

Luxemburgo, 13.7.2022  
SWD(2022) 509 final

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

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2022  
Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España**

*que acompaña al documento*

**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico  
y Social y al Comité de las Regiones**

**Informe sobre la situación del Estado de Derecho en 2022  
Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**

{COM(2022) 500 final} - {SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} -  
{SWD(2022) 503 final} - {SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} -  
{SWD(2022) 506 final} - {SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## **RESUMEN**

El sistema judicial español ha seguido experimentando importantes cambios. El hecho de que la renovación del Consejo General del Poder Judicial esté pendiente desde diciembre de 2018 continúa siendo motivo de preocupación. Ante esa situación, se han reiterado los llamamientos para que se modifique el sistema de nombramiento de sus vocales en consonancia con las normas europeas, de forma que al menos la mitad de los jueces y magistrados que lo componen sean elegidos por sus homólogos. Se han aprobado enmiendas legislativas que aumentan la transparencia en las relaciones entre el Gobierno y el fiscal general del Estado, pero persiste cierta inquietud ante la coincidencia temporal en el mandato de ambos. La Comisión de Ética Judicial emitió un dictamen sobre las obligaciones deontológicas de los jueces y magistrados que retoman sus funciones judiciales después de haber ocupado un cargo político. Se está avanzando en cuanto a la calidad del sistema judicial gracias, por ejemplo, a medidas que facilitan el acceso de las personas con discapacidad a la justicia. Sigue avanzando la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y de la Ley reguladora del derecho de defensa. La digitalización de la justicia ha progresado a muy buen ritmo y se están subsanando las deficiencias existentes. Prosiguen los esfuerzos para hacer frente a las dificultades relacionadas con los recursos del poder judicial. La duración de los procesos judiciales sigue suponiendo un problema, pero se están elaborando proyectos legislativos destinados a aumentar la eficiencia del sistema judicial.

España sigue aplicando una serie de medidas para enfrentarse a la corrupción y prevenirla. Se está estudiando la adopción de un plan nacional de lucha contra la corrupción, que se espera contribuya a desarrollar una política integral de prevención y disminución de la corrupción. Pese a que se han ampliado los recursos de la Fiscalía, la investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción de alto nivel no han dejado de ser motivo de preocupación, pues los procesos siguen siendo largos y complejos. Por lo que se refiere a la prevención de la corrupción, España sigue desarrollando un sólido marco de integridad para la Administración Pública con el que se aspira, en particular, a prevenir los conflictos de intereses y fijar normas de incompatibilidad. El Gobierno está ultimando el proyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de interés y el proyecto de Ley sobre Prevención de Conflictos de Intereses del personal al servicio del sector público. Se espera, además, que el Gobierno apruebe el proyecto de Ley sobre la protección de los alertadores. La Oficina de Conflictos de Intereses ha reforzado su papel, proporcionando directrices e impartiendo actividades de formación sobre ética a los funcionarios públicos.

El marco legislativo general de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación sigue siendo sólido y estable. Se ha promulgado una ley dirigida a transponer la modificación de 2018 de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, que incluye nuevas disposiciones legislativas sobre la transparencia de la propiedad de los medios audiovisuales. Sin embargo, persisten ciertos escollos en cuanto a la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación escritos y a la autonomía operativa y los recursos del organismo regulador del sector audiovisual. Se está trabajando para reforzar el acceso a la información. El Gobierno ha seguido aplicando un acuerdo con el que se persigue facilitar el trabajo de los profesionales de la información, pese a lo cual los periodistas han seguido enfrentándose a ciertos problemas.

Las Cortes nombraron a los miembros de algunos órganos constitucionales con peso en el sistema de contrapoderes institucionales, incluido el Defensor del Pueblo, lo que puso fin a

los importantes retrasos acumulados. El Tribunal Constitucional dictó dos sentencias en las que anulaba las medidas de emergencia adoptadas para luchar contra la pandemia de COVID-19. Están en curso varias iniciativas destinadas a aumentar la participación pública en la elaboración de políticas y a reforzar la cooperación entre la Administración Pública y la sociedad civil. Se está tramitando en las Cortes la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana, que sigue suscitando preocupación, particularmente entre la sociedad civil. Se han emprendido actividades destinadas a promover una cultura de primacía de la ley, como la organización de un programa de formación sobre el sistema de justicia español destinado a periodistas.

## **RECOMENDACIONES**

Además de recordar los compromisos realizados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en cuanto a ciertos aspectos del sistema judicial, se recomienda 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 europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal;
- proceda a la renovación del Consejo General del Poder Judicial con carácter prioritario y que emprenda, inmediatamente después de la renovación, una reforma del proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la materia;
- continúe las labores necesarias para presentar una iniciativa legislativa sobre los grupos de presión, con especial atención a la creación de un registro público obligatorio de dichos grupos;
- 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;
- garantice que la autoridad reguladora de los medios de comunicación audiovisuales disponga de recursos suficientes, para así reforzar su eficacia, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los reguladores de los medios de comunicación, especialmente en lo que se refiere a que cuenten con recursos adecuados a sus funciones;
- mejore el acceso a la información, especialmente mediante la reforma de la Ley sobre secretos oficiales.

## I. SISTEMA JUDICIAL

El sistema judicial español está compuesto por órganos jurisdiccionales de competencia genérica<sup>1</sup> y especializados<sup>2</sup> y se estructura en consonancia con la organización territorial del Estado. El Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes del Derecho. El Consejo General del Poder Judicial, establecido por la Constitución Española, es el órgano de autogobierno del poder judicial y garantiza la independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces y magistrados<sup>3</sup>. No forma parte, en sí mismo, del sistema judicial. Ejerce una función disciplinaria y es competente para nombrar, trasladar y ascender a los jueces y magistrados, así como responsable de su formación y designación. El Ministerio Fiscal está integrado en el poder judicial pero dispone de autonomía funcional; su misión es promover la justicia en defensa de la ley, los derechos de los ciudadanos y el interés general. El fiscal general del Estado es nombrado por el jefe del Estado, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial<sup>4</sup>. España participa en la Fiscalía Europea. La abogada general del Estado es una alta funcionaria del Ministerio de Justicia encargada de dirigir el Servicio Jurídico del Estado y su relación con organismos, entidades y órganos nacionales y extranjeros. Los colegios de abogados son corporaciones de Derecho público que agrupan a estos profesionales, actúan con independencia respecto de la Administración Pública, no dependen de los presupuestos públicos y su patrimonio no es público. Tienen competencias para la organización de la profesión y la deontología profesional, y aprueban su propio código deontológico.

### **Independencia**

**La valoración de la independencia judicial en España sigue siendo baja entre la ciudadanía y es actualmente media entre las empresas.** En total, el 38 % de la ciudadanía y el 41 % de las empresas perciben que el nivel de independencia de los órganos jurisdiccionales y los jueces es «bastante bueno o muy bueno» en 2022<sup>5</sup>. De los datos del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022 no se desprende una tendencia clara en la evolución del nivel percibido de independencia desde 2016. La percepción de la independencia judicial entre la ciudadanía se mantiene en el mismo nivel que en 2021. La valoración de la independencia judicial entre las empresas ha aumentado en comparación con 2021 (39 %), así como con 2016 (33 %).

**El retraso en la renovación del Consejo General del Poder Judicial continúa siendo motivo de preocupación.** El Consejo General del Poder Judicial viene ejerciendo sus funciones *ad interim* desde diciembre de 2018<sup>6</sup>. Esta situación suscita preocupación ante la

---

<sup>1</sup> Pertenecientes a los órdenes civil, penal, contencioso-administrativo y social. En total, hay 2 269 juzgados de primera instancia de competencia genérica.

<sup>2</sup> Juzgados de lo mercantil, juzgados y tribunales de marca comunitaria, juzgados de vigilancia penitenciaria, juzgados de menores, juzgados de violencia sobre la mujer y otros órganos jurisdiccionales especializados que pueden crearse por resolución del Consejo General del Poder Judicial. En total, hay 1 465 juzgados y tribunales de primera instancia especializados.

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

<sup>4</sup> Artículo 124, apartado 4, de la Constitución Española.

<sup>5</sup> Gráficos 50 y 52 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022. El nivel de percepción de la independencia judicial se clasifica de la siguiente manera: muy bajo (menos del 30 % de los encuestados perciben la independencia judicial como «bastante buena» o «muy buena»), bajo (entre el 30 % y el 39 %), medio (entre el 40 % y el 59 %), alto (entre el 60 % y el 75 %) y muy alto (por encima del 75 %).

<sup>6</sup> Corresponde a las Cortes elegir a todos sus vocales, por mayoría cualificada de tres quintos. Desde 2018, las negociaciones entre los principales grupos parlamentarios se encuentran en punto muerto. Los vocales del

posibilidad de que este organismo se perciba como vulnerable a la politización, como ya se indicaba en los Informes sobre el Estado de Derecho en 2020 y 2021<sup>7</sup>. Se han reiterado los llamamientos para proceder a su renovación con carácter urgente y la actual situación ha sido descrita por las principales partes interesadas como insostenible<sup>8</sup> y anómala<sup>9</sup>. Tras la reforma de marzo de 2021, en la que se especifica el régimen provisional del Consejo General del Poder Judicial<sup>10</sup>, el Consejo en funciones no puede nombrar a los cargos judiciales de mayor rango<sup>11</sup>. El 24 de junio de 2022, el Gobierno presentó una reforma que permite al Consejo General del Poder Judicial proceder al nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional<sup>12</sup>. El Gabinete Técnico del Tribunal Supremo<sup>13</sup> publicó el 18 de octubre de 2021 un informe sobre las consecuencias de la falta de renovación del Consejo General del Poder Judicial en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Supremo<sup>14</sup>. Ese informe concluye que el Tribunal Supremo está ejerciendo sus funciones con un 14 % menos de magistrados de lo que requiere la ley<sup>15</sup>, lo que podría suponer unas 1 000 sentencias menos al año y, por tanto, socavaría la eficiencia de la justicia<sup>16</sup>.

**En el contexto de la renovación del Consejo General del Poder Judicial, se han reiterado los llamamientos para que se modifique el proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, de forma que sean sus homólogos quienes los elijan.** También han reiterado las partes interesadas sus llamamientos<sup>17</sup> para que se modifique el

---

Consejo General del Poder Judicial elegidos entre jueces y magistrados (doce de los veinte) son nombrados por el Congreso y el Senado a partir de una lista de jueces y magistrados preseleccionada por sus homólogos. Para poder participar en la fase de preselección, los jueces y magistrados no necesitan pertenecer a ninguna asociación judicial.

- <sup>7</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 2.
- <sup>8</sup> Discurso del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en el acto de apertura del año judicial, 6 de septiembre de 2021.
- <sup>9</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 3.
- <sup>10</sup> Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo.
- <sup>11</sup> Dicha Ley impide que el Consejo en funciones nombre al presidente del Tribunal Supremo, a los presidentes de las audiencias provinciales y de los tribunales superiores de justicia, al presidente de la Audiencia Nacional y a los presidentes de sala y los magistrados del Tribunal Supremo.
- <sup>12</sup> Proposición de Ley Orgánica de modificación del artículo 570 *bis* de la Ley Orgánica 6/1985, n.º de referencia 122/000239.
- <sup>13</sup> El Gabinete Técnico del Tribunal Supremo es un órgano integrado en el Tribunal Supremo que presta asistencia técnico-jurídica al presidente, a los presidentes de sala, a las diferentes salas del Tribunal y a la Sala de Gobierno en el ámbito de sus competencias respectivas y en asuntos de relaciones institucionales, y que facilita información pública sobre la actividad jurisdiccional o de gobierno del Tribunal y lleva a cabo las funciones necesarias para permitir la creación de bases de datos de jurisprudencia.
- <sup>14</sup> Gabinete Técnico del Tribunal Supremo, 2021, Informe sobre los efectos actuales y futuros de la falta de cobertura de las vacantes de plazas de magistrado de sala en el Tribunal Supremo.
- <sup>15</sup> Ley 38/98, de 28 de diciembre de 1998. La Ley establece un total de 79 magistrados para todas las salas del Tribunal Supremo.
- <sup>16</sup> Según indica el informe, si no se renueva el Consejo General del Poder Judicial, esta cifra aumentará hasta el 20 % en octubre de 2022.
- <sup>17</sup> Aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 7. Aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 7. Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 14. Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» y del Foro Judicial Independiente al Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 14. Aportación del Consejo General de la Abogacía Española al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 6.

sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial<sup>18</sup> en consonancia con las normas europeas, de modo que al menos la mitad de ellos sean jueces y magistrados elegidos por sus homólogos<sup>19</sup>. En una declaración conjunta de 13 de septiembre de 2021<sup>20</sup>, las cuatro asociaciones judiciales principales coincidieron en la necesidad de reformar el sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, de modo que la mayoría de ellos sea elegida por sus homólogos, aunque discreparon en cuanto al calendario de dicha reforma. La proposición de ley sobre la reforma del sistema de nombramiento de los vocales del Consejo General del Poder Judicial<sup>21</sup>, en la que se proponía que sus vocales jueces y magistrados fueran elegidos directamente por sus homólogos, no obtuvo en las Cortes el apoyo suficiente para iniciar la andadura legislativa.

**Se ha establecido un nuevo régimen disciplinario para los fiscales, aunque persisten dudas en cuanto a la autonomía de la Fiscalía con respecto al Gobierno.** En mayo de 2022, el Gobierno aprobó el nuevo Reglamento del Ministerio Fiscal<sup>22</sup>. En él se establece un marco reglamentario para los procedimientos disciplinarios de los fiscales, atendiendo la recomendación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)<sup>23</sup>. El régimen es similar al aplicable a los jueces y magistrados. El procedimiento disciplinario se basa en los principios de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables, de contradicción, de proporcionalidad y de culpabilidad. Contempla también las causas de abstención y recusación y establece la obligación de notificar la resolución de apertura a quien haya presentado la denuncia o queja correspondiente. Además, introduce el cargo de fiscal promotor de la acción disciplinaria. En abril de 2022 se presentó a las Cortes un conjunto de enmiendas legislativas que establecen una mayor regulación de las relaciones entre el Gobierno y el fiscal general del Estado<sup>24</sup>. De aplicarse, podrían introducir un cambio positivo que respondería tanto a las preocupaciones planteadas en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020<sup>25</sup> como a las expresadas por el GRECO<sup>26</sup>. Las partes interesadas han señalado que sigue siendo necesaria<sup>27</sup> una reforma más amplia del estatuto del fiscal general del Estado, especialmente en lo que respecta a la coincidencia temporal entre su mandato y el del Gobierno<sup>28</sup>. Este último aspecto ha recibido algunas críticas provocadas, en particular, por el hecho de que el mandato del fiscal general del Estado finalice al mismo tiempo que el del

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el artículo 122, apartado 3, de la Constitución Española, el Consejo está integrado por el presidente del Tribunal Supremo, que lo preside, y por veinte miembros: doce entre jueces y magistrados y ocho entre abogados y otros juristas de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión. Las Cortes son responsables de la elección de todos sus vocales por mayoría cualificada de tres quintos. La Constitución exige que los ocho abogados y otros juristas sean elegidos por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras (cuatro a propuesta del Congreso y cuatro a propuesta del Senado), pero no especifica cómo debe nombrarse a los vocales que representan a los jueces y magistrados.

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

<sup>20</sup> Asociaciones judiciales, 2021, Comunicado conjunto de 13 de septiembre de 2021, ante las declaraciones de responsables políticos sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial.

<sup>21</sup> Proposición de Ley Orgánica 122/000092, de 30 de octubre de 2020, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985.

<sup>22</sup> Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo de 2022.

<sup>23</sup> GRECO, Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe de cumplimiento, recomendación xi), apartado 73.

<sup>24</sup> Enmienda 606. En un plazo de seis meses, el Gobierno aprobará las normas de procedimiento que regulan las comunicaciones entre este y el fiscal general del Estado.

<sup>25</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 4.

<sup>26</sup> GRECO, Cuarta ronda de evaluación, Segundo informe intermedio de cumplimiento, recomendación seis.

<sup>27</sup> Aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 5. Información recibida del Foro Judicial Independiente en el contexto de la visita a España.

<sup>28</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 5.

Gobierno, lo que puede afectar a la percepción de la independencia<sup>29</sup>. La propia fiscal general del Estado ha insistido públicamente en la necesidad de reformar el Estatuto de la Fiscalía<sup>30</sup>.

**La Comisión de Ética Judicial emitió un dictamen sobre las obligaciones deontológicas de los jueces y magistrados que retoman sus funciones judiciales después de haber ocupado un cargo político.** Si bien es cierto que existen normas que requieren que el juez o magistrado notifique su nueva adscripción temporal a un órgano específico y normas generales sobre las causas de abstención y recusación de los jueces y magistrados, no existen reglas específicas que establezcan salvaguardias relativas a la adscripción temporal de los jueces y magistrados a los poderes ejecutivo o legislativo<sup>31</sup>. Según lo dispuesto, los jueces y magistrados siguen adquiriendo antigüedad en el escalafón mientras ocupan cargos políticos. Como ya reflejaba el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>32</sup>, algunas partes interesadas han criticado esta situación<sup>33</sup>, ya que plantea dudas desde el punto de vista de la separación de poderes y en relación con la independencia e imparcialidad requeridas de los jueces y magistrados, tanto en el fondo como en la forma<sup>34</sup>. A este respecto, la Comisión de Ética Judicial<sup>35</sup> ha publicado un dictamen no vinculante sobre los deberes éticos de jueces y magistrados que retornan al ejercicio de la jurisdicción tras el desempeño de cargos de naturaleza política<sup>36</sup>. El dictamen se centra en las funciones como parte de las cuales llevan a cabo actuaciones en las que se les puede reconocer como jueces y magistrados, no solo en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, sino también en todas las demás facetas del cargo. También indica que, cuando los jueces y magistrados retoman sus funciones judiciales, es preciso hacer un esfuerzo explicativo o pedagógico suplementario que refuerce la confianza en el sistema judicial, con el fin de evitar la percepción de que los poderes ejecutivo o legislativo se inmiscuyen en las decisiones del poder judicial.

**Algunas partes interesadas han expresado su preocupación ante las declaraciones públicas efectuadas por políticos, algunos de ellos diputados, senadores y miembros del Gobierno, en relación con determinados miembros del poder judicial<sup>37</sup>.** En noviembre de 2021, las cuatro asociaciones judiciales principales publicaron un comunicado conjunto en el que solicitaban a los políticos que se abstuvieran de cualquier comentario que pudiera

---

<sup>29</sup> GRECO, Cuarta ronda de evaluación, informe de evaluación, apartado 126.

En su segundo informe de cumplimiento, de marzo de 2021, el GRECO reconoció que el Gobierno había considerado su recomendación, aunque no había dado lugar a ningún cambio en el método de selección ni en la duración del mandato del fiscal general del Estado. También reiteró la necesidad de una mayor reflexión sobre las garantías adicionales que pueden introducirse en el Ministerio Fiscal español para protegerlo de injerencias indebidas.

<sup>30</sup> Ministerio Fiscal (2020): la fiscal general del Estado impulsa ante las asociaciones un plan para afrontar el reto de la reforma procesal.

<sup>31</sup> Gráfico 58 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

<sup>32</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 4.

<sup>33</sup> Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» y del Foro Judicial Independiente al Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 17. Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 11. Aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, pp. 15 y 16.

<sup>34</sup> GRECO, Cuarta ronda de evaluación, informe de evaluación, apartados 102 y 103.

<sup>35</sup> La Comisión de Ética Judicial es un órgano independiente del Consejo General del Poder Judicial.

<sup>36</sup> Comisión de Ética Judicial, 2021, Dictamen 1/21.

<sup>37</sup> Aportación de la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 16. Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» y del Foro Judicial Independiente al Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 14. Aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 3.

menoscabar la independencia judicial<sup>38</sup>. En él se destacaba, en particular, que se ha pasado de criticar sentencias concretas a criticar a los jueces y magistrados que las dictan<sup>39</sup>. El Tribunal Supremo, en una sentencia dictada el 18 de marzo de 2022<sup>40</sup>, argumentó que, si bien este tipo de declaraciones públicas está protegido por el derecho a la libertad de expresión, es importante que los representantes electos que ejerzan responsabilidades institucionales den muestra de prudencia a la hora de expresar sus opiniones. De acuerdo con las normas europeas, si bien los órganos jurisdiccionales no son inmunes a las críticas ni al escrutinio, el poder judicial debe gozar de confianza pública para desempeñar su labor con éxito, habida cuenta de su especial papel en la sociedad<sup>41</sup>.

## Calidad

**Se han aplicado nuevas medidas que facilitan el acceso de las personas con discapacidad a la justicia.** En septiembre de 2021 entró en vigor una ley para apoyar a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica<sup>42</sup>. La ley establece un nuevo sistema más respetuoso con la voluntad y las preferencias de las personas con discapacidad y ofrece garantías jurídicas para evitar posibles abusos. Las partes interesadas consideraron que esta reforma es un paso hacia adelante que contribuye a facilitar el acceso de las personas con discapacidad a la justicia<sup>43</sup>. Además, el 13 de enero de 2022 se creó una unidad dentro del Centro Documental del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ) que garantiza el acceso de las personas con discapacidad a las aplicaciones digitales del Consejo General del Poder Judicial<sup>44</sup>. Por otra parte, el Consejo General de la Abogacía Española impartió un curso para abogados sobre la protección jurídica de las personas con discapacidad, con el fin de promover la creación de turnos de asistencia jurídica gratuita para estas personas<sup>45</sup>.

**Prosigue la labor de revisión de la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>46</sup>.** En julio de 2021, la Fiscalía General del Estado publicó un informe técnico sobre el proyecto de Ley de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que se había presentado el 24 de noviembre de 2020<sup>47</sup>. El informe aplaude esa reforma y, en particular, los cambios en el sistema de instrucción judicial, cuya dirección correspondería a los fiscales y no a los jueces de instrucción como ocurre en la actualidad<sup>48</sup>. Sin embargo, el informe también señalaba algunos aspectos que

---

<sup>38</sup> Asociaciones judiciales, 2021, Comunicado de 21 de noviembre de 2021, ante las declaraciones de políticos sobre resoluciones judiciales.

<sup>39</sup> Información facilitada por la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» en el contexto de la visita a España.

<sup>40</sup> Poder Judicial (2022), *Nota de prensa de 18 de marzo de 2022*.

<sup>41</sup> Comisión de Venecia [CDL-AD(2013)038], Dictamen sobre la legislación italiana en materia de difamación, apartados 21 y 22. Podría ser necesario proteger la confianza del público en el poder judicial frente a los ataques que este sufre, teniendo sobre todo en cuenta que los jueces y magistrados criticados están sujetos a un deber de discreción que les impide replicar.

<sup>42</sup> Ley 8/2021, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

<sup>43</sup> Información recibida del Consejo General de la Abogacía Española en el contexto de la visita a España.

<sup>44</sup> Aportación del Consejo General del Poder Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 13.

<sup>45</sup> Aportación del Consejo General de la Abogacía Española al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 18.

<sup>46</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 6.

<sup>47</sup> Aportación escrita recibida del Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España.

<sup>48</sup> El sistema actual confiere al juez instructor la facultad de dirigir la investigación, mientras que los fiscales únicamente pueden solicitar la adopción de medidas cautelares o investigadoras por parte del juez (artículo 5 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre).

quizá contribuyan a dilatar la duración de los procesos. Ante esa situación, el Ministerio de Justicia suspendió los debates sobre el proyecto de ley presentado y creó un grupo de trabajo especial para debatir un nuevo proyecto de ley que suscite un amplio consenso entre las partes interesadas<sup>49</sup>. Está previsto que el grupo de trabajo publique sus conclusiones en junio de 2022.

### **Se están aplicando medidas para cubrir las necesidades de recursos del sistema judicial.**

El número de jueces y magistrados por habitante sigue siendo uno de los más bajos de la UE<sup>50</sup>. Dada esta situación, el Gobierno tiene programada la creación de 70 nuevas plazas para finales de 2022<sup>51</sup>. Además, el presupuesto total asignado al sistema de justicia ha aumentado un 7 % en comparación con 2020<sup>52</sup>. Por otra parte, se ha expresado cierta inquietud ante la dificultad que supone cubrir las plazas vacantes en algunas Comunidades Autónomas españolas<sup>53</sup>, para las que a menudo se recurre a jueces sustitutos y magistrados suplentes<sup>54</sup>. En diciembre de 2021, el Gobierno anunció un programa para opositores de las carreras judicial y fiscal<sup>55</sup>, que ofrece 245 becas y tiene un presupuesto total de 1 619 940 EUR. El principal objetivo de ese programa es reducir los efectos de las barreras socioeconómicas que limitan el acceso a dichas carreras.

**El uso de herramientas informáticas está bien asentado y se están tratando de resolver algunas deficiencias de la digitalización de la justicia, como las que afectan a la interoperabilidad.** Como ya reflejaba el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>56</sup>, el uso de herramientas informáticas en el sistema judicial está muy extendido<sup>57</sup>. El Gobierno está trabajando en una ley de eficiencia digital que promovería el uso de expedientes electrónicos, la tramitación electrónica de los procedimientos judiciales y el uso de soluciones digitales para sustanciar y seguir los procesos judiciales<sup>58</sup>. Las deficiencias relativas a la interoperabilidad de los sistemas de gestión utilizados en las distintas Comunidades Autónomas, que se mencionaban en el Informe sobre el Estado de Derecho en

---

<sup>49</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 10. El grupo de trabajo está formado por el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Gabinete Técnico del Consejo General del Poder Judicial, la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, el Consejo General de Procuradores de España, el Consejo General de la Abogacía Española y diversos juriconsultos.

<sup>50</sup> Gráfico 36 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022. Conforme a la metodología de la CEPEJ, esta categoría se compone de los jueces y magistrados que ejercen a tiempo completo. No incluye a los *Rechtspfleger*, *court clerks* o letrados de la Administración de Justicia que existen en algunos Estados miembros, como España.

<sup>51</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 6. Aportación escrita recibida del Ministerio de Justicia en el contexto de la visita a España.

<sup>52</sup> Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» y del Foro Judicial Independiente al Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 15.

<sup>53</sup> Aportación del Consejo General del Poder Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 11.

<sup>54</sup> Información recibida del Ministerio de Justicia y del Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España. Aunque estos jueces sustitutos y magistrados suplentes, nombrados por el Consejo General del Poder Judicial a propuesta de los tribunales superiores de justicia de las Comunidades Autónomas, no están sujetos al mismo procedimiento de designación ni siguen el mismo programa de formación que los jueces y magistrados de carrera, pueden ejercer funciones judiciales en los órganos jurisdiccionales de las distintas demarcaciones judiciales.

<sup>55</sup> Aportación escrita recibida del Ministerio de Justicia en el contexto de la visita a España.

<sup>56</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 6.

<sup>57</sup> Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022, gráficos 41 a 49.

<sup>58</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 8.

2021<sup>59</sup>, se están abordando en el contexto de la mejora del ecosistema digital de la Administración Pública<sup>60</sup>. En particular, es ya posible la transmisión de expedientes entre las Comunidades Autónomas donde la gestión del sistema judicial corre a cargo del Ministerio de Justicia<sup>61</sup> y las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias y Madrid<sup>62</sup>. Actualmente, este proceso se efectúa a través de una herramienta independiente en el marco del proyecto denominado «hub de Interoperabilidad Judicial»; las próximas fases del proyecto supondrán una mayor interoperabilidad entre los sistemas informáticos<sup>63</sup>. Están previstas nuevas inversiones en digitalización de la justicia en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español<sup>64</sup>.

**El Gobierno está elaborando un proyecto de ley sobre el derecho de defensa.** El Gobierno está elaborando un proyecto de ley sobre el derecho de defensa que recoge, en un único documento, los diferentes aspectos del derecho de defensa, actualmente dispersos en una serie de leyes especializadas. También establece garantías adicionales al derecho a una tutela judicial efectiva e incorpora sugerencias del Consejo General de la Abogacía Española y otras partes interesadas.

## **Eficiencia**

**Están aumentando los retos que afectan a la eficiencia del sistema judicial, como, por ejemplo, los debidos a la pandemia de COVID-19.** El plazo de tramitación de los asuntos civiles, mercantiles y contencioso-administrativos en primera instancia aumentó de 274 días en 2019 a 349 días en 2020<sup>65</sup>, posiblemente como resultado de la citada pandemia. Además, el plazo de tramitación de los asuntos civiles y mercantiles en el Tribunal Supremo ha aumentado considerablemente desde 2019, llegando a 888 días<sup>66</sup> (en 2019 eran 681 días<sup>67</sup>). La tasa de resolución de los contenciosos civiles y mercantiles disminuyó en 2020 al 89,8 % y actualmente es una de las más bajas de la UE<sup>68</sup>. Como dato positivo, la tasa de resolución de los asuntos civiles y mercantiles en segunda instancia ha aumentado del 93,0 % al 116,9 % y el plazo de tramitación se ha reducido de 279 a 227 días. Además, la tasa de resolución de los asuntos contencioso-administrativos en primera instancia ha aumentado del 92,2 % al 99,5 %. No obstante, el número de asuntos civiles, mercantiles y contencioso-administrativos pendientes de resolución sigue siendo muy elevado y ha seguido aumentando de forma

---

<sup>59</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 5 y 6.

<sup>60</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, pp. 7 y 8. Se incluyen, entre otras entidades, las oficinas del Registro Civil, los Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, los institutos forenses, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las instituciones penitenciarias y otras administraciones públicas.

<sup>61</sup> La gestión del sistema de justicia corresponde al Ministerio de Justicia en las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Murcia, Baleares, Extremadura y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

<sup>62</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 8.

<sup>63</sup> Aportación escrita recibida del Ministerio de Justicia en el contexto de la visita a España.

<sup>64</sup> Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021, componente 11, p. 42. Las inversiones se destinan, entre otros objetivos, a la mejora de los servicios digitales, la creación de un registro electrónico de expedientes, la modernización de la infraestructura y el desarrollo de mecanismos de interoperabilidad y ciberseguridad.

<sup>65</sup> Gráfico 6 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

<sup>66</sup> Gráfico 8 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

<sup>67</sup> Gráfico 8 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2021.

<sup>68</sup> Gráfico 11 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

constante<sup>69</sup>. Algunas partes interesadas expresaron su preocupación por la eficiencia del sistema de justicia español<sup>70</sup>, especialmente en lo que respecta a las deficiencias del sistema procesal vigente.

**El Gobierno ha presentado varias iniciativas legislativas destinadas a mejorar la eficiencia del sistema judicial.** En abril de 2022, las Cortes iniciaron los debates sobre las Leyes de Eficiencia Organizativa y Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia. Como refleja el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>71</sup>, ambos proyectos de ley tienen por objeto reducir la duración de los procedimientos en los cuatro órdenes jurisdiccionales, sin menoscabo de las garantías procesales de los ciudadanos. La aprobación de estas propuestas legislativas son hitos que figuran en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español<sup>72</sup>.

## **II. MARCO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

En España, la Fiscalía Especial contra la Corrupción<sup>73</sup> es responsable de la investigación, detección y enjuiciamiento de los delitos de corrupción con la ayuda de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Todas las unidades adjuntas —de la Policía Nacional<sup>74</sup> y de la Guardia Civil<sup>75</sup>— y las unidades de apoyo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) contribuyen con el trabajo analítico<sup>76</sup>. El Servicio Nacional de Coordinación Antifraude<sup>77</sup> hace un seguimiento de las medidas de lucha contra el fraude y lleva a cabo investigaciones a escala nacional, aunque varias Comunidades Autónomas disponen de sus propias oficinas de lucha contra el fraude en sus respectivos territorios<sup>78</sup>. La Oficina de Conflictos de Intereses supervisa las declaraciones de patrimonio de los funcionarios públicos y los cargos políticos<sup>79</sup>. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno supervisa las normas de

---

<sup>69</sup> Gráfico 14 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

<sup>70</sup> Defensor del Pueblo (2022), Informe anual de 2021, p. 29. Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» y del Foro Judicial Independiente al Informe anual sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 16. Aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 13.

<sup>71</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 7.

<sup>72</sup> Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, 2021, componente 11, pp. 26 a 28.

<sup>73</sup> Ley 10/1995, de 24 de abril, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y se crea la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción. Boletín Oficial del Estado, 25 de abril de 1995, n.º 98, p. 12102.

<sup>74</sup> Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

<sup>75</sup> Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

<sup>76</sup> Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2020), Informe anual de 2019, p. 698.

<sup>77</sup> Se rige por la disposición adicional vigésima quinta de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

<sup>78</sup> Oficina Antifraude de Cataluña, regulada por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre de 2015, de la Comunidad Autónoma de Cataluña; Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, regulada por la Ley 11/2016, de 28 de noviembre de 2015, de la Comunitat Valenciana; Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares, regulada por la Ley 16/2016, de 9 de diciembre de 2016, de las Illes Balears; Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción del Ayuntamiento de Madrid, regulada por su Reglamento Orgánico aprobado por acuerdo del pleno del Ayuntamiento de Madrid el 23 de diciembre de 2016; Oficina para la Transparencia y las Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona (Dirección de Servicios de Análisis).

<sup>79</sup> Se trata de cargos nombrados por el Gobierno mediante real decreto, entre los que se incluyen los secretarios de Estado, los altos cargos de los ministerios, los embajadores y los consejeros de empresas públicas.

transparencia, acceso a la información pública y buena gobernanza, papel que en algunas Comunidades Autónomas desempeñan Consejos autonómicos<sup>80</sup>. El Tribunal de Cuentas se encarga de la auditoría de la actividad financiera y económica y de la contabilidad regular de los partidos políticos, así como de las contribuciones recibidas por las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos con representación en las Cortes Generales<sup>81</sup>.

**Los expertos y la comunidad empresarial perciben que la corrupción en el sector público se mantiene en un nivel relativamente bajo.** En el Índice de Percepción de la Corrupción de 2021 de Transparencia Internacional, España obtuvo una puntuación de 61/100, de forma que ocupa el 10.º lugar en la Unión Europea y el 34.º en todo el mundo<sup>82</sup>. Esta percepción ha mejorado durante los últimos cinco años<sup>83</sup>. Según el Eurobarómetro especial sobre corrupción de 2022, el 89 % de los encuestados considera que la corrupción está extendida en su país (la media de la UE es del 68 %), y el 46 % de ellos cree que la corrupción afecta personalmente a su vida diaria (la media de la UE es del 24 %)<sup>84</sup>. Por lo que respecta a las empresas, el 86 % de ellas opina que la corrupción está muy extendida (la media de la UE es del 63 %) y el 59 % considera que la corrupción supone un problema para la actividad empresarial (la media de la UE es del 34 %)<sup>85</sup>. Además, el 32 % de los encuestados considera que el número de condenas de corrupción tiene un efecto disuasorio suficiente (la media de la UE es del 34 %)<sup>86</sup>, mientras que el 11 % de las empresas cree que los particulares y las empresas procesados por cohecho activo de un funcionario superior son castigados con la pena adecuada (la media de la UE es del 29 %)<sup>87</sup>.

**Se está estudiando la adopción de un plan nacional de lucha contra la corrupción, que se espera contribuya a desarrollar una política integral de prevención y disminución de la corrupción.** También se está aplicando un conjunto de medidas en el marco de la Estrategia contra el Crimen Organizado 2019-2023<sup>88</sup>. La Estrategia tiene por objeto minimizar los riesgos de corrupción mediante el aumento de la transparencia y la eficiencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su labor de investigación de los delitos relacionados con la corrupción. Con este fin, dos planes estratégicos para la Policía Nacional y la Guardia Civil, actualmente en curso de ejecución, incluirán objetivos específicos de

---

<sup>80</sup> Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona, creada el 14 de diciembre de 2015; Oficina Andaluza contra el Fraude y la Corrupción, creada mediante la Ley 2/2021, de 18 de junio.

<sup>81</sup> Ley 2/1982, de 2 de mayo de 1982. Cabe señalar que, si bien el Tribunal de Cuentas no es un organismo anticorrupción en sí mismo, su labor sigue siendo pertinente para los aspectos que se tratan en la sección del informe relativa al marco de lucha contra la corrupción.

<sup>82</sup> Transparencia Internacional (2022), Índice de Percepción de la Corrupción 2021. El nivel de corrupción percibido se clasifica de la siguiente manera: bajo (la percepción de la corrupción en el sector público entre los expertos y los directivos de empresas es superior a 79 puntos); relativamente bajo (entre 79 y 60 puntos), relativamente alto (entre 59 y 50 puntos) y alto (menos de 50 puntos).

<sup>83</sup> En 2017, la puntuación fue de 57, mientras que, en 2021, llegó a 61. Se considera que la puntuación aumenta o disminuye de manera significativa cuando varía más de cinco puntos; mejora/empeora (cambia entre 4 y 5 puntos); es relativamente estable (cambia entre 1 y 3 puntos) en los últimos cinco años.

<sup>84</sup> Edición Especial del Eurobarómetro n.º 523 (2022). Los datos del Eurobarómetro sobre la corrupción percibida y experimentada por los ciudadanos se actualizan cada dos años. El conjunto de datos anterior se encuentra en la Edición Especial del Eurobarómetro n.º 502 (2020).

<sup>85</sup> Edición Flash del Eurobarómetro n.º 507 (2022). Los datos del Eurobarómetro sobre la corrupción percibida y experimentada por las empresas se actualizan cada dos años. El conjunto de datos anterior se encuentra en la Edición Especial del Eurobarómetro n.º 482 (2019).

<sup>86</sup> Edición Especial del Eurobarómetro n.º 523 (2022).

<sup>87</sup> Edición Flash del Eurobarómetro n.º 507 (2022).

<sup>88</sup> Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023.

mejora de los indicadores de riesgos de corrupción que permitan detectar y combatir mejor este tipo de delitos, por ejemplo, el porcentaje de investigaciones que han desembocado en un juicio sobre el total de investigaciones públicas de corrupción<sup>89</sup>. En marzo de 2022, el Ministerio del Interior aprobó el Tercer Plan Especial de Seguridad para el Campo de Gibraltar, de lucha contra el narcotráfico, centrado en la represión de la corrupción y otros delitos económicos<sup>90</sup>. Mientras tanto, el Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, en estrecha colaboración con la autoridad de auditoría, la Agencia Estatal de Administración Tributaria y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil), está elaborando una Estrategia Nacional de Lucha contra el Fraude<sup>91</sup>. La preparación de esta Estrategia se apoya en un proyecto financiado por la UE con la asistencia técnica de la OCDE y centrado en la mejora de la rendición pública de cuentas, la promoción del uso de datos y el refuerzo de los mecanismos de coordinación entre administraciones públicas<sup>92</sup>. Además, se está estudiando la adopción de un plan nacional de lucha contra la corrupción, que se espera contribuya a desarrollar una política integral de prevención y reducción de la corrupción<sup>93</sup>.

**Están en fase de aplicación varias iniciativas destinadas a aumentar la integridad en el sector público.** Incluyen directrices de conducta para los empleados públicos y los altos funcionarios, modelos de mapas de riesgo dentro de las organizaciones, modelos de evaluación del carácter ético del entorno, modelos de comités éticos, guías para el establecimiento de canales internos de denuncia, guías para la gestión de «buzones éticos» institucionales, actividades y medios de formación y difusión y mecanismos de seguimiento, evaluación y reforma del sistema. El Gobierno está evaluando actualmente los sistemas de integridad de la Administración Pública con el propósito de elaborar y aplicar códigos de conducta que fijen normas comunes para prevenir la corrupción en los cargos públicos<sup>94</sup>. El enfoque escogido consiste en implantar códigos elaborados en función de las características, los riesgos y las especificidades de cada servicio público, con el objetivo de desarrollar estrategias de seguimiento<sup>95</sup>. Además, para reforzar la integridad en el seno de la Policía Nacional y la Guardia Civil, en febrero de 2022 se creó una nueva Oficina Nacional de Garantías de los Derechos Humanos<sup>96</sup>. Esa Oficina tiene por objeto promover la integridad profesional y ética de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad mediante la

---

<sup>89</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 16.

<sup>90</sup> Información recibida del Ministerio del Interior en el contexto de la visita a España.

<sup>91</sup> Información proporcionada por el Ministerio del Interior en el contexto de la visita a España. El alcance de la Estrategia Nacional de Lucha contra el Fraude se ha extendido a la protección de los intereses financieros de España, para lo que incluye políticas de integridad de los funcionarios públicos. Además, España preside, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y del Servicio Nacional de Coordinación Antifraude, la Red Operativa Mundial de Autoridades Encargadas de la Aplicación de la Ley contra la Corrupción (Red GlobE) bajo los auspicios de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

<sup>92</sup> OCDE (2021), Mejora de la responsabilidad pública en España mediante la supervisión continua.

<sup>93</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 15. Información facilitada por la IGAE en el contexto de la visita a España.

<sup>94</sup> Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021), Sistemas preventivos de integridad pública en la Administración General del Estado.

<sup>95</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 18.

<sup>96</sup> Instrucción del Secretario de Estado de Seguridad 1/2022, de 22 de febrero de 2022.

aplicación de las normas por las que se rige el personal general de la Administración<sup>97</sup> y, en particular, de sus respectivos códigos deontológicos<sup>98</sup>.

**La duración de los procedimientos de investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción sigue siendo motivo de preocupación, en particular en lo que se refiere a los casos de corrupción de alto nivel.** Los delitos de cohecho y fraude y el tráfico de influencias en la Administración Pública siguen suponiendo los principales riesgos de corrupción grave en España<sup>99</sup>. El número de procesos incoados por corrupción ascendió a 53 en 2021<sup>100</sup>. Además, de todos los juicios por delitos de corrupción sustanciados en el transcurso de 2021, 44 dieron lugar a condenas o condenas parciales y 21 a absoluciones<sup>101</sup>. El Gobierno ha asignado nueve puestos adicionales a la Fiscalía Anticorrupción, que es competente para dos grandes ámbitos delictivos, a saber, los delitos económicos y los delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones oficiales. Con este aumento, la Oficina ha alcanzado un total de 29 fiscales a nivel nacional, así como 30 fiscales delegados a nivel autonómico<sup>102</sup>. Además, se organizaron sesiones de formación específicas sobre corrupción para mejorar la investigación de los delitos económicos y la corrupción<sup>103</sup>. Sin embargo, como ya destacaba el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>104</sup>, la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción de alto nivel siguen siendo procesos largos y dilatados, lo cual es motivo de preocupación<sup>105</sup>. Esta falta de eficiencia en la resolución de los casos de corrupción de alto nivel se debe en gran medida a la falta de fondos y de conocimientos especializados adecuados, a pesar de los esfuerzos realizados en materia de formación<sup>106</sup>. La falta de comunicación entre los distintos fiscales anticorrupción también se considera una deficiencia<sup>107</sup>. El Gobierno confía en que la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal contribuya a resolver estas cuestiones<sup>108</sup>.

**Se han reforzado los recursos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.** El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuyo objetivo es garantizar la transparencia, el acceso público a la información y la buena gobernanza, ha recibido financiación adicional y su presupuesto para 2021 aumentó un 4,7 % en comparación con 2020<sup>109</sup>. En términos de

---

<sup>97</sup> Aportación escrita recibida de la Policía Nacional y la Guardia Civil en el contexto de la visita a España.

<sup>98</sup> Entre los actos legislativos más recientes se incluyen los siguientes: Código deontológico del Cuerpo Nacional de Policía para 2013; Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil. Su aplicación se lleva a cabo a través de programas de sensibilización y formación, del ejercicio de la facultad de mando, de la supervisión y, en última instancia, de la legislación disciplinaria pertinente que tipifica y sanciona las conductas que vulneran los derechos humanos.

<sup>99</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 10.

<sup>100</sup> Información obtenida de la base de datos del Consejo General del Poder Judicial.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2021), Informe anual de 2020, p. 646.

<sup>103</sup> Aportación escrita recibida del Ministerio de Justicia en el contexto de la visita a España.

<sup>104</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 10.

<sup>105</sup> Información recibida de la Asociación de Fiscales en el contexto de la visita a España.

<sup>106</sup> Información recibida de la Asociación de Fiscales en el contexto de la visita a España.

<sup>107</sup> Información recibida de la Unión Progresista de Fiscales en el contexto de la visita a España.

<sup>108</sup> Las principales novedades de la reforma radican en las nuevas competencias de las figuras de fiscal instructor y juez de garantías, así como en la armonización de la reforma con otros proyectos en curso, como las normas sobre eficiencia procesal, con las que se pretende modernizar los procesos judiciales. Aportación escrita recibida del Ministerio de Justicia en el contexto de la visita a España.

<sup>109</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 38.

recursos humanos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno también ha contratado a cuatro técnicos adicionales y a dos administrativos<sup>110</sup>. Además, se ha instalado ya un nuevo sistema de gestión de documentos que agilizará el procedimiento de reclamación gracias a una relación más fluida entre todas las partes implicadas (como los ciudadanos y las instancias autonómicas y locales de transparencia) y a una reducción de los trámites<sup>111</sup>. Aunque ha acogido con satisfacción el refuerzo de los recursos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha subrayado que, ante la tendencia de aumento de la carga de trabajo que se experimenta desde 2019<sup>112</sup>, se requerirán esfuerzos adicionales para garantizar el correcto desempeño de sus funciones, observación que también ha realizado el GRECO<sup>113</sup>.

**Las normas de ética e integridad de los funcionarios están siendo modificadas con el fin de mejorar las reglas sobre conflictos de intereses.** Como ya reflejaba el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>114</sup>, uno de los compromisos del IV Plan de Gobierno Abierto<sup>115</sup> es reforzar el sistema de prevención de conflictos de intereses e incompatibilidades<sup>116</sup> de los empleados de todas las administraciones públicas<sup>117</sup>. Actualmente, el Gobierno está ultimando el proyecto de ley sobre incompatibilidades que afina las normas sobre conflictos de intereses<sup>118</sup>. De prosperar ese proyecto, la ley se aplicaría a todos los funcionarios y demás empleados públicos. Aunque la Oficina de Conflictos de Intereses sigue supervisando y aplicando las normas sobre conflictos de intereses y el sistema de declaración de patrimonio por parte de altos funcionarios y miembros del Gobierno, el GRECO ha insistido en el refuerzo de la independencia y la autonomía de la Oficina<sup>119</sup>. Se está preparando, además, un proyecto de ley relativo al régimen de incompatibilidades de los funcionarios de la Policía Nacional<sup>120</sup> y de la Guardia Civil<sup>121</sup>, cuya adopción está prevista para 2023. Esta nueva norma actualizará y ampliará el régimen vigente<sup>122</sup>. Por lo que respecta al patrimonio, anualmente se realiza una publicación sistemática de las declaraciones de patrimonio por medios digitales. La información se recoge en nuevos formularios que contienen un mayor número de categorías y permiten indicar importes globales de bienes inmuebles, depósitos bancarios, acciones y participaciones en sociedades, seguros de vida y planes de jubilación, otros activos financieros y derechos de propiedad, y pasivos. A continuación, los formularios

---

<sup>110</sup> Información recibida del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el contexto de la visita a España.

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Plan Estratégico 2022-2025.

<sup>113</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 39.

<sup>114</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 11.

<sup>115</sup> IV Plan de Gobierno Abierto para España (2020-2024).

<sup>116</sup> El sistema de incompatibilidades se compone de medidas destinadas a prevenir los conflictos de intereses en el ejercicio de las funciones de los representantes públicos previa determinación de las actividades incompatibles con la función pública.

<sup>117</sup> Tras una consulta pública sobre el proyecto, se creó un grupo de trabajo para debatir las medidas de refuerzo del régimen de prevención de conflictos de intereses entre los asesores políticos, mejorando para ello los requisitos de transparencia y las limitaciones posteriores al desempeño del cargo, p. 3.

<sup>118</sup> Sustituye a la Ley 53/1984, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

<sup>119</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 6.

<sup>120</sup> Se basa en el marco jurídico establecido por la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio de 1992, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, cuyo artículo 15 establece que, reglamentariamente, se dictarán las normas de desarrollo y aplicación de la normativa general de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas, para adaptarla a la estructura y funciones específicas de la Policía Nacional.

<sup>121</sup> Se trata de las disposiciones de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre de 1992, del Régimen del Personal de la Guardia Civil, y del artículo 22 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre de 2003, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

<sup>122</sup> Aportación escrita recibida del Ministerio del Interior en el contexto de la visita a España.

individuales se reúnen en un documento único que se publica en el BOE y que también está disponible en línea<sup>123</sup>. El GRECO acogió con satisfacción estas novedades<sup>124</sup>.

**Se está avanzando en la preparación de un proyecto de ley sobre los grupos de presión, que contribuiría a reforzar la transparencia de los contactos entre los funcionarios de alto nivel y estos grupos**<sup>125</sup>. En la actualidad, la actividad de los grupos de presión sigue sin estar regulada en España. El Gobierno ha progresado recientemente en su empeño de promulgar legislación en la materia. A raíz de los resultados de la consulta pública mencionada en el Informe de 2021, el Grupo de Trabajo sobre Integridad del Foro de Gobierno Abierto ha avanzado en la elaboración del proyecto de ley, que está previsto presentar a las Cortes en los próximos meses de 2022<sup>126</sup>. Un logro esencial de ese proyecto sería el establecimiento de un registro público obligatorio de los grupos de interés<sup>127</sup>. [Se espera que el proyecto de ley abarque, entre otros aspectos, los relacionados con la definición de grupos de interés; los deberes y las obligaciones de los miembros y representantes de estos grupos; un código de conducta aplicable a los miembros de los grupos de presión; limitaciones de las «puertas giratorias» entre altos funcionarios y grupos de interés, y sanciones. La aprobación de este proyecto de ley vendría a complementar otras medidas positivas ya aprobadas por las Cortes, como la publicación de los contactos de los diputados con terceros<sup>128</sup>.

**Está pendiente de aprobación por el Gobierno una nueva ley de protección de informantes que, se espera, armonice la legislación nacional con el régimen del Derecho de la Unión.** España no dispone aún de legislación específica que garantice la protección de quienes denuncian delitos (como la corrupción). El 4 de marzo de 2022, el Consejo de Ministros recibió un informe sobre el proyecto de ley<sup>129</sup> que transpone la Directiva (UE) 2019/1937<sup>130</sup>, para lo cual aumenta los niveles de protección de quienes denuncian casos de corrupción y otras irregularidades. El ámbito de aplicación de esta ley incluye las vulneraciones de la normativa nacional, lo que trasciende del ámbito de aplicación material de la Directiva (UE) 2019/1937.

**El Tribunal de Cuentas ha formulado recomendaciones destinadas a reforzar el marco jurídico que regula la financiación de los partidos políticos.** El 27 de julio de 2021, el Tribunal de Cuentas publicó un dictamen sobre la financiación y las actividades económicas

---

<sup>123</sup> Declaraciones de patrimonio: [mptfp.gob.es](http://mptfp.gob.es).

<sup>124</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartados 51 a 54. El GRECO ha declarado que estas normas pueden reforzarse todavía más. Existe la posibilidad, por ejemplo, de ofrecer un desglose más detallado de los datos y los activos, acortar los plazos para la presentación de la información e incluir información sobre los cónyuges y los familiares dependientes.

<sup>125</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 12.

<sup>126</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 8.

<sup>127</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 3.

<sup>128</sup> Quinta ronda de evaluación del GRECO, informe de cumplimiento, apartado 44. Las Cortes publican la agenda de los diputados y senadores en el «Portal de Transparencia» del Congreso y el Senado, junto con un registro de la participación de terceros en la elaboración de la legislación.

<sup>129</sup> Para la elaboración y aprobación del anteproyecto de ley mencionado, se acordó aplicar el procedimiento de tramitación urgente de iniciativas normativas previsto en el artículo 27, apartado 1, letra a), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El proyecto de ley introduce normas para la protección efectiva de quienes informen de posibles infracciones de la normativa nacional y de la UE.

<sup>130</sup> Directiva (UE) 2019/1937, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

y financieras de los partidos políticos<sup>131</sup>. Ese dictamen incluye una serie de recomendaciones relacionadas, entre otros aspectos, con las donaciones privadas, las nuevas formas de financiación de los partidos —como la microfinanciación participativa y los micropréstamos— y los avances en materia de localización del origen y el destino de la financiación privada, así como aclaraciones sobre la categorización de los gastos electorales sujetos a reembolso; recomienda, por ejemplo, garantizar la debida aplicación de las normas sobre donaciones para actividades electorales y ordinarias o limitar las donaciones en efectivo para poder documentar el origen de las donaciones. Además, el 27 de enero de 2022<sup>132</sup>, el Tribunal de Cuentas solicitó formalmente a las Cortes que reformaran la Ley Orgánica que regula la financiación de los partidos políticos<sup>133</sup>, 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.

**Se han realizado esfuerzos para sopesar los riesgos de fraude y enfocar con mayor precisión las actividades de control relacionadas con el gasto.** En 2021, la Inspección General de la Administración del Estado llevó a cabo un proyecto específico, con el apoyo de la OCDE, sobre la evaluación de los riesgos de fraude y la orientación específica de las actividades de control del gasto destinado a la financiación de la recuperación económica, que se espera también contribuya a la lucha contra la corrupción, ya que ambos aspectos están interrelacionados. De forma global, el proyecto debería también reforzar la supervisión y el control de las actividades relacionadas con la corrupción. Desde un punto de vista más concreto, el proyecto desarrolló técnicas de aprendizaje automático para mejorar las evaluaciones de riesgo de fraude existentes, aprovechando el uso de datos para detectar riesgos de fraude vinculados a ayudas y subvenciones públicas. El proyecto dio lugar a un modelo de detección de riesgos, desarrollado mediante series de datos específicas, y a una cartografía de las series de datos que deben utilizarse en el futuro. El proyecto evaluó también las condiciones previas para la adopción, por parte de la IGAE, de métodos avanzados de análisis y evaluación de riesgos basados en datos que incluyan formas de mejorar la gobernanza y la gestión de datos<sup>134</sup>.

### **III. LIBERTAD Y 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<sup>135</sup>. El marco legislativo general relativo a la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación sigue siendo sólido y estable en España. Un organismo regulador independiente múltiple, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), asume la función de regulador audiovisual<sup>136</sup>.

---

<sup>131</sup> Tribunal de Cuentas, 2021, dictamen 1445, relativo a la financiación, las actividades financieras y económicas y el control de los partidos políticos y las fundaciones políticas y otras entidades vinculadas a partidos políticos.

<sup>132</sup> Tribunal de Cuentas (2022), comunicado de 31 de enero de 2022, «El Tribunal de Cuentas acuerda solicitar por segunda vez a las Cortes Generales una modificación de la Ley Orgánica sobre financiación de los Partidos Políticos».

<sup>133</sup> Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio de 2007.

<sup>134</sup> OCDE (2021), Lucha contra el fraude a las subvenciones públicas en España: aprendizaje automático para la evaluación de riesgos y las actividades de control de objetivos.

<sup>135</sup> Artículo 20 de la Constitución Española.

<sup>136</sup> España ocupa el puesto 32 en la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa en 2022 realizada por Reporteros sin Fronteras, con lo que desciende tres posiciones con respecto al año anterior (puesto 29).

**Se ha aprobado la Ley de Comunicación Audiovisual, que atribuye nuevas competencias a la autoridad reguladora del sector audiovisual, aunque persiste cierta inquietud en cuanto a sus recursos.** El proyecto de Ley General de Comunicación Audiovisual fue aprobado por las Cortes el 26 de mayo de 2022<sup>137</sup>. Según establece esa Ley, se atribuirán nuevas competencias a la Subdirección de Audiovisual de la CNMC. Entre estas nuevas competencias se incluyen la supervisión de las plataformas de intercambio de vídeos, el control del cumplimiento de la misión de servicio público del organismo público de radiodifusión nacional, las nuevas obligaciones de información en materia de alfabetización mediática y la supervisión de los servicios de radio a la carta («pódcast»). Sin embargo, la Ley no atiende el requisito de adecuación de los recursos que establece la Directiva de servicios de comunicación audiovisual<sup>138</sup>. Las partes interesadas, incluida la propia CNMC, han señalado que es una cuestión problemática<sup>139</sup>, como también indicaba el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>140</sup>. También subsisten ciertas dudas en cuanto a la autonomía operativa de la CNMC en los aspectos organizativos y funcionales como la contratación, los salarios o el número de empleados<sup>141</sup>. Tres comunidades autónomas (Andalucía, Cataluña y Valencia) han establecido entidades reguladoras independientes, mientras que otras han optado por otros mecanismos de regulación, como la inserción de esas entidades en las Consejerías y los Departamentos. La Ley incluye disposiciones por las que se crea un grupo de autoridades reguladoras del sector audiovisual, compuestas por representantes a nivel nacional y autonómico, con el fin de fomentar el intercambio de conocimientos especializados y prácticas idóneas de aplicación de la legislación en materia de comunicación audiovisual<sup>142</sup>.

**Aunque se han adoptado nuevas disposiciones legales sobre la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, persisten ciertos problemas.** Como se indicaba en los Informes sobre el Estado de Derecho en 2020 y 2021<sup>143</sup>, los datos sobre la propiedad son públicos pero no exhaustivos (se dispone solo de los correspondientes a la radio y la televisión) y no es fácil determinar la titularidad de cada empresa. 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 de servicios de comunicación audiovisual. En consonancia con las disposiciones de la última versión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual, la Ley de Comunicación Audiovisual establece que las plataformas de intercambio de vídeos deben registrarse en dicho Registro Estatal, indicando las participaciones significativas en el capital social de los prestadores de

---

<sup>137</sup> Ley General de Comunicación Audiovisual, de 26 de mayo de 2022. Procede señalar que el 19 de mayo de 2022 la Comisión Europea había llevado a España (y a otros cuatro Estados miembros) ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por la falta de transposición de la última versión de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual.

<sup>138</sup> Artículo 30, apartado 4, de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual.

<sup>139</sup> Aportación escrita recibida de la CNMC en el contexto de la visita a España; Media Pluralism Monitor, 2022, Informe sobre España, p. 10; información recibida de la Asociación de Usuarios de la Comunicación en el contexto de la visita a España.

<sup>140</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14.

<sup>141</sup> Información recibida de la CNMC en el contexto de la visita a España.

<sup>142</sup> Segunda disposición adicional, Ley General de Comunicación Audiovisual, de 26 de mayo de 2022.

<sup>143</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 10. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14.

servicios<sup>144</sup>, y exige que estos publiquen en sus páginas web la información relativa a las cuotas de propiedad y la responsabilidad editorial. La supervisión del cumplimiento de estas obligaciones se ha encomendado a la CNMC<sup>145</sup>. Sin embargo, el Registro no es responsabilidad del regulador, sino del Ministerio de Economía.

**El marco jurídico de la publicidad institucional es variado y complejo, y se ha reclamado una distribución más equitativa de la publicidad institucional.** Además de la legislación relativa a la Administración Estatal de la que habla el Informe de 2020<sup>146</sup>, trece leyes autonómicas regulan la publicidad institucional en las CC. AA.<sup>147</sup> Los principios básicos comunes aplicables a todas las administraciones se establecen en la Ley nacional de Publicidad y Comunicación Institucional<sup>148</sup>, Los medios de comunicación independientes han instado al Gobierno a que proteja la pluralidad y la calidad de la información mediante una distribución más equitativa de la publicidad institucional, garantizando que esta beneficie a los medios que proporcionan información de servicio público con arreglo a criterios profesionales de calidad<sup>149</sup>.

**El entorno regulador vigente sustenta unos medios de comunicación de servicio público independientes e imparciales.** La emisora de radio y televisión estatal, RTVE (*Radio Televisión Española*), coexiste con numerosos medios de comunicación públicos autonómicos y locales. La Ley de la radio y la televisión de titularidad estatal<sup>150</sup> determina las competencias, el sistema de designación de cargos y otros aspectos del funcionamiento de RTVE, mientras que los medios de comunicación públicos autonómicos y locales se rigen por la legislación pertinente a esos niveles<sup>151</sup>. La Ley define los medios de comunicación de servicio público como «un servicio esencial para la comunidad y la cohesión de las sociedades democráticas» entre cuyos objetivos figura el de «promover el pluralismo»<sup>152</sup>. La gestión de RTVE es responsabilidad de un Consejo de Administración de diez miembros<sup>153</sup> elegidos por las Cortes, por mayoría de dos tercios, con un mandato de seis años no renovable. Los candidatos deben ser profesionales suficientemente cualificados. El Tribunal de Cuentas es responsable del control financiero de RTVE. La Ley establece también las incompatibilidades y los motivos del cese de los miembros del Consejo de Administración, quienes deben abstenerse de actuar siguiendo instrucciones de otras instituciones o intereses políticos. Otros dos órganos completan la estructura de gobierno de RTVE: el Consejo Asesor, con dieciséis representantes de organizaciones de la sociedad civil, que representan los intereses plurales de la sociedad, y el Consejo de Informativos, un órgano interno en cuyo

---

<sup>144</sup> Artículo 37 de la Ley General de Comunicación Audiovisual, de 26 de mayo de 2022. Se entiende por participación significativa la que represente, directa o indirectamente: a) el 3 % del capital social, b) el 30 % de los derechos de voto o un 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.

<sup>145</sup> Información facilitada por el Ministerio de la Presidencia en el contexto de la visita a España.

<sup>146</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 14.

<sup>147</sup> Información facilitada por el Ministerio de la Presidencia en el contexto de la visita a España.

<sup>148</sup> Ley 29/2005, de 29 de diciembre de 2005.

<sup>149</sup> Media Pluralism Monitor, 2022, Informe sobre España, p. 14.

<sup>150</sup> Ley 17/2006, de 5 de junio de 2006.

<sup>151</sup> No obstante, los medios de comunicación autonómicos y locales deben ajustarse a los principios generales establecidos en la Ley 7/2010, General de la Comunicación Audiovisual, actualmente en proceso de revisión.

<sup>152</sup> Artículo 1, apartado 1, de la Ley 17/2006, de 5 de junio de 2006.

<sup>153</sup> Seis por el Congreso y cuatro por el Senado.

seno los periodistas de RTVE supervisan la independencia, la objetividad y la veracidad de las noticias.

**Durante la pandemia de COVID-19 se desembolsó una ayuda financiera especial a las televisiones digitales terrestres.** La ayuda se concedió excepcionalmente a las televisiones digitales terrestres, que son las que cubren las zonas rurales. La ayuda fue aprobada en diciembre de 2021 por el Consejo de Ministros tras la notificación de las ayudas estatales a la Comisión.

**Se sigue trabajando en varias iniciativas para ampliar el acceso a la información.** La Comisión<sup>154</sup> creada en 2021<sup>155</sup> para revisar la Ley sobre secretos oficiales<sup>156</sup> prosiguió su labor, que prevé culminar al final de 2022<sup>157</sup>. Se espera que la actualización de esa Ley facilite el acceso a la información oficial a los periodistas y al público en general. Además, se ha publicado una carta de servicios del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado<sup>158</sup>. En ella se especifican los servicios disponibles en el Portal, los indicadores empleados para evaluarlos, los compromisos en cuanto a su calidad y los derechos de acceso a la información<sup>159</sup>. Por otro lado, España firmó el Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos (Convenio de *Tromsø*) el 23 de noviembre de 2021<sup>160</sup>. El Gobierno también ha emprendido el proceso de reflexión y consultas sobre la reforma de la Ley<sup>161</sup> de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>162</sup>.

**Los periodistas han seguido enfrentándose a ciertas dificultades en el ejercicio de su actividad profesional.** Como ya se indicaba en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, el Gobierno ha seguido aplicando el Convenio firmado en diciembre de 2020 entre el Ministerio del Interior, la Federación de Asociaciones de Periodistas de España y la Asociación Nacional de Informadores Gráficos de Prensa y Televisión<sup>163</sup>. El objetivo de ese Convenio es facilitar el trabajo de los profesionales de la información en lugares y tras acontecimientos que puedan dar lugar a situaciones de violencia. La aplicación del Convenio ha recibido una valoración global positiva<sup>164</sup>. Se ha expresado cierta inquietud en relación con las llamadas «demandas estratégicas contra la participación pública» (o SLAPP, por sus siglas en inglés), ya que algunos delitos afectan a los principios de la libertad de expresión y se está haciendo un uso posiblemente indebido del delito de revelación de secretos contra quienes denuncian casos de corrupción<sup>165</sup>. Dadas estas circunstancias, el Gobierno está

---

<sup>154</sup> Formada por los Ministerios de la Presidencia, Defensa, Interior y Asuntos Exteriores.

<sup>155</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 15.

<sup>156</sup> Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

<sup>157</sup> Aportación escrita recibida del Ministerio de la Presidencia en el contexto de la visita a España.

<sup>158</sup> Resolución del ministro de Hacienda y Función Pública, de 21 de octubre de 2021, por la que se aprueba la Carta de Servicios del Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado.

<sup>159</sup> Información facilitada por el Ministerio de la Presidencia en el contexto de la visita a España.

<sup>160</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 40.

<sup>161</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre de 2013.

<sup>162</sup> Se espera que este proceso conduzca a la aprobación, por parte del Gobierno, de un proyecto de ley de modificación en el primer semestre de 2023.

<sup>163</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 15.

<sup>164</sup> Información facilitada por las asociaciones de periodistas (Asociación de Periodistas Europeos y FAPE) en el contexto de la visita a España.

<sup>165</sup> Véase: Judit Bayer, Petra Bárd, Lina Vosyliute y Ngo Chun Luk (2021), Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union, A comparative study, Country note Spain, EU-Citizen: Academic Network on European Citizenship Rights, p. 317 [estudio encargado por la Comisión Europea en

estudiando actualmente la posibilidad de presentar una iniciativa legislativa que regule el derecho al secreto profesional de los periodistas, tal como establece la Constitución<sup>166</sup> y solicitan las asociaciones de periodistas<sup>167</sup>. Desde la publicación del Informe sobre el Estado de Derecho del año pasado, se han registrado en la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas<sup>168</sup> tres alertas correspondientes a España y relativas a los ciberataques sufridos por diversos sitios web de medios de comunicación y a la apertura de un proceso penal por falso testimonio contra cuatro periodistas españoles; España ha dado respuesta a dos de estas tres alertas.

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

España es una monarquía parlamentaria con un parlamento bicameral<sup>169</sup>. Es, además, un Estado unitario descentralizado en el que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas tienen competencias exclusivas y competencias compartidas<sup>170</sup>. El Tribunal Constitucional<sup>171</sup> es exclusivamente competente para controlar la constitucionalidad de las leyes, así como para resolver los recursos de amparo por vulneración de los derechos fundamentales y para conocer de los posibles conflictos entre órganos constitucionales del Estado<sup>172</sup>. Las dos Cámaras de las Cortes Generales, el Congreso y el Senado, tienen competencias legislativas, que pueden delegar en el Gobierno con determinados límites<sup>173</sup>. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, el Congreso y el Senado, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y los grupos formados como mínimo por 500 000 ciudadanos.

**Las Cortes designaron a los miembros de diversos órganos constitucionales, poniendo con ello fin a un importante retraso.** En octubre y noviembre de 2021, las Cortes procedieron al nombramiento de los miembros de una serie de órganos constitucionales como el Defensor del Pueblo, un tercio de los miembros del Tribunal Constitucional y la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas<sup>174</sup>. El nombramiento de estos cargos ha sido acogido

---

el contexto de la preparación de las iniciativas SLAPP adoptadas el 27 de abril de 2022]; Aportación de la organización «Artículo 19» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 18. Además, algunos grupos de defensa de la libertad de los medios de comunicación han expresado su preocupación ante la interposición de una demanda de tipo SLAPP contra un medio de comunicación (Media Freedom Rapid Response) (2022), declaración coordinada por Media Freedom Rapid Response y firmada por el Centro Europeo para la Libertad de Prensa y de los Medios de Comunicación, Federación Europea de Periodistas, Free Press Unlimited, Instituto Internacional de Prensa, artículo 19 y OBC Transeuropa].

<sup>166</sup> Artículo 20, letra d), de la Constitución Española.

<sup>167</sup> La Moncloa: Gobierno de España (2022), Comunicado de prensa de 28 de abril de 2022.

<sup>168</sup> Consejo de Europa: Plataforma para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas, España.

<sup>169</sup> El Congreso de los Diputados (Cámara Baja) y el Senado (Cámara Alta). Ambas son elegidas por sufragio directo.

<sup>170</sup> Las Comunidades Autónomas gozan de autonomía política y financiera y su organización institucional consiste en una Asamblea legislativa, un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Las Comunidades Autónomas están facultadas para aprobar leyes en una amplia gama de materias sobre las que tienen competencia exclusiva, pero también legislación de desarrollo en determinadas materias que son competencia del Estado, así como para ejecutar legislación estatal.

<sup>171</sup> El Tribunal Constitucional no forma parte del sistema judicial en sí mismo.

<sup>172</sup> Título IX de la Constitución Española.

<sup>173</sup> Artículo 82 de la Constitución Española.

<sup>174</sup> El Parlamento también procedió a la designación de la presidenta y el presidente adjunto de la Agencia de Protección de Datos. Ambos nombramientos fueron suspendidos por el Tribunal Supremo el 21 de marzo de 2022 (auto del Tribunal Supremo n.º 3787/2022).

con satisfacción tras una larga demora. La Comisión de Venecia destacó la importancia de exigir mayorías cualificadas para el nombramiento de los miembros de las instituciones constitucionales, pero advirtió del riesgo de bloqueo y recomendó el diseño de mecanismos eficaces y sólidos para minimizarlo<sup>175</sup>.

**El Tribunal Constitucional se pronunció en cuanto a la constitucionalidad de las medidas de emergencia adoptadas para luchar contra la pandemia de COVID-19.** Como ya se señalaba en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>176</sup>, el Tribunal Constitucional dictó el 14 de julio de 2021 una sentencia sobre el Real Decreto por el que se declaraba el primer estado de alarma<sup>177</sup>. El Tribunal no cuestionó las medidas adoptadas por el Gobierno para luchar contra la pandemia de COVID-19. Sin embargo, declaró inconstitucionales algunas disposiciones que imponían limitaciones a la libertad de circulación, al considerar que tales limitaciones podrían haberse impuesto en un «estado de excepción»<sup>178</sup> y no en un estado de alarma<sup>179</sup>. En su sentencia, el Tribunal aclaró que la declaración de inconstitucionalidad de dichas disposiciones no implicaba automáticamente un derecho de indemnización derivado de la responsabilidad del Estado. El 27 de octubre de 2021, el Tribunal Constitucional dictó otra sentencia relacionada con la prórroga del estado de alarma por parte del Congreso<sup>180</sup>. El Tribunal consideró que las razones aducidas por el Congreso para prorrogar el estado de alarma durante seis meses no estaban justificadas, ya que no había certeza alguna sobre las medidas que se disponía a adoptar el Gobierno. Además, consideró inconstitucional la delegación en los Gobiernos autonómicos de la competencia para aplicar las medidas de emergencia. Según el Tribunal Constitucional, la decisión del Congreso de prorrogar el estado de alarma durante seis meses —sin estudiar las medidas que podría adoptar el Gobierno— y la consiguiente delegación de competencias difuminaban la responsabilidad del presidente del Gobierno y del Ministerio de Sanidad ante el Congreso, ya que los presidentes de los Gobiernos autónomos no están sujetos a su control político.

**El Defensor del Pueblo siguió tramitando numerosas quejas.** El Defensor del Pueblo es la institución nacional de derechos humanos acreditada de clase «A» con arreglo a la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI). El número de

---

<sup>175</sup> Comisión de Venecia [CDL-AD(2018)015-f], apartado 12. Los mecanismos contra el bloqueo han de disuadir a la oposición de adoptar un comportamiento irresponsable, pero no deben generar la oportunidad para la mayoría de presentar propuestas imposibles que exijan la aplicación de dichos mecanismos. Esa es la razón por la que deben estar limitados en el tiempo y, si bien deben tender a evitar bloqueos permanentes, no deben aspirar a evitar cualquier bloqueo, que puede ser la expresión de la necesidad de un cambio político. Véase también Comisión de Venecia [CDL-AD(2015)037-e], apartado 162. Con ese espíritu, las normas europeas establecen la importancia de una cultura política fuertemente arraigada según la cual las fuerzas de la mayoría y las de la oposición puedan llegar a acuerdos. Al mismo tiempo, se desaconsejan las soluciones transaccionales conforme a las cuales cada parte acepta candidatos menos cualificados a cambio de que se acepte a sus propios candidatos menos cualificados.

<sup>176</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 17.

<sup>177</sup> Sentencia 148/2021 del Tribunal Constitucional, 14 de julio de 2021.

<sup>178</sup> El estado de excepción al que se alude en la Constitución de España.

<sup>179</sup> Artículo 116 de la Constitución Española. El estado de alarma ha de ser declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días, dando cuenta al Congreso de los Diputados, reunido inmediatamente al efecto. En cambio, el estado de excepción ha de ser declarado por el Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros, previa autorización del Congreso de los Diputados.

<sup>180</sup> Sentencia 183/2021 del Tribunal Constitucional, 27 de octubre de 2021.

quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en 2021 fue similar al de 2020<sup>181</sup>, que había sido considerablemente superior a los anteriores a la pandemia de COVID-19, como puso de relieve el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>182</sup>. El plazo de respuesta de las administraciones públicas a los requerimientos de información de dicho organismo siguió una tendencia positiva, ya que disminuyó de una media de 63 días en 2020 a 51 días en 2021<sup>183</sup>.

**El uso de Pegasus y otros tipos de programas informáticos espía o de vigilancia fue objeto de una investigación por parte del Defensor del Pueblo y de procesos judiciales.**

El 24 de abril de 2022, la oficina del Defensor del Pueblo anunció una investigación pública sobre el uso de Pegasus y otros programas espía o de vigilancia similares<sup>184</sup>. Se reveló que diversos representantes políticos, incluidos prominentes miembros del Gobierno<sup>185</sup>, así como varios abogados<sup>186</sup>, habían sido presuntamente espiados mediante los programas mencionados. Se han iniciado también dos investigaciones judiciales al respecto<sup>187</sup>. Según la normativa española, el uso de mecanismos como la intervención de los teléfonos por parte de los servicios de inteligencia requiere una autorización judicial previa, a la que se añaden otras garantías legales que garantizan el derecho a la intimidad<sup>188</sup>.

**A 1 de enero de 2022 estaban pendientes de ejecución en España veintitrés sentencias principales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>189</sup>.**

En esa fecha, el porcentaje de sentencias principales dictadas durante los últimos diez años y pendientes de ejecución en España era del 61 %, y el período medio durante el que las sentencias habían estado pendientes de ejecución era de tres años y un mes<sup>190</sup>. La sentencia principal más antigua pendiente de ejecución, que adquirió carácter firme hace diez años, se refiere a la falta efectiva de investigación de una denuncia de maltrato físico por motivos raciales infligido por

---

<sup>181</sup> Defensor del Pueblo (2022), Informe anual de 2021, p. 14.

<sup>182</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 18.

<sup>183</sup> *Ibid*, p. 16.

<sup>184</sup> Defensor del Pueblo (2022), Comunicado de prensa de 24 de abril de 2022. La investigación tenía por objeto determinar si el uso de ese programa informático ha podido vulnerar derechos fundamentales, en particular el derecho a la intimidad. Las conclusiones se publicaron el 18 de mayo de 2022.

<sup>185</sup> El presidente del Gobierno, varios ministros, el presidente de un Gobierno autonómico y varios políticos autonómicos. La Moncloa: Gobierno de España (2022), Comunicado de prensa de 10 de mayo de 2022.

<sup>186</sup> Consejo General de la Abogacía Española (2022), Declaración de 29 de abril de 2022.

<sup>187</sup> La Moncloa: Gobierno de España (2022), Comunicado de prensa de 10 de mayo de 2022.

<sup>188</sup> Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo de 2002, artículo 1.

<sup>189</sup> La adopción de las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos es supervisada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. El Comité sigue la práctica de agrupar los casos contra un Estado concreto que requieran medidas de ejecución similares, en particular cuando se trata de medidas de carácter general, para examinarlos conjuntamente. El caso que encabeza cada grupo se designa caso principal en lo que se refiere a la supervisión de las medidas generales, y los casos repetitivos dentro del grupo pueden archivarlos cuando se determina que se han adoptado todas las medidas individuales necesarias y posibles para resarcir al demandante.

<sup>190</sup> Todas las cifras han sido calculadas por la Red Europea de Cumplimiento (European Implementation Network) y se basan en el número de casos que se consideraba que estaban pendientes de ejecución en la fecha de referencia anual de 1 de enero de 2022. Véase la Aportación de la Red Europea de Cumplimiento al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 72.

agentes de policía al demandante<sup>191</sup>. A 1 de julio de 2022, el número de sentencias principales pendientes de ejecución había disminuido a veintidós<sup>192</sup>.

**El Gobierno ha emprendido varias iniciativas para aumentar la participación ciudadana en la elaboración de políticas.** Como se indicaba en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>193</sup>, se ha iniciado ya la aplicación del IV Plan de Gobierno Abierto<sup>194</sup>. Se ha llevado a cabo un proyecto piloto que establece una plataforma de participación abierta a todos los ciudadanos. Está previsto que la plataforma entre en funcionamiento el 1 de noviembre de 2022 y permita organizar consultas a la ciudadanía, recabar las contribuciones sobre los planes y proyectos del Gobierno abiertos a la participación, publicar contribuciones anónimas e informar sobre los procesos participativos en curso. Prosigue, además, la creación de «laboratorios de innovación» que reunirán a representantes de la Administración y de la sociedad civil para explorar nuevas ideas sobre la promoción, el diseño y la puesta en práctica de la participación pública. Estas iniciativas se complementan con la creación de una comunidad de expertos con miras al intercambio de información y buenas prácticas<sup>195</sup>. Además, el Gobierno publicó en julio de 2021 una Carta de Derechos Digitales que consagra el derecho a la participación ciudadana por medios digitales en la elaboración de políticas y en otras relaciones con la Administración<sup>196</sup>.

**Se está actuando para reforzar la cooperación entre la Administración Pública y la sociedad civil.** Se considera que el espacio que ocupa la sociedad civil en España es aún reducido<sup>197</sup>. Se han adoptado diversas medidas para promover la cooperación entre la Administración Pública y las organizaciones de la sociedad civil. El 10 de diciembre de 2021 se firmó un acuerdo de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Plataforma del Tercer Sector para la comunicación inclusiva del gobierno abierto<sup>198</sup>. Este acuerdo se centra en el desarrollo de iniciativas para una comunicación inclusiva de los valores de un gobierno abierto principalmente dirigida a las personas en situación de pobreza, riesgo de exclusión social o afectadas por la brecha digital por su especial vulnerabilidad<sup>199</sup>. Un estudio realizado por la Coordinadora de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo<sup>200</sup> incluye una serie de recomendaciones en materia de buenas prácticas en las relaciones entre el Gobierno y las ONG, como el establecimiento de un mecanismo de seguimiento para controlar la aplicación del acuerdo de colaboración entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Por lo que respecta a la financiación, el estudio recomienda, por ejemplo, que el Gobierno proporcione a las organizaciones de la sociedad civil una mayor estabilidad mediante la publicación de un programa financiero plurianual.

---

<sup>191</sup> Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de julio de 2012, *B.S. / España*, 47159/08, pendiente de ejecución desde 2012. La ejecución de la sentencia depende de la evaluación, por el Comité de Ministros, del plan de acción presentado por España en 2019.

<sup>192</sup> Según la base de datos en línea del Consejo de Europa (HUDOC).

<sup>193</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 16.

<sup>194</sup> Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, pp. 46 y 49.

<sup>195</sup> La comunidad de prácticas marcó el inicio de su andadura con un acto celebrado el 29 de noviembre de 2021 en Zaragoza.

<sup>196</sup> Gobierno de España 2021, Carta de Derechos Digitales.

<sup>197</sup> Clasificación del monitor CIVICUS; el espacio cívico se clasifica en una de las cinco categorías siguientes: abierto, reducido, obstruido, reprimido y cerrado.

<sup>198</sup> Resolución de 10 de diciembre de 2021 de la Secretaría de Estado de Función Pública.

<sup>199</sup> Resolución de 10 de diciembre de 2021 de la Secretaría de Estado de Función Pública.

<sup>200</sup> Coordinadora de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo en España (2022), Claves para una relación estratégica Gobierno-ONGD en la promoción de la justicia global.

**La reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana sigue en fase de debate en las Cortes.** El 8 de febrero de 2022, el comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa envió a las Cortes<sup>201</sup> una carta sobre la Ley de Seguridad Ciudadana<sup>202</sup> en la que manifestaba su satisfacción ante el procedimiento de revisión en curso y señalaba la oportunidad de adaptar plenamente esa Ley a las normas europeas y, en particular, a las recomendaciones formuladas por la Comisión de Venecia en marzo de 2021<sup>203</sup>. Concretamente, la carta admitía que varias de las enmiendas propuestas parecen abordar algunas de las cuestiones de derechos humanos suscitadas hasta la fecha. Sin embargo, también indicaba que la reforma todavía no resuelve importantes aspectos que afectan a los derechos de libertad de expresión y de reunión y formulaba una serie de recomendaciones para abordarlos<sup>204</sup>. Las partes interesadas han seguido manifestando su preocupación<sup>205</sup> ante esa Ley, como ya se señaló en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>206</sup>. Esa preocupación se refiere, entre otras cuestiones, a las infracciones en el contexto de reuniones y manifestaciones y al uso de imágenes o datos por parte de la policía. En diciembre de 2021, la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados inició el debate sobre la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana<sup>207</sup>.

**Se han emprendido actividades destinadas a promover una cultura de la primacía de la ley, como la organización de un programa anual de formación sobre el sistema judicial español destinado a periodistas.** El Consejo General del Poder Judicial y la Asociación de la Prensa de Madrid llegaron en agosto de 2021 al acuerdo de poner en marcha un programa anual de formación sobre el sistema judicial español destinado a periodistas<sup>208</sup>. El objetivo de ese programa es familiarizar a los periodistas con las funciones y competencias del órgano de gobierno de los jueces, magistrados y órganos jurisdiccionales para que puedan informar adecuadamente sobre el funcionamiento del sistema de justicia, para así contribuir a la

---

<sup>201</sup> Carta de 8 de febrero de 2022 del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa al Parlamento español.

<sup>202</sup> Ley Orgánica 4/2015.

<sup>203</sup> Comisión de Venecia [CDL-AD(2021)004]. El dictamen destacaba que, incluso en aquellos casos en los que se considera que una norma es admisible desde el punto de vista constitucional, debe ser modificada, circunscrita o ir acompañada de garantías adicionales si ha conducido a abusos en la práctica.

<sup>204</sup> En particular, la carta subraya que el nuevo proyecto de ley sigue dando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad un amplio margen de discrecionalidad en cuanto a su interpretación y permite una aplicación desproporcionada y arbitraria. Además, la carta refleja el hecho de que la naturaleza administrativa de las sanciones sigue dificultando todo recurso. Según la carta, es preciso reforzar el marco general de rendición de cuentas de los agentes de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, con vistas, en particular, a garantizar una supervisión adecuada del uso de los poderes coercitivos y las sanciones impuestas. La carta señala también que las modificaciones de la Ley no afectan de momento a las disposiciones que regulan las sanciones por motivos como la resistencia o la desobediencia a los agentes de policía y la falta de respeto o consideración a estos.

<sup>205</sup> Aportación de ENNHRI al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 5. Aportación de Rights International Spain al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, p. 10. Franet (2022), Country research - Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights, España, p. 3. Aportación del Foro Cívico Europeo al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, pp. 18 y 19.

<sup>206</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, p. 18.

<sup>207</sup> El Gobierno de España está preparando actualmente el Segundo Plan Nacional de Derechos Humanos (2023-2027), que tiene en cuenta los compromisos jurídicos derivados de la pertenencia a las Naciones Unidas y las disposiciones en materia de políticas públicas del Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024. En él, presta una atención especial a la defensa de las libertades de expresión, reunión pacífica y manifestación.

<sup>208</sup> Asociación de la Prensa de Madrid (2021): La APM y el CGPJ lanzan unas jornadas para periodistas sobre «El sistema de justicia en España»; aportación escrita recibida del Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España.

creación de una opinión pública informada y fomentar la confianza del público en la Administración de Justicia. La primera edición de este curso de formación anual tuvo lugar del 15 al 26 de noviembre de 2021.

## Anexo I: Lista de fuentes por orden alfabético\*

\* La lista de aportaciones recibidas en el contexto de la consulta para el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 está disponible en [https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2022-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en).

Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2020), *Memoria Anual 2019*.

Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada (2021), *Memoria Anual 2020*.

Artículo 19 (2022), *Aportación de «Artículo 19» al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Asociaciones judiciales (2021), *Comunicado conjunto de 13 de septiembre de 2021, ante las declaraciones de responsables políticos sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial* (<http://www.juecesdemocracia.es/2021/09/13/comunicado-conjunto-las-ajiff-ante-las-declaraciones-responsables-politicos-renovacion-cgpi/>).

Asociaciones judiciales, 2021, *Comunicado conjunto de 21 de noviembre de 2021, ante las manifestaciones de responsables políticos sobre resoluciones judiciales*. (<https://www.forojudicialindependiente.es/2021/11/15/las-asociaciones-judiciales-ante-las-manifestaciones-de-responsables-politicos-sobre-resoluciones-judiciales/>).

Asociación de Fiscales (2022), *Aportación de la Asociación de Fiscales al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Asociación de Fiscales (2022), *Aportación de la Asociación de Fiscales en el contexto de la visita a España*.

Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios de Comunicación (2022), *Media Pluralism Monitor 2022, Informe sobre España*.

Plataforma cívica para la Independencia Judicial (2022), *Aportación de la Plataforma Cívica para la Independencia Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Civicus, Seguimiento del espacio cívico, España (<https://monitor.civicus.org/country/spain/>).

Tribunal Constitucional, *Sentencia 148/2021* de 14 de julio de 2021.

Tribunal Constitucional, *Sentencia 183/2021* de 27 de octubre de 2021.

Coordinadora de las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo en España (2022), *Claves para una relación estratégica Gobierno-ONGD en la promoción de la justicia global* (<https://coordinadoraongd.org/wp-content/uploads/2022/04/Claves-relacion-Gob-ONGD.pdf#:~:text=Claves%20para%20una%20relaci%C3%B3n%20estrat%C3%A9gica%20Gobierno%20E2%80%93ONGD%20en,y%20los%20donantes%20de%20referencia%20%2849%25%29%20es%20significativa>).

Consejo General del Poder Judicial (2022), *Aportación del Consejo General del Poder Judicial en el contexto de la visita a España*.

Consejo de Europa: Comité de Ministros (2010), *Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre los jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades*.

Consejo de Europa (2022), *Carta de 8 de febrero de 2022 del comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa al Parlamento español* (<https://rm.coe.int/letter-to-mr-jose-luis-abalos-meco-president-of-the-interior-committee/1680a57abe>).

Consejo de Europa: Plataforma para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas, España (<https://fom.coe.int/en/alerte?years=2022&typeData=1&time=1653914309287>).

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2013), *Dictamen sobre la legislación italiana en materia de difamación* [CDL-AD(2013)038].

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2015), *Armenia: Primer dictamen sobre el proyecto de enmiendas a la Constitución (capítulos 1 a 7 y 10)* [CDL-AD(2015)037-e].

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2018), *Montenegro: Dictamen sobre el proyecto de ley por la que se modifica la Ley sobre el Consejo del Poder Judicial y los jueces* [CDL-AD(2018)015-f].

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2020), *Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como consecuencia de la crisis de la COVID-19 y su impacto en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales* [CDL-AD(2020)018-e].

Consejo de Europa: Comisión de Venecia (2021), *España: Dictamen sobre la Ley de Seguridad Ciudadana* [CDL-AD(2021)004-e].

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2022), *Plan Estratégico 2022-2025*.

Consejo General del Poder Judicial (2022), *Aportación del Consejo General del Poder Judicial al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Tribunal de Cuentas, dictamen 1445.

Tribunal de Cuentas (2022), Comunicado de 31 de enero de 2022, «*El Tribunal de Cuentas acuerda solicitar por segunda vez a las Cortes Generales una modificación de la Ley Orgánica sobre financiación de los Partidos Políticos*».

Defensor del Pueblo (2022), *Informe anual 2021* (<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2021/>).

Defensor del Pueblo (2022), *Comunicado de prensa de 24 de abril de 2022* (<https://www.defensordelpueblo.es/noticias/defensor-actuacion-pegasus/>).

Directiva (UE) 2018/1808, por la que se modifica la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual), habida cuenta de la evolución de las realidades del mercado.

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

Dirección General de Comunicación (2022), *Edición Flash del Eurobarómetro n.º 507: Actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE*.

Dirección General de Comunicación (2022), *Edición Especial n.º 523 del Eurobarómetro: Corrupción*.

ENNHRI (2022), *Aportación de la ENNHRI al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Foro Cívico Europeo (2022), *Aportación del Foro Cívico Europeo al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Comisión Europea (2020), *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*.

Comisión Europea (2021), *Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*.

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

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sentencia de 24 de julio de 2012, *B.S. / España*, 47159/08.

Federación Europea de Periodistas (2022), *Aportación de la Federación Europea de Periodistas al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Red Europea de Cumplimiento (2022), *Aportación de la Red Europea de Cumplimiento al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Franet, University Institute of Migration Studies (2022), *Country research - Legal environment and space of civil society organisations in supporting fundamental rights – Spain*, Viena, Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (<https://fra.europa.eu/en/publication/2022/civic-space-2022-update#country-related>).

Consejo General de la Abogacía Española (2022), *Aportación del Consejo General de la Abogacía Española en el contexto de la visita a España*.

Consejo General de la Abogacía Española (2022), *Comunicado de 29 de abril de 2022* (<https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/el-pleno-del-consejo-de-la-abogacia-emite-un-comunicado-sobre-la-intervencion-de-las-comunicaciones-de-abogados/>).

Gobierno de España (2021), IV Plan de Gobierno Abierto para España 2020-2024 (<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:da5e5d7e-7862-41e6-9221-5f29c67e188f/INFORME SOBRE INTEGRIDAD PUBLICA AGE JUNIO2021.pdf>).

Gobierno de España (2021), *Carta de Derechos Digitales* ([https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta\\_Derechos\\_Digitales\\_RedEs.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf)).

Gobierno de España (2021), *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 2021*.

Gobierno de España (2022), *Aportación de España al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

GRECO (2019), *Cuarta ronda de evaluación, segundo informe intermedio de cumplimiento sobre la prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales*.

GRECO (2021), *Cuarta ronda de evaluación, segundo informe de cumplimiento sobre la prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales*.

GRECO (2021), *Quinta ronda de evaluación, informe de cumplimiento sobre la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en los gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y las fuerzas y cuerpos de seguridad*.

Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» (2022) y Foro Judicial Independiente, *Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» y del Foro Judicial Independiente al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» (2022) y Foro Judicial Independiente, *Aportación de la Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria» y del Foro Judicial Independiente en el contexto de la visita a España*.

Judit Bayer, Petra Bárd, Lina Vosyliute y Ngo Chun Luk (2021), *Strategic Lawsuits Against Public Participation (SLAPP) in the European Union, A comparative study, Country note Spain, EU-Citizen: Academic Network on European Citizenship Rights* ([https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/slapp\\_comparative\\_study.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/slapp_comparative_study.pdf)).

Comisión de Ética Judicial (2021) *Dictamen 1/21* (<https://www.poderjudicial.es/stfls/CGPJ/COMISI%C3%93N%20DE%20C3%89TICA%20JUDICIAL/DICT%20C3%81MENES/20210513%20Dictamen%20-%20Consulta%2001-2021.pdf>).

La Moncloa: Gobierno de España (2022), *Comunicado de prensa de 28 de abril de 2022* (<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/paginas/2022/280422-i-rodriguez-ley-sec-profesional.aspx>).

La Moncloa: Gobierno de España (2022), *Comunicado de prensa de 10 de mayo de 2022* (<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/paginas/2022/100522-rp-cministros.aspx>).

Asociación de la Prensa de Madrid (2021), *Comunicado de prensa: La APM y el CGPJ lanzan unas jornadas para periodistas sobre el sistema de Justicia en España* (<https://www.apmadrid.es/cursos/la-apm-y-el-cgpj-lanzan-unas-jornadas-para-periodistas-sobre-el-sistema-de-justicia-en-espana/>).

Media Freedom Rapid Response (2022), *Declaración coordinada por Media Freedom Rapid Response y firmada por ARTÍCULO 19, Centro Europeo para la Libertad de Prensa y de los Medios de Comunicación, Federación Europea de Periodistas, Free Press Unlimited, Instituto Internacional de la Prensa y OBC Transeuropa* (<https://www.mfrr.eu/spain-energy-company-launches-e17-6-million-slapp-lawsuit-against-el-confidencial/>).

Ministerio del Interior (2022), *Aportación del Ministerio del Interior en el contexto de la visita a España*.

Ministerio del Interior (2019), *Estrategia Nacional contra el Crimen Organizado y la Delincuencia Grave 2019-2023*.

Ministerio de Justicia (2022), *Aportación del Ministerio de Justicia en el contexto de la visita a España*.

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2021), *Sistemas preventivos de integridad pública en la Administración General del Estado* (<https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:da5e5d7e-7862-41e6-9221-5f29c67e188f/INFORME SOBRE INTEGRIDAD PUBLICA AGE JUNIO2021.pdf>).

Ministerio de la Presidencia (2022), *Aportación del Ministerio de la Presidencia en el contexto de la visita a España*.

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2022), *Aportación escrita de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el contexto de la visita a España*.

Cuerpo Nacional de Policía (2013), *Código deontológico*.

OCDE (2021), *Lucha contra el fraude a las subvenciones públicas en España: aprendizaje automático para la evaluación de riesgos y las actividades de control de objetivos* (<https://doi.org/10.1787/0ea22484-en>).

OCDE (2021), *Enhancing Public Accountability in Spain Through Continuous Supervision* (<https://doi.org/10.1787/825740cc-en>).

Fiscalía General del Estado (2022), *Aportación escrita de la Fiscalía General del Estado en el contexto de la visita a España*.

Poder Judicial (2021) *Discurso del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en el acto de apertura del año judicial, 6 de septiembre de 2021* (<https://www.poderjudicial.es/stfls/SALA%20DE%20PRENSA/DOCUMENTOS%20DE%20INTERES/Apertura%20del%20a%C3%B1o%20judicial%206%20sep%202021.%20Discurso%20Presidente%20del%20TS%20y%20del%20CGPJ.pdf>).

Poder Judicial (2022), *Nota de prensa de 18 de marzo de 2022* (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-inadmite-una-querrela-contra-la-Ministra-de-Derechos-Sociales-y-Agenda-2030-por-un-delito-de-calumnias>).

Asociación Profesional de la Magistratura (2022), *Aportación de la Asociación Profesional de la Magistratura al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Ministerio Fiscal (2020), *Comunicado de prensa, La Fiscalía General del Estado impulsa ante las asociaciones un plan para afrontar el reto de la reforma procesal* (<https://www.fiscal.es/-/la-fiscal-general-del-estado-impulsa-ante-las-asociaciones-un-plan-paraafrontar-el-reto-de-la-reforma-procesal>).

Reporteros sin Fronteras, España (<https://rsf.org/en/country/spain>).

Rights International Spain (2022), *Aportación de Rights International Spain al Informe sobre el Estado de Derecho en 2022*.

Secretaría de Estado de Función Pública (2021), *Resolución de 10 de diciembre de 2021*.

Tribunal Supremo (2021), *Discurso del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial en el acto de apertura del año judicial, 6 de septiembre de 2021* (<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-presidente-del-TS-y-del-CGPJ-reivindica-la-independencia-judicial-como-garantia-de-la-democracia>).

Tribunal Supremo, auto 3787/2022.

Gabinete Técnico del Tribunal Supremo (2021), *Informe sobre los efectos actuales y futuros de la falta de cobertura de las vacantes de plazas de magistrado de sala en el Tribunal Supremo* ([https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/DOCUMENTOS%20DE%20INTER%20C3%29S/INFORME%20FALTA%20DE%20COBERTURA%20DE%20LAS%20VACANTES%20OTS\\_.pdf](https://www.poderjudicial.es/stfls/TRIBUNAL%20SUPREMO/DOCUMENTOS%20DE%20INTER%20C3%29S/INFORME%20FALTA%20DE%20COBERTURA%20DE%20LAS%20VACANTES%20OTS_.pdf)).

Transparencia Internacional (2022), *Índice de Percepción de la Corrupción 2021*:

## **Anexo II: Visita a España**

Los servicios de la Comisión celebraron reuniones virtuales en marzo de 2022 con los siguientes organismos, entidades y personas:

- Asociación de Abogados del Estado
- Asociación de Usuarios de la Comunicación
- Asociación de Fiscales
- Plataforma Cívica por la Independencia Judicial
- Guardia Civil
- Colegio de Registradores
- Tribunal Constitucional
- Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en España
- Tribunal de Cuentas
- Asociación de Periodistas Europeos
- FAPE
- Fundación «Hay Derecho»
- Consejo General de la Abogacía Española
- Consejo General del Poder Judicial
- IGAE
- Foro Judicial Independiente
- Asociación de Jueces y Magistrados «Francisco de Vitoria»
- Juezas y Jueces para la Democracia
- Asociación de la Prensa de Madrid
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Asuntos Exteriores
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de la Presidencia
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Policía Nacional
- Oficina de Conflictos de Intereses
- Gabinete del Defensor del Pueblo
- Plataforma en Defensa de la Libertad de Información
- Plataforma «Tercer Sector»
- Asociación Profesional de la Magistratura
- Unión Progresista de Fiscales
- Representantes del Congreso y del Senado
- Rights International Spain
- RTVE
- Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada
- Tribunal Supremo
- Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado
- Consejo para la Transparencia
- Transparencia Internacional España

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

- Amnistía Internacional
- Artículo 19
- Unión por las Libertades Civiles en Europa
- Sociedad Civil Europa
- Centro Europeo para la Libertad de Prensa y de los Medios de Comunicación
- Foro Cívico Europeo
- Federación Europea de Periodistas
- European Partnership for Democracy
- Foro Europeo de la Juventud
- Free Press Unlimited
- Human Rights Watch
- ILGA Europa
- Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH)
- Instituto Internacional de la Prensa
- Open Society European Policy Institute (OSEPI)
- Osservatorio Balcani e Caucaso Transeuropa
- Philea
- Reporteros Sin Fronteras
- Transparencia Internacional Europa