

Bruselas, 30.9.2020
SWD(2020) 308 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2020
Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España**

que acompaña al documento

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

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2020
Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**

{COM(2020) 580 final} - {SWD(2020) 300 final} - {SWD(2020) 301 final} -
{SWD(2020) 302 final} - {SWD(2020) 303 final} - {SWD(2020) 304 final} -
{SWD(2020) 305 final} - {SWD(2020) 306 final} - {SWD(2020) 307 final} -
{SWD(2020) 309 final} - {SWD(2020) 310 final} - {SWD(2020) 311 final} -
{SWD(2020) 312 final} - {SWD(2020) 313 final} - {SWD(2020) 314 final} -
{SWD(2020) 315 final} - {SWD(2020) 316 final} - {SWD(2020) 317 final} -
{SWD(2020) 318 final} - {SWD(2020) 319 final} - {SWD(2020) 320 final} -
{SWD(2020) 321 final} - {SWD(2020) 322 final} - {SWD(2020) 323 final} -
{SWD(2020) 324 final} - {SWD(2020) 325 final} - {SWD(2020) 326 final}

RESUMEN

El sistema judicial español se enfrenta a desafíos de eficiencia, condicionada por unos procedimientos judiciales cada vez más largos. Para atajar este problema se están preparando una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, que abreviará los procesos penales, y un proyecto de ley sobre medidas procesales y tecnológicas. El uso de medios electrónicos está bien asentado en el sistema judicial y se están introduciendo nuevas mejoras, aunque persisten algunos problemas, sobre todo en relación con la interoperabilidad entre los sistemas utilizados en las distintas Comunidades Autónomas. También preocupa la situación del Consejo General del Poder Judicial, entre otras cosas porque sigue pendiente el nombramiento de sus nuevos miembros. La relación entre el Fiscal General y el Gobierno, concretamente el sistema de designación del Fiscal General, la duración de su mandato y el registro de las comunicaciones con el ministro de Justicia, suscita controversia.

En los últimos años, España ha reforzado su marco de lucha contra la corrupción en sus dimensiones tanto preventiva como represiva. Aunque el país no dispone de una estrategia global de lucha contra la corrupción, la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, adoptada en febrero de 2019, tiene por objetivo mejorar la capacidad investigadora, el acceso a bases de datos financieros y la cooperación entre agencias. El Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal se reformaron en febrero de 2019, pero se está preparando un nuevo proyecto de ley que modifica esta última. En este contexto, por lo que se refiere a la integridad en el sector público, España ha introducido mejoras legislativas que refuerzan los mecanismos de integridad en las Cortes Generales y el régimen de declaración patrimonial, conflictos de intereses e incompatibilidades de los altos cargos de la Administración General del Estado. Se ha ampliado el plazo de prescripción de los delitos graves y se han endurecido las sanciones aplicables a los delitos de corrupción —entre otras cosas, se ha alargado el período de inhabilitación para cargo público—. Se han propuesto, aunque aún están pendientes de adopción, una serie de cambios legislativos para regular las actividades de los grupos de interés y reforzar la protección de los alertadores, así como una ley integral de lucha contra la corrupción. En abril de 2019 se adoptó un nuevo Código de Conducta del Congreso de los Diputados que establecía una Oficina de Conflicto de Intereses para supervisar su cumplimiento.

La Constitución consagra los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de los medios de comunicación, así como el derecho a la información. La televisión y la radio están sujetas a requisitos más estrictos de transparencia de la titularidad, pero no así los medios de comunicación impresos. La información disponible en el Registro Mercantil es la misma que la relativa a cualquier tipo de empresa española y resulta difícil de comprender para el público en general. Ha suscitado inquietud la nueva legislación de seguridad ciudadana, que según ciertas voces restringe la libertad de información y la libertad de expresión.

El proceso legislativo comprende una serie de garantías de transparencia y prevé la participación de las partes interesadas mediante consultas públicas. El marco de transparencia sigue aplicándose y todas las Comunidades Autónomas españolas cuentan actualmente con su propia legislación en la materia. La iniciativa legislativa del Gobierno y su derecho a promulgar decretos-leyes están sujetos al control de las Cortes Generales y del Tribunal Constitucional. El Defensor del Pueblo tiene un amplio mandato, que puede ejercer en defensa de los derechos de los ciudadanos. El Gobierno ha desarrollado políticas de gobierno abierto para implicar más a los ciudadanos en la elaboración de las políticas públicas.

I. SISTEMA JUDICIAL

El sistema judicial español está compuesto por juzgados y tribunales de la jurisdicción ordinaria¹ y especializados², y se estructura en consonancia con la organización territorial del Estado. El Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes del Derecho. El Tribunal Constitucional es competente para conocer de los asuntos constitucionales y de los recursos interpuestos por vulneración de los derechos fundamentales. El Consejo General del Poder Judicial, establecido por la Constitución Española, es el órgano de gobierno del poder judicial y garantiza la independencia de los tribunales y jueces³. No forma parte del sistema judicial en sí mismo. Ejerce una acción disciplinaria y es competente para nombrar, trasladar y promover jueces, así como responsable de su formación y designación. El Ministerio Fiscal está integrado en el poder judicial y dispone de autonomía funcional; su misión es promover la justicia en defensa de la ley, los derechos de los ciudadanos y el interés general. El Fiscal General es nombrado por el Jefe del Estado a propuesta del Gobierno, previa consulta al Consejo General del Poder Judicial⁴. Los Colegios de Abogados locales son entidades de Derecho público que agrupan a profesionales; actúan con independencia de la Administración Pública, no dependen de los presupuestos públicos y sus activos no son públicos. Tienen competencias para la organización de la profesión y la deontología profesional, y aprueban su propio Código Deontológico.

Independencia

El Consejo General del Poder Judicial viene ejerciendo sus funciones *ad interim* desde diciembre de 2018. De acuerdo con la Constitución, el Consejo está compuesto por el Presidente del Tribunal Supremo (que lo preside) y 20 vocales: 12 jueces o magistrados y 8 abogados y otros juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión⁵. Los vocales del turno judicial son elegidos por las Cortes Generales sobre la base de una lista presentada por el Consejo⁶, compuesta por los candidatos que hayan recibido el aval de una asociación de jueces o de veinticinco miembros de la carrera judicial⁷. Los nuevos miembros del Consejo son nombrados por mayoría cualificada de tres quintos. En el contexto de las dos elecciones generales celebradas en 2019 no se alcanzó esa mayoría y los miembros del Consejo se han mantenido en funciones a la espera de que se elija la nueva composición del órgano de gobierno de los jueces. Las asociaciones profesionales han

¹ Órdenes civil, penal, contencioso-administrativo y social. En total, hay 2 269 juzgados de primera instancia de jurisdicción general.

² Juzgados de lo mercantil, juzgados de marca de la UE, juzgados de lo penal, juzgados de menores, juzgados de violencia sobre la mujer y otros órganos jurisdiccionales especializados que pueden crearse por resolución del Consejo General del Poder Judicial. En total, hay 1 465 juzgados de primera instancia de jurisdicción especializada.

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

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

⁵ La Constitución exige que los ocho abogados y juristas sean nombrados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras (cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado), pero no especifica cómo debe nombrarse a los miembros que representan a la carrera judicial (artículo 122, apartado 3, de la Constitución Española).

⁶ De los 12 miembros que deben ser jueces o magistrados, 6 son elegidos por el Congreso y 6 por el Senado sobre la base de una lista de 36 candidatos propuestos por asociaciones de jueces o por jueces o magistrados no asociados (artículo 567 de la Ley Orgánica 6/1985).

⁷ Gráficos 51 y 52 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020. Conviene señalar que, de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de Europa, no menos de la mitad de los miembros de estos órganos deben ser jueces elegidos por sus pares [Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, apartado 27].

reclamado la renovación del Consejo⁸ y han impugnado, por falta de competencia, el nombramiento de altos cargos judiciales por parte del Consejo en funciones⁹. Aunque la ley prevé que mantenga todas sus funciones hasta la toma de posesión del nuevo¹⁰, la institución decidió suspender los nombramientos de cargos judiciales en enero de 2020¹¹. Sin embargo, en mayo de 2020 los reactivó¹². El presidente del Consejo en funciones ha llamado reiteradamente la atención del Congreso y del Senado sobre la necesidad de proceder a la renovación del Consejo¹³. Asimismo, se ha referido a las circunstancias actuales como una «anomalía institucional» y ha advertido de que la prolongación de esta situación podría desacreditar al Consejo¹⁴. El Consejo de Europa ha señalado que estos hechos confirman la importancia de velar por que el Consejo no sea percibido como una institución expuesta a influencia política¹⁵.

La percepción de la independencia judicial se sitúa en un nivel mediano. Desde 2016, la percepción que tienen los ciudadanos y las empresas de la independencia judicial fluctúa en una medida considerable. En 2020 se ha registrado una ligera mejora respecto al año anterior, tanto entre el público general (el 44 % la percibe como «muy buena» o «bastante buena») como entre las empresas (el 42 % la percibe como «muy buena» o «bastante buena»)¹⁶.

La relación entre el Fiscal General y el Gobierno suscita controversia. El Fiscal General del Estado es nombrado por el Jefe del Estado, a propuesta del Gobierno, entre juristas españoles de reconocido prestigio y con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión. Antes de proponer un candidato, el Gobierno debe haber oído al Consejo General del Poder Judicial, y la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados debe haber valorado la idoneidad del candidato¹⁷. El Tribunal Supremo puede ejercer un control *ex post* de la legalidad del nombramiento. El Gobierno no tiene poderes para cesar al Fiscal General, pero los mandatos de ambos terminan al mismo tiempo¹⁸. Este sistema ha sido objeto de crítica, entre otras razones porque la coincidencia en el mandato puede afectar a la percepción de independencia¹⁹. El Consejo de Europa ha subrayado que es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción judicial sea, y parezca, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política²⁰. Aunque reconoce que esta cuestión ha sido abordada debidamente, ha instado a las autoridades a adoptar mejoras más fundamentadas para dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal, en particular, en lo que se

⁸ El País, *Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*, 20 de febrero de 2020.

⁹ Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, 5 de junio de 2019.

¹⁰ Artículo 570 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. El Consejo en funciones *ad interim* no está limitado en sus competencias, salvo por lo que se refiere a la posibilidad de elegir a un nuevo Presidente.

¹¹ Nota de prensa del Consejo de 16 de enero de 2020.

¹² En el mes de julio se volvieron a paralizar. El Consejo anunció que se reanudarían en septiembre.

¹³ Nota de prensa del Consejo de 15 de julio de 2020.

¹⁴ Nota de prensa del Consejo de 23 de diciembre de 2019.

¹⁵ GRECO, Cuarta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales, Segundo informe intermedio de cumplimiento, Recomendación v. (apartados 29 y 32, sobre la necesidad de eliminar la elección del turno judicial por parte de los políticos).

¹⁶ Gráficos 44 y 46 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020. La percepción de la independencia judicial se clasifica en cuatro niveles: muy baja (menos del 30 % de los consultados perciben la independencia judicial como bastante buena y muy buena), baja (entre el 30 % y el 39 %), mediana (entre el 40 % y el 59 %), alta (entre el 60 % y el 75 %) y muy alta (por encima del 75 %).

¹⁷ Los dictámenes del Consejo y del Congreso de los Diputados son consultivos.

¹⁸ Artículo 31, apartado 1, letra e), de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre.

¹⁹ GRECO, Cuarta ronda de evaluación, Informe de evaluación, apartado 126.

²⁰ GRECO (2013), Cuarta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales, Informe de evaluación, apartado 126.

refiere a la transparencia de la comunicación con el Gobierno²¹. El Fiscal General actúa con imparcialidad y es independiente, sin que pueda recibir instrucciones ni órdenes del Gobierno ni de ningún otro órgano administrativo o judicial. Ahora bien, el Gobierno puede interesar del Fiscal General que promueva las actuaciones pertinentes en defensa del interés público²². Si bien la ley determina que toda la comunicación del Gobierno con el Ministerio Fiscal se hará por conducto del ministro de Justicia a través del Fiscal General del Estado²³, no exige que estas comunicaciones se hagan públicas ni prevé la obligación de registrarlas por escrito. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) también se ha referido a esta cuestión como motivo de preocupación²⁴. No obstante, parece existir una práctica consistente en publicar algunas comunicaciones a través de notas de prensa en el sitio web del Ministerio de Justicia²⁵. Las partes interesadas resaltan la importancia de garantizar esa publicidad para disipar cualquier posible impresión de interferencia política del Gobierno en la Fiscalía y reforzar la confianza pública en la justicia penal²⁶.

Calidad

Se está preparando un nuevo proyecto de ley que modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El Ministerio de Justicia inició en abril de 2020 el procedimiento de revisión de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En particular, se está considerando la introducción de un cambio significativo en la fase de instrucción que permitirá que sean los fiscales quienes lleven a cabo la investigación judicial. El sistema actual confiere al juez instructor la facultad de dirigir la investigación, y los fiscales únicamente pueden solicitar la adopción de medidas cautelares o investigadoras por parte del juez²⁷. Las partes interesadas critican la falta de eficiencia de los procesos penales en el sistema actual²⁸. En julio de 2020, se modificó el artículo 342 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para ampliar los plazos máximos de las investigaciones. Las partes interesadas habían reclamado esa modificación, pues consideraban que los estrictos plazos aplicables a la investigación eran incompatibles con las diligencias necesarias para investigar casos complejos²⁹.

La utilización de herramientas TIC está bien asentada en el sistema judicial y prosigue la inversión en digitalización. Cabe destacar la plena aplicación del proyecto «Justicia Digital», que hace especial hincapié en la modernización administrativa y el uso de soluciones digitales en la Administración de Justicia. No obstante, sigue suscitando inquietud la interoperabilidad entre los sistemas de gestión utilizados en las distintas Comunidades

²¹ GRECO (2019), Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe intermedio de cumplimiento, apartado 54.

²² Artículo 8 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre. Cuando recibe una comunicación del Gobierno, el Fiscal General, oída la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, resuelve sobre la viabilidad o procedencia de las actuaciones interesadas y expone su resolución al Gobierno de forma razonada.

²³ Artículo 8, apartado 2, de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre.

²⁴ GRECO (2019), Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe intermedio de cumplimiento, Recomendación ix.

²⁵ El GRECO acogió con satisfacción esta práctica (GRECO, Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe intermedio de cumplimiento, apartado 57).

²⁶ Véase, por ejemplo, Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

²⁷ Artículo 5 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre.

²⁸ Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

²⁹ Asociación de Fiscales (2020), *Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation (Informe Anual sobre el Estado de Derecho)*.

Autónomas. El Plan Justicia 2030 prevé reforzar la eficiencia de los servicios TIC en el ámbito de la justicia³⁰. Con este Plan se pretende establecer un nuevo modelo de comunicación con los ciudadanos que permita prestar servicios de manera automática y proactiva. Asimismo, el proyecto incluye el desarrollo de soluciones alternativas de resolución de conflictos. Aunque la transformación digital de la justicia en España es susceptible de mejora, el país muestra un elevado nivel de disponibilidad de TIC en la tramitación de expedientes³¹. España figura además entre los Estados miembros que más mecanismos han implantado para la lectura digital de resoluciones judiciales³². El país ha recibido apoyo de la Comisión Europea para mejorar la accesibilidad y calidad de la justicia mediante la promoción de la justicia digital sobre la base de un enfoque estratégico y centrado en el conocimiento, así como a través de una transformación profunda de la gestión y la unificación o plena interoperabilidad de los respectivos sistemas de TIC desplegados por el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas. Asimismo, ha recibido el apoyo de la Unión Europea y del Consejo de Europa para mejorar la recopilación de estadísticas judiciales y reforzar la capacidad de las oficinas de asistencia a las víctimas (apoyo informático e institucional)³³. En la actual y segunda fase del proyecto, el Consejo de Europa respaldará algunos de los proyectos de Justicia 2030, como la viabilidad de establecer normas sobre el procedimiento judicial electrónico y un manual sobre la aplicación de proyectos digitales.

La pandemia de COVID-19 ha repercutido en el funcionamiento del sistema judicial. España declaró el estado de alarma el 14 de marzo³⁴. Durante los tres meses en los que estuvo en vigor el estado de alarma, por tanto, la actividad de los tribunales se restringió; únicamente se mantuvieron las actuaciones procesales en los procedimientos urgentes y quedaron suspendidos los plazos procesales. Las partes interesadas han expresado su preocupación ante los posibles efectos de esas medidas en la capacidad del sistema judicial para asumir los retrasos acumulados y el previsible aumento de la litigiosidad, sobre todo teniendo en cuenta los desafíos a los que se enfrenta ya de por sí el sistema en términos de eficiencia³⁵. Se están realizando esfuerzos para reducir en la medida de lo posible los efectos de la pandemia de COVID-19 en el sistema judicial. En concreto, se ha promulgado nueva legislación que prevé medidas procesales y organizativas especiales³⁶, así como normas específicas en materia de

³⁰ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

³¹ Gráfico 40 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

³² Gráfico 29 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

³³ Programa de cooperación de la Unión Europea y del Consejo de Europa *Promoting cyber justice in Spain through change management and improvement of data collection*, fase I (noviembre de 2018 - noviembre de 2019, presupuesto: 250 000 EUR) y fase II (junio de 2020 - febrero de 2022, presupuesto: 370 000 EUR).

³⁴ Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

³⁵ Información recibida en el contexto de la visita al país y del proceso de consulta para la preparación del informe; véase también el comunicado de la asociación profesional Juezas y Jueces para la Democracia, de 18 de mayo de 2020. La Comisión también ha abordado esta cuestión en el contexto del Semestre Europeo. Considerando 28 de la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un Dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España. https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/20/european-semester-2020-country-specific-recommendations-adopted/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=European+Semester+2020:+country-specific+recommendations+adopted.

³⁶ Por ejemplo, los días 11 a 31 de agosto se declararon hábiles para todas las actuaciones procesales.

procedimientos concursales³⁷. Entre las medidas previstas figura también la extensión del uso de tecnologías digitales en las actuaciones procesales.

Eficiencia

La duración de los procedimientos judiciales en España está aumentando. El tiempo de tramitación de los asuntos civiles, mercantiles y administrativos en primera instancia ha ido en aumento desde 2016³⁸. Es especialmente largo en los asuntos civiles y mercantiles ante el Tribunal Supremo, donde supera los 600 días³⁹. Además, está disminuyendo la tasa de resolución de asuntos. En los contenciosos civiles y mercantiles, la tasa de resolución cayó al 86,7 % en 2018⁴⁰. La tasa de resolución en los juzgados de lo contencioso-administrativo de primera instancia también ha ido descendiendo y se sitúa por debajo del 100 %. El número de asuntos que entran en el sistema judicial es mayor que el número de asuntos que se resuelven, por lo que se generan retrasos, y este fenómeno va en aumento⁴¹. España registró un buen nivel de eficiencia en algunas áreas específicas del Derecho de la UE. En concreto, la duración de los procedimientos de infracción de la marca de la UE se redujo a la mitad en 2018⁴². En el ámbito de la protección de los consumidores, la duración media de los recursos judiciales es breve y permanece estable⁴³.

España está adoptando medidas para aumentar la eficiencia de los tribunales. En concreto, están en curso los procedimientos para la adopción de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal con miras a agilizar la justicia penal. El Ministerio de Justicia también está trabajando en un proyecto de ley sobre medidas procesales y tecnológicas y de implantación de medios alternativos de solución de diferencias. Con estas medidas se pretende agilizar los procedimientos judiciales, mejorar su efectividad y aplicar iniciativas que permitan al sistema actual de la Administración de Justicia responder de manera razonable y útil a la demanda de tutela judicial de los ciudadanos⁴⁴.

II. MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Varias instancias comparten las competencias y responsabilidades en materia de desarrollo y aplicación de políticas de lucha contra la corrupción, así como de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de casos de corrupción. La Oficina de Conflictos de Intereses, establecida en 2015, tiene la responsabilidad de controlar las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales, mientras que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, establecido en 2014, supervisa el acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y buen gobierno.

España ocupa el 62.º lugar sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 2019, el 10.º de la Unión Europea y el 30.º a nivel mundial⁴⁵. En la encuesta especial del Eurobarómetro de 2020 sobre la corrupción, el 94 %

³⁷ Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril.

³⁸ Gráfico 5 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

³⁹ Gráfico 7 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

⁴⁰ Gráfico 11 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020; gráfico 11 de la ficha informativa de cifras (*Quantitative Data Factsheet*) del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

⁴¹ Gráfico 13 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

⁴² Gráfico 18 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

⁴³ Gráfico 19 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

⁴⁴ Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

⁴⁵ *Transparency International Corruption Perceptions Index* (2019).

de los consultados afirmó que la corrupción está muy extendida (media de la UE: 71 %) ⁴⁶, y el 58 % señaló verse afectado personalmente por la corrupción en su vida cotidiana (media de la UE: 26 %). El 34 % de los encuestados considera que el acierto de las actuaciones judiciales es suficiente para disuadir a las personas de prácticas corruptas (media de la UE: 36 %). Casi nueve de cada diez empresas españolas (88 %) consideran que la corrupción está bastante o muy extendida (media de la UE: 63 %) ⁴⁷. Más de la mitad de las empresas que respondieron a la encuesta (52 %) considera que la corrupción es un problema al hacer negocios (media de la UE: 37 %), mientras que el 21 % de las empresas cree que las personas y empresas descubiertas en casos de cohecho han sido debidamente sancionadas (media de la UE: 31 %).

España ha reforzado su marco jurídico para que recoja en un sentido amplio la penalización y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción, así como la responsabilidad penal de las entidades jurídicas en casos de cohecho y corrupción en transacciones comerciales internacionales. Con las modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se han introducido dos importantes reformas en los últimos cinco años. Se ha modificado la definición de tráfico de influencias con respecto a agentes públicos extranjeros, y se ha ampliado el alcance del delito de corrupción en los negocios a las personas que acepten la promesa de obtener un beneficio o ventaja ⁴⁸. Además, se hace extensiva al delito de malversación de caudales públicos la responsabilidad penal de las personas jurídicas ⁴⁹, a saber, de las personas jurídicas que gestionen recursos o que de cualquier otro modo estén encargadas del erario público. Se ha ampliado el plazo de prescripción de los delitos graves y se han reforzado las sanciones aplicables a los delitos de corrupción —entre otras cosas, se ha alargado el período de inhabilitación para cargo público—.

No se ha implantado una estrategia global específica de lucha contra la corrupción. No obstante, la Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave, adoptada en febrero de 2019, fija como prioridad la lucha contra la corrupción. La Estrategia define, entre otras cosas, la necesidad de reforzar el acceso a datos financieros y la cooperación y coordinación entre los distintos actores implicados en la lucha contra este tipo de delitos, así como de aplicar las medidas previstas en el Convenio Penal sobre la Corrupción. A esta cuestión también se ha referido el GRECO, que aboga por que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, especialmente la Policía y la Guardia Civil, mejoren su coordinación y juntos elaboren una estrategia contra la corrupción que refuerce los mecanismos internos de cumplimiento ⁵⁰.

Las actividades de investigación y enjuiciamiento de delitos de corrupción se dividen entre diversos órganos. La Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (Fiscalía Anticorrupción), integrada en el Ministerio Fiscal, tiene como principales competencias la investigación de todos los casos importantes de delitos económicos o de otro tipo, relacionados con la corrupción, cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones oficiales ⁵¹. Aparte de practicar diligencias de

⁴⁶ Eurobarómetro Especial 502 (2020).

⁴⁷ Eurobarómetro Flash 482 (2020).

⁴⁸ Artículo 286 *bis* de la Ley Orgánica 1/2019.

⁴⁹ Artículo 435 de la Ley Orgánica 1/2019.

⁵⁰ GRECO, Quinta ronda de evaluación, Informe de evaluación.

⁵¹ Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-10066>.

investigación, puede intervenir directamente en los procesos penales contra delitos específicos de corrupción, como la malversación de caudales públicos, los delitos de tráfico de influencias o de cohecho internacional que son de su competencia⁵². La labor investigadora cuenta con el respaldo de las capacidades analíticas de cuatro unidades de apoyo, compuestas por inspectores de Hacienda, auditores y miembros de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. El resto de casos los tramitan otros departamentos y unidades territoriales⁵³. En cuanto a los recursos, la Fiscalía Anticorrupción cuenta con 29 fiscales, incluido el Fiscal Jefe. La Memoria Anual de 2018⁵⁴ ponía de manifiesto la escasez de su plantilla, razón por la cual el Gobierno reforzó su capacidad con otros nueve puestos en abril de 2019⁵⁵. En cuanto a la asignación de personal, el GRECO mostró su preocupación por la autonomía de la Fiscalía General del Estado, incluida la Fiscalía Anticorrupción, dado que es competencia del Ministerio de Justicia decidir sobre la asignación de personal⁵⁶. De acuerdo con los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial, 91 (el 71 %) de los procesos judiciales concluidos en 2019 por delitos de corrupción culminaron en sentencias condenatorias y 26 (el 29 %) en sentencias absolutorias.

No hay coherencia entre las normas sobre publicación del patrimonio, conflictos de intereses e incompatibilidades aplicables en los diferentes niveles del Gobierno y categorías de funcionarios de la Administración. En lo que respecta a la prevención de la corrupción, a nivel autonómico y local no existen estrategias preventivas específicas. El régimen de declaración patrimonial está implantado, y la Ley 3/2015, de 30 de marzo, establece los requisitos relativos a la declaración de bienes y derechos, los conflictos de intereses y las incompatibilidades de los altos funcionarios y miembros del Gobierno. La Oficina de Conflictos de Intereses (OCI) fue establecida en 2006 y reforzada en 2015. Tiene la responsabilidad de controlar las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales, las incompatibilidades y los conflictos de intereses de los altos cargos de la Administración General del Estado y gestionar el régimen de incompatibilidades de los altos cargos del Estado. La Oficina está adscrita al Ministerio de Política Territorial y Función Pública y, según la legislación, actúa con plena autonomía funcional⁵⁷. Las competencias de la Oficina de Conflictos de Intereses se han ido ampliando a lo largo de los años. No existe un mecanismo permanente de cooperación periódica con estructuras similares a nivel autonómico. Ahora bien, la Oficina presta asistencia a las oficinas regionales que se lo soliciten⁵⁸.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno supervisa el acceso a la información, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y el buen gobierno. El Consejo tiene dificultades en materia de recursos humanos y financieros, tal como señaló el GRECO⁵⁹. Algunos actos legislativos regionales exigen a los altos cargos que publiquen sus órdenes del día.

⁵² Artículo 19, apartado 4, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

⁵³ OCDE, *Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*.

⁵⁴ Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2018), Memoria Anual 2018, p. 468.

⁵⁵ Real Decreto 255/2019, de 12 de abril.

⁵⁶ GRECO (2019), Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe intermedio de cumplimiento.

⁵⁷ De acuerdo con la Ley 3/2015.

⁵⁸ Comisión Europea, Informe sobre España 2018, SWD(2018) 207 final.

⁵⁹ GRECO, Quinta ronda de evaluación, Informe de evaluación.

Se han adoptado disposiciones sobre ética y conflictos de intereses aplicables a los miembros del Gobierno y altos cargos. Aparte de estas disposiciones⁶⁰, sin embargo, no existe un Código autónomo que sea aplicable a todos los cargos electos. En este sentido, el GRECO apuntó a la necesidad de implantar un Código de Conducta único que sea accesible al público y prevea medidas prácticas para su aplicación⁶¹. El 28 de febrero de 2019, el Congreso aprobó su primer Código de Conducta⁶². El Código de Conducta establece los principios que rigen el comportamiento de los diputados y obliga a estos a adoptar todas las medidas necesarias para evitar incurrir en conflicto de intereses. Una Oficina de Conflicto de Intereses tiene la responsabilidad de verificar el contenido de las declaraciones incluidas en el Registro de Intereses. Entre los cambios incorporados a este Código de Conducta figura la obligación de todos los diputados de hacer pública su agenda institucional en el Portal de Transparencia del Congreso, incluyendo en todo caso las reuniones mantenidas con los representantes de cualquier entidad que tenga la condición de grupo de interés. El Código también contiene un procedimiento para la imposición de sanciones a los diputados en caso de infracción.

Conviene prestar atención a la protección de los alertadores y a la regulación de los grupos de interés. Si bien la protección de testigos y peritos ofrece garantías a las personas que se encuentran en situación de riesgo físico⁶³, España, pese a cierta regulación sectorial, carece de un marco adecuado de protección de los alertadores. En 2019 se planteó una nueva propuesta legislativa para abordar algunas de las deficiencias del sistema, a saber, la proposición de ley de protección integral de los alertadores, que aún no ha sido promulgada. En junio de 2020, el Gobierno comenzó a trabajar en un nuevo proyecto legislativo de protección de los alertadores. España tampoco tiene una normativa específica en materia de grupos de interés, aunque algunas Comunidades Autónomas y algunos municipios han adoptado normativa específica sobre las prácticas de estos grupos⁶⁴. GRECO también se ha referido a esta cuestión⁶⁵.

III. PLURALISMO DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La Constitución consagra los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de los medios de comunicación. Además, España ha adoptado una legislación progresista y ha elaborado un marco jurídico integral que garantiza el pluralismo de los medios de comunicación. Un organismo regulador independiente múltiple asume la función de regulador audiovisual. España dispone de un Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual, al que los ciudadanos pueden acceder gratuitamente y que recoge información sobre los titulares de participaciones significativas en el capital social de los prestadores del servicio de comunicación audiovisual⁶⁶.

Las competencias reguladoras de los servicios de comunicación audiovisual recaen en la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). La CNMC es un

⁶⁰ Ley 3/2015 y Ley 19/2013.

⁶¹ GRECO, Quinta ronda de evaluación, Informe de evaluación, p. 16.

⁶² Nota de prensa del Congreso de los Diputados de 2 de abril de 2019.

⁶³ Ley 19/1994.

⁶⁴ También algunas entidades y empresas públicas de ámbito nacional han adoptado códigos de conducta que abordan determinados aspectos relacionados con los grupos de interés.

⁶⁵ GRECO (2019), Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe intermedio de cumplimiento.

⁶⁶ España ocupa el puesto 29 en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de 2020, el mismo que en 2019. Véase Reporteros sin Fronteras (2020), Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa: España.

«regulador múltiple» creado por ley en 2013⁶⁷ con el fin de unificar varios organismos reguladores existentes en una sola entidad, responsable de supervisar varios sectores (competencia, energía, telecomunicaciones, servicios postales, medios de comunicación audiovisual, ferrocarriles y aeropuertos). La lógica de esta unificación era reforzar la independencia de los respectivos organismos y garantizar la seguridad jurídica y la confianza institucional, adoptando una visión integradora desde el punto de vista de la regulación y de la defensa de la competencia para promover la modernización de la economía en beneficio de los consumidores. La CNMC tiene cuatro Direcciones de instrucción (Energía, Telecomunicaciones y Sector Audiovisual, Transportes y Sector Postal), que dependen del Presidente. La Dirección de instrucción correspondiente se encarga de tramitar los casos prácticos que se plantean en el ámbito de los medios de comunicación audiovisual. La CNMC tiene dos órganos de gobierno: el Consejo y el Presidente, que lo es también de su Consejo. El Consejo es el órgano colegiado de decisión de la CNMC. Está integrado por diez miembros nombrados por el Gobierno, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de actuación de la institución. Su nombramiento debe contar con la aprobación del Congreso de los Diputados, que examina su idoneidad y los posibles conflictos de interés. Su mandato es de seis años, no es renovable y está sometido a un estricto régimen de incompatibilidades. Las razones de cese en su cargo están enumeradas en el artículo 23 de la Ley de 2013⁶⁸. De conformidad con esta Ley, el organismo regulador actúa con autonomía y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de las empresas e intereses comerciales⁶⁹. La CNMC goza de una sólida reputación y es valorada por la plena eficacia e independencia de su labor. Así, el informe del instrumento de seguimiento del pluralismo en los medios de comunicación (*Media Pluralism Monitor*, MPM 2020) sobre España⁷⁰ califica de bajo el riesgo para la independencia y eficacia de la autoridad reguladora de los medios de comunicación.

La transparencia en la titularidad de los medios de comunicación está consagrada en la Ley General de Comunicación Audiovisual⁷¹. Esta Ley crea un Registro Estatal de Prestadores de Servicios de Comunicación Audiovisual⁷², de acceso público gratuito⁷³. En cuanto al capital social, el artículo 33, apartado 2, de la Ley establece que los titulares de *participaciones significativas*⁷⁴ en los prestadores del servicio de comunicación audiovisual

⁶⁷ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: <https://www.cnmc.es/file/64267/download>.

⁶⁸ Artículo 23 de la Ley 3/2013; en particular, la letra «f) [m]ediante separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de los deberes de su cargo o el incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades, conflictos de interés y del deber de reserva. La separación será acordada por el Gobierno, con independencia del régimen sancionador que en su caso pudiera corresponder, previa instrucción de expediente por el titular del Ministerio de Economía y Competitividad».

⁶⁹ Ley 3/2013, preámbulo y artículo 2.

⁷⁰ 2020 *Media Pluralism Monitor*.

⁷¹ Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual. El preámbulo expone como uno de sus principales objetivos «proteger al ciudadano de posiciones dominantes de opinión o de restricción de acceso a contenidos universales de gran interés o valor [...] garantizando también, el pluralismo y la protección de los derechos ciudadanos; al mismo tiempo que se fijan unas reglas de transparencia y competencia claras en un contexto de convivencia del sector público con el privado y de liberalización de la actividad audiovisual».

⁷² Regulado por el Real Decreto 847/2015.

⁷³ Puede accederse al Registro en la dirección <https://sedeaplicacioneshttps://sedeaplicaciones.minetur.gob.es/RuecaListadosPublicos/>.

⁷⁴ Se entiende por participación significativa la que represente, directa o indirectamente: a) el 5 % del capital social, b) el 30 % de los derechos de voto o porcentaje inferior, si sirviera para designar en los 24 meses siguientes a la adquisición un número de consejeros que representen más de la mitad de los miembros del órgano de administración de la sociedad.

deben además inscribirse en el Registro, con indicación del porcentaje de capital que ostenten. También el Registro Mercantil contiene información al respecto, aunque no exhaustiva. El MMP 2020 considera que incluso para los expertos es difícil tener una idea clara y precisa de la titularidad de cada empresa y califica de medio el riesgo para el pluralismo de los medios de comunicación en lo que respecta a este indicador⁷⁵.

La contratación de publicidad y comunicación institucional está regulada por disposiciones legislativas⁷⁶. El Secretario de Estado de Comunicación verifica si los planes de medios se atienen a criterios objetivos en la distribución y el peso de los distintos medios de comunicación. La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) centraliza los contratos de planes de medios y las campañas que proponen los distintos órganos administrativos y agencias de la Administración General del Estado. Ocasionalmente, en función de las características específicas del público destinatario o de los objetivos de la campaña, pueden fijarse criterios diferentes, siempre y cuando no generen desigualdades, en consonancia con la doctrina establecida por las sentencias del Tribunal Constitucional 104/2014 y 130/2014.

La libertad de los medios de comunicación está protegida por ley. La Constitución establece los principios básicos del marco de protección de los periodistas al consagrar la libertad de prensa, la libertad de expresión y el derecho a acceder a documentos que obren en poder de las autoridades públicas. Además, España ha adoptado una legislación progresista y ha elaborado un marco jurídico integral que garantiza el pluralismo de los medios de comunicación. Las injurias o calumnias graves a determinados miembros de la Familia Real en el ejercicio de sus funciones pueden castigarse con penas de prisión⁷⁷. Además, en los últimos años se han registrado casos de hostilidad hacia periodistas, incluso situaciones de amenazas o violencia contra periodistas⁷⁸.

La sociedad civil ha expresado su preocupación por la protección de la libertad de información. Las ONG han puesto en cuestión ciertos aspectos de la reforma del Código Penal de 2015⁷⁹, la Ley Orgánica 2/2015 y la Ley Orgánica de protección de la seguridad ciudadana⁸⁰ debido a las restricciones a la libertad de información⁸¹. Además, Reporteros sin Fronteras señala que las autoridades judiciales y la policía muestran una creciente tendencia a no respetar la protección de las fuentes periodísticas, así como a obstaculizar el periodismo de investigación⁸². En las alertas sobre España de la plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas se alude a obstáculos al acceso efectivo a la información, como la denegación deliberada de la acreditación por parte de un partido político, y a situaciones que han afectado a la seguridad de los periodistas, como agresiones físicas⁸³. En 2019 emitió seis alertas, y en 2020, tres⁸⁴.

⁷⁵ 2020 *Media Pluralism Monitor*.

⁷⁶ Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, y Real Decreto 947/2006.

⁷⁷ *Centre for Media Pluralism and Media Freedom* (Centro por el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación) (2019), *Decriminalisation of Defamation* (Despenalización de la difamación), ficha informativa.

⁷⁸ Reporteros sin Fronteras (2019), RSF exige que cesen las agresiones a periodistas en Cataluña y pide responsabilidad a políticos y medios para rebajar la tensión.

⁷⁹ Ley Orgánica 1/2015.

⁸⁰ Ley Orgánica 4/2015. Estas tres leyes se conocen comúnmente como «Ley mordaza».

⁸¹ PDLI y otros, 2019, citadas en 2020 *Media Pluralism Monitor*.

⁸² Reporteros sin Fronteras (2020), Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa: España.

⁸³ Véase también la Recomendación CM/Rec(2016)4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

⁸⁴ Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas. Las alertas en la Plataforma son lanzadas por ONG y otros afectados. En agosto de 2020, había

IV. OTRAS CUESTIONES INSTITUCIONALES EN RELACIÓN CON LOS CONTROLES Y EQUILIBRIOS

España es una monarquía parlamentaria con un Parlamento bicameral, las Cortes Generales⁸⁵. Se trata de un Estado unitario descentralizado en el que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas y competencias compartidas⁸⁶. El Tribunal Constitucional es competente para examinar la constitucionalidad de las leyes. Las dos Cámaras de las Cortes Generales, el Congreso y el Senado, tienen competencias legislativas, que pueden delegar en el Gobierno con sujeción a determinados límites⁸⁷. La iniciativa legislativa recae en el Gobierno, el Congreso y el Senado, las Asambleas de las Comunidades Autónomas y los grupos formados como mínimo por 500 000 ciudadanos.

España tiene un régimen mixto para el control de constitucionalidad de las leyes. El Tribunal Constitucional tiene la competencia exclusiva en cuanto al control de constitucionalidad de la legislación. En general, la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte del Tribunal conlleva la nulidad de la ley *erga omnes* y produce efectos retroactivos. Los tribunales ordinarios también pueden ejercer el control de la constitucionalidad de normas con rango inferior a la ley, como los reglamentos gubernamentales. En este último caso, el efecto del control se limita a la declaración de inaplicabilidad de la norma en el caso concreto, pero existe también un procedimiento judicial específico que permite declarar la nulidad de la norma en determinadas circunstancias. Pueden solicitar al Tribunal Constitucional que ejercite el control de constitucionalidad el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, cincuenta diputados, cincuenta senadores, el Ministerio Fiscal, las Comunidades Autónomas y los órganos judiciales. Los particulares pueden presentar recursos ante el Tribunal Constitucional, pero no pueden recurrir leyes⁸⁸. En mayo de 2020, más de cincuenta diputados hicieron uso de la posibilidad de presentar un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra varias disposiciones legales adoptadas en el contexto del estado de alarma declarado para la gestión de la crisis provocada por la pandemia de COVID-19⁸⁹.

Las partes interesadas participan en el proceso legislativo, y existen garantías de transparencia. En concreto, la ley prevé la obligación de llevar a cabo consultas públicas de una duración mínima de quince días⁹⁰. Además, los proyectos legislativos han de ir acompañados de un informe de evaluación de impacto normativo, que debe incluir un resumen de las aportaciones recibidas en el contexto de la consulta pública. La ley también determina los casos concretos en que debe consultarse al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Fiscal durante el proceso legislativo. El Congreso y el Senado publican en sus

«activas» 16 alertas, en 7 de las cuales la fuente de amenaza era «no estatal» o «desconocida». Las autoridades ya han respondido a seis de ellas.

⁸⁵ Compuestas por el Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y el Senado (Cámara Alta). Ambas son elegidas por sufragio directo.

⁸⁶ Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía política y financiera y su organización institucional se basa en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Las Comunidades Autónomas están facultadas para aprobar leyes en una amplia gama de materias sobre las que tienen competencia exclusiva, pero también legislación de desarrollo en determinadas materias que son competencia del Estado, así como para ejecutar legislación estatal.

⁸⁷ Artículo 82 de la Constitución Española.

⁸⁸ Las personas físicas pueden recurrir ante el Tribunal Constitucional en caso de supuesta vulneración de derechos fundamentales, una vez agotadas todas las demás vías de recurso.

⁸⁹ Recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020. El asunto está pendiente.

⁹⁰ Este período puede reducirse a siete días si así lo justifica la presencia de circunstancias particulares o en procedimientos legislativos urgentes.

respectivos portales toda la información relativa a las iniciativas y propuestas legislativas. Todas las Comunidades Autónomas españolas cuentan con su propio marco de transparencia⁹¹.

En el contexto de la pandemia del COVID-19 se ejercieron poderes de emergencia. El Gobierno declaró el estado de alarma⁹² y, a continuación, lo comunicó al Congreso de los Diputados⁹³. El Congreso de los Diputados autorizó seis prórrogas del estado de alarma⁹⁴. La Constitución también faculta al Gobierno para legislar a través de decretos-leyes en casos de extraordinaria y urgente necesidad y dentro de un ámbito de aplicación material definido⁹⁵. El Gobierno debe someter los decretos-leyes al Congreso, que tiene la prerrogativa de derogarlos. El Tribunal Constitucional puede también controlar si el Gobierno ha rebasado su margen de apreciación en la definición de la necesidad urgente invocada y valorar la conexión entre las circunstancias habilitantes y las medidas adoptadas.

La protección de los derechos fundamentales está garantizada por autoridades independientes. El Defensor del Pueblo es la Institución Nacional de Derechos Humanos en España. En 2018, el Defensor del Pueblo fue reacreditado por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como Institución Nacional de Derechos Humanos de clase «A» por su conformidad con los Principios de París de las Naciones Unidas⁹⁶. El Defensor del Pueblo es elegido por el Congreso de los Diputados y el Senado y vela por el respeto de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos en sus relaciones con la Administración⁹⁷. Se trata de una institución independiente; no recibe instrucciones de ninguna autoridad y desempeña sus funciones con autonomía. Cada año somete a las Cortes Generales un informe sobre su actividad⁹⁸ y también puede presentar informes monográficos sobre asuntos que considere especialmente graves o urgentes. Además, es competente para interponer recursos de inconstitucionalidad y para iniciar el proceso de *habeas corpus*⁹⁹. A efectos de transparencia, todas las investigaciones y quejas se publican en el sitio web del Defensor del Pueblo en tiempo real.

España ha elaborado los denominados «Planes de Gobierno Abierto». El Gobierno viene aplicando desde 2013 normas de gobierno abierto¹⁰⁰ con el objetivo de reforzar los vínculos entre los ciudadanos y las autoridades y de emprender un diálogo permanente para que los

⁹¹ Para acceder a los portales de transparencia y al marco legislativo autonómicos, véase https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/Administraciones-publicas.html#casm.

⁹² Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. El estado de alarma es el menos severo de los tres posibles estados de emergencia previstos en la Constitución Española. No supone una suspensión general de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución, aunque pueden restringirse algunas libertades específicas.

⁹³ Art. 116, apartado 2, de la Constitución Española y artículos 6 y 8 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

⁹⁴ La competencia para declarar el estado de alarma reside exclusivamente en el Gobierno, pero su prórroga debe ser autorizada expresamente por el Congreso de los Diputados, que puede presentar propuestas para establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga. Véanse también el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; el Real Decreto 514/2020, de 8 de mayo; el Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, y el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio. El estado de alarma cesó el 21 de junio de 2020.

⁹⁵ Artículo 86 de la Constitución Española.

⁹⁶ ENNHRI (2020), *State of the Rule of Law in Europe, Reports from National Human Rights Institutions*.

⁹⁷ Artículo 54 de la Constitución Española.

⁹⁸ Artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1981.

⁹⁹ A saber, la posibilidad de impugnar una detención.

¹⁰⁰ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

ciudadanos participen más en la elaboración de las políticas públicas. En este contexto, España ha elaborado los denominados «Planes de Gobierno Abierto»¹⁰¹. El objetivo de esos Planes es simplificar los procedimientos y mejorar la transparencia de la información y el acceso de los ciudadanos a una información de mejor calidad en una amplia gama de ámbitos de actuación, incluida la justicia. Una iniciativa concreta emprendida en este contexto fue la creación del «Foro de Gobierno Abierto». Este Foro, compuesto por representantes de las Administraciones Públicas y la sociedad civil, tiene por finalidad propiciar el diálogo con la sociedad y facilitar el acceso de los ciudadanos a la información. Todos los acuerdos, actas y otros documentos de las reuniones del Foro se publican en el Portal de la Transparencia¹⁰². El IV Plan de Gobierno Abierto, cuya aprobación está prevista para el tercer trimestre de 2020, tiene el objetivo de sensibilizar a la sociedad sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030¹⁰³. Esta iniciativa adquiere además relevancia por el hecho de que hay voces que consideran que el espacio para la sociedad civil en España se está estrechando¹⁰⁴.

¹⁰¹ España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto desde 2011. Hasta la fecha, España ha elaborado tres «Planes de Gobierno Abierto». <https://www.opengovpartnership.org/members/spain/>.

¹⁰² Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

¹⁰³ Véase la nota anterior.

¹⁰⁴ Clasificación de CIVICUS; el espacio cívico se clasifica en una de las cinco categorías siguientes: abierto, estrecho, obstruido, reprimido o cerrado. Véase también la sección III.

Anexo I: Lista de fuentes por orden alfabético.*

* *La lista de aportaciones recibidas en el contexto de la consulta sobre el informe del Estado de Derecho en 2020 puede consultarse en (sitio web COM).*

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2020), Presentación a la Comisión Europea en el contexto de la preparación del primer Informe anual sobre el Estado de Derecho.

Asociación de Fiscales (2020), Contestación de la Asociación de Fiscales a la consulta realizada por la Comisión Europea para el *Annual Rule of Law Report - stakeholder consultation* (Informe Anual sobre el Estado de Derecho). <http://asociaciondefiscales.es/images/Pdf/200521%20-%20Cuestionario%20Unión%20Europea.pdf>.

Asociación de Fiscales (13 de enero de 2020), comunicado <http://asociaciondefiscales.es/index.php/general/actividades-a-f/comunicados?start=14>.

Centre for Media Pluralism and Media Freedom (2020), 2020 Media pluralism monitor. <https://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2020>.

CEPEJ (2018), *European judicial systems: efficiency and quality of justice*.

CIVICUS (2020), *Spain country profile*. <https://monitor.civicus.org/country/spain/>.

Comisión Europea (2013-2020), Cuadro de indicadores de la justicia en la UE.

Comisión Europea (2020), Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020, *Quantitative Data Factsheet*

Comisión Europea (2020), Informe sobre España, SWD(2020) 508 final.

Congreso de los Diputados (2 de abril de 2019), nota de prensa http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?piref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa?idNotaSalaPrensa=32975&mostrarvolver=N.

Consejo de Europa, Comité de Ministros (2000), Recomendación (2000)19 a los Estados miembros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal.

Consejo de Europa: Comité de Ministros (2010), Recomendación CM/Rec (2010)12 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidad.

Consejo de Europa: Comité de Ministros (2016), Recomendación CM/Rec(2016)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación.

Consejo de Europa, (1999), Convenio Penal sobre la Corrupción.

Consejo de Europa, *Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists – Spain*. <https://www.coe.int/en/web/media-freedom/spain>.

Consejo General de la Abogacía Española (2020), aportación a la consulta en línea a las partes interesadas acerca del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

Consejo General del Poder Judicial (23 de diciembre de 2019), nota de prensa <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-de-nuevo-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces>.

Consejo General del Poder Judicial (16 de enero de 2020), nota de prensa <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Oficina-de-Comunicacion/Archivo-de-notas-de-prensa/El-CGPJ-decide-paralizar-temporalmente-el-nombramiento-de-cargos-judiciales-en-la-confianza-de-una-pronta-renovacion-de-la-institucion>.

Consejo General del Poder Judicial (15 de julio de 2020), nota de prensa. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En>

[Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-recuerda-por-cuarta-vez-al-Congreso-y-al-Senado-la-necesidad-de-renovar-el-organo-de-gobierno-de-los-jueces-](#)

Dirección General de Comunicación (2016-2020) (2016-2020), Eurobarómetro: *perceived independence of the national justice system in the EU among the general public*.

Dirección General de Comunicación (2020), Eurobarómetro especial n.º 502: La corrupción.

Dirección General de Comunicación (2020) Eurobarómetro flash 482: *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.

El País (20 de febrero de 2020), *Los jueces exigen al ministro la renovación cuanto antes del Poder Judicial*. https://elpais.com/politica/2020/02/19/actualidad/1582142956_826283.html.

Europapress (13 de noviembre de 2019) Vox mantendrá el veto a medios en sus sedes y, si le obligan a rectificar, suspenderá las ruedas de prensa. <https://www.europapress.es/nacional/noticia-vox-mantendra-veto-medios-sedes-si-le-obligan-rectificar-suspendera-ruedas-prensa-20191113140316.html>.

Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2018), Memoria Anual 2018 https://www.fiscal.es/documents/20142/183863/memoria2018_fiscalia_anticorrupcion.pdf/f6fb3789-9dde-d9cf-eb39-c7223e13794f.

Gobierno de España (2020): aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

GRECO (2013), Cuarta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales, Informe de evaluación, España.

GRECO (2019), Cuarta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción respecto de miembros de Parlamentos nacionales, jueces y fiscales, Segundo informe intermedio de cumplimiento, España.

GRECO (2019), Quinta ronda de evaluación, Prevención de la corrupción y promoción de la integridad en Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Informe de evaluación, España.

Grupo de Acción Financiera Internacional (2014), *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Mutual Evaluation Report on Spain, 2014*. <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014.pdf>.

Juezas y Jueces para la Democracia (18 de mayo de 2020), comunicado. <http://www.juecesdemocracia.es/2020/05/18/comunicado-jjpd-reclama-la-inmediata-reanudacion-la-actividad-judicial/>.

OCDE (2008), *Specialised Anti-Corruption Institutions – Review of Models, Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*.

Red Europea de Consejos de Justicia (2020): Aportación de la Red Europea de Consejos de Justicia a la consulta a las partes interesadas acerca del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (2020), *The rule of law in the European Union – Reports from National Human Rights Institutions*.

Reporteros sin Fronteras (2019), RSF exige que cesen las agresiones a periodistas en Cataluña y pide responsabilidad a políticos y medios para rebajar la tensión. <https://rsf.org/es/informes/espana-rsf-exige-que-cesen-las-agresiones-periodistas-en-cataluna-y-pide-responsabilidad-politicos-y>.

Reporteros sin Fronteras (2020), Clasificación RSF 2020: Ser periodista en Europa, una labor cada vez más arriesgada <https://rsf.org/es/clasificacion-rsf-2020-ser-periodista-en-europa-una-labor-cada-vez-mas-arriesgada>.

Transparency International Corruption Perceptions Index (2019). <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/esp>.

Tribunal Constitucional de España (8 de mayo de 2020), providencia de admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad n.º 2054-2020, promovido en relación con los artículos 7, 9, 10 y 11

del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis ocasionada por el COVID-19; el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo; el Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo; el Real Decreto 487/2020, de 10 de abril; el Real Decreto 492/2020, de 24 de abril; y la Orden SND/298/2020, de 29 de marzo, por la que se establecen medidas excepcionales en relación con los velatorios y ceremonias fúnebres para limitar la propagación y el contagio por el COVID-19. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-4875>.

Tribunal Supremo de España, Sala de lo Civil (5 de junio de 2019), auto. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605\(53\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:82019ES0605(53)&from=EN).

Unión Progresista de Fiscales (2020), aportación a la consulta en línea a las partes interesadas acerca del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

Visita virtual a España en el contexto del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

Anexo II: Visita a España

En junio de 2020, los servicios de la Comisión celebraron visitas virtuales con:

- la Asociación de Abogados del Estado
- la Asociación de Fiscales
- la Asociación Judicial Francisco de Vitoria
- la Asociación de Periodistas Europeos
- la Asociación de la Prensa de Madrid
- la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales
- la Asociación Profesional de la Magistratura
- la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- el Colegio de Registradores
- el Consejo Fiscal
- el Consejo General de la Abogacía Española
- el Consejo General del Notariado
- el Consejo General del Poder Judicial
- el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
- expertos académicos
- la FEPA
- la Fiscalía General del Estado
- el Foro Judicial Independiente
- Jueces para la Democracia
- el Ministerio de Asuntos Exteriores
- el Ministerio de Justicia
- la Plataforma en Defensa de la Libertad de Información
- la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado
- Transparencia Internacional España
- el Tribunal de Cuentas
- el Tribunal Supremo
- la Unión Progresista de Fiscales.

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

- Amnistía Internacional
- la Comisión Internacional de Juristas
- Civil Liberties Union for Europe
- Civil Society Europe
- Conference of European Churches
- EuroCommerce
- European Center for Not-for-Profit Law
- European Centre for Press and Media Freedom
- European Civic Forum
- la Federación Internacional por los Derechos Humanos
- Free Press Unlimited
- Front Line Defenders
- ILGA-Europe
- International Press Institute
- Lifelong Learning Platform
- Open Society Justice Initiative / Open Society European Policy Institute
- Reporteros sin Fronteras

- Transparency International EU.