

## **INFORME DEL ILUSTRE COLEGIO NACIONAL DE LETRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA SOBRE LA VALORACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA ACERCA DEL ESTADO DE DERECHO EN ESPAÑA**

La Comisión Europea presentó, el 05/07/2023, su informe anual sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea. Debemos mencionar expresamente que, por primera vez, la Comisión mostró interés en conocer el punto de vista de los Letrados de la Administración de Justicia, concertando al efecto una reunión con el Presidente del CNLAJ.

Fruto de las múltiples entrevistas e informes recibidos, la Comisión elabora, cada año, un informe sobre la situación del Estado de Derecho en los países de la Unión Europea. Del extenso capítulo dedicado a España sobresalen algunas conclusiones importantes:

### **A. LA INDEPENDENCIA JUDICIAL**

- La valoración de la independencia judicial en España sigue siendo baja entre la ciudadanía y es actualmente baja entre las empresas. En total, el 34 % de la ciudadanía y el 34 % de las empresas perciben que el nivel de independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces es «bastante bueno o muy bueno» en 2023. Lo que implica que un 66% no lo ven así, y este es un porcentaje muy elevado.
- La Comisión Europea coloca al mismo nivel tanto la no renovación del CGPJ como la falta de adaptación del procedimiento para la elección de los vocales: *"La situación del Consejo General del Poder Judicial suscita serias preocupaciones, ya que, en primer lugar, no hubo avances en su renovación a pesar de la urgencia y, en segundo lugar, no se han tomado medidas para adaptar el procedimiento de nombramiento de sus vocales elegidos entre jueces y magistrados teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia."*
- La falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial está afectando negativamente a la labor del Tribunal Supremo y del sistema judicial en su conjunto.
- No se ha seguido avanzado en el refuerzo del estatuto del Fiscal General del Estado. En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 se recomendó a España que *«refuerce el estatuto del fiscal general del Estado, especialmente en lo que respecta a disociar en el tiempo el mandato de este con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas*

*européas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal*». El 5 de septiembre de 2022, las Cortes aprobaron la Ley 16/2022, de 5 de septiembre que establecía que, seis meses desde su entrada en vigor, el Ministerio de Justicia regularía las comunicaciones entre la Fiscalía y el Gobierno. Sin embargo, todavía no se ha informado de ningún avance en relación con dicha regulación.

- El Consejo General del Poder Judicial nombró a dos miembros del Tribunal Constitucional con retraso. Ello se debió al hecho de que, estando en funciones, no podía hacer nombramientos, como consecuencia de la reforma de marzo de 2021 que introdujo el régimen jurídico aplicable cuando se encuentra en funciones. Las Cortes aprobaron en julio de 2022 una reforma que restituía al Consejo la facultad de nombrar a esos miembros, exclusivamente, y estableció un plazo máximo de tres meses a contar desde el día siguiente al vencimiento del mandato anterior. El Consejo General del Poder Judicial no nombró a los dos miembros dentro de dicho plazo.
- El Consejo General del Poder Judicial y otras partes interesadas expresaron su preocupación por las declaraciones públicas realizadas por políticos en relación con el poder judicial. En el transcurso de 2022 declaraciones públicas de diversos políticos, incluidos miembros del Gobierno, continuaron criticando al poder judicial. Tras estas declaraciones públicas, el Consejo General del Poder Judicial y las cuatro principales asociaciones de jueces y magistrados publicaron comunicados de prensa en los que condenaban dichas declaraciones. En particular, las partes interesadas señalaron que dichas declaraciones críticas de los políticos no se refieren a resoluciones judiciales concretas, sino que se dirigen al poder judicial en su conjunto, lo que socava la confianza de los ciudadanos en el poder judicial. A todo ello, cabe preguntarse qué se dirá al respecto en el próximo informe anual.
- El régimen de incompatibilidades de los jueces y magistrados ha seguido suscitando preocupación. Las partes interesadas han seguido expresando su preocupación por el régimen de incompatibilidades de jueces, magistrados y fiscales en España. En particular, han puesto de relieve la falta de «períodos de incompatibilidad» para los jueces, magistrados o fiscales que han sido miembros del poder ejecutivo o del legislativo, así como el hecho de que los jueces y magistrados siguen adquiriendo antigüedad en el servicio mientras ocupan cargos políticos.
- Persiste la preocupación por la competencia del Tribunal Supremo en materia de responsabilidad penal de los altos cargos, por los aforamientos, que se mantienen plenamente, pese a que no sean

infrecuentes los pronunciamientos sobre la conveniencia de su desaparición o, al menos, disminución.

## **B. EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

- Se ha seguido reforzando una serie de aspectos del marco de la asistencia jurídica gratuita. España cuenta con un sistema judicial accesible que protege a las personas en riesgo de discriminación y a las víctimas de violencia de género. También se han adoptado medidas para una justicia adaptada a los niños. Además, según los datos del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2023, España es uno de los países con mayor cobertura de asistencia jurídica gratuita en la UE. Se ha ampliado la asistencia jurídica a los procesos concursales en el marco del procedimiento especial para deudores que son personas naturales, tienen la consideración de microempresa y no disponen de recursos suficientes para litigar.
- El informe concluye que el número total de jueces y magistrados ha aumentado y se están tomando medidas para cubrir las necesidades de recursos del sistema judicial. Como se indica en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, el número de jueces y magistrados por habitante sigue siendo uno de los más bajos de la UE. El 15 de noviembre de 2022, el Gobierno aprobó la creación de 70 nuevas plazas de jueces y magistrados. Las vacantes siguen siendo cubiertas por jueces sustitutos y magistrados suplentes. En este punto se hace necesario puntualizar, como ya hizo en su día la CEPEJ (Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia) que *“En España, los letrados de la administración de justicia ejecutan, tareas judiciales y cuasi-judiciales en todos los procedimientos judiciales gestionados por los tribunales, incluida la mediación. En efecto, tomando en consideración únicamente el trabajo de los jueces profesionales, se mostraría una imagen parcial de la configuración del sistema judicial en ciertos Estados o entidades y deformaría el análisis a efectos de comparación...”*, ya que *“son necesarios menos jueces por cada 100.000 habitantes cuando cada Juez está asistido por un número mayor de personal no juez, en la medida que se transfieran más funciones a estos Rechtspfleger o en la medida en que los jueces sigan asumiendo tareas administrativas o de gestión de tribunales”*.



- El Ministerio de Justicia firmó en mayo de 2023 un acuerdo con asociaciones judiciales y de fiscales sobre sus condiciones de trabajo. También se firmó otro acuerdo con las asociaciones de los letrados de la Administración de Justicia, en este caso con una huelga de por medio.
- Han continuado los trabajos para seguir mejorando la digitalización de la justicia. La digitalización de la justicia está muy avanzada y el uso de herramientas informáticas en el sistema judicial se considera muy extendido, aunque no se pormenoriza sobre la desigual distribución de tal digitalización. El Ministerio de Justicia ha emprendido una serie de proyectos que mejoran la digitalización de la justicia, como los proyectos de automatización de la cancelación de los antecedentes penales o un clasificador digital de documentos que permite la tramitación de los documentos que forman parte un expediente. No se hace mención expresa a la situación en las CCAA con competencias asumidas, que es muy diversa en cuanto al grado de digitalización.
- El Gobierno ha presentado el proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa. El 4 de abril de 2023 el Gobierno presentó el proyecto de Ley Orgánica del Derecho de Defensa, que recoge, en un único documento, los diferentes aspectos del derecho de defensa, actualmente dispersos en una serie de leyes especiales. Lógicamente, también decayó con la convocatoria de elecciones.
- Han mejorado la mayoría de los indicadores de la eficiencia de la justicia, aunque la duración de los procesos judiciales en el Tribunal Supremo sigue suponiendo un problema. El plazo de tramitación de los asuntos civiles, mercantiles y contencioso-administrativos en primera instancia descendió de 349 días en 2020 a 265 días en 2021. La tasa de resolución de los contenciosos civiles y mercantiles aumentó y fue superior al 100 %, lo que significa que se resuelven más asuntos de los que se admiten a trámite, lo que constituye una evolución positiva. Sin embargo, el plazo de tramitación de los asuntos civiles y mercantiles en el Tribunal Supremo sigue siendo muy elevado (826 días en 2021).
- Las Cortes han proseguido los debates sobre varias leyes destinadas a mejorar la eficiencia del sistema judicial. Continuaron los debates en las Cortes sobre la Ley de Eficiencia Organizativa del Servicio Público de Justicia y la Ley de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia. Ambos proyectos de ley tienen por objeto reducir la duración de los procesos en los cuatro órdenes jurisdiccionales, sin menoscabo de las garantías procesales de los ciudadanos. Como ya se ha dicho en supuestos anteriores, la convocatoria electoral hizo decaer tales proyectos.

### **C. LA CORRUPCIÓN**

- Los expertos y los directivos de empresas perciben que el nivel de corrupción en el sector público se mantiene relativamente bajo. En el Índice de Percepción de la Corrupción de 2022 de Transparencia Internacional, España obtuvo una puntuación de 60/100, de forma que ocupa el 14.º lugar en la Unión Europea y el 35.º en todo el mundo. El Eurobarómetro especial sobre corrupción de 2023 muestra que el 89 % de los encuestados considera que la corrupción está extendida en su país (media de la UE del 70 %) y el 41 % cree que la corrupción afecta personalmente a su vida diaria (media de la UE del 24 %).
- La reforma de los delitos relacionados con la corrupción introdujo el delito de enriquecimiento ilícito y modificó el delito de malversación y reduce sus penas en algunos casos. Resalta el informe que ello fue objeto de duras críticas. La sociedad civil criticó la reforma del delito malversación, en particular en lo que se refiere a la reducción de las penas asociadas y al catálogo de conductas consideradas pertinentes. Además, el informe pone en duda la oportunidad y conveniencia de la introducción del requisito del «ánimo de lucro», cuya presencia o ausencia conllevaría la aplicación de un régimen sancionador diferente según si la autoridad o funcionario se apropia indebidamente del patrimonio público para sí mismo o para un tercero. Obviamente, tanto en un caso como en el otro, el perjuicio para los fondos públicos es el mismo.
- Se ha consolidado el marco jurídico relativo a las investigaciones por cohecho internacional, pero aún así considera el informe que la aplicación de las normas debe reforzarse aún más.
- El Gobierno recibió el mandato de adoptar una estrategia nacional específica contra la corrupción. Tal como se menciona en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 y destacó el GRECO como prioridad, la intención del Gobierno era adoptar un plan nacional de lucha contra la corrupción. En febrero de 2023, el Gobierno recibió el mandato de adoptar una estrategia contra la corrupción, que deberá estar terminada en el verano de 2024.
- Dado que aún no se ha aprobado la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no se ha avanzado en la cuestión de la duración de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos. El Informe sobre el

Estado de Derecho en 2022 recomendó a España que «tome medidas para hacer frente al problema de la duración de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos, para así aumentar la eficiencia de la sustanciación de los casos de corrupción de alto nivel». La larga duración de la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción de alto nivel suscita preocupación. Obviamente, la conclusión, centrada en la investigación de los delitos de corrupción, puede hacerse extensiva al resto de delitos en cuanto se vean afectados por esa excesiva duración.

- La eficiencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha mejorado tras la puesta en marcha de un nuevo sistema de gestión de documentos. Se introdujo un nuevo sistema de gestión de documentos en el sector público para mejorar la transparencia y el acceso a la información de todas las partes implicadas (incluidos los ciudadanos y las entidades autonómicas y locales de transparencia) y reducir los trámites.
- Aún no se han aprobado modificaciones para mejorar las normas sobre conflictos de intereses de los funcionarios, a pesar de los trabajos en curso desde 2021. El informe valora la realización de esfuerzos para modificar la Ley de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas para ampliar el régimen de incompatibilidades y prevención de conflictos a los asesores y definir así el sistema de prevención de conflictos de intereses e incompatibilidades de los empleados públicos de todas las distintas Administraciones.
- Las normas sobre conflictos de intereses de los altos cargos de la Administración no se aplican suficientemente. Aunque tanto el GRECO como el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 hacían referencia a la necesidad de reforzar la independencia y la autonomía de la Oficina de Conflictos de Intereses, las normas que rigen su independencia y autonomía permanecen inalteradas. La Oficina de Conflictos de Intereses, encargada de supervisar las normas sobre conflictos de intereses y el sistema de declaración de patrimonio de altos cargos y miembros del Gobierno, todavía no ha elaborado un manual de procedimientos para hacer frente mejor a las posibles infracciones.
- El Sistema de Integridad de la Administración General del Estado ha sido aprobado y los sistemas de incompatibilidades de la Policía Nacional y la Guardia Civil siguen en proceso de revisión.
- El informe valora positivamente lo que considera avances significativos en el anteproyecto de ley sobre los grupos de interés. Ahora bien, cabe recordar que, tras su aprobación en noviembre de 2022 por el Consejo de Ministros, el anteproyecto de ley se sometió a consulta pública en

diciembre de 2022. Antes de la disolución de las Cortes en mayo de 2023, el anteproyecto estaba pendiente de su segunda lectura en el Consejo de Ministros, y, a causa de la convocatoria electoral ni siquiera tuvo entrada en las Cortes.

- La Ley por la que se rige la financiación de los partidos políticos se mantiene sin cambios, a pesar de la petición del Tribunal de Cuentas. En enero de 2022, el Tribunal de Cuentas solicitó formalmente a las Cortes que reformaran la Ley Orgánica que regula la financiación de los partidos políticos, en particular en lo que respecta a los umbrales aplicables a las sanciones y al impacto desproporcionado en los partidos políticos pequeños, que actúan principalmente a nivel local.
- Las Cortes aprobaron la Ley destinada a transponer la Directiva sobre la protección de denunciantes. El 16 de febrero de 2023, las Cortes aprobaron la Ley destinada a adaptar la normativa nacional a los requisitos del Derecho de la UE en materia de protección de los denunciantes (Ley 2/2023).

#### **D. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LIBERTAD DE PRENSA**

- Se han realizado algunos avances para reforzar el acceso a la información. El Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 recomendó a España que «mejore el acceso a la información, especialmente mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales». El Gobierno estuvo trabajando en un anteproyecto de ley de información clasificada que sustituiría a la actual Ley sobre secretos oficiales de 1968. El texto no llegó a ser aprobado por el Consejo de Ministros. El anteproyecto, presentado en agosto de 2022, ha suscitado críticas de organismos públicos, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el Consejo Fiscal, el Consejo General del Poder Judicial, así como asociaciones de periodistas y usuarios de los medios de comunicación.
- El informe señala que los periodistas siguen enfrentándose a ciertas dificultades en el ejercicio de su actividad profesional. Se han producido varios casos de ataques o amenazas a la seguridad física y en línea de los periodistas en España durante 2022.

#### **E. SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES**



- Existen salvaguardias que garantizan la consulta pública de los proyectos de ley del Gobierno, pero existen dudas sobre algunas prácticas procedimentales en las Cortes. El marco elaborado por el Gobierno para los proyectos de ley garantiza la transparencia y la participación de las partes interesadas. El informe señala que la ley establece los ámbitos en los que los órganos constitucionales deben ser consultados cuando el Gobierno elabore un proyecto de ley. Sin embargo, estos requisitos no son obligatorios para las proposiciones de ley presentadas por los grupos parlamentarios, algo que, sin duda, está de rabiosa actualidad por la proposición de Ley de amnistía. El informe no profundiza en las consecuencias de este régimen diferenciado, pero resulta evidente que da a entender que puede constituir una práctica cuando menos irregular.
- El informe también recalca que se han notificado casos de utilización de las disposiciones transitorias de una norma legal para introducir modificaciones importantes en otra norma no relacionada, práctica que el Tribunal Constitucional viene criticando desde 2011, y de la que se ha hecho y se sigue haciendo un uso con profusión.
- El Gobierno ha seguido aplicando iniciativas destinadas a aumentar la participación pública en la elaboración de políticas. Ha proseguido la aplicación del IV Plan de Gobierno Abierto.
- Persisten los retrasos en el nombramiento de varias autoridades independientes. En el pasado también se han producido importantes retrasos en el nombramiento de miembros de otros órganos constitucionales.
- Como punto positivo destaca el informe que el Tribunal Constitucional ha preparado un plan de acción para agilizar los recursos de amparo.
- Las Cortes aprobaron una ley por la que se crea un nuevo organismo para la igualdad. En julio de 2022, las Cortes aprobaron una ley por la que se crea la Autoridad Independiente para la Igualdad de Trato y la No Discriminación. El objetivo de la Autoridad Independiente será proteger y promover la igualdad y la no discriminación de todos los ciudadanos, tanto en el sector público como en el privado.
- A 1 de enero de 2023, estaban pendientes de cumplimiento en España veintiuna sentencias principales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, lo que supone una disminución de dos en comparación con el año anterior, aunque siga siendo una cifra relevante.



Después de resaltar todos los ítems hasta ahora enumerados, y algunos otros de menor relevancia, el informe sienta las siguientes conclusiones, en relación con el grado de cumplimiento o de seguimiento de las recomendaciones del Informe sobre el Estado de Derecho en 2022:

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

Sobre la base de las consideraciones previas, tanto en relación con los puntos analizados como con el grado de cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe anterior, considerando otros sucesos que han

ocurrido en el período de referencia y recordando los compromisos contraídos en el marco del Plan nacional de recuperación y resiliencia en relación con determinados aspectos del sistema judicial, el informe recomienda a España:

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