

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.7.2008
COM(2008) 495 final

**INFORME DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO**

sobre los avances de Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación

{SEC(2008) 2350}

1. INTRODUCCIÓN

En el momento de su adhesión a la UE en 2007, Bulgaria se enfrentaba aún a importantes desafíos en el ámbito del funcionamiento de su sistema judicial y de la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Dichos desafíos fueron considerados por la Comisión y los demás Estados miembros como superables y las autoridades búlgaras se comprometieron a solucionar tales carencias, con el fin de que Bulgaria pudiera asumir plenamente los derechos y obligaciones de su condición de miembro de la UE. Las autoridades búlgaras y los otros Estados miembros reconocieron que, para que los búlgaros pudieran ejercer sus derechos como ciudadanos de la UE y disfrutar de todas las oportunidades, incluida la ayuda financiera, que la condición de miembro de la UE implicaría, eran necesarios una reforma judicial de gran envergadura y un esfuerzo concertado para luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada. De un modo más general, reconocieron que los principios básicos de la UE —respeto del Estado de Derecho, reconocimiento mutuo y cooperación sobre la base de un pacto fundamental de confianza— sólo podían ponerse en práctica haciendo frente a dichos problemas en su origen.

En este contexto, la Comisión y los demás Estados miembros vieron la necesidad de trabajar y de cooperar estrechamente con Bulgaria tras la adhesión para garantizar que se adoptaban las reformas necesarias para consolidar el sistema judicial y luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada. La Comisión creó un Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) para supervisar los progresos y ampliar la ayuda necesaria para hacer frente a dichos problemas. Tomando como base la información suministrada por las autoridades búlgaras, completada con misiones de expertos, el presente informe presenta una evaluación resumida y detallada de los progresos realizados por Bulgaria para ajustarse a los patrones establecidos en el MCV. Este es el tercero de una serie de informes semestrales.

La evaluación señala las graves dificultades a las que se están enfrentando las autoridades búlgaras para conseguir avanzar de verdad en la reforma judicial y en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. A pesar de los esfuerzos reales para crear las instituciones necesarias y para implantar los procedimientos y los procesos adecuados, se observan pocos resultados que demuestren que el sistema está funcionando correctamente. Habría sido poco realista suponer que se conseguiría rápidamente un cambio tan profundo. No obstante, a pesar de los esfuerzos del Gobierno búlgaro, los avances han sido menores y más lentos de lo esperado y la necesidad de verificación y de cooperación subsistirá durante algún tiempo. El sistema judicial y la administración necesitan reforzarse considerablemente. Se trata de una tarea de larga duración.

2. EL PROCESO DE REFORMA EN BULGARIA

2.1. Logros

Bulgaria ha hecho esfuerzos para crear instituciones e implantar procedimientos y procesos que, si se dota a las instituciones del personal adecuado y se gestionan eficazmente los procesos, podrían producir los resultados esperados consistentes en un sistema judicial y una administración que funcionen correctamente, libres de corrupción y de la amenaza de la delincuencia organizada.

Por lo que se refiere a la **reforma del sistema judicial**, Bulgaria ha introducido enmiendas a la Constitución y ha adoptado el Código de Procedimiento Civil, la Ley del Sistema Judicial y sus normas de aplicación. Dichas leyes confirman la independencia de los jueces, dado que crean un Consejo Supremo Judicial como órgano elegido e independiente encargado de supervisar la gobernanza del sistema judicial. Se ha creado una inspección judicial independiente que está ya en funcionamiento y que ha puesto en marcha sus primeras misiones de inspección.

Se ha creado una Agencia Estatal de Seguridad Nacional (AESN) para **luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada**, y que, de facto, ha realizado tareas de investigación desde el principio de 2008. Ha establecido una lista de los casos que se están investigando bajo la supervisión de la fiscalía. Además Bulgaria ha realizado progresos por lo que respecta a la investigación de dos casos importantes y simbólicos.

Bulgaria ha conseguido avances en lo que respecta a la **corrupción local**, introduciendo nuevos procedimientos administrativos, en especial para la policía de fronteras, que reducen las posibilidades de corrupción. Bulgaria cerró las tiendas y las gasolineras libres de impuestos que, supuestamente, eran focos de corrupción local y delincuencia organizada.

2.2. Resultados

Se han realizado esfuerzos considerables en la creación de instituciones y en la adopción de procesos. No obstante, esta reforma todavía no ha producido resultados suficientes. La adopción de leyes, la introducción de procedimientos y la creación de instituciones es necesaria pero no suficiente: es preciso aplicar las leyes y que las instituciones trabajen eficazmente para producir resultados más concretos.

Por lo que se refiere a la **reforma judicial**, subsisten las carencias del Código Penal y del Código de Procedimiento Penal. El Código de Procedimiento Penal, adoptado en 2006, no ha resultado útil para mejorar la eficacia de la fase previa al juicio. Las funciones y las responsabilidades no son lo bastante precisas o no están suficientemente bien definidas como para facilitar la cooperación entre los diversos actores. Los casos importantes se envían de nuevo al fiscal sobre la base de pequeños defectos procesales. Los retrasos en los procesos son frecuentes y no hay salvaguardias procesales que impidan que los tribunales retrasen sus decisiones. El Código Penal está anticuado y es una de las razones por las que el sistema judicial está sobrecargado.

En abril de 2008 se propuso la **reforma de los cuerpos de seguridad** del Ministerio del Interior, incluida la policía. Se trata de una medida positiva, pero la falta de claridad en cuanto a las funciones de los distintos actores en la fase previa al juicio en relación con el acopio de datos, la investigación y el procesamiento de las causas penales ha generado debate. La divergencia de puntos de vista entre los organismos responsables sobre dichas funciones y responsabilidades ha creado incertidumbre e impedido un mayor rendimiento. Aun cuando la nueva institución, la AESN, ha realizado ya un primer paquete de investigaciones, ello todavía no se ha traducido en el tratamiento efectivo de los casos por el sistema judicial.

La capacidad administrativa tanto de la policía como del sistema judicial es escasa. La policía no tiene suficiente personal bien formado ni equipo para investigar casos complejos. Se han producido pequeños avances en la informatización del sistema judicial. No hay bastante información ni datos fiables sobre la investigación, la acusación y las sentencias de los casos. Esto dificulta la consecución de resultados de gran calidad en las tareas del sistema judicial y del Ministerio de Justicia.

Por lo que se refiere a la **corrupción local**, el seguimiento de las acusaciones ampliamente extendidas de corrupción y compra de voto en las elecciones locales de noviembre de 2007 ha sido escaso (pocas investigaciones y condenas). Dichas prácticas se repitieron supuestamente al menos en dos ciudades durante las elecciones locales de principios de junio de 2008. Hay signos de corrupción en los sectores sanitario y educativo. A pesar del aumento de las actividades de sensibilización, no se ha presentado ninguna denuncia ni ha surgido ningún grupo de vigilancia. Hay poco control o supervisión de los conflictos de intereses en la contratación pública. Falta un planteamiento estratégico en la lucha contra la corrupción local. La Comisión anticorrupción del Consejo de Ministros todavía no ha intervenido al respecto.

La **lucha contra la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada** no está produciendo suficientes resultados. Si bien en algunos casos se han observado ciertos avances y se ha dado amplia publicidad a la «guerra contra la corrupción», tales casos representan una parte insignificante de esos delitos. La información estadística proporcionada no es fiable y, a veces, es contradictoria. Bulgaria ha hecho pocos progresos en la congelación o confiscación de los activos financieros derivados de actividades delictivas.

Las **alegaciones de corrupción y de fraude** están afectando a la aplicación de los programas comunitarios de ayuda financiera. Bulgaria necesita consolidar sustancialmente su capacidad de administrar correctamente la financiación de la UE. Esto significa que varios programas de financiación de la UE han tenido que suspender o congelar sus actividades. La OLAF, el organismo antifraude de la UE, informa de que los bloqueos de procedimiento, la lentitud del avance de los casos a través del sistema judicial, las fugas de información confidencial y las supuestas influencias en la administración y en el sistema judicial están impidiendo la resolución rápida y efectiva de los casos de corrupción y fraude. Las decisiones relativas a la gestión de los fondos de la UE se rigen por los requisitos específicos de control de los respectivos reglamentos financieros de la UE y por los procedimientos conexos. Un informe de acompañamiento expone con detalle los problemas que han surgido en el ámbito de la financiación comunitaria.

2.3. Mejoras necesarias

Es preciso conseguir algunas mejoras fundamentales, aun cuando la prioridad más importante debe ser obtener resultados con independencia de las deficiencias estructurales. Ello requiere una clara voluntad y decisión políticas.

Necesitan tomarse medidas destinadas a conseguir una administración de justicia más efectiva. Es preciso llevar a cabo determinados ajustes, incluso en el Código de Procedimiento Penal, mejorar la eficiencia en la fase previa al juicio, reducir los retrasos y establecer salvaguardias en relación con los retrasos. Es necesaria una

reforma completa del Código Penal, que incluya una mejor diferenciación entre delitos menores y delitos graves, y una actualización de las definiciones para tener en cuenta nuevas formas de delincuencia. Es importante que se adopte una ley más efectiva sobre el conflicto de intereses y sobre el control de los bienes, y el proyecto actual no es suficiente para lograr su propósito. Una vez que se adopta una ley revisada debe aplicarse cuanto antes.

El Consejo Judicial Supremo, de reciente creación, debe ahora asumir la responsabilidad del proceso de reforma y tomar medidas que garanticen que el sistema judicial adopta decisiones expeditivas y efectivas. La Inspección del Consejo Judicial Supremo aún tiene que establecer un historial de investigaciones activas de las deficiencias procesales y los casos disciplinarios, que deberán ser objeto de rápido seguimiento por el Consejo Judicial Supremo.

Es preciso organizar mejor las fuerzas de seguridad para manejar los casos complejos. Es necesario aclarar las funciones y las responsabilidades de los actores de la fase previa al juicio, a fin de lograr una mayor cooperación entre la policía, los investigadores, los departamentos especializados y la fiscalía. El actual debate sobre la reforma del proceso previo al juicio está creando incertidumbre y va en detrimento de la consecución de resultados en las investigaciones en curso. Es preciso regular, en particular, la interacción exacta entre la policía, la AESN y la fiscalía. Es necesario aclarar el papel investigador de la AESN y separarlo claramente de su papel de inteligencia. Debe implantarse el control parlamentario, no para interferir en las investigaciones, sino para garantizar la normal rendición de cuentas. Es necesario aclarar el papel de los magistrados investigadores y su autoridad sobre las investigaciones especiales. La falta de respeto de la confidencialidad y de protección de los testigos durante la fase previa al juicio y durante el propio juicio es un problema recurrente que es preciso solucionar.

La capacidad administrativa tanto de las fuerzas de seguridad como del sistema judicial debe consolidarse. La policía necesita personal mejor formado y el equipo necesario para investigar casos complejos. Es preciso completar la informatización de la justicia e introducir sistemas más eficaces de gestión de los casos en la etapa previa al juicio. El desarrollo de un sistema de información unificado proporcionaría información y datos útiles sobre la eficacia del sistema judicial y, por lo tanto, facilitaría el trabajo tanto del Consejo Judicial Supremo como del Ministerio de Justicia, particularmente en lo que se refiere al papel de éste en la adopción de las normas penales.

Bulgaria necesita mejorar la transparencia y la notificación y reglamentación de los flujos y transacciones de activos financieros a fin de detectar y hacer frente mejor a los que proceden de actividades delictivas. En la misma óptica, Bulgaria necesita consolidar su capacidad de luchar contra el fraude y de efectuar el adecuado control financiero. Es asimismo importante hacer frente sistemáticamente a los conflictos de intereses y a las influencias indeseadas. Esto es particularmente importante para que Bulgaria pueda continuar disfrutando de la financiación de la UE. La ausencia de resultados convincentes con las estructuras actuales es especialmente llamativa y debe corregirse urgentemente.

3. CONCLUSIONES

El Mecanismo de Cooperación y Verificación y sus patrones de referencia conexos fueron diseñados para permitir que Bulgaria demuestre, con carácter regular, que ha realizado progresos por lo que respecta a la reforma del sistema judicial y a la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Es responsabilidad de las autoridades búlgaras demostrar que el sistema judicial funciona y que las investigaciones sobre la corrupción y la delincuencia organizada se traducen en detenciones, procesamientos y, dependiendo de la sentencia del tribunal, en condenas con efecto disuasorio e incautación de bienes. Hasta ahora, Bulgaria no ha podido todavía demostrar que su sistema judicial funcione con tal eficacia. Las instituciones y los procedimientos suenan bien sobre el papel pero en la práctica no consiguen resultados; se hacen recomendaciones pero no se siguen. Los problemas de base permanecen y es preciso hacerles frente urgentemente.

Los ciudadanos búlgaros merecen poder disfrutar plenamente de las ventajas de la condición de miembro de la UE, que debe contribuir a consolidar el Estado de Derecho y a eliminar la corrupción. Los progresos realizados para acercarse a los patrones de referencia establecidos en el Mecanismo de Cooperación y Verificación y para disipar las dudas sobre la capacidad de Bulgaria de hacer frente a la corrupción y a la delincuencia organizada permitirá a los búlgaros cosechar dichas ventajas y aumentar su confianza en el Estado de Derecho. Esto tendrá efectos positivos a largo plazo en la economía búlgara. Bulgaria tiene responsabilidades con respecto a otros Estados miembros, por ejemplo como parte de la política de Justicia y Asuntos de Interior, así como en la gestión común de los fondos de la UE. La adecuada capacidad administrativa y el control efectivo de los conflictos de intereses, el fraude y las irregularidades financieras son una condición necesaria para que Bulgaria disfrute plenamente de los fondos estructurales y de preadhesión de la UE. Dichos fondos son la expresión práctica de la solidaridad de la Unión con Bulgaria y lo más conveniente para todos es que se utilicen para ayudar a las regiones menos favorecidas de Bulgaria.

Resulta necesario adoptar una estrategia clara y un compromiso inequívoco a todos los niveles para reformar el sistema. No se trata simplemente de dar tiempo a las nuevas instituciones y a los nuevos procesos para que demuestren su eficacia. Incluso con las estructuras existentes — a pesar de sus deficiencias— Bulgaria debería poder mostrar resultados en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, para prevenir los conflictos de intereses y ocuparse convincentemente de las supuestas conexiones entre una parte de la clase política y del mundo empresarial y la delincuencia organizada. Para garantizar la absorción y la entrega eficaces de los fondos de la UE, Bulgaria necesita no sólo aumentar sustancialmente su capacidad administrativa sino también poner freno drásticamente a las oportunidades de corrupción de alto y bajo nivel y luchar enérgicamente contra la delincuencia organizada.

Necesidad de mantener la cooperación

Que Bulgaria tenga una administración y un sistema judicial sanos que puedan hacer frente con éxito a la corrupción y a la delincuencia organizada no sólo interesa a dicho país, sino también a la UE. Así pues, la cooperación y el apoyo son esenciales. Por ello, de momento, la Comisión considera que el apoyo es más efectivo que las sanciones y no invocará las disposiciones de salvaguardia establecidas en el Tratado de Adhesión. No obstante, está claro que habrá que mantener durante un tiempo el Mecanismo de Cooperación y Verificación.

El informe de febrero en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación puso de manifiesto las significativas cantidades de ayuda que Bulgaria ha recibido en los últimos años de los Estados miembros y de la Comisión tanto en términos financieros como de experiencia técnica. Dicha ayuda no siempre ha dado los resultados esperados y existe una sensación cada vez mayor de frustración entre los Estados miembros que han ofrecido su apoyo, a causa de la falta de transparencia y de resultados en su trato con la administración búlgara y a la escasez de resultados conseguidos.

Es importante revigorizar el proceso de reforma, mediante una mejor utilización de la ayuda. Todas las partes tienen que hacer nuevos esfuerzos para ayudar a Bulgaria a tener éxito. Bulgaria reconoce su necesidad de recibir asesoramiento por parte de expertos independientes y de alto nivel. La Comisión está dispuesta a trabajar en cooperación con Bulgaria y con los demás Estados miembros para prestar esa ayuda, pero pide que los receptores permitan acceder a la información y utilicen el asesoramiento de manera estratégica y efectiva a fin de seguir adelante con la reforma.

Perspectivas

Bulgaria presenta un cuadro con claroscuros. La reforma del sistema judicial y de las fuerzas de seguridad representa una importante oportunidad para Bulgaria: se trata de algo necesario y que debería haberse hecho hace tiempo. La prueba de los progresos realizados serán los resultados sustanciales obtenidos en la investigación, el procesamiento y el juicio de los casos de corrupción de alto nivel y de delincuencia organizada.

Bulgaria ha tomado medidas en la dirección correcta, como la creación de la Agencia Estatal de Seguridad Nacional y la reforma propuesta del Ministerio del Interior, y el nombramiento de un viceprimer ministro para coordinar una gestión sana de los fondos comunitarios. Bulgaria tiene ahora que traducir las palabras en actos y dar forma concreta a su compromiso con el importante proceso de reforma.

La Comisión anima fuertemente a Bulgaria a intensificar sus reformas y a mantener su estrecha colaboración con los otros Estados miembros y con la Comisión para poder abordar juntos y con éxito los importantes desafíos pendientes. Bulgaria puede contar con el apoyo pleno y activo de la Comisión en este proceso.