidad clara de evitar la intervención de la Unión europea, deja expresamente fuera de su ámbito de aplicación los delitos de malversación que afecten a los fondos europeos (no se sabe hasta qué punto será factible en la práctica). Hay que señalar que no parece de recibo amnistiar en ningún caso delitos de malversación pública por motivos políticos, se trate o no de fondos europeos, suponiendo un importantísimo retroceso en la lucha contra la corrupción que se une al ya mencionado en la contribución del año pasado referente a la reforma del delito de malversación introducida por la Ley Orgánica 14/2022, que reforma la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, modificación que respondió también a presiones de los socios independentistas del gobierno de coalición.

Adicionalmente, existe el riesgo cierto de que determinados políticos independentistas condenados por corrupción “ordinaria”, valga la expresión, intenten acogerse a la ley de amnistía. Por ejemplo, destaca el polémico caso de Laura Borrás, presidenta del partido Junts, que fue condenada a cuatro años y medio de cárcel por corrupción en marzo de 2022. La condena se deriva de la adjudicación fraudulenta de contratos públicos por un valor de más de 300.000 euros cuando ejercía el cargo de presidenta de la Institución de las Letras Catalanas (ILC) que depende de la Consejería de Cultura. Si bien este caso no está ligado al proceso, la inclusión de la mención “casos de lawfare” en el acuerdo entre Junts y PSOE podría llevar a intentar incluir en la amnistía casos como este, que podríamos llamar de corrupción “ordinaria” frente a la supuesta existencia de delitos de corrupción con fines políticos. Es reseñable que Laura Borrás efectuó un cambio en los estatutos del partido, introduciendo que en el caso de que un militante fuera condenado por “casos de lawfare” no sería cesado de su cargo⁸⁴.

En definitiva, estamos ante un ataque frontal a principios básicos del Estado de derecho que propicia que puedan surgir casos de corrupción alrededor de la financiación de los partidos políticos. No cabe duda además de que se trata de una amnistía introducida para beneficiar a determinadas personas concretas (ex altos cargos del Gobierno autonómico con juicios pendientes por malversación por diversas actuaciones relacionadas con el proceso, desde el 1 de enero de 2012 hasta el 13 de noviembre de 2023, fecha de presentación de la proposición de ley en el Congreso) y algunas otras personas implicadas. El ámbito temporal también puede ser objeto de ampliación.

A nuestro juicio, con independencia de otras consideraciones sobre la ley de amnistía, en el ámbito específico de la lucha contra la corrupción el mensaje que se lanza a los políticos con causas abiertas o con condenas por malversación es de total impunidad siempre que sus votos sean necesarios para el gobierno de turno.

Por último, no se ha implementado la recomendación del informe 2023 sobre la necesidad de completar la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim). En este sentido, no hay información sobre si se llevará a cabo en esta legislatura, dado que no parece ser una prioridad política.

En todo caso, consideramos que encomendar la instrucción al Ministerio Fiscal en una situación de politización y polarización extrema como la actual introduce un riesgo muy grande para el Estado de Derecho en España. La mejor doctrina recuerda que será necesaria que esta reforma venga de la mano de una reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal, dadas las nuevas funciones que asumirán los fiscales y para reforzar su autonomía y profesionalidad, sin que el superior jerárquico pueda distribuir las causas (como se hace en la actualidad)⁸⁵. No parece, sin embargo, que este sea el punto de vista del Gobierno.

En ese sentido, conviene añadir que la tramitación de la ley de amnistía y su posterior aplicación requiere que el gobierno cuente con la mayor cantidad de resortes institucionales posibles para favorecer su aprobación, dadas las enormes dudas sobre la constitucionalidad y la justicia de esta norma, manifestadas por una inmensa mayoría de operadores jurídicos y por una parte muy relevante de la ciudadanía, incluidos votantes del PSOE. La Mesa del Senado ha solicitado a la Comisión Europea para la Democracia

⁸³ Carta disponible en este enlace: <https://www.hayderecho.com/portfolio-item/asunto-sobre-el-estado-de-derecho-en-espana/>

⁸⁴ https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2023-11-14/laura-borras-ley-amnistia-corrupcion_3773120/

⁸⁵ Más información: <https://www.publico.es/politica/sera-nuevo-proceso-penal-reforma-ley-enjuiciamiento-criminal.html>

a través del Derecho (Comisión de Venecia), un dictamen relativo a la proposición de ley⁸⁶.

Por esa razón, resulta tan relevante para que la ley sea finalmente aprobada y sobre todo declarada constitucional el control político del Ministerio Fiscal o de la Abogacía del Estado (a través del Abogado general, cargo de designación política del Gobierno) y, en último término, del propio Tribunal Constitucional cuya nueva composición se ha defendido desde sectores afines al gobierno que entienden que la mayoría progresista del Congreso debe de ser reproducida en el Tribunal Constitucional (de la misma forma, cuando hay mayoría conservadora se defiende la postura contraria). Los intentos de unos y otros por controlar el Tribunal Constitucional (TC) -a raíz de la crisis provocada en diciembre de 2022 por el hecho de que el CGPJ no propusiese los dos magistrados del TC que le correspondían, lo que llevó a los sucesos acaecidos en el Congreso en diciembre de 2022 en los que se intentó modificar la forma de nombramiento vía enmienda en una ley que no estaba relacionada con la materia, cuya tramitación fue suspendida cautelarmente por el propio TC todavía con mayoría conservadora “inaudita parte”- se han descrito en artículos de opinión y se han comentado en los medios de comunicación donde se utilizan constantemente las etiquetas “conservadores” y “progresistas” para referirse a unos y otros⁸⁷. El reparto de cromos entre partidos tanto de vocales como de magistrados del TC está proscrito constitucionalmente, sin embargo los medios se refieren a esta situación como si fuera lo normal en una democracia liberal representativa hablando de “la tradición”.

Por último, hay que reseñar que el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) ha concluido en el acta de su sesión plenaria celebrada del 27 de noviembre 2023 al 1 de diciembre, que España no ha cumplido las recomendaciones de la Quinta Ronda de Evaluación. El documento de evaluación no se ha publicado aún, se encuentra a la espera de que el Gobierno autorice su publicación⁸⁸.

The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

List any changes as regards relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption and the resources allocated to each of these authorities (the human, financial, legal, and technical resources as relevant), including the cooperation among domestic and with foreign authorities. Indicate any relevant measure taken to effectively and timely cooperate with OLAF and EPPO (where applicable).

Otro retroceso significativo se produce porque en 2023 se ha iniciado el trámite para eliminar la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares, a propuesta del nuevo gobierno en la Comunidad, conformado por el Partido Popular y el partido VOX: El 9 de octubre el Partido Popular registró en el Parlamento autonómico una proposición de ley que prevé la eliminación de la oficina. Esta proposición, se ha elaborado sin haber realizado un estudio o informe previo sobre la actividad de la oficina y su contribución a la prevención y lucha contra la corrupción en las Islas Baleares. Numerosas organizaciones de la sociedad civil⁸⁹ y organismos de lucha contra la corrupción en el marco de la red NEIWA (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities) han manifestado su preocupación

⁸⁶ Véase: https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1239582

⁸⁷ Algunos ejemplos de la utilización de las etiquetas “conservadores” y “progresistas” en medios: https://www.eldiario.es/politica/72-horas-secreto-recuperar-mayoria-progresista-tribunal-constitucional_1_9827004.html ; <https://www.publico.es/politica/via-libre-mayoria-progresista-tribunal-constitucional-despues-nueve-anos-medio.html> ; https://www.elconfidencial.com/espana/2022-12-19/constitucional-mayoria-conservadora-recusacion_3542826/

⁸⁸ El acta de la sesión plenaria se puede encontrar aquí: [https://www.coe.int/en/web/greco/plenary-meetings#{%2222360354%22:\[0\]}](https://www.coe.int/en/web/greco/plenary-meetings#{%2222360354%22:[0]})

⁸⁹

<https://www.hayderecho.com/portfolio-item/declaracion-conjunta-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-en-contra-de-la-eliminacion-de-la-oficina-de-prevencion-y-lucha-contra-la-corrupcion-en-las-illes-balears/>

por esta situación⁹⁰.

Además, otras instituciones similares pueden estar en riesgo, como la Agencia Antifraude de la Comunidad Valenciana. El Partido Popular, que ha relevado al PSOE en el gobierno de la Comunidad Valenciana, gracias a la coalición con el partido VOX, tras las elecciones de mayo de 2023, ha sembrado dudas sobre el funcionamiento y la eficacia de la Agencia, anunciando que se realizarán cambios. Estos cambios se han materializado hasta ahora en la bajada del presupuesto de la Agencia para 2024 en un 3,61%⁹¹. Es de reseñar que la Agencia Valenciana ha sido destacada por la Comisión Europea como la buena práctica en España en materia de lucha contra la corrupción en el manual de lucha contra la corrupción de 2023⁹².

Safeguards for the functional independence of the authorities tasked with the prevention and detection of corruption

Con la transposición de la Directiva Whistleblower al ordenamiento jurídico español a través de la ley 2/2023, se propone crear una Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I). Aunque supone un avance, dado que en la actualidad no existe ninguna agencia estatal, lo cierto es que con el diseño actual existen diversas dudas sobre su independencia real. Efectivamente, esta Autoridad está vinculada al Ministerio de Justicia, cuyo titular nombra a su Presidente y no se especifica ningún tipo de procedimiento abierto y transparente para permitir la presentación de candidaturas para su dirección, mecanismos efectivos de rendición de cuentas, ni la participación de la sociedad civil en la Autoridad.

A pesar de que la ley ha generado obligaciones para empresas y entidades públicas en distintos momentos temporales según su tamaño (la creación de canales para informar sobre infracciones), la Autoridad Nacional aún no ha sido creada y por tanto se pueden incumplir estas obligaciones sin ningún tipo de consecuencia. En definitiva, en la actualidad no hay ningún órgano encargado de monitorizar el cumplimiento de la ley a nivel nacional.

En el nivel autonómico la AVAF está realizando esa labor para la Comunidad Valenciana, concluyendo que de los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes han cumplido el trámite 31 de 102 y de los de menos de 10.000 50 de 440⁹³.

Information on the implementation of measures foreseen in the strategic anti-corruption framework (if applicable). If available, please provide relevant objectives and indicators

La Ley 2/2023 reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, ya mencionada, en su disposición adicional quinta, establece que el Gobierno “en el plazo máximo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, 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

⁹⁰

<https://www.antifrau.cat/es/red-neiwa-autoridades-europeas-integridad-proteccion-personas-alertadoras-expresado-preocupacion-delante-cierre-oficina-prevencion-lucha-contra-corrupcion-islas-baleares>

⁹¹

https://www.eldiario.es/comunitat-valenciana/bipartito-pp-vox-baja-presupuesto-agencia-valenciana-antifraude_1_10643077.html

⁹²

https://home-affairs.ec.europa.eu/news/handbook-good-practices-fight-against-corruption-2023-02-15_en

⁹³

Información disponible en:

<https://www.antifraucv.es/solo-134-administraciones-publicas-han-presentado-en-el-registro-de-la-agencia-valenciana-antifraud-e-a-los-responsables-de-su-sistema-interno-de-informacion/>

paliar las deficiencias que se hayan encontrado en ese periodo de tiempo”. Esto supone que la estrategia deberá estar aprobada el 13 de septiembre de 2024. No consta en este momento que se hayan iniciado trámites para su elaboración, ni información sobre cómo se llevará a cabo el proceso.

Information on the implementation of measures foreseen in the strategic anti-corruption framework (if applicable). If available, please provide relevant objectives and indicators

La Ley 2/2023 reguladora de la protección de personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, antes mencionada, en su disposición adicional quinta, establece que el Gobierno “en el plazo máximo de dieciocho meses a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, 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”. Esto supone que la estrategia deberá estar aprobada el 13 de septiembre de 2024. No consta en este momento que se hayan iniciado trámites para su elaboración, ni cómo se llevará a cabo el proceso.

A. Prevention

Measures to enhance integrity in the public sector and their application (including as regards incompatibility rules, revolving doors, codes of conduct, ethics training)

No nos constan avances reales en materia de normativa de incompatibilidades, de códigos de conducta o de formación en el ámbito de ética e integridad en la Administración Pública.

En el ámbito de las puertas giratorias, se puede mencionar la aprobación en 2022 del Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés por parte del Consejo de Ministros, que finalmente se paralizó tras el trámite de información pública. Se espera que se retome el procedimiento en la nueva legislatura.

En cuanto a las puertas giratorias, en particular dentro del sector público, algunos ejemplos recientes ponen de relieve que esta práctica se ha acentuado en los últimos meses poniendo de manifiesto el clientelismo que caracteriza a nuestra clase política en relación con las instituciones y entidades públicas, consideradas como “botín” a repartir por quien gana las elecciones.

Miguel Ángel Oliver ha sido nombrado presidente de la Agencia de noticias EFE (empresa pública). Miguel Ángel había ocupado el cargo de Secretario de Estado de Comunicación en la anterior legislatura de Pedro Sánchez entre 2018 y 2021. Este nombramiento ha sido fuertemente criticado por la opinión pública dado el daño a la apariencia de imparcialidad de la agencia pública que puede suponer, debido a la cercanía de Oliver con el gobierno y dado su desempeño como Secretario de Estado que generó protestas entre los periodistas. Destaca la editorial del periódico el País del 8 de diciembre⁹⁴ muy crítica con este nombramiento por dañar la imagen de la agencia estatal y del propio gobierno. El periódico incluye este nombramiento en una deriva observable del gobierno a primar la ocupación sin complejos de los espacios de poder por los más próximos frente a las necesidades de gestión eficaz de estos organismos.

Otro caso a reseñar es la renovación en la presidencia del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) de José Félix Tezanos. Tezanos accedió al cargo en 2018 siendo entonces miembro de la ejecutiva del PSOE como secretario de estudios y programas, y hombre de confianza de Sánchez. Su mandato anterior

⁹⁴ <https://elpais.com/opinion/2023-12-08/respeto-a-la-agencia-efe.html>

no ha estado exento de polémica, destacando las críticas de los expertos por el elevado uso de la “cocina” (término utilizado para hacer referencia a las técnicas estadísticas para paliar los sesgos) o la formulación de preguntas específicas relacionadas con la acción del gobierno⁹⁵.

Por su parte, la ex ministra de transporte, movilidad y agenda urbana de 2021 a 2023, ha pasado a presidir la empresa pública Paradores de Turismo⁹⁶, que gestiona los alojamientos turísticos pertenecientes al patrimonio del Estado. Llama la atención la utilización a modo de recompensa de cargos en empresas públicas (que suelen estar mejor remunerados que los de Ministro/a)

La ex-secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana Isabel Pardo de Vera, estuvo a punto de tomar posesión como Presidenta de Asval (Asociación de Propietarios de Vivienda en Alquiler). El nombramiento estaba a la espera del informe de la oficina de Conflicto de intereses pero finalmente no se ha producido. El anuncio del posible nombramiento por parte de los medios, generó mucha polémica, dado que Pardo de Vera formó parte del equipo del gobierno que se encargó de negociar la Ley de Vivienda, que incluye una provisión que permite limitar los precios del alquiler en zonas tensionadas. Según recogen los medios, Pardo de Vera habría mostrado una posición más alineada con la protección del mercado de la vivienda y los propietarios, lo que la habría acercado a Asval⁹⁷.

En particular, sigue pendiente la cuestión de las puertas giratorias entre política y justicia, que preocupan por la imagen de falta de imparcialidad que transmiten a la ciudadanía, máxime en un momento de gran tensión entre el Poder ejecutivo y el legislativo y el Poder Judicial.

El problema, además de la imagen que se transmite, es que se normaliza como algo habitual el paso de la Judicatura a la política y viceversa. Destaca por ejemplo el caso de Victoria Rosell, magistrada que ha ocupado varios cargos políticos y ha sido Delegada del gobierno de Violencia de Género. Durante la legislatura anterior ha ejercido de portavoz de la Comisión de Justicia, vicepresidenta 1ª de la comisión de seguimiento del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, Secretaria 1ª de la comisión mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo y miembro de las comisiones de Igualdad, de Calidad democrática y de Política territorial y función pública. Victoria Rosell dejó su plaza como magistrada en 2016 para ser diputada con el partido Unidas Podemos, y ha ejercido de diputada por el mismo hasta la actualidad. Victoria Rosell ha solicitado el reingreso en la carrera judicial, lo cual ha sido aprobado por la Comisión Permanente del CGPJ el pasado 13 de diciembre de 2023⁹⁸. Más recientemente, la ex-Ministra de Justicia que ocupó el cargo entre el 12 de julio de 2021 y el 21 de noviembre de 2023, Pilar Llop, ha solicitado el reingreso a la judicatura, que se hará efectivo el 31 de enero 2024 y su destino será en una Sección de Penal de la Audiencia Provincial de Madrid⁹⁹.

El año pasado en unos de los intentos del PSOE y PP de renovación del CGPJ, se planteó a la mesa la posibilidad de establecer una medida para evitar que los jueces que hayan tenido cargos públicos vuelvan directamente a la carrera judicial, a través de la imposición de un cooling off period (periodo de enfriamiento) de dos años. Esta medida finalmente no fue aprobada. Una medida similar había sido ya planteada por el Partido Popular con ocasión de la reingreso de Juan Carlos Campo en la Audiencia Nacional (Ministro de justicia durante los primeros años de la anterior legislatura)¹⁰⁰, que actualmente es magistrado del Tribunal Constitucional (otra muestra de esta práctica extendida de puertas giratorias entre

⁹⁵ En este artículo de Kiko LLaneras en el País, se esgrime la actuación de Tezanos durante su mandato a la luz de la renovación:

<https://elpais.com/actualidad/newsletter-kiko-llaneras/2023-12-09/tezanos-no-acierta-falla-de-la-peor-forma-siempre-en-una-direccion.html>

⁹⁶

https://www.elespanol.com/invertia/empresas/turismo/20231227/exministra-raquel-sanchez-nueva-presidenta-paradores/820418236_0.html?utm_medium=Social&utm_campaign=Besocyt&utm_source=Twitter&tcode=N2Zjdmlx

⁹⁷ <https://www.elmundo.es/economia/2023/12/15/657c412621efa01b3f8b4593.html>

⁹⁸ Acceso al acuerdo del CGPJ:

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Services/Agreements-of-the-CGPJ/Agreements-of-the-Standing-Committee-of-the-CGPJ/Acuerdos-de-la-Comision-Permanente-del-CGPJ-de-13-de-diciembre-de-2023>

⁹⁹ <https://confi legal.com/20240111-pilar-llop-audiencia-provincial-madrid/>

¹⁰⁰

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-pp-plantea-dar-vuelta-reingreso-politicos-carrera-judicial-pedir-campo-volver-an-20210714185251.html>

política y justicia).

Sería deseable que este tipo de medida se llevara a cabo para evitar casos tan flagrantes que merman la apariencia de independencia del sistema judicial. Esta práctica es extendida en relación a las llamadas puertas giratorias entre cargos públicos y privados, como recoge el Informe 2023 de la Comisión Europea sobre el Estado de derecho¹⁰¹, y ha sido valorada de forma positiva en relación a los jueces del Tribunal Constitucional de Hungría por la Comisión de Venecia en su Opinión n° 665 / 2012¹⁰².

General transparency of public decision-making (including rules on lobbying and their enforcement, asset disclosure rules and enforcement, gifts policy, transparency of political party financing)

No nos constan avances. La regulación de los lobbies en España sigue siendo una gran asignatura pendiente. Como ya se ha mencionado su aprobación tampoco llegó a puerto en la última legislatura. En cuanto a las otras cuestiones, relativas a la transparencia en relación con regalos, declaraciones de bienes e intereses o transparencia de la financiación de los partidos, el problema en general se centra en la falta de medidas que permitan garantizar su cumplimiento de manera que depende en gran medida de la voluntad de los afectados.

Rules and measures to prevent and address conflicts of interest in the public sector. Please specify the features and scope of their application (e.g. categories of officials concerned, types of checks and corrective measures depending on the category of officials concerned)

En el ámbito de la prevención y regulación de los conflictos de interés, no nos constan mejoras ni avances.

Measures in place to ensure whistleblower protection and encourage reporting of corruption, including the number of reports received and the follow-up given.

Es importante volver a destacar aquí la transposición de la Directiva 2019/1937 en la Ley 2/2023 reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción del 20 de febrero y que entró en vigor el 13 de marzo.

Con esta ley se establece por primera vez un marco de protección general para los denunciantes de corrupción que asume el espíritu de la Directiva en la creación de una cultura de la denuncia de malas prácticas.

Sin embargo, la ley presenta una serie de carencias importantes, como ya hemos avanzado, que pueden convertirse en obstáculos prácticos para implementar los estándares europeos de protección de los informantes en España:

Como ya se ha señalado, la ley establece una Autoridad Independiente de Protección del Informante (A.A.I.), encargada de la tramitación de las denuncias de corrupción, pero cuya vinculación al Ministerio de Justicia hace plantear dudas sobre su independencia.

Por otra parte, se establece un régimen de inadmisión de denuncias que excede lo dispuesto en la

¹⁰¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0800>

¹⁰² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2012\)009-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2012)009-e)

Directiva. Así, el artículo 18.2 indica que se permite la inadmisión cuando la comunicación carezca manifiestamente de fundamento o existan indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito, lo que no se contempla en el artículo 21 de la Directiva.

En esa misma dirección, se establece un régimen de exclusión de la protección que es más amplio que el que se contempla en la Directiva (artículo 35.2). Así, se excluye la protección en supuestos de expedientes de contratación que contengan información clasificada o hayan sido declarados secretos o reservados.

La limitación de la protección a unas infracciones penales y administrativas muy concretas (delitos o infracciones administrativas graves y muy graves) supone que los ciudadanos tienen que tener un buen conocimiento de Derecho Penal y administrativo (puesto que además de no ser las conductas denunciadas encuadrables en dichos supuestos no se tramitarán). En definitiva, los denunciantes pueden observar malas prácticas y no encontrar un cauce adecuado para su denuncia.

Por otro lado, se establece en el artículo 36.2 un límite temporal de dos años a la protección del denunciante, no contemplado en la directiva y que además resulta muy limitado si se tiene en cuenta la duración de los procedimientos y la persistencia de las represalias.

En relación al número de informaciones recibidas y el seguimiento dado, es conveniente volver a señalar la labor de la Agencia Valenciana Antifraude (AVAF), que es la única agencia territorial que cuenta con potestades para proteger a los informantes desde su creación en 2016. Como se ha mencionado, AVAF fue incluida en el Handbook of good practices in the fight against corruption de la Comisión Europea. En la memoria AVAF 2022 (publicada en 2023)¹⁰³, se recoge que han recibido un total de 453 denuncias, provenientes en un 60,71% de asuntos relacionados con la administración municipal. Un 44% de las denuncias tuvieron como objeto la gestión de recursos humanos y 14% la contratación pública. En relación al seguimiento, de las denuncias analizadas en 2022, 42% han sido archivadas, 33% inadmitidas y el 25% ha dado lugar al inicio de actuaciones. De aquellas denuncias en las que se ha investigado, un 88% han derivado en la emisión de recomendaciones.

Sectors with high-risks of corruption in your Member State:

- **Measures taken/envisaged for monitoring and preventing corruption and conflict of interest in public procurement**
- **List other sectors with high risks of corruption and the relevant measures taken/envisaged for monitoring and preventing corruption and conflict of interest in these sectors (e.g. healthcare, citizen/residence investor schemes, urban planning, risk or cases of corruption linked to the disbursement of EU funds, other), and, where applicable, list measures to prevent and address corruption committed by organised crime groups (e.g. to infiltrate the public sector)**

En general, como ya expusimos en la contribución del año pasado, los ámbitos más ligados a la corrupción y a la financiación ilegal de los partidos se encuentran en la contratación pública, especialmente de grandes obras de infraestructuras o de servicios. No se observan particulares avances en estos puntos. Como nota positiva, hay que resaltar que el Tribunal Central de Recursos Administrativos y los órganos regionales similares permiten un cierto control de los abusos de la contratación pública para contratos de cuantías importantes, pero para el resto hay que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Se puede destacar al Ministerio de Defensa por el carácter reservado de su contratación y por su gran volumen. Así, en 2023 es de reseñar la multa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) a 4 empresas y seis directivos por repartirse licitaciones del Ministerio de Defensa a través de dos cárteles¹⁰⁴.

¹⁰³ Memoria AVAF 2022 disponible en: <https://www.antifraucv.es/memorias-informes-y-dictámenes-2/>

¹⁰⁴ <https://www.cnmc.es/prensa/sancionador-licitaciones-material-militar-20230725>

Además conviene destacar los siguientes casos:

El Partido Socialista de la Comunidad Valenciana adjudicó 500.000 euros en contratos al yerno del extesorero del partido¹⁰⁵, Pepe Cataluña. Este último está imputado por la presunta financiación irregular del partido en las campañas de 2007 y 2008.

En el último año, destaca la sentencia del Tribunal Supremo que confirma la sentencia a Manuel Chaves y José Antonio Griñán por la trama de prevaricación y malversación de fondos públicos conocida como "caso de los ERE". Llama la atención las reacciones del PSOE a la sentencia, como la del secretario de Organización del PSOE Andalúz, Juan Cornejo, sobre la "honradez y honorabilidad" de los expresidentes de la Junta al no haberse probado el enriquecimiento ilícito¹⁰⁶. En 2023, se ha conocido el fallo de la Audiencia Provincial de Sevilla sobre una pieza separada del caso de los ERE, por el que se condena a los fundadores de una empresa que recibió más de 300.000 euros de la Junta de Andalucía¹⁰⁷.

Repressive measures

Criminalisation, including the level of sanctions available by law, of corruption and related offences, including foreign bribery

Entendemos que hay un claro retroceso en relación con las medidas represivas en torno a los delitos de corrupción en general y respecto al delito de malversación en particular debido a la reforma del delito de malversación que se contiene en la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso.

La actual redacción de la proposición de ley de amnistía en relación con los delitos de malversación en el estado actual de la tramitación de la proposición de ley¹⁰⁸ es la siguiente:

Art. 1.1 de la proposición de ley de amnistía en relación con las actuaciones a las que se le otorga la amnistía:

Los actos determinantes de responsabilidad penal, administrativa o contable, ejecutados en el marco de las consultas celebradas en Cataluña el 9 de noviembre de 2014 y el 1 de octubre de 2017:

a) En todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad.

Data on the number of investigations, prosecutions, final judgments and application of sanctions for corruption offences (differentiated by

¹⁰⁵

https://www.elespanol.com/espana/comunidad-valenciana/20230209/psoe-valencia-adjudico-euros-contratos-extesorero-imputado/740176087_0.html

¹⁰⁶ <https://www.lavanguardia.com/politica/20191120/471763841551/psoe-corrupcion-andalucia-ere-chaves-grinan.html>

¹⁰⁷

<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Sala-de-Prensa/Archivo-de-notas-de-prensa/La-Audiencia-de-Sevilla-impone-condenas-de-dos-anos-y-medio-y-dos-anos-de-carcel-a-dos-empresarios-en-una-pieza-separada-del-caso-ERE-por-la-ayuda-de-384-841-euros-a-EDM-Seneca>

¹⁰⁸ La proposición de ley se está tramitando en el Parlamento por el procedimiento de urgencia (los plazos se reducen a la mitad). A fecha 12 de enero de 2024 el estado del procedimiento es el siguiente: el 10 de enero de 2024 se votaron las enmiendas a la totalidad presentadas por el Partido Popular y por VOX y no fueron aceptadas. La siguiente fase es el debate del texto en la Comisión, en el que los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas parciales al articulado y a la exposición de motivos. Pasado ese trámite, el texto volverá al Pleno para su aprobación y será remitido al Senado, lo que podrá suponer la introducción de nuevas enmiendas o el veto de la proposición de ley. Si es enmendado o directamente aprobado, el texto vuelve al Congreso para su votación final: Todo ello conforme al art. 87 de la Constitución, los arts. 124-127 y los arts. 109-123 del Reglamento del Congreso.

corruption offence if possible) including for legal persons and high level and complex corruption cases) and their transparency, including as regards to the implementation of EU funds

No nos constan avances en esta materia.

Potential obstacles to investigation and prosecution as well as to the effectiveness of criminal sanctions of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation, procedural rules, statute of limitations, cross-border cooperation, pardoning)

Existen en España una serie de problemas u obstáculos a las investigaciones de los casos de corrupción de alto nivel.

En primer lugar, como se señaló en la contribución al informe del año pasado y se ha adelantado en este documento, hay que mencionar la existencia de un gran número de cargos acogidos a la figura del aforamiento. Esto implica alterar el orden normal de adjudicación de casos en base a la competencia, estableciendo que si una de las personas encausadas es aforado, el procedimiento se conocerá por un órgano jurisdiccional concreto (y no por el juzgado de instrucción competente para casos similares sin personas aforadas). Esto supone que haya un interés especial de los cargos públicos y políticos de influenciar aquellos órganos que conocen de las causas de los aforados, ya que estos cargos suelen tener tal status.

Por ejemplo, en el caso de los diputados y altos cargos autonómicos, se mantiene en muchas Comunidades Autónomas los aforamientos ante sus Tribunales Superiores de Justicia, cuya Sala de lo Civil y lo Penal incluye un magistrado designado directamente por el Parlamento autonómico en la mayoría de los casos. En el caso de los aforamientos ante el Tribunal Supremo (para parlamentarios y altos cargos estatales) la influencia se ejerce a través de los nombramientos del CGPJ en este alto Tribunal. Esto conlleva que, de manera indirecta, los políticos influyen en la elección de los jueces concretos que habrán de juzgarles.

Por otro lado, mencionamos en el informe anterior el problema de los límites temporales a la investigación de casos de corrupción contenidos en el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Y esto teniendo en cuenta la falta de jueces, al ser España uno de los países con menor número de jueces por habitante, como se ha visto y señalamos en nuestro Informe sobre el Estado de derecho de España, lo que supone un obstáculo en la investigación de las causas, especialmente las macrocausas y las que afectan a políticos.

Por último, hay que mencionar el problema de los indultos. En España rige una Ley de 1870 que ningún Gobierno ha querido derogar, lo que le permite una amplia discrecionalidad a la hora de otorgar indultos que todos los Gobiernos han utilizado de forma muy amplia y muy discrecional, si bien se habían moderado en los últimos años, precisamente gracias a la vigilancia de la sociedad civil.

No obstante, en el año 2022 se concedieron los indultos a los líderes del “procés” catalán, condenados por sentencia firme (contra el criterio de la Fiscalía y del informe del Tribunal Supremo) sin que los condenados se arrepintieran y sin que fueran apreciables razones de equidad, justicia o utilidad pública (los conceptos que maneja la ley). Las razones eran básicamente las derivadas de la necesidad de los votos independentistas por el gobierno de coalición. Es interesante reseñar que el informe justificativo del Ministerio de Justicia incluyó una diferenciación jurídica entre los indultos (constitucionales) y la amnistía

(inconstitucional)¹⁰⁹.

En 2023, podemos mencionar la recogida de firmas para pedir el indulto de José Antonio Griñán¹¹⁰, expresidente de la Junta de Andalucía, condenado a prisión por sentencia firme por su responsabilidad jurídicas en el caso de corrupción de los ERE de Andalucía así como numerosas declaraciones de personas de su partido, como Guillermo Fernández Vara (ex-presidente de la Junta y secretario general del PSOE de Extremadura) pero también de otros entornos manifestando que se trata de “una buena persona”¹¹¹.

No obstante estas dificultades, es de resaltar que los jueces y fiscales individuales suelen desempeñar bien sus funciones, con independencia y profesionalidad incluso en casos muy mediáticos donde están implicados políticos y otras personas con poder, pero ciertamente tienen que sortear muchos obstáculos, como pone de manifiesto lo ocurrido con el fiscal Stampa en el denominado “caso Tandem”, máxime cuando sus superiores jerárquicos no les apoyan o incluso son los responsables de sus dificultades.

Por último, y volviendo al asunto de los aforamientos, hay que mencionar los pequeños avances consistentes en la supresión de estos privilegios en los Estatutos de varias Comunidades Autónomas. En otras comunidades y a nivel estatal, está pendiente la reforma (que fue prometida en su momento por el actual Presidente del Gobierno). En particular, las CCAA que han suprimido esta figura para sus diputados y miembros del Gobierno regional, son: Cantabria, Murcia, Canarias, Baleares, y Aragón¹¹². En La Rioja se ha aprobado la modificación estatutaria en el Parlamento autonómico y se está a la espera de aprobación en el estatal¹¹³. Sería deseable una reforma en la misma dirección a nivel estatal, como fue mencionado en el informe del Estado de derecho de 2021 en línea con las recomendaciones de GRECO: En España existen normas de competencia *ratione personae* relativas a la jurisdicción privilegiada en materia de responsabilidad penal de los miembros del Gobierno y de los poderes legislativo y judicial (conocidas como «aforamiento»). El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) reconoce la independencia y la imparcialidad de los jueces y fiscales ; también ha puesto de relieve las muy amplias condiciones del régimen de aforamiento en España y ha señalado la necesidad de revisar el sistema¹¹⁴.

Information on effectiveness of non-criminal measures and of sanctions (e.g. recovery measures and administrative sanctions) on both public and private offenders.

¹⁰⁹ Informe del 22 de junio de 2021: Propuesta motivada que eleva el Ministro de Justicia para la concesión de indulto a Don Oriol Junqueras i Vies, disponible en: (referencia a pág. 30):

https://www.elindependiente.com/wp-content/uploads/2021/06/21.06.22_Oriol-Junqueras.pdf

¹¹⁰ https://www.elconfidencial.com/espana/2022-08-28/entorno-de-grinan-3-000-firmas-apoyo-indulto_3480460/

¹¹¹

<https://www.lavanguardia.com/local/extremadura/20220726/8433047/vara-afirma-sigue-pensando-grinan-buena-persona-confir-marse-condena-ere.html>

¹¹² Cantabria ([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](#)); Murcia ([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](#)); Canarias ([Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias](#)); Baleares ([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](#)); Aragón ([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](#))

¹¹³ El procedimiento quedó paralizado al terminar la anterior legislatura y ya se ha iniciado el nuevo procedimiento: Véase: https://www.congreso.es/gl/propuestas-de-reforma-de-estatutos-de-autonomia?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=127/000001 y <https://www.parlamento-larioja.org/recursos-de-informacion/estatuto-de-autonomia-de-la-rioja-1>

¹¹⁴ Comisión Europea (2021), Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 5-6. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0710>)

Lejos de producirse avances se ha producido algún retroceso significativo como la eliminación de la Oficina de recuperación de activos de Valencia. El actual gobierno de coalición del Partido Popular y VOX en la Comunidad Valenciana acordó el cierre de la Oficina de Recuperación de Activos de la Generalitat. El organismo fue creado a imagen y semejanza de la oficina del mismo nombre a nivel nacional. Entre sus funciones se encuentran las de “auxiliar a los órganos judiciales y fiscalías” en la localización y recuperación de las ganancias procedentes de actividades delictivas como el tráfico de drogas, de armas o el blanqueo de dinero¹¹⁵.

En el caso de Valencia su creación coincidió con la necesidad de recuperar los fondos objeto de casos de corrupción política en la Comunidad. Estas funciones quedan adscritas a la abogacía del gobierno de la Comunidad (la oficina de recuperación de activos dependía de la presidencia y realizaba el seguimiento y promoción de la actuación de la abogacía en procedimientos judiciales y para la ejecución de sentencias). Según datos del gobierno hasta enero de 2023, estas actuaciones permitieron recuperar 8.130.139 de euros para los fondos públicos.

III. Media pluralism and media freedom

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding media pluralism and media freedom (if applicable)

No se han producido avances en relación a la recomendación del informe 2023 sobre 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. La tramitación del Anteproyecto de Ley de Información Clasificada (secretos oficiales), se paralizó. Ese texto estimamos que presentaba una serie de carencias, como se explicó en la contribución del año pasado.

Tampoco hay avances en relación con la publicidad institucional, ni sobre salvaguardias ante la injerencia política en los medios de comunicación. Más bien al contrario, se advierte una utilización cada vez mayor de la publicidad institucional con fines partidistas o electoralistas. Esto se aprecia sobre todo por el lanzamiento de campañas institucionales en periodos electorales relativas a campañas no vinculadas temporalmente con las elecciones. Un ejemplo a destacar es la autorización por el consejo de ministros de un contrato de publicidad institucional millonario en el mismo día del anuncio de las elecciones generales¹¹⁶. Destaca también, por otro lado, el caso del ayuntamiento de Madrid que aumentó muy significativamente la cantidad de dinero destinada a incluir campañas de publicidad en medios afines al partido popular¹¹⁷.

A. Media authorities and bodies

Measures adopted to ensure the independence, enforcement powers and adequacy of resources (financial, human and technical) of media regulatory authorities and bodies

¹¹⁵ <https://www.newtral.es/oficina-recuperacion-activos/20230815/>

¹¹⁶ <https://theobjective.com/economia/2023-05-29/moncloa-440-millones-publicidad/>

¹¹⁷

<https://www.publico.es/politica/almeida-multiplica-publicidad-institucional-medios-webs-afines-pp.html#md=modulo-portada-bloque:2col-t4:mm=mobile-big>

No nos constan avances en esta materia. De hecho, se pueden nombrar algunos retrocesos, entre los que destacamos:

Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), ha detectado gastos sin justificar en la cúpula de Radio Televisión Española (RTVE-corporación pública de radio y televisión nacional), denotando una “debilidad de control interno” en las justificaciones de los gastos realizados en 2021 por el entonces presidente de RTVE, José Manuel Pérez Tornero, y siete altos directivos¹¹⁸.

Desde hace años, es común que los partidos hablen abiertamente sobre el interés en designar a altos cargos afines a su partido en RTVE¹¹⁹. Así, el anterior presidente, José Manuel Pérez Tornero, dimitió declarando la dificultad para gestionar la entidad pública dada la ausencia de consensos transversales, o de la oportunidad de conformar una mayoría plural, estable y coherente¹²⁰. El consejo de administración de la entidad está conformado por representantes de los partidos políticos (PSOE, Unidas Podemos, PP y PNV, que son los partidos que llegaron a un acuerdo sobre su renovación).

Destaca también a nivel autonómico el caso de Radio Televisión Madrid (entidad pública autonómica). En los últimos años, bajo la Presidencia del Partido Popular en la Comunidad de Madrid se han incluido varias reformas que han ido aumentando el control del Gobierno de la CAM sobre la entidad pública de radio y televisión autonómica. El 9 de junio de 2021 se aprobó en lectura única una modificación a la ley de radio televisión de Madrid, que consistía en la posibilidad de nombrar a un administrador provisional por parte de la Asamblea, en el caso de no procederse a la renovación del cargo de director general tras la finalización de su mandato. En un paso más en la misma dirección, el pasado 22 de diciembre se aprobó una ley omnibus (una única ley que regula materias distintas), en la que se incluye la decisión de incrementar el número de integrantes del Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid, de 5 a 7 miembros y se modifica el sistema de nombramiento del Director General, que se elegirá por la Junta General de Accionistas a propuesta del Consejo de Administración. Hay que tener en cuenta que la Junta General de accionistas está compuesta por un único accionista, que es el Gobierno de la CAM. Es decir, se pasa de un sistema de nombramiento que debía de hacer la Asamblea legislativa de la CAM con una mayoría muy transversal a un nombramiento del gobierno.

El borrador previo de la norma fue objeto de informe por parte de los letrados de la Comunidad de Madrid que advirtieron de la capacidad de las medidas propuestas de aumentar el control del gobierno de la CAM sobre la entidad pública en contra de principios constitucionales como el pluralismo de los medios¹²¹. En respuesta a este informe, la ley ha sido modificada levemente, si bien la actual redacción mantiene medidas tendentes a aumentar el control político de la entidad¹²².

Conditions and procedures for the appointment and dismissal of the head / members of the collegiate body of media regulatory authorities and bodies

En la contribución del año pasado se hizo referencia a la situación de interinidad de la actual presidenta de Radio Televisión Española (el anterior presidente, José Manuel Pérez Tornero, dimitió por presiones del

¹¹⁸

<https://elpais.com/economia/2023-01-12/hacienda-detecta-gastos-sin-justificar-en-la-cupula-de-rtve-en-el-mandato-de-perez-tornero.html>

¹¹⁹ Algunos ejemplos de noticias relacionadas: <https://www.elmundo.es/opinion/2018/07/06/5b3e5667e5fdea4b638b4629.html> ; <https://www.elmundo.es/espana/2021/03/01/603d2121fc6c8321058b4573.html> ;

https://www.elconfidencial.com/comunicacion/2022-09-27/consejo-informativos-tve-rtve-situacion-limite-tornero-salida_3497291/.

¹²⁰ <https://www.newtral.es/eleccion-presidente-corporacion-rtve/20220928/>

¹²¹

<https://elpais.com/espana/madrid/2023-12-13/los-letrados-de-la-asamblea-de-madrid-ponen-en-duda-la-nueva-ley-de-ayuso-para-controlar-aun-mas-telemadrid.html>

¹²² La ley ha sido aprobada y publicada y accesible en :

https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/824135-l-16-2023-de-27-dic-ca-madrid-medidas-para-la-simplificacion-y-mejora-de.html#a6

gobierno y el PP y PSOE llegaron a un acuerdo para nombrar a Elena Sánchez como Presidenta interina). Esto supone que la elección de la actual presidenta no se ha realizado a través del procedimiento ordinario que supone la valoración de méritos de varios candidatos y la motivación de la elección. La interinidad supone, además, que la Presidenta tiene limitadas sus atribuciones.

Por otra parte, la composición actual del Consejo de Administración está dificultando la toma de decisiones, dado el reparto de consejeros por cuotas partidistas, lo que supone dificultades para nombrar al equipo directivo¹²³.

Esta situación debería ser revertida procediendo a la elección de nuevo/a Director/a General en el Pleno del Congreso por una mayoría de $\frac{2}{3}$ como marcan las normas. La actual aritmética parlamentaria dificulta que esto se produzca y no se aprecia voluntad para llegar a consenso y desbloquear la situación. La misma Presidenta interina ha hecho un llamamiento a que el nuevo Parlamento elija a un Presidente o Presidenta con plenas atribuciones¹²⁴.

Existence and functions of media councils or other self-regulatory bodies

En España contamos con la Dirección de Telecomunicaciones y Sector Audiovisual de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (CNMC), autoridad de regulación audiovisual de España. Entre sus funciones se encuentran el análisis de mercado, desarrollo de normativa sobre obligaciones y sanciones a medios y operadores de mercado, resolución de conflictos y de consultas planteadas ante la normativa por los diversos operadores, entre otros.

B. Safeguards against government or political interference and transparency and concentration of media ownership

Measures taken to ensure the fair and transparent allocation of state advertising (including any rules regulating the matter)

No nos constan avances en este ámbito durante 2023. Como se señaló en la contribución del año pasado, es de reseñar la falta de transparencia en la adjudicación de contratos (como ha señalado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y se recoge más abajo) y la utilización política de las campañas de publicidad institucional especialmente en periodos electorales.

En este sentido, se exponen algunos acontecimientos y avances de este año en relación con la publicidad institucional:

- El año ha estado marcado por las elecciones (autonómicas y municipales- 28 de mayo-, generales-23 de julio-). Esto ha supuesto un incremento en la partida presupuestaria destinada a publicidad institucional, lo que se ha unido a una tendencia a la alza en los últimos años (En 2017 con el gobierno de Mariano Rajoy se pusieron en marcha 92 campañas frente a las 193 que se previeron para 2023)¹²⁵. Es importante destacar que el presupuesto finalmente ejecutado suele ser inferior al previsto.
- La Audiencia Nacional ha confirmado la existencia de un cártel de varias agencias de comunicación que se distribuían contratos de publicidad institucional. Este caso llegó a la Audiencia Nacional tras una sanción de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de 2018¹²⁶.

¹²³ <https://www.publico.es/politica/consejero-transfuga-psoe-alia-pnv-pp-boicotear-elena-sanchez-presidencia-rtve.html>

¹²⁴ <https://theobjective.com/economia/2023-07-07/elena-sanchez-rtve-presidente/>

¹²⁵ Enlace al plan de publicidad institucional 2023:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>

¹²⁶ <https://www.cnmc.es/2018-05-07-la-cnmc-sanciona-5-empresas-y-3-directivos-por-un-cartel-consistente-en-intercambiar>

- La Administración publica anualmente los informes sobre publicidad y comunicación institucional de la Administración General del Estado¹²⁷, incluyendo los adjudicatarios de los contratos, como obliga el artículo 14 de la Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Sin embargo esta información es relativa a las agencias de medios o de creatividad, siendo muy difícil saber a qué medios concretos se ha destinado el dinero finalmente. Es relevante reseñar que en el año 2020 no se incluyeron los adjudicatarios.
- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) instó al Gobierno a informar sobre los medios de comunicación que reciben dinero público a través de publicidad institucional. En una resolución del 17 de abril de 2023¹²⁸, el CTBG pidió al Gobierno informar sobre *qué medios de comunicación han sido los destinatarios finales del dinero invertido en concepto de campañas institucionales*. El CTBG ha marcado esta resolución como cumplida¹²⁹, lo que sucede cuando la institución comunica al CTBG lo que se le requiere.

Es importante señalar que la institución encargada de monitorizar la publicidad institucional es la ya mencionada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

¹²⁷ Informes anuales accesibles en: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/cpci/paginas/PlanesEInformes.aspx>

¹²⁸ Enlace a la resolución del CGTB del 17 de abril 2023:

https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/dam/jcr:f0cd370d-edc9-460f-83ac-0a89dbff2aca/R%20CTBG%202023-0251%20%5BResoluci%EF%BF%BDn_expte.%20R-0754-2022%5D.pdf

¹²⁹ Acceso al seguimiento del CGTB del cumplimiento de las resoluciones:

https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:843e9061-f95b-4e5c-b0d4-e45a1a8f5c13/Cumplimiento_AGE_06-10-2023.xlsx

Safeguards against state / political interference, in particular:

- **safeguards to ensure editorial independence of media (private and public)**
- **specific safeguards for the independence of heads of management and members of the governing boards of public service media (e.g. related to appointment, dismissal), safeguards for their operational independence (e.g. related to reporting obligations and the allocation of resources) and safeguards for plurality of information and opinions**
- **information on specific legal provisions and procedures applying to media service providers, including as regards granting/renewal/termination of licenses, company operation, capital entry requirements, concentration and corporate governance**

Si bien no nos constan avances en este sentido, sí que se pueden dar ejemplos ilustrativos de diversas acciones de los partidos políticos en relación a los vetos y retirada de licencias a ciertos periodistas y medios de comunicación.

A lo largo de 2023, el partido político Vox ha continuado negando el acceso a periodistas de varios medios de comunicación a sus eventos de campaña, y otros actos. Estas actuaciones fueron ya denunciadas por la Junta Electoral Central en relación a hechos similares en 2019, cuya decisión fue ratificada por el Tribunal Supremo a través de la sentencia 357/2021, la sentencia 400/2021 y la sentencia 543/2021. En este caso más reciente, se produjo el veto a los medios del grupo Prisa en los actos de la noche electoral del 23 de julio¹³⁰.

Por otra parte, hay que considerar como un retroceso en este ámbito el hecho ya señalado de que el Partido Popular de Madrid ha aprobado recientemente (27 de diciembre 2023) una ley que incluye modificaciones a Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid¹³¹, en la que se incluyen algunas prerrogativas que pueden suponer un obstáculo a la independencia del órgano, incluyendo la traslación del reparto de partidos políticos en la Asamblea a la elección del Consejo de Administración. Así, esto va en la línea de reforzar el control político del ente público RTVM con el tradicional “reparto de cromos” de los miembros del Consejo entre los partidos políticos. Varias organizaciones de la sociedad civil y sindicatos como sindicato Comisiones Obreras, CGT y UGT¹³², han denunciado esta medida.

Transparency of media ownership and public availability of media ownership information, including on direct, indirect and beneficial owners, as well as any rules regulating the matter

Nos remitimos en este punto a lo expuesto en la contribución del año pasado en lo referente a la aprobación de la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual, de transposición de la Directiva 2018/1808, de Servicios de Comunicación Audiovisual¹³³, que en su Capítulo IV prevé la creación de un registro de prestadores y publicidad del régimen de propiedad de los servicios de comunicación audiovisual y los servicios de intercambio de vídeos a través de plataforma.

¹³⁰ Más información sobre la noticia: <https://elpais.com/opinion/2023-07-21/vox-veta-a-el-pais.html>

¹³¹ La ley ha sido aprobada y publicada y accesible en : https://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/824135-l-16-2023-de-27-dic-ca-madrid-medidas-para-la-simplificacion-y-mejor-a-de.html#a6

¹³² <https://twitter.com/FSCdeCCOO/status/1724718136463663139>

¹³³ Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2022-11311>

Precisamente, en el BOE del 21 de diciembre de 2023 se ha publicado el 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. La norma establece la obligación de los prestadores de servicios de comunicación audiovisual de inscribirse en el registro. Se establece también un régimen sancionador en caso de incumplimiento de esta obligación¹³⁴.

C. Framework for journalists' protection, transparency and access to documents

Rules and practices guaranteeing journalists' independence and safety, including as regards protection of journalistic sources and communications, referring also, if applicable, to follow-up given to alerts lodged with the Council of Europe's Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists

El año pasado, reseñamos un avance en relación a la presentación de un Proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo, que regularía la definición de secreto profesional, el ámbito personal de protección, etc. Igualmente, en el informe de la Comisión de 2023, se recoge que *los periodistas siguen enfrentándose a ciertas dificultades en el ejercicio de su actividad profesional*.

Pues bien, no se ha continuado con la tramitación del proyecto de ley. El proceso se quedó en fase de petición de informe el 14 de diciembre de 2022 y durante 2023 ningún partido político la ha impulsado, decayendo con la convocatoria de elecciones generales. Asociaciones de periodistas y sindicatos han denunciado la inacción de los partidos políticos¹³⁵.

Law enforcement capacity, including during protests and demonstrations, to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists

Como se ha señalado el proyecto de ley de protección del secreto profesional del periodismo¹³⁶, no se ha llegado a aprobar.

Se puede mencionar también la detención de dos periodistas (de los periódicos *el Mundo* y *el Español*) durante las protestas frente a la sede del Partido Socialista contra la amnistía¹³⁷.

Access to information and public documents by public at large and journalists

¹³⁴ En este enlace se puede consultar la memoria de análisis de impacto normativo del proyecto de Real Decreto: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/ga/notification/23942/text/I/ES>

¹³⁵

<https://www.apmadrid.es/la-futura-ley-de-proteccion-del-secreto-profesional-del-periodismo-lleva-cuatro-meses-paralizada-en-el-congreso/>

¹³⁶

https://www.congreso.es/gl/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121%2F000135

¹³⁷ Más información: <https://www.elmundo.es/espana/2023/11/16/655656a2e9cf4a8a578b45d7.html>

(incl. transparency authorities where they exist, procedures, costs/fees, timeframes, administrative/judicial review of decisions, execution of decisions by public authorities, possible obstacles related to the classification of information)

Las solicitudes de información pública presentadas por los ciudadanos continúan experimentado un crecimiento paulatino a lo largo de los años. Según datos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) publicados en su memoria del año 2022¹³⁸, en 2022 se han presentado por la ciudadanía y las demás entidades legitimadas 2.369 iniciativas ante el CTBG. El 88,13% de ellas (2.088) fueron reclamaciones interpuestas al amparo del artículo 24 de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), tanto de ámbito estatal como de ámbito autonómico y local. El resto de las iniciativas (...): 146 denuncias sobre la aplicación de la ley de transparencia, 89 solicitudes de acceso a información y, finalmente, 47 recursos contencioso-administrativos frente a resoluciones del CTBG dictadas en procedimientos de reclamación.

El 9 de diciembre de 2023 se cumplieron 10 años de la aprobación de la LTAIBG, la ley preveía la elaboración de un reglamento de desarrollo que aún no se ha llevado a cabo. En 2021 se creó un subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley de Transparencia, lo cual es un compromiso del IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024. A fecha 29 de octubre de 2022 se canceló la iniciativa de elaborar el reglamento de desarrollo. Así, en la versión actualizada del Plan se incluyen como compromisos la reforma del marco regulatorio a través de la ratificación del Convenio de Tromsø (ver último párrafo de este apartado) y la reforma de la LTAIBG.

Es importante reseñar que el CTBG no cuenta con potestad sancionadora para hacer valer sus propias resoluciones. Así, se dan situaciones paradójicas: cuando un organismo de la Administración Pública no implementa la resolución del CTBG y tampoco recurre la decisión ante los tribunales, la inacción queda impune y el/los ciudadanos solicitantes quedan sin acceso a la información requerida. La reforma de la ley de transparencia tiene que ir en la dirección de garantizar que el CTBG tenga competencias suficientes para lograr que se cumplan sus resoluciones.

En términos de cumplimiento, el porcentaje suele estar entre el 80 y 90%¹³⁹. Entre los organismos que no cumplen las resoluciones, destaca el Ministerio del Interior tanto en 2022 como en 2023.

Hay que destacar positivamente el avance que ha supuesto en 2023 la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos públicos el 23 de octubre de 2023¹⁴⁰.

Lawsuits (incl. SLAPPs - strategic lawsuits against public participation) and convictions against journalists (incl. defamation cases) and measures taken to safeguard against manifestly unfounded and abusive lawsuits

No nos constan avances normativos en materia de medidas de salvaguardia contra demandas judiciales manifiestamente abusivas e infundadas a periódicos o medios (SLAPPs); si bien se han resuelto algunas

¹³⁸ Memoria disponible en: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2022.html

¹³⁹ Datos sobre cumplimiento CGTBG: https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/gl/Actividad/Datos-actividades/Estadisticas2023/Estadisticas-Globales-2023.html

¹⁴⁰ Documento de ratificación disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-21730

de las demandas interpuestas contra medios y grupos editoriales ante ciertas informaciones publicadas por estos y que habían sido objeto de preocupación por el importe de las cuantías exigidas:

En particular:

- Un juzgado ha desestimado la demanda interpuesta por Iberdrola contra el periódico El Confidencial por supuestos daños al honor, al publicar este periódico sobre las presuntas relaciones entre esta empresa y el comisario José Manuel Villarejo, acusado de organización criminal, cohecho y blanqueo de capitales¹⁴¹. La cantidad reclamada por Iberdrola era de un importe de hasta 17,6 millones de euros, lo cual es sorprendentemente alto dado que la facturación total de Iberdrola en 2022 (año de la demanda) fue de 23,9 millones¹⁴², es decir, la empresa solicitaba más de un 70% de lo que factura el medio.
- Un juzgado ha declarado el sobreseimiento provisional y archivo de la causa iniciada por el candidato de Vox a Andalucía, el juez Francisco Serrano, contra el medio InfoLibre por supuesta revelación de secretos, al publicar este medio un caso de corrupción en el que participó el candidato¹⁴³.

IV-Other institutional issues related to checks and balances

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the system of checks and balances (if applicable)

Como se ha mencionado en anteriores contribuciones, en España existe un deterioro importante en relación con sus autoridades independientes y otros “checks and balances”, debido a su creciente politización y a la extensión de la reprochable práctica del “reparto de cromos” entre partidos, obviando las exigencias constitucionales de amplios consensos para su renovación.

Ya hemos mencionado el conocido caso del CGPJ, pero cabe mencionar también el Tribunal Constitucional, que en los casos de mayor relevancia política está resolviendo sistemáticamente por bloques (7 progresistas frente a 4 conservadores) lo que resulta preocupante¹⁴⁴. También llama la atención algunas manifestaciones realizadas en la radio pública sobre normas que muy probablemente tenga que enjuiciar el TC por una magistrada del órgano, Maria Luisa Balaguer¹⁴⁵.

Otra práctica constante es el anuncio previo del contenido de las sentencias del Tribunal Constitucional por medio de notas de prensa cuando la sentencia todavía no ha sido notificada a las partes, práctica que da lugar a que la conversación pública gire sobre la nota de prensa y no sobre el contenido de la sentencia. Es más, en alguna ocasión la nota de prensa se refiere a extremos que no son objeto de la sentencia: Es el caso de una nota de prensa del 20 de octubre de 2023, sobre la sentencia en relación a modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la que el CGPJ no puede hacer nombramientos mientras se encuentre en funciones. La sentencia incluía un párrafo que generó mucha polémica al hablar sobre la

¹⁴¹ https://www.elconfidencial.com/empresas/2023-03-21/iberdrola-pierde-demanda-elconfidencial_3596014/

¹⁴² <https://dircomfidencial.com/medios/record-de-facturacion-en-el-confidencial-gracias-a-la-nueva-estrategia-comercial-y-las-suscripciones-20230808-0405/>

¹⁴³ https://www.infolibre.es/politica/juez-estrella-vox-fracasa-sentar-infolibre-banquillo_1_1445837.html

¹⁴⁴ Algunos ejemplos: [Sentencia sobre el impuesto de sociedades](#), STC 171/2023, de 22 de noviembre; [SENTENCIA 170/2023, de 22 de noviembre](#);

¹⁴⁵ <https://www.rtve.es/play/audios/las-mananas-de-rne-con-inigo-alfonso/maria-luisa-balaquer-amnistia-puede-tener-encaje-no/7002035/>

posibilidad de que el CGPJ fuera renovado sólo por una de las cámaras parlamentarias. Ante dicho revuelo mediático, el Tribunal Constitucional emitió una nota de prensa desarrollando dicha mención de la sentencia. Las críticas a esta nota de prensa tienen que ver con la posibilidad de que un documento proveniente del Gabinete del Presidente del Tribunal Constitucional haga las veces de intérprete de la doctrina constitucional¹⁴⁶. El caso es especialmente llamativo, sobre todo teniendo en cuenta que la sentencia aún no había sido publicada en el BOE¹⁴⁷. Por último, llama también la atención el estilo de redacción poco formal de muchas de estas notas.

Destaca de forma positiva en el 2023 la Sentencia del Tribunal Supremo que anula el nombramiento de la Presidenta del Consejo de Estado, que ya se ha mencionado. El Consejo de Estado es un órgano de control cuya función es velar por la observancia de la Constitución y por el correcto funcionamiento de la Administración Pública y de los Servicios Públicos.

A. The process for preparing and enacting laws

Framework, policy and use of impact assessments and evidence based policy-making, stakeholders'/public consultations (including consultation of judiciary and other relevant stakeholders on judicial reforms), and transparency and quality of the legislative process both in the preparatory and the parliamentary phase

El principal instrumento de evaluación de la actividad legislativa es el Informe de Evaluación Normativa, que se elabora para evaluar los Planes Anuales Normativos que realiza el propio Gobierno con las previsiones que elabora para la aprobación de normas en el ejercicio correspondiente. El informe de 2022, publicado en 2023¹⁴⁸, sigue la tendencia de años anteriores con un grado de cumplimiento medio-bajo:

Grado de cumplimiento: 53%

La mayoría de las iniciativas aprobadas son Reales decretos (138 de 194), lo que concuerda con lo propuesto en el plan normativo (276 reales decretos de 368 normas propuestas)

En relación a las normas previstas que incorporan o ejecutan derecho de la UE se han aprobado un 68% (69 normas de las 102 previstas)

Normas no incluidas en el Plan Anual Normativo: se han aprobado 186 de las cuales 179 son Reales decretos.

Es de señalar que en este informe no se contabilizan por separado los Reales decreto-ley (normas de rápida tramitación por motivos de extraordinaria y urgente necesidad), sino que se encuentran incorporados dentro del concepto “ley” por tener ese rango. Al incremento del uso del Real decreto-ley nos referiremos en el apartado siguiente.

En cuanto a las políticas públicas, actualmente en España no hay un sistema uniforme de evaluación de políticas públicas de forma sistemática ni ex ante ni ex post. Aún así, se han producido algunos avances positivos. Los expertos señalan que esto ha tenido que ver con la gestión de la pandemia del COVID-19 y dada la necesidad de hacer seguimiento exhaustivo de la implementación del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RRP) de la UE. En particular destaca el compromiso incluido en el componente 29 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia sobre la eficiencia del gasto que supone la realización por parte de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) de las

¹⁴⁶ <https://www.elmundo.es/espana/2023/10/20/65327b78e9cf4a0b498b45a8.html>

¹⁴⁷ Análisis sobre esta cuestión: <https://www.hayderecho.com/2023/11/05/requiem-por-el-tribunal-constitucional/>

¹⁴⁸

<https://transparencia.gob.es/transparencia/ca-valencia/dam/jcr:1fa3dad1-e0e0-4dba-a2eb-5269682c6aed/IAEN%202022.pdf>

denominadas Spending Reviews¹⁴⁹, bajo el principio de cumplir o explicar. Este informe se realiza cada 6 meses y en marzo de 2023 se ha publicado su tercera edición.

Rules and use of fast-track procedures and emergency procedures (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions)

En los últimos años y especialmente durante la última legislatura (XIV) ha habido un uso desproporcionado del Real Decreto-Ley, un instrumento legal con carácter excepcional, tal y como recoge nuestra Constitución, que considera este instrumento para casos “de extraordinaria y urgente necesidad” (art. 86.1 CE). La preferencia por el instrumento normativo del decreto- ley durante estos años supone una degradación por la no utilización de instrumentos que permiten que la elaboración de normas se haga de forma sosegada, atendiendo a criterios de estricta necesidad, tras procesos de evaluación rigurosa basada en la evidencia, con procedimiento de enmienda y habiendo escuchado a la ciudadanía y a los grupos específicos afectados por la norma, y con los informes preceptivos que señala la normativa de aplicación (normalmente el del Consejo de Estado¹⁵⁰ y también el del CGPJ¹⁵¹).

Tampoco hay que olvidar que en el caso del Real Decreto-ley no es posible (salvo que en el proceso de convalidación se opte por su tramitación como proyecto de ley), la introducción de enmiendas que puedan mejorar la norma, dado que sólo es posible convalidarlo o rechazarlo en una votación sobre la totalidad del texto. En este sentido, no hay que olvidar que los Reales Decretos-Ley son cada vez más voluminosos y abarcan todo tipo de materias, lo que hace aún más problemática su aprobación sin ningún debate parlamentario sosegado y con introducción de enmiendas. En este sentido, se están resucitando por esta vía las denominadas “leyes de acompañamiento” que tradicionalmente acompañaban a la ley de presupuestos generales del Estado y que tenían un contenido variopinto, que guardaba poca relación con el contenido de la Ley de Presupuestos y que fueron ya criticadas en su momento por el Tribunal Constitucional aunque no llegó a declararlas inconstitucionales. Pero ahora ni siquiera se hace por ley.

Como ilustramos en el Informe sobre el Estado de derecho de España elaborado por la Fundación con datos del propio Congreso de los Diputados, esta tendencia creciente en el uso del decreto-ley se manifiesta con especial importancia durante la última legislatura, donde la media de decretos-ley por mes (2,88) destaca como la más alta de toda nuestra historia democrática. Así, a modo de ejemplo en 2019 se

¹⁴⁹ Versión en español disponible

en: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/IRG/Paginas/InformesRecomendaciones.aspx>

English version available

at: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/en-GB/Presupuestos/irg/Paginas/InformesRecomendaciones.aspx>

¹⁵⁰ Son preceptivos los dictámenes del Consejo de Estado en los siguientes casos, entre otros: disposiciones reglamentarias dictadas en ejecución de leyes; leyes y reglamentos dictados en ejecución de tratados internacionales o de derecho comunitario; de impugnación de disposiciones generales ante el Tribunal Constitucional; de recursos de revisión; de modificaciones contractuales; de resolución de contratos y concesiones cuando los contratistas formulan oposición a esa resolución; o en el caso de expedientes de responsabilidad patrimonial, entre otros. La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, en su artículo 2 dispone que *la consulta al Consejo será preceptiva cuando en esta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos. Los dictámenes del Consejo no serán vinculantes, salvo que la ley disponga lo contrario.*

¹⁵¹ En virtud del artículo 561 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, Se someterán a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las siguientes materias: Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial; Determinación y modificación de las demarcaciones judiciales, así como de su capitalidad.; Fijación y modificación de la plantilla orgánica de Jueces y Magistrados, Secretarios Judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia; Estatuto orgánico de Jueces y Magistrados; Estatuto orgánico de los Secretarios Judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia; Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales; Normas que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Tribunales; Leyes penales y normas sobre régimen penitenciario; Cualquier otra cuestión que el Gobierno, las Cortes Generales o, en su caso, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas estimen oportuna.

aprobaron 18 decretos-ley del total de 26 normas aprobadas, en 2020, 39 de 53 y en 2021 32 de 65. Esta tendencia se ha reducido un tanto en los dos últimos años: 20 de 74 en 2022, y 5 de 22 en 2023. Si bien 2023 no es significativo por la celebración de elecciones y la situación de gobierno en funciones durante casi 4 meses. Sin embargo, podemos mencionar el 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. Este decreto es uno de los que se denominan “omnibus” al cubrir diferentes materias. En ese sentido, llama la atención la inclusión en una misma norma de medidas importantes que requerirían un tratamiento diferenciado, en los correspondientes textos legales a través de un procedimiento legislativo ordinario, respetando los trámites de consulta pública y la emisión de los informes preceptivos. Esta forma de legislar llama la atención en particular en relación con alguna de las medidas, como por ejemplo, las relativas a la eficiencia de la justicia, dado que ya se había iniciado el trámite del procedimiento ordinario y recabado algunos informes¹⁵².

En realidad, en este caso la urgente y extraordinaria necesidad del Real Decreto-ley se fundamenta, entre otras razones, en la necesidad de cumplir con los hitos requeridos para poder percibir los fondos de la UE en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (RRP).

Al margen del uso del decreto ley, el Gobierno también está utilizando instrumentos un tanto problemáticos a la hora de implementar reformas en materias de gran importancia. Nos referimos al uso de la proposición de ley, en la que se materializa la iniciativa legislativa de diputados, senadores o la iniciativa legislativa popular (que requiere 500.000 firmas de ciudadanos).

En los últimos años se está utilizando este instrumento incluso cuando procede de uno de los grupos parlamentarios que conforman el gobierno, que podría perfectamente presentar un proyecto de ley siguiendo los trámites preceptivos, bastante más estrictos. De esta manera se eluden una serie de garantías previstas normativamente para asegurar la calidad de las normas que se aprueban, como son las memorias de impacto (económico y presupuestario, de género, en la infancia y adolescencia y en la familia), las denominadas MAIN-Memoria de Análisis de Impacto Normativo, los trámites de información pública, y los informes o dictámenes preceptivos de los órganos consultivos, teniendo en cuenta que siempre debe aportarse el de la Secretaría General Técnica del Ministerio o Ministerios que los proponen¹⁵³.

Algunos ejemplos de esta utilización son:

- La proposición de ley para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que se introdujo para paliar los efectos de la ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, llamada Ley del «sí es sí»,
- Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso que derivó en la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso. Esta ley modificó el delito de malversación y eliminó el de sedición.

La actual proposición de ley de amnistía a la que ya hemos hecho referencia¹⁵⁴.

¹⁵² Véase aquí la tramitación del proyecto de ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia, que finalmente ha sido aprobada mediante real decreto:

https://www.congreso.es/en/proyectos-de-ley?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XIV&iniciativas_id=121/000097

¹⁵³ MARÍA ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ (2023), INICIATIVA LEGISLATIVA DE LAS PROPOSICIONES DE LEY: ¿EXISTEN TÉCNICAS DE CONTROL DE CALIDAD O MECANISMOS DE EVALUACIÓN EX ANTE?, UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 51, 2023, ISSN 1139-5583, p.338.

¹⁵⁴ El partido popular solicitó a la Mesa del Congreso que esta recabara los informes del CGPJ y del Consejo Fiscal sobre la proposición de ley. Esta petición fue rechazada: <https://www.elmundo.es/espana/2023/11/28/6565ecc3e85ecef71c8b45a0.html>

Otra práctica a destacar es la utilización de la vía de urgencia (por ejemplo, en la proposición de ley de amnistía) que es el procedimiento por el que los plazos de tramitación se reducen a la mitad, en virtud del art. 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Así, la polémica proposición de ley de amnistía se está tramitando por esta vía. El Senado, con mayoría del partido en la oposición (Partido Popular) en respuesta a ello, ha introducido una reforma “ad hoc” en el Reglamento de esa Cámara, que supone que la mesa del Senado pueda decidir si acepta la vía de urgencia introducida por el Congreso o no¹⁵⁵. Esta reforma se ha realizado con el objetivo explícito de ralentizar la tramitación de la proposición de ley de amnistía, en respuesta a la voluntad del Congreso y del Gobierno de tramitarla a toda prisa para cumplir con la promesa hecha al partido de Puigdemont.

En definitiva, de todo lo anterior se desprende que se está produciendo un deterioro constante y acelerado en los últimos años del procedimiento de elaboración de las leyes en nuestro país que hay que subrayar. También que las prácticas de filibusterismo parlamentario se están generalizando y normalizando en contra de lo que sería deseable.

Por último, son de reseñar los datos de la memoria del Consejo de Estado 2022 (publicada en 2023). Este organismo emite dictámenes sobre textos legislativos y normativos, en un plazo ordinario de 2 meses, que puede verse reducido a 15 días si así lo solicita la autoridad consultante. En 2022 fueron 122 los dictámenes que se aprobaron con carácter urgente, 20 de ellos con plazo de urgencia reducido. El total de dictámenes aprobados fue de 1929. La memoria alude a que se observa una tendencia a la alza en las peticiones con carácter urgente:

En los últimos años, aunque dentro de una tendencia histórica perfectamente apreciable incluso hace cuarenta años, se ha intensificado la petición urgente de los dictámenes. En 2022 se constata una vez más el elevado empleo de esta técnica, sin responder en muchas ocasiones a una suficiente y razonada motivación de la urgencia. En último extremo, es el Pleno del Consejo de Estado el órgano que termina sufriendo esta dinámica, al eludirse su pronunciamiento en determinados supuestos de plazos de urgencia especial¹⁵⁶.

Regime for constitutional review of laws

No hay modificaciones en este punto si bien cabe destacar lo recogido en el articulado de la proposición de ley de amnistía sobre el planteamiento de cuestiones de constitucionalidad y el alzamiento de las medidas cautelares, de cuya inconstitucionalidad han alertado algunos juristas. El artículo 4 de la proposición de ley establece que se alzarán las medidas cautelares que se hubieran dado en el curso de los procedimientos que entran dentro del objeto de la ley, aún cuando se plantee un recurso o cuestión de inconstitucionalidad sobre la ley ante el Tribunal Constitucional. La ley orgánica del Tribunal Constitucional en su artículo 35 establece que la cuestión de inconstitucionalidad provocará la suspensión provisional de las actuaciones en el proceso hasta que el TC decida sobre la admisión de la cuestión, y si es admitida, quedará suspendida hasta que el tribunal resuelva. Resulta paradójico que esta provisión se diseñe desde la base de una previsión de que los jueces harán lo posible por inaplicar o retrasar la aplicación de la ley y con el objetivo de que la eliminación de las penas y medidas cautelares sea inmediata. Las reservas tienen que ver con que este artículo supone una orden singular al juez que está apartada de la sumisión general de los jueces a la ley¹⁵⁷, lo cual es su obligación y además se les presume.

B. Independent authorities

¹⁵⁵ El texto de la reforma está disponible en este enlace: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-23340

¹⁵⁶ Memoria 2022 accesible en este enlace: <https://www.consejo-estado.es/actividad/memorias/>. Algunos medios se han echo eco de estos datos: <https://elpais.com/espana/2023-11-28/el-consejo-de-estado-considera-excesivas-las-veces-que-el-gobierno-le-exige-dictamenes-urgentes.html> ;

¹⁵⁷ Véase: <https://www.hayderecho.com/2023/12/13/es-posible-la-suspension-cautelar-de-la-ley-de-amnistia-segunda-parte/>

Independence, resources, capacity and powers of national human rights institutions ('NHRIs'), of ombudsman institutions if different from NHRIs, of equality bodies if different from NHRIs and of supreme audit institutions

No nos constan avances en este ámbito. Destacamos el “estado de las cosas” de algunas instituciones independientes.

El Tribunal de Cuentas (en adelante, TCu) está incumpliendo sistemáticamente la obligación contenida en el art. 136.2 CE referente al control externo del gasto público, el cual se ejerce por el TCu, con carácter exclusivo respecto de la administración estatal y los organismos y entidades dependientes de la misma. El incumplimiento está relacionado con la obligación del TCu de emitir un informe anual en virtud del artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, que desarrolla el precepto constitucional.

Este informe debe incluir: a) la observancia de la normativa económico financiera del sector público; b) la ejecución presupuestaria; c) la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía; y d) la actividad económico-financiera de las empresas públicas y materia subvencional. Sin embargo, el informe que publica el TCu no tiene naturaleza fiscalizadora, es decir no permite conocer del control que realiza esta institución y sobre el control del gasto público y hace muy difícil que los ciudadanos puedan conocer el alcance del cumplimiento/incumplimiento de las normas relativas al gasto público.

En este sentido, tenemos que reseñar como actuación relevante, el requerimiento por parte del Congreso de los diputados al TCu para que de cumplimiento en su integridad al artículo 136.2 de la Constitución. Este requerimiento se hace en el marco del Acuerdo segundo de la Resolución de 21 de diciembre de 2022, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se dispone la publicación del Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2020, que se publicó en el BOE del 6 de enero de 2023¹⁵⁸.

Otro asunto relacionado con el TCu está relacionado con la proposición de ley de amnistía. Su artículo 8 establece los efectos sobre la responsabilidad civil y contable que se derivan de la ley. Así, en relación a la última, se establece que la ley de amnistía supone la extinción de las responsabilidades contables, incluidas las que estén siendo objeto de procedimientos tramitados ante el Tribunal de Cuentas, salvo aquellas que ya hubieran sido declaradas en virtud de sentencia o resolución administrativa firme y ejecutada. Esto es especialmente relevante, ya que, de ser finalmente aprobada la proposición de ley con esta redacción, supondría que la causa abierta contra los dirigentes catalanes que llevaron a cabo el denominado procés, por la presunta desviación de fondos públicos para organizar el referéndum ilegal del 1 de octubre, quedaría anulada. Esto es, sí no se resuelve con sentencia firme antes de que se apruebe la ley de amnistía. El juicio ante el TCu finalizó en noviembre de 2023 y se abrió un plazo de consideraciones finales para las defensas y acusaciones, y dictará sentencia en un plazo determinado. En el momento de escribir estas líneas la sentencia aún no se ha dictado, y la ley de amnistía sigue en tramitación parlamentaria¹⁵⁹. El último avance es que el Tribunal de Cuentas ha rechazado suspender la causa por la posible aprobación de la ley de amnistía como pidieron los encausados¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Acceso al acuerdo en este enlace: <https://www.boe.es/boe/dias/2023/01/06/pdfs/BOE-A-2023-440.pdf>

¹⁵⁹ Los últimos avances a la espera de la sentencia pueden verse aquí: <https://elpais.com/espana/2023-12-21/el-tribunal-de-cuentas-rechazo-que-puigdemont-declarase-por-videconferencia-porque-t-ardo-un-ano-en-solicitarlo.html>

¹⁶⁰

<https://www.europapress.es/nacional/noticia-tribunal-cuentas-rechaza-suspender-causa-contra-puigdemont-gastos-pese-amnistia-20240111123423.html>

Otro asunto relevante que se incluyó en el informe sobre el Estado de derecho de 2023, es la aprobación de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, que prevé la creación de una Autoridad Independiente de igualdad de trato y no discriminación. La ley estableció un período de seis meses desde su entrada en vigor, es decir, la Autoridad tendría que haber estado operativa desde el 1 de enero de 2023. Sin embargo, dicha Autoridad no ha sido creada aún. Algunas asociaciones de la sociedad civil han instado al gobierno a que se ponga en funcionamiento¹⁶¹. La ley preveía también el desarrollo de un Real decreto en el que se establecieran las funciones concretas de la Autoridad, así como los servicios administrativos, organismos y entidades que formarían parte de la misma¹⁶². Este Real decreto tampoco ha sido promulgado.

En cuanto a otro órgano de contrapeso relevante, el Defensor del Pueblo, llama la atención que recientemente se han producido nombramientos de políticos en activo, después de una derrota electoral, rompiendo así con una tradición anterior en la que se intentaba evitar este tipo de nombramientos, como ha ocurrido con Angel Gabilondo, que pasó de ser candidato del PSOE en las elecciones autonómicas a la Comunidad de Madrid a defensor del pueblo prácticamente sin solución de continuidad¹⁶³. Cada vez más se tiene la impresión de que este tipo de cargos institucionales se utilizan para recompensar sacrificios políticos (las posibilidades reales del candidato del PSOE de ganar las elecciones eran muy bajas).

Statistics/reports concerning the follow-up of recommendations by National Human Rights Institutions, ombudsman institutions, equality bodies and supreme audit institutions in the past two years

Según datos del defensor del pueblo, el tiempo medio de respuesta de la administración al defensor es de 37,05 días (en 2023). Este dato representa una ligera mejora respecto a años anteriores, tendencia que es de observar desde 2021 (58,89 en 2019; 60,37 en 2020; 47, 15 en 2021; 44,73 en 2022)¹⁶⁴. En relación al cumplimiento de las resoluciones del defensor del pueblo por parte de la administración, se puede destacar que el Ministerio del Interior y el Ministerio de Cultura y Deporte son reseñados por el defensor del pueblo como “administraciones que no colaboran” por no haber contestado tras el tercer requerimiento¹⁶⁵. Entre las dos destaca sobre todo el Ministerio del Interior por los días de demora. Las cuestiones son relacionadas con puestos fronterizos y apátridas. Esta información concuerda con la reflejada por el Consejo General de Transparencia y Buen Gobierno, en la que destaca el Ministerio del Interior como organismo que no cumple con las resoluciones (como ha sido mencionado ya en este documento).

¹⁶¹ Comunicado de 12 de marzo de 2023 del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad: <https://diario.cermi.es/entry/el-cermi-insta-al-gobierno-a-crear-ya-la-autoridad-independiente-para-la-igualdad-de-trato-y-la-no-discriminacion> ; Comunicado del 1 de marzo de 2023 de la Plataforma de Mayores y Pensionistas: <https://www.pmp.org.es/actualidad/noticias/la-pmp-insta-al-gobierno-crear-la-autoridad-independiente-para-la-igualdad-de> ; Comunicado del 26 de mayo de 2023 de la Alianza por la Ley de Igualdad de trato: <https://www.accem.es/alianza-por-la-ley-de-igualdad-de-trato-reclama-al-gobierno-que-demuestre-compromiso-contra-el-racismo-con-creacion-de-autoridad-independiente/>

¹⁶² Disposición adicional primera de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación.

¹⁶³ Ver, por ejemplo: <https://www.publico.es/politica/angel-gabilondo-ministro-candidato-madrid-defensor-pueblo.html>

¹⁶⁴ Datos accesibles en este enlace:

<https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/tiempos-medios-de-respuesta/>

¹⁶⁵ <https://www.defensordelpueblo.es/transparencia/informacion-institucional-y-organizativa/administraciones-entorpecedoras/>

C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

Transparency of administrative decisions and sanctions (incl. their publication and rules on collection of related data)

Con carácter general, en España no se da publicidad específica a las decisiones judiciales o administrativas que revisan o son contrarias a las actuaciones de una entidad pública.

Judicial review of administrative decisions:

short description of the general regime (in particular competent court, scope, suspensive effect, interim measures, and any applicable specific rules or derogations from the general regime of judicial review)

En general, el régimen de revisión judicial de las decisiones administrativas privilegia a las Administraciones Públicas. Sus actos tienen presunción de legalidad y tradicionalmente han existido fuertes limitaciones a la legitimación activa para impugnarlos.

Sin embargo, es de reseñar aquí de nuevo, la sentencia del pasado 30 de noviembre, del Tribunal Supremo estimando el recurso que presentó la Fundación Hay Derecho contra el nombramiento de Magdalena Valerio como Presidenta del Consejo de Estado por no cumplir el requisito exigido legalmente de ser jurista de reconocido prestigio. En relación a la posibilidad de que se revisen decisiones administrativas, la Sentencia en un hito con contados precedentes, reconoce la legitimación activa a la Fundación Hay Derecho para impugnar decisiones que atentan contra los principios del Estado de derecho. El alto tribunal reconocer el interés legítimo de la Fundación, dado que en sus fines se encuentra la defensa del Estado de derecho y en atención a su actuación constante, mantenida regularmente en el curso de los años, de promoción y participación en iniciativas rigurosas de estudio y reflexión de los principios e instituciones que distinguen al Estado de Derecho con el fin de promover los primeros y de fortalecer y mejorar las segundas. Esta sentencia marca un precedente muy positivo que abre la puerta a que se acabe con la impunidad de decisiones arbitrarias, al reconocerse el interés de organizaciones de la sociedad civil de defender el Estado de derecho y el buen funcionamiento institucional a través de acciones de litigio estratégico, como ya se ha mencionado en este documento¹⁶⁶.

Recientemente en el proceso se ha planteado un incidente de nulidad de actuaciones pendiente ahora mismo de resolver. La FHD tiene otros dos recursos pendientes de la admisión de la legitimación activa para que la Audiencia Nacional pueda entrar a resolver sobre el fondo del asunto.

Rules and practices related to the application by all courts, including constitutional jurisdictions, of the preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU)

El CGPJ recoge datos sobre la remisión de cuestiones prejudiciales de los juzgados y tribunales españoles ante el TJUE en aplicación del art. 267 TFUE. Los últimos datos publicados son de 2022 (España envió 41 cuestiones prejudiciales de entre las 537 que se realizaron en toda la UE). El mayor número fue representado por el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia. Por materia destacan la aproximación de legislaciones (13), la política social (11) y los derechos fundamentales (9)¹⁶⁷.

Follow-up by the public administration and State institutions to final (national/supranational, including the European Court of Human Rights) court decisions, as well as available remedies in case of non- implementation

¹⁶⁶ Más información y acceso a la sentencia en este enlace:

<https://www.hayderecho.com/portfolio-item/hay-derecho-gana-el-recurso-del-tribunal-supremo-y-se-anula-el-nombramiento-de-la-presidenta-del-consejo-de-estado/>

¹⁶⁷ Los datos están disponibles en este enlace:

<https://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Aspectos-internacionales/Cuestiones-prejudiciales-iniciadas-ante-el-Tribunal-de-Justicia-de-la-Union-Europea/>

Según el informe elaborado por la Red Europea de Implementación (European Implementation Network) y la organización Democracy Reporting International, España está entre los países que tiene más del 50% de las principales sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pendientes de ser implementadas en los últimos 10 años (un 53%). En la actualidad tiene 21 sentencias pendientes, lo que el informe valora de cumplimiento moderadamente débil¹⁶⁸.

Podemos reseñar en los últimos meses los acontecimientos que se desarrollaron con ocasión de la visita de una delegación de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo sobre la inmersión lingüística en Cataluña. Del 18 al 20 de diciembre, nueve eurodiputados viajaron a Cataluña y se reunieron con peticionarios, representantes de familias y profesores, asociaciones, sociedad civil, miembros de la judicatura y autoridades. También visitaron dos centros educativos.¹⁶⁹ Según han informado varios medios¹⁷⁰, los magistrados del TSJC mencionaron a los eurodiputados que «la Generalitat ha impedido la ejecución de la sentencia del 25%». Se trata de la sentencia ratificada por el Tribunal Supremo que obliga a impartir una segunda asignatura en castellano en todas las escuelas de la Comunidad Autónoma. Los jueces también refirieron que el Govern aprobó un decreto y una ley con el objetivo de bloquear la efectiva implementación de la sentencia. El Tribunal Constitucional está conociendo de un recurso contra esta norma presentado por el Partido Popular y Ciudadanos¹⁷¹.

.D. The enabling framework for civil society

Measures regarding the framework for civil society organisations and human rights defenders (e.g. legal framework and its application in practice incl. registration and dissolution rules)

Se puede destacar el defectuoso funcionamiento del Protectorado y del Registro de Fundaciones, que supone en la práctica un problema adicional para las organizaciones de la sociedad civil que tienen esta forma jurídica, con unos plazos de tiempo muy largos para poner de manifiesto los supuestos defectos observados y unos erráticos criterios jurídicos, producto posiblemente de la falta de medios humanos suficientemente preparados para esta tarea en los Ministerios competentes.

En el aspecto positivo, podemos mencionar las novedades introducidas en relación con el régimen fiscal de entidades sin fines de lucro a través del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre (BOE 20 de diciembre), por el que se modifica la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo¹⁷²: Destacamos algunas de las medidas:

Incentivos para personas físicas y jurídicas: Las personas físicas podrán deducir en su IRPF un 80% por los 250 primeros euros donados (en lugar de los 150 actuales), y se eleva del 35% a un 40% el porcentaje de deducción aplicable con carácter general. Las personas jurídicas pasan de tener un 35% de deducción a un 40% en el Impuesto de sociedades.

La cesión del uso de un bien mueble o inmueble durante un tiempo determinado, se incluye también como donativo que puede generar deducción fiscal. También podrán ser deducibles los costes incurridos en las prestaciones de servicios a estas entidades que se incluyen como una modalidad de colaboración.

Rules and practices having an impact on the effective operation and safety of civil society organisations and human rights defenders. This includes measures for protection from attacks – verbal, physical or on- line –, intimidation, legal threats incl. SLAPPs, negative narratives or smear campaigns, measures capable of affecting the public perception of civil society organisations, etc. It also includes measures to monitor threats or attacks and dedicated support services

El pacto de gobierno entre el PSOE y SUMAR para la legislatura que se ha iniciado recientemente, incluye el compromiso de derogación de la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana. Esta ley, coloquialmente conocida como Ley Mordaza, fue aprobada en 2015 tras la oleada de protestas sociales que siguió a la crisis económica de 2008. No obstante, también existía el compromiso en la legislatura anterior, compromiso que no se ha llegado a cumplir.

¹⁶⁸ Datos del informe “Justice delayed, Justice denied” disponible en este enlace:

https://static1.squarespace.com/static/55815c4fe4b077ee5306577f/t/64a29f5698963750a81c90f7/1688379227726/Justice+Delayed+and+Justice+Denied_Final%282%29.pdf

¹⁶⁹ <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/fact-finding-visit-to-catalonia-spain/product-details/20231129MIS02562> ;

¹⁷⁰ <https://www.elmundo.es/cataluna/2023/12/19/6581fcffddff671e8b45cb.html>

¹⁷¹ https://www.elconfidencial.com/espana/cataluna/2022-09-13/constitucional-revisara-ley-catalana-evita-aplicacion-castellano_3489944/

¹⁷² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-25758>

Recordemos que la ley permite a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) imponer importantes sanciones económicas por la vía administrativa a quienes participen en protestas, lo que supone que la potestad sancionadora de las AAPP -que no cuenta con las mismas garantías que la vía penal- puede tener un impacto desincentivador muy relevante. La ley también prohíbe las grabaciones a miembros de las FGSE en determinados supuestos y habilita un marco legal para las llamadas “devoluciones en caliente”. Por todas estas razones la ley ha sido cuestionada por ONGs como Amnistía Internacional o Human’s Right Watch. Contra ella se pronunció también en 2022 la Comisaria de DDHH del Consejo de Europa, instando a España a modificar algunos de sus artículos.

**Organisation of financial support for civil society organisations and human rights defenders
(e.g. framework to ensure access to funding, and for financial viability,
taxation/incentive/donation systems, measures to ensure a fair distribution of funding)**

La Fundación Hay Derecho, en nuestro informe sobre el Estado de derecho, introduce el análisis del espacio cívico en España en relación con la defensa del Estado de derecho. A falta de la actualización que se realizará en la siguiente edición, se incluyen aquí los datos relativos al año 2021, que se recogieron en la contribución del año pasado:

Según datos recogidos por nuestra Fundación en 2021 para un análisis de las entidades de la sociedad civil que defienden el Estado de derecho en España, identificamos 106 organizaciones dedicadas a esta cuestión, que a su vez clasificamos por su nivel de financiación anual en los siguientes tres tramos: grandes (más de 1.000.000 euros), medianas (entre 1.000.000 de euros y 150.000 euros), pequeñas (menos de 150.000 euros).

Es importante destacar en relación a este punto la práctica ausencia total de fondos públicos destinados a la promoción y la defensa del Estado de derecho tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión Europea. Es reseñable, por ejemplo, que las subvenciones bajo el programa CERV estén sobre todo enfocadas a la defensa de derechos sociales, lo cual si bien es crucial en un Estado de derecho, deja al margen líneas específicas referentes a la defensa del marco institucional que hace posible, en último término, la implantación efectiva de los derechos sociales.

**Rules and practices on the participation of civil society organisations and human rights
defenders to the decision-making process (e.g. measures related to dialogue between
authorities and civil society, participation of civil society in policy development and
decision-making, consultation, dialogues, etc.)**

Como hemos mencionado en apartados anteriores, existía una jurisprudencia bastante restrictiva en torno a la legitimación activa de entidades de la sociedad civil en particular en el orden contencioso-administrativo (que es el que cuestiona los actos de la Administración y del Gobierno) por considerarlas no directamente interesadas, si bien en los últimos meses se han dado un par de precedentes que podrían ayudar a revertir dicha tendencia, reforzando así el espacio cívico en España y la utilidad de la litigación estratégica para las organizaciones de la sociedad civil.

E. Initiatives to foster a rule of law culture

Measures to foster a rule of law culture (e.g. debates in national parliaments on the rule of law, public information campaigns on rule of law issues, contributions from civil society, education initiatives etc.)

Desde Hay Derecho trabajamos activamente por promover una cultura del Estado de derecho. En 2022 presentamos el primer Informe sobre el Estado de derecho en España, que analiza el periodo 2018-2021 utilizando diferentes indicadores objetivos elaborados a partir de estadísticas oficiales. En la actualidad hemos iniciado la preparación de la siguiente edición (2022-2023) que estará alineado con el informe de la Unión Europea pero que desciende a un grado de detalle superior.

Además de ello, la Fundación mantiene diferentes actividades que contribuyen a reforzar esta cultura del Estado de derecho. Entre ellas destacamos como hitos de este año:

- El [blog](#) Hay Derecho continúa siendo una referencia en el ámbito jurídico-político, habiendo ampliado este año la base de autores (más de 800) y suscriptores
- [VIII Premio Hay Derecho](#). Gala de 2 de noviembre de 2023. Se otorgó ex-aequo a Consuelo Ordoñez (Activista por el reconocimiento de las víctimas de todos los terrorismos) y Diego Gómez (abogado e impulsor de una iniciativa para acabar con la cita previa obligatoria en la Administración Pública)
- [Amnistía](#): Elaboración de análisis, infografías, y difusión con posiciones diversas sobre la afectación de esta ley al Estado de derecho. La campaña de recogida de firmas obtuvo más de [101.000 adherente](#)
- Divulgación sobre la [sentencia del Tribunal Supremo](#) que estimó la demanda de la Fundación Hay Derecho sobre el nombramiento de la Presidenta del Consejo de Estado y otorgó la legitimación activa a la fundación.
- Organización de un [evento sobre legitimación activa](#) y litigación estratégica que reunió a más de 20 organizaciones de la sociedad civil defensoras de derechos sociales.
- [Dedometro 2023: Publicación de un informe](#) sobre la observancia de los criterios de mérito y capacidad para la designación de los dirigentes de las entidades públicas
- Seguimiento de la aprobación de la ley 2/2023 de alertadores de corrupción con organización de eventos con la sociedad civil y las agencias territoriales antifraude. Conformación de un consorcio de organizaciones para la elaboración de un proyecto sobre alertadores de corrupción que ha pasado a la fase de preparación del *Grant Agreement*.
- Participación en la Red de la UE contra la corrupción - reunión nacional en España el 19 de octubre de 2023
- [Manifiesto para la mejora institucional](#): 10 propuestas para el buen funcionamiento institucional, gobierne quién gobierne
- Elaboración y difusión con actores relevantes de una [propuesta para el desbloqueo de la renovación del CGPJ](#)
- Organización de 20 eventos para la promoción y defensa del Estado de derecho
- Participación en un seminario en Bruselas sobre litigación estratégica y Estado de derecho en el marco del [proyecto ROLL \(Rule of Law for Lawyers\)](#) del programa CERV. Participación en un seminario en el marco del [programa RESILIO](#).