



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 18.7.2012
COM(2012) 411 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**

{SWD(2012) 232 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

I. El Mecanismo de Cooperación y Verificación: apoyo a Bulgaria en la reforma judicial, la lucha contra la corrupción y la lucha contra la delincuencia organizada

En el marco de los preparativos de cara a la adhesión de Bulgaria a la UE en 2007, se había acordado que sería preciso proseguir los esfuerzos en ámbitos fundamentales a fin de subsanar las carencias en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y lucha contra la delincuencia organizada. En esta línea, se procedió a la creación de un marco para ayudar a Bulgaria y supervisar los avances que se fueran registrando en estos ámbitos, el Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV)¹. Los seis indicadores definidos abarcan la independencia y la rendición de cuentas del sistema judicial, así como su transparencia y eficiencia; la persecución de la corrupción a alto nivel y la corrupción en el sector público; y la lucha contra la delincuencia organizada. La Decisión establecía la presentación de informes periódicos por parte de la Comisión y disponía que el MCV se aplicara hasta que se hubieran cumplido todos sus objetivos y se hubieran alcanzado satisfactoriamente los seis indicadores².

Cinco años más tarde, el presente informe evalúa si se han cumplido o no los objetivos del MCV. Esta evaluación es fruto del análisis recogido en el informe técnico que acompaña al presente informe y hace balance de los logros obtenidos hasta la fecha y de lo que aún queda por hacer. Pasa revista a la labor realizada, la legislación y los instrumentos adoptados y los resultados obtenidos en los últimos cinco años. A lo largo de ese período, ha habido ocasiones en que los avances se han acelerado; otras en las que se han registrado retrocesos. La cooperación ha sido activa en algunos momentos, mientras que en otros el MCV ha sido percibido negativamente y ha suscitado cierta resistencia. La Comisión está convencida de que, en términos generales, el MCV ha sido un importante factor de reforma en Bulgaria. El presente informe examina, en particular, la sostenibilidad e irreversibilidad del proceso de reforma, y más en concreto si el proceso de responsabilización es suficientemente sólido para mantener el rumbo de la reforma.

La Unión Europea se caracteriza hoy por hoy por una gran interdependencia. El Estado de Derecho es uno de los valores fundamentales de la UE y suscita un fuerte interés común que refleja la atención que despiertan en la opinión pública búlgara estas cuestiones³. Según una encuesta del Eurobarómetro, el 96 % de los búlgaros considera que la corrupción y la delincuencia organizada son problemas importantes para su país, y el 92 % opina lo mismo sobre las deficiencias del sistema judicial. La misma encuesta muestra que el 76 % de los

¹ Conclusiones del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2006 (13339/06) y Decisión de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, [C(2006) 6570 final].

² También preveía la posibilidad de adoptar un mecanismo de salvaguardia, que no ha tenido que ser invocada.

³ La conclusiones del Consejo Europeo de 28 y 29 de junio prevén el compromiso de la UE, plasmado en el Pacto por el Crecimiento y el Empleo, de hacer frente a los retrasos del sistema judicial en el marco de la modernización de la administración pública (Conclusiones del Consejo Europeo de 29 de junio de 2012, p. 9).

búlgaros considera que la UE está llamada a desempeñar un papel importante en la resolución de estos problemas⁴.

El MCV no exige a Bulgaria que alcance niveles más elevados que los que imperan en otros Estados miembros. Su objetivo es ayudar al país a lograr normas comparables a los de otros Estados miembros, un objetivo que cuenta con el respaldo del 78 % de los búlgaros⁵. Para evaluar los logros obtenidos por Bulgaria desde el momento de la adhesión, la situación en otros Estados miembros es un factor importante. En el presente informe la Comisión utiliza, cuando están disponibles, puntos de referencia e indicadores comparativos⁶. Para comparar los avances registrados en Bulgaria con la situación imperante en otros Estados miembros, la Comisión recurrió asimismo a los servicios de expertos de alto nivel de los principales sectores profesionales relacionados con estos temas⁷.

Desde 2007, el presupuesto de la UE ha consagrado, con cargo a los Fondos Estructurales, unos 41 millones EUR al apoyo a la reforma judicial en Bulgaria. Hasta mediados de 2012, se habían aprobado veinticinco proyectos por valor de 13,6 millones EUR en los ámbitos de la formación, el desarrollo de los recursos humanos, la consolidación de las capacidades y la asistencia técnica. Al mismo tiempo, varios Estados miembros han apoyado a Bulgaria en el marco de proyectos bilaterales en todos los ámbitos de la reforma judicial, en particular la reforma de la policía, la lucha contra la corrupción y la lucha contra la delincuencia organizada⁸.

II. Análisis de los avances registrados en el marco del MCV 2007-2012

La evaluación global realizada por la Comisión en el marco del MCV de los progresos registrados desde la adhesión de Bulgaria muestra que se han realizado avances importantes en lo que respecta al marco legislativo de base. En momentos decisivos, el Gobierno búlgaro ha hecho gala de una firme voluntad política para llevar a buen término reformas profundas y duraderas. De lo que se trata ahora es de colmar algunas lagunas estratégicas esenciales y de garantizar una puesta en práctica efectiva. En el seno de la sociedad búlgara, la voluntad de proceder a reformas bajo la supervisión del MCV ha sido variable: se requiere una puesta en práctica más coherente que permita coordinar acciones dispares. Esta coherencia en el rumbo de las reformas sería el mejor indicador de la sostenibilidad e irreversibilidad del proceso.

Desde 2007, Bulgaria ha emprendido una serie de reformas jurídicas y constitucionales de gran calado. Aunque incompletas, estas reformas han contribuido a la creación de estructuras importantes y, en ocasiones, innovadoras, encaminadas en particular a fomentar la especialización en la resolución de los problemas planteados. Instituciones clave como el Consejo Superior del Poder Judicial (CSPJ) y su departamento de inspección han asumido sus funciones. Se ha invertido mucho en las estructuras de lucha contra la delincuencia organizada, lo que ha permitido la creación de organismos especializados a nivel de la judicatura y de la policía, y se han adoptado medidas importantes tendentes a mejorar el

⁴ Encuesta Eurobarómetro Flash realizada por la Comisión en Bulgaria en mayo de 2012 (Eurobarómetro Flash nº 351 «El Mecanismo de Cooperación y Verificación para Bulgaria y Rumanía», en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

⁵ Eurobarómetro Flash nº 351.

⁶ Los puntos de referencia incluyen los trabajos del Consejo de Europa, de la OCDE y de las agencias de las Naciones Unidas.

⁷ Entre los expertos consultados en 2012 había profesionales de alto nivel de Alemania, Eslovenia, España, Francia, Irlanda, Polonia y Reino Unido.

⁸ Informe técnico, p. 36.

marco jurídico para el decomiso de activos y una cooperación fructífera con otros Estados miembros.

Con todo, sigue sin aprovecharse todo el potencial que encierra este marco. Se han conferido al Consejo Superior del Poder Judicial amplias competencias para gestionar y dirigir el aparato judicial. Estas competencias no se han utilizado para administrar eficazmente la profesión judicial, sobre la base de los méritos y la integridad, ni para potenciar la coherencia y la independencia de la justicia, elementos en los que se sustenta la confianza de la ciudadanía.

Se sigue echando en falta un rumbo político firme, una circunstancia que ha frenado el progreso. Muchas instituciones han dado pasos en el buen sentido, pero el alcance limitado de estas medidas y la ausencia de un enfoque coordinado plantean dudas en cuanto a la orientación de las reformas. Durante los cinco años de existencia del MCV, los sucesivos gobiernos y parlamentos no han dado la misma prioridad a estas cuestiones y han asumido niveles variables de compromiso con la obtención de resultados. En 2010 se adoptó un plan de acción para la reforma de la judicatura. Principios fundamentales, como la independencia del poder judicial, no siempre se han respetado plenamente. Debido a esta falta de constancia, el proceso de reforma no ha adquirido el ritmo necesario para ser aceptado como elemento constitutivo del desarrollo de Bulgaria.

Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que muchos de los pasos importantes que se han dado parecen obedecer principalmente a presiones externas. El propio MCV ha desempeñado un papel fundamental en este proceso, papel que reconoce la opinión pública búlgara⁹. Ha contribuido a mantener el rumbo de las reformas en momentos de presión y a propiciar cambios que requerían cierta valentía por atacar intereses creados. El hecho de que siga siendo necesaria la presión exterior plantea interrogantes en cuanto a la sostenibilidad y la irreversibilidad del cambio.

La responsabilización y la puesta en práctica son, por tanto, los elementos fundamentales para el cumplimiento de los indicadores del MCV. De ellos dependen la sostenibilidad y la irreversibilidad de las reformas. El nombramiento y la labor del nuevo Consejo Superior del Poder Judicial y del nuevo Fiscal General serán uno de los indicadores de la sostenibilidad de las reformas.

II.1 La reforma judicial 2007-2012

Indicador 1: Adoptar modificaciones constitucionales que eliminen cualquier ambigüedad relativa a la independencia y responsabilidad del sistema judicial.

Indicador 2: Garantizar un proceso judicial más transparente y eficiente mediante la adopción y aplicación de una nueva Ley relativa al sistema judicial y el nuevo Código de Procedimiento Civil. Informar sobre las consecuencias de la nueva normativa y de los códigos procesales penal y administrativo, principalmente en fase de instrucción.

⁹ Estas conclusiones se ven confirmadas por la percepción pública. El 71 % de las personas que respondieron a una encuesta Eurobarómetro Flash llevada a cabo en Bulgaria creen que la actuación de la UE, a través del MCV, ha tenido una incidencia positiva para atajar las deficiencias del sistema judicial. El 67 % comparte esta opinión por lo que respecta a la corrupción y el 65 %, a la delincuencia organizada. Al mismo tiempo, una mayoría de las personas encuestadas estima que la situación en estos ámbitos se ha mantenido igual o ha empeorado en los últimos cinco años (Eurobarómetro Flash nº 351).

Indicador 3: Continuar la reforma del sistema judicial con objeto de mejorar la profesionalidad, la responsabilidad y la eficiencia. Evaluar el impacto de esta reforma y publicar los resultados anualmente.

En el momento de la adhesión, Bulgaria se comprometió a potenciar la independencia, la rendición de cuentas y la integridad de la judicatura y a garantizar un proceso judicial más eficiente, coherente y transparente. Estos objetivos de reforma global requerían cambios legislativos, una reforma de las estructuras y la dotación de personal de la judicatura y mejoras de los procedimientos y la práctica judiciales. También eran precisos cambios de actitud en el seno de la magistratura y los demás agentes del sistema judicial. Todo ello implicaba un compromiso por parte del conjunto de los poderes del Estado: el Parlamento, el poder ejecutivo y el aparato judicial, con el apoyo de la sociedad civil.

Desde 2007, Bulgaria ha puesto a punto una serie de elementos constitutivos esenciales para cumplir sus compromisos con la UE. Inmediatamente después de la adhesión, emprendió una serie de medidas importantes, entre las que destacan enmiendas constitucionales, una nueva Ley del sistema judicial (LSJ), un nuevo Código de Procedimiento Civil y un nuevo Código de Procedimiento Administrativo, así como modificaciones del Código de Procedimiento Penal. En el primer año después de la adhesión se procedió también a la creación de nuevos órganos judiciales. Se estableció una Inspección Judicial independiente y tomó posesión el nuevo Consejo Superior del Poder Judicial (CSPJ), dotado de amplias responsabilidades para gestionar el sistema judicial¹⁰. Entre ellas destaca la gestión de los recursos humanos de la judicatura, en particular los nombramientos, las promociones, las evaluaciones y la asignación del personal. También se confirió al CSPJ responsabilidad disciplinaria y, por tanto, la misión de garantizar la rendición de cuentas y la integridad del poder judicial y de velar por que la práctica judicial se atenga a rigurosas normas profesionales¹¹. Con estas atribuciones, el Consejo se ha convertido en el principal actor de la reforma judicial.

Bulgaria ha obtenido resultados en la puesta en práctica de este nuevo marco jurídico e institucional. Por primera vez se han llevado a cabo controles independientes de los tribunales y las fiscalías, se han formulado recomendaciones relativas a la práctica judicial y a la gestión de los tribunales y se ha seguido un enfoque más enérgico en relación con las actividades de carácter disciplinario. Además, Bulgaria ha mejorado los códigos de procedimiento en las tres grandes ramas del Derecho y ha empezado a mejorar la práctica judicial.

Sin embargo, estos esfuerzos aún no se han traducido en mejoras significativas en la rendición de cuentas y la eficiencia de la judicatura. Los procedimientos jurídicos tienen a menudo una duración excesiva¹². La práctica disciplinaria adolece de incoherencia, y en muchos casos

¹⁰ La estructura del Consejo Superior del Poder Judicial se define en la Constitución (Informe técnico, p. 4, nota a pie de página nº 6).

¹¹ El CSPJ está asistido en estas áreas por la Inspección Judicial, los presidentes de los tribunales y el Instituto Nacional de Justicia, la institución búlgara de formación de los jueces.

¹² Las estadísticas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ponen de manifiesto que Bulgaria es el Estado miembro de la UE con más sentencias de dicho Tribunal pendientes de ejecución. La gran mayoría de estas sentencias atañe a la excesiva duración de los procedimientos penales y a la ausencia de una tutela judicial efectiva. Otros aspectos controvertidos son la ineficacia de las investigaciones y el uso excesivo de armas de fuego por la policía. (Consejo de Europa: Supervisión de la ejecución de las sentencias y resoluciones del TEDH, informe anual de 2011 en:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2011_en.pdf).

importantes no ha podido llegar a buen término o no ha tenido efectos disuasorios. Las evaluaciones, los nombramientos y las promociones en el aparato judicial aún no son transparentes y no siguen criterios objetivos y basados en los méritos. Todavía no hay una política global de recursos humanos que permita equilibrar las necesidades de personal y la carga de trabajo. Las medidas encaminadas a mejorar la práctica judicial parecen a menudo superficiales y aún no han tenido un efecto concreto en los resultados en casos importantes. Siguen pendientes cuestiones relativas a la independencia de la justicia.

Algunos de estos puntos débiles pueden atribuirse a fallos en la aplicación de la ley, pero también reflejan importantes deficiencias estructurales, procedimentales y organizativas en el Consejo Superior del Poder Judicial y en el Ministerio Fiscal. Las próximas elecciones al CSPJ, este otoño, y la elección del nuevo Fiscal General y del nuevo Presidente del Tribunal Supremo de Casación serán cruciales para que Bulgaria acredite su determinación para proseguir por la vía de la reforma judicial.

Las estructuras establecidas encierran potencial para que el sistema judicial impulse las reformas, aborde la falta de confianza de los ciudadanos en la judicatura e implante un sistema basado en una gobernanza eficaz y responsable. De esta forma se podría implantar un equilibrio justo entre eficiencia, rendición de cuentas, integridad e independencia. Sin embargo, ello requiere un mayor grado de compromiso del Consejo Superior del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal, lo bastante firme como para poder atacar intereses creados profundamente arraigados.

El compromiso de la sociedad civil y las asociaciones profesionales de magistrados en favor de la reforma de la justicia es un logro importante desde 2007. Las autoridades búlgaras deben hacer un mejor uso de estos recursos, asegurar una cooperación más estrecha con los socios extranjeros y aproximar a todos los agentes esenciales en torno a un compromiso común en favor de la reforma.

Independencia, rendición de cuentas e integridad de la judicatura

Las enmiendas constitucionales de febrero de 2007 fijaron el marco para la independencia del poder judicial en Bulgaria. La Constitución confiere al sistema judicial una considerable autonomía de gestión. Sin embargo, también otorga un papel importante a las instituciones políticas —la mitad de los miembros electos del Consejo Superior del Poder Judicial y la totalidad de los inspectores judiciales son elegidos por el Parlamento¹³— lo que ha suscitado críticas de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa¹⁴. Los jueces no profesionales pueden ejercer una influencia determinante en las decisiones que se toman en los tribunales, pero son nombrados por las fuerzas políticas locales¹⁵. Los informes en el marco del MCV también han hecho hincapié en la cuestión de las evaluaciones y los nombramientos basados en los méritos¹⁶.

Estas críticas estaban justificadas, como lo demuestra la falta de transparencia y objetividad con que se ha llevado a cabo una serie de nombramientos judiciales de gran relevancia por parte del Parlamento y del CSPJ, que se han visto cuestionados por acusaciones de injerencia

¹³ Los miembros del contingente parlamentario del CSPJ son elegidos por mayoría simple, mientras que los inspectores son elegidos por una mayoría de dos tercios.

¹⁴ Informe técnico, p. 5, nota a pie de página nº 7.

¹⁵ Informe técnico, p. 8.

¹⁶ Más recientemente, COM(2011) 459 final, p. 8.

política¹⁷. También se ha puesto en cuestión la independencia a raíz de una serie de críticas políticas directas de jueces concretos —la expulsión de la judicatura del Presidente del Sindicato de Jueces por el CSPJ plantea interrogantes en este contexto¹⁸—. El Consejo no ha adoptado medidas claramente encaminadas a proteger la independencia judicial en estos casos. La impresión general es que no se respeta la separación de poderes, lo que tiene una incidencia directa en la confianza que la justicia inspira en la ciudadanía.

Las mismas enmiendas constitucionales de 2007 y la adopción, ese mismo año, de una Ley del sistema judicial revisada sentaron las bases para una verdadera política en materia de integridad y rendición de cuentas del sistema judicial. La inmunidad de los magistrados se limitó a la ejecución de sus deberes profesionales y se creó una inspección judicial independiente. En 2009, Bulgaria adoptó un código deontológico de la magistratura y creó un comité central encargado de la integridad adscrito al CSPJ¹⁹. Las modificaciones legislativas de 2010 hicieron de la evaluación de la integridad una etapa obligatoria en el desarrollo de la carrera profesional y la promoción en la judicatura y propiciaron la creación de estructuras locales encargadas de esta evaluación de la integridad. Es así como el aparato judicial búlgaro vio nacer la primera actividad disciplinaria en su seno²⁰.

La mayoría de estos procedimientos disciplinarios se abrieron a raíz de controles efectuados por la inspección, que asumió sus funciones en 2008. La inspección también ha defendido activamente sus puntos de vista sobre cuestiones disciplinarias en el seno del CSPJ y en 2009 se le reconoció el derecho a recurrir resoluciones disciplinarias. Formula recomendaciones precisas a los presidentes de los tribunales. La actividad de control de la inspección constituye una contribución positiva a la mejora de la disciplina y de la rendición de cuentas de la judicatura, en la medida en que este tipo de actividades no existía con anterioridad²¹. Sin embargo, la inspección no se ha dedicado a encontrar soluciones a las carencias sistemáticas en materia de rendición de cuentas y práctica judicial. Por ejemplo, no ha formulado recomendaciones en ámbitos como el sistema aleatorio de asignación de los casos, ni ha subsanado carencias importantes y sistemáticas en la práctica judicial²².

¹⁷ Los informes de la Comisión en el marco del MCV de 20 de julio de 2011 [COM(2011) 459 final, p. 4] y de 8 de febrero de 2012 [COM(2012) 57 final, p. 2] plantearon dudas sobre la transparencia y la objetividad de los nombramientos de altos cargos de la judicatura en este contexto (Informe técnico, pp. 6 y 14).

¹⁸ A raíz de las acusaciones de abuso de poder y parcialidad en casos de delincuencia organizada presentadas por un miembro del Gobierno, los magistrados del Tribunal Municipal de Sofía introdujeron un recurso ante el CSPJ para proteger la independencia judicial y establecer los hechos en el caso en cuestión. El juez acusado, por su parte, entabló una acción judicial por difamación. Posteriormente, el 12 de julio, fue apartado de la judicatura por retrasar la motivación de un caso. Diversos tribunales —en particular un gran número de magistrados del Tribunal Supremo de Casación— organizaron concentraciones y protestas.

¹⁹ Sin embargo, expertos independientes consultados por la Comisión Europea expresaron su preocupación por la falta de separación de funciones en el seno del CSPJ (Informe técnico, p. 13, nota a pie de página nº 49).

²⁰ Antes de 2007 y de la creación de una inspección judicial independiente, la actividad disciplinaria fue más bien escasa. En conjunto, el CSPJ zanjó 179 procedimientos disciplinarios entre octubre de 2007 y diciembre de 2011. El número de sanciones pasó de quince en 2008 y veinticuatro en 2009 a treinta y cuatro en 2010, para disminuir a trece en 2011.

²¹ La inspección realiza controles regulares y *ad hoc* de la gestión de los tribunales y fiscalías locales, hace un seguimiento de las denuncias e investiga casos particulares, por ejemplo, cuando se producen retrasos. En 2011, la inspección había llevado a cabo una evaluación exhaustiva de todos los distritos judiciales.

²² Informe técnico, p. 7.

La actividad disciplinaria desde 2007 muestra cierta lenidad y una renuencia a la hora de abordar los casos graves, en particular los relacionados con la integridad. Fue necesaria una fuerte presión pública para que se pudieran enjuiciar dos sonados casos de supuesto tráfico de influencias entre miembros de la judicatura²³. El hecho de que se hayan conseguido impugnar resoluciones disciplinarias ante el Tribunal Supremo de lo Administrativo pone de manifiesto las carencias en su jurisprudencia, en los procedimientos disciplinarios del CSPJ o en la propia legislación, que convendría analizar y corregir. Lo mismo ocurre con la ausencia de seguimiento penal, pues el Ministerio Fiscal no investigó sistemáticamente a ninguno de los magistrados involucrados en estos asuntos. Esta cuestión guarda relación con el balance global insatisfactorio de la judicatura en lo que respecta al enjuiciamiento de los casos de corrupción dentro de sus propias filas²⁴.

En términos generales, la jurisprudencia disciplinaria no ha sido coherente. Bulgaria tampoco ha sido capaz de introducir correctamente la dimensión de la integridad en el sistema de promoción y de evaluación del sistema judicial, y ello pese a las modificaciones introducidas en la Ley del sistema judicial de 2010. Las evaluaciones en materia de integridad han tenido un carácter meramente formal y su efecto preventivo ha sido escaso, siendo en ocasiones las ONG las encargadas de facilitar al público la información pertinente. Diversos nombramientos de altos cargos durante este período se hicieron en un entorno de falta de transparencia y siguen estando cuestionados por acusaciones de injerencia política y falta de integridad²⁵. La incapacidad de las altas instancias judiciales para definir y aplicar una verdadera estrategia de lucha contra la corrupción²⁶ ha hecho que parte de la judicatura les retirara su favor y parece ser uno de los factores que explican el bajo nivel de confianza pública en este ámbito²⁷.

Eficiencia del proceso judicial

El Consejo Superior del Poder Judicial es responsable de la política de recursos humanos de la judicatura. Se encarga, en concreto de la contratación inicial, de la formación impartida por el Instituto Nacional de Justicia, y de las evaluaciones, promociones y nombramientos regulares de altos cargos judiciales. Las modificaciones legislativas introducidas en 2010 encomendaron al CSPJ diversas misiones, entre ellas la evaluación de la carga de trabajo, la adaptación de los ámbitos de competencia, la reasignación de los recursos y, en su caso, el cierre de tribunales. El CSPJ cuenta, pues, con todos los poderes necesarios para gestionar adecuadamente los recursos humanos y las estructuras judiciales en aras de la eficiencia judicial.

²³ Todas las penas disciplinarias impuestas en uno de estos casos fueron anuladas por el Tribunal Supremo de lo Administrativo. Informe técnico, pp. 14-15.

²⁴ Así se resaltó en varios informes en el marco del MCV, en particular el COM(2011) 459 final, p. 4, y el COM(2012) 57 final, pp. 2-3.

²⁵ Se plantearon cuestiones de integridad con motivo de los nombramientos de los presidentes de varias jurisdicciones importantes, de la inspección del CJPJ y de algunos miembros de esa entidad [Informe técnico, pp. 6 y 14 y COM(2011) 459 final, p. 4].

²⁶ Por ejemplo, a la hora de subsanar las deficiencias en el sistema aleatorio de asignación de casos, ámbito en que la verificación de la inspección no se ha traducido hasta la fecha en ninguna medida correctora concreta (Informe técnico, pp. 7 y 19).

²⁷ Bulgaria es el Estado miembro cuyos ciudadanos tienen la percepción más negativa sobre la prevalencia de la corrupción en el sector judicial. En septiembre de 2011, el 76 % del total de los encuestados estimaba que la corrupción estaba muy extendida en el aparato judicial. Esta percepción, sin embargo, ha mejorado ligeramente desde 2009. (Eurobarómetro especial nº 374 sobre la percepción de la corrupción en la UE, publicado en febrero de 2012).

El examen retrospectivo del período transcurrido desde 2007 permite sacar a la luz ciertas dificultades en el modo en que el CSPJ ha ejercido sus responsabilidades en este campo. En primer lugar, el Consejo no ha sido capaz de poner correctamente en práctica los objetivos de la Ley del sistema judicial en lo tocante a las promociones. Tal como se practica actualmente, el sistema no garantiza a los magistrados un desarrollo de la carrera profesional fundado en sus méritos ni permite tomar debidamente en consideración la cuestión de la integridad. Aunque se han definido en la legislación nuevos criterios de evaluación, estos no han sido utilizados para reflejar adecuadamente las diferencias de rendimiento²⁸. Las debilidades del sistema de evaluación afectan también a los procedimientos de promoción y han dado lugar a frecuentes recursos ante los tribunales contra decisiones de promoción²⁹.

Las promociones y las contrataciones iniciales no siguieron un calendario coherente y previsible³⁰, basado en una apreciación de las necesidades de personal y en una estrategia encaminada a satisfacerlas. Entre 2009 y 2011 no se adoptó ninguna decisión de promoción. El consiguiente alto número de vacantes en algunos tribunales se cubrió mediante comisiones de servicio, un procedimiento ajeno al sistema de promoción que se basa únicamente en un acuerdo entre los presidentes de tribunales³¹.

Existen grandes diferencias en la carga de trabajo entre los tribunales de Sofía y otras jurisdicciones del país³². Estas disparidades han generado graves retrasos en algunos tribunales, especialmente en la publicación de las motivaciones de las resoluciones judiciales. Estos retrasos constituyen un obstáculo real a la eficiencia del proceso judicial. También afectan a la independencia del poder judicial: como la elevada carga de trabajo de numerosos tribunales genera a menudo retrasos en la publicación de las motivaciones, son muchos los jueces que se encuentran en situación de infracción técnica. Las asociaciones profesionales han manifestado su preocupación por esta situación, que podría derivar en un trato subjetivo, alegando que algunos de sus miembros habían sido sancionados, mientras que en otros casos, la publicación tardía de la motivación había sido tolerada por la inspección judicial³³.

Otro factor decisivo para la eficacia y la coherencia del proceso judicial estriba en la existencia de procedimientos y prácticas profesionales eficientes en el seno de la policía, la fiscalía y los tribunales. Desde 2007, Bulgaria ha introducido mejoras en los tres códigos de procedimiento, que abarcan el Derecho penal, el Derecho civil y el Derecho administrativo³⁴. Como consecuencia de ello, la policía ha podido mejorar sus prácticas de investigación y se

²⁸ Informe técnico, p. 13. A título de ejemplo, el CSPJ ha reconocido que en las evaluaciones realizadas en 2011 el rendimiento del 98 % de los magistrados fue calificado como «muy bueno».

²⁹ Una decisión del CSPJ en materia de promoción fue anulada en mayo por el Tribunal Supremo de lo Administrativo, que consideró que la evaluación, en este contexto, de los resultados académicos del candidato por parte del CSPJ no era apropiada.

³⁰ Informe técnico, p. 13, nota a pie de página nº 46.

³¹ De hecho, las comisiones de servicio equivalen a promociones y atañen principalmente a los tribunales y fiscalías de Sofía. En 2011, el número total de jueces y fiscales en comisión de servicio ascendía a 265 frente a 294 cargos cubiertos mediante procedimiento de promoción y traslado.

³² Según las estimaciones de profesionales del Derecho, la carga de trabajo del Tribunal Municipal de Sofía es ocho veces superior a la de otros tribunales de primera instancia, y se considera que la situación del Tribunal Regional de Sofía es aún peor. Las reasignaciones de puestos siguieron siendo limitadas: entre veinte y treinta traslados de media por año, (Informe técnico, p. 14). Por el momento no se ha adoptado ninguna decisión de cierre completo de tribunales y de reasignación del personal.

³³ Uno de los casos citados en este contexto se resume en la nota a pie de página nº 18.

³⁴ En julio de 2007 se adoptó un nuevo Código de Procedimiento Civil, el Código de Procedimiento Administrativo fue modificado en 2007 y en 2011 y el Código de Procedimiento Penal, en 2010, Informe técnico, pp. 10-12.

ha facilitado el uso de pruebas en los tribunales. Ello ha permitido igualmente que los tribunales asignen asistentes letrados de reserva para reducir el riesgo de retraso y que los fiscales recurran decisiones de los tribunales por las que se reenviaba un caso para proceder a una nueva investigación. En 2010 empezaron asimismo los trabajos con miras a un nuevo Código Penal, ya que el Código vigente ha quedado obsoleto y es inadecuado para abordar numerosas formas nuevas de delitos, como la corrupción, el abuso de poder o la delincuencia organizada³⁵. Los trabajos sobre el Código Penal han avanzado a un ritmo desigual y el objetivo inicial —presentar a debate público un primer borrador a principios de 2013— ha sido pospuesto.

La Comisión viene alertando desde 2008 sobre las deficiencias en la práctica judicial y los métodos de investigación, en particular en los casos de corrupción de alto nivel y delincuencia organizada grave³⁶. En un primer momento, Bulgaria reaccionó a las preocupaciones manifestadas por la Comisión ordenando que una serie de casos de interés público fueran supervisados por el Consejo Superior del Poder Judicial, así como mediante actividades de formación y controles de la inspección, a fin de establecer si los jueces habían respetado las normas de procedimiento. La reforma de los procedimientos penales en 2010 fue acompañada asimismo por la reorganización estructural de las investigaciones policiales, la ampliación de las actividades de investigación a un número mucho mayor de agentes de policía, así como la organización de acciones de formación y la puesta a disposición de equipo a tal fin.

Estas medidas han contribuido a la aceleración de algunos casos ante los tribunales, pero tuvieron pocos efectos en los casos de corrupción de alto nivel y delincuencia organizada más importantes que eran objeto de seguimiento por parte de la Comisión. A raíz de un examen detallado de algunos casos importantes, el informe MCV de julio de 2011 recomendó un análisis exhaustivo de las estructuras organizativas y los procedimientos judiciales, así como la puesta en práctica de un plan de acción en colaboración con expertos internacionales y supervisado conjuntamente por la sociedad civil³⁷. Se trataba, sobre todo, de responder a la necesidad de que las diferentes instituciones actúen colectivamente y no como organismos separados que persiguen sus propias estrategias. Bulgaria reaccionó adoptando una serie de decisiones estructurales y organizativas en relación con el Ministerio Fiscal y su cooperación con otros organismos importantes. Estas medidas aún no se han traducido en mejoras visibles en cuanto a los resultados obtenidos por la policía y la judicatura en los casos de corrupción de alto nivel y de delincuencia organizada (véase más adelante). Además, las autoridades responsables de la aplicación de la ley y el poder judicial aún no han emprendido una evaluación global e independiente de los puntos débiles de las estructuras y procedimientos existentes. Por consiguiente, el posible impacto de las medidas adoptadas por Bulgaria en este contexto desde el verano pasado está aún por ver.

En este contexto, cabe destacar la importancia que reviste la coherencia judicial. Una reciente consulta llevada a cabo en el seno de la judicatura ha puesto de manifiesto profundos desacuerdos entre los jueces en lo que respecta a las condiciones de aplicación de la detención preventiva de los inculpados en casos penales graves. El desacuerdo en ámbitos tan importantes suscita honda inquietud y pone de manifiesto las carencias de las autoridades judiciales en su afán por buscar la coherencia, un ámbito en que el actor más importante es el Tribunal Supremo de Casación (TSC). Una estrategia proactiva del TSC encaminada a detectar y corregir las incoherencias en la interpretación de la legislación en todos los ámbitos

³⁵ Informe técnico, p. 9.

³⁶ Informe técnico, p. 16.

³⁷ COM(2012) 459 final, p. 8, recomendaciones f) y g).

pertinentes podría aportar grandes beneficios, en particular en apoyo de la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción en Bulgaria³⁸. Por otra parte, Bulgaria todavía no ha logrado que todas las resoluciones y motivaciones de los tribunales se publiquen en un formato uniforme.

Reforma del sistema judicial

Las lagunas en materia de rendición de cuentas del poder judicial y de eficiencia del proceso judicial deben ser colmadas con el apoyo de las principales instituciones que contribuyen a los avances en este ámbito, en particular el Consejo Superior del Poder Judicial y la Ministerio Fiscal. Por este motivo, la Comisión ha recomendado una reforma en profundidad de estas instituciones, evaluando y mejorando las estructuras organizativas y las prácticas profesionales en lo que respecta a los casos de delitos graves³⁹. Aunque se han tomado algunas medidas limitadas a nivel del Ministerio Público⁴⁰, estas recomendaciones siguen estando, en esencia, pendientes.

La reforma del CSPJ ha sido objeto de especial atención, sobre todo ahora que su mandato actual se acerca a su fin. Este interés se intensificó cuando dos de sus miembros dimitieron en 2011 en muestra de desacuerdo por la incapacidad del Consejo para lograr mejoras tangibles en la rendición de cuentas y la integridad del poder judicial y por la falta de transparencia en su organización interna. Algunos tribunales se han negado a participar en la elección para cubrir estas vacantes al considerar que el actual CSPJ había perdido toda legitimidad para representar al poder judicial.

Esta polémica ha hecho que el Ministerio de Justicia contemple una reforma de las elecciones al Consejo y ha dado pie a diversas contribuciones procedentes del aparato judicial y de la sociedad civil para promover una reforma en profundidad de las modalidades de organización y de elección del CSPJ⁴¹. Algunas de las inquietudes planteadas en este contexto han sido confirmadas por expertos consultados por la Comisión⁴².

Las elecciones al nuevo CSPJ previstas para el próximo otoño ofrecen una ocasión única para reforzar su capacidad rendición de cuentas y su legitimidad en el seno de la judicatura y ante el público. Deberían constituir el punto de partida de una reforma más profunda del CSPJ que le permita cumplir mejor su función constitucional. Por este motivo, la Comisión recomendó a las autoridades búlgaras la elección directa de los miembros provenientes del poder judicial,

³⁸ Entre 2007 y 2011, el TSC solo dictó cinco resoluciones interpretativas relativas a delitos de delincuencia organizada y de corrupción.

³⁹ Estas recomendaciones fueron formuladas por la Comisión en el informe en el marco del MCV, puntos 1 y 3, p. 8, adoptado el 20 de julio de 2011 [COM(2011) 459].

⁴⁰ Por ejemplo, la Fiscalía creó dos nuevos departamentos encargados de la lucha contra la delincuencia financiera y un departamento especializado en la justicia para menores. Bulgaria aún tiene que adoptar medidas para reforzar la independencia interna del Ministerio Fiscal a fin de asegurar investigaciones independientes, objetivas y eficaces. En particular, ha de abordar la ausencia en su ordenamiento jurídico de garantías suficientes para una investigación independiente de los delitos de los que el Fiscal General u otros funcionarios de alto rango cercanos a él pudieran ser sospechosos (TEDH 1108/02 Kolevi, sentencia de 5.11.2009, firme desde el 5.2.2010).

⁴¹ En febrero de 2012, una asociación compuesta de las principales organizaciones profesionales y de ONG activas en el campo de la reforma judicial formularon al Ministro de Justicia una serie de propuestas con miras a una reforma general del CSPJ. Informe técnico, p. 16.

⁴² Los expertos subrayaron especialmente la ausencia de separación formal, en el seno del CSPJ, entre la sección de los jueces y la de los fiscales. Esta cuestión ya había sido resaltada en los dictámenes de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, así como la fuerte politización de los nombramientos.

primer paso importante para subsanar las carencias del sistema actual. Aunque el Gobierno búlgaro ha aprobado, en principio, la elección directa del CSPJ, consideró que era imposible organizarla adecuadamente este otoño. Las modificaciones introducidas en la Ley del sistema judicial en junio constituyen un gran paso adelante en lo que respecta a la transparencia del procedimiento electoral para las próximas elecciones, tanto para su contingente parlamentario como para su contingente judicial. Sin embargo, este último seguirá siendo elegido por sufragio indirecto, de manera que el CSPJ tendrá que esperar otros cinco años antes de poder ser elegido por sufragio directo⁴³. Según los primeros informes, si bien los requisitos de transparencia constituyen un avance indudable, el aplazamiento de la elección por sufragio directo este año ha generado incoherencias de procedimiento y ha conferido a los presidentes de los tribunales un papel preponderante en la elección de los delegados.

Con todo, las próximas elecciones brindan la oportunidad de elegir miembros que sean partidarios de que el CSPJ desempeñe un papel más activo en su próximo mandato. El Parlamento y el poder judicial podrán centrar sus deliberaciones en una serie de criterios, como las cualificaciones académicas y profesionales, la integridad y una visión de futuro. La transparencia debería implicar, por una parte, que los candidatos sean objeto de un examen atento de la sociedad civil y del Parlamento y, por otra, que la judicatura acepte ser responsable de sus elecciones.

La mejora de la estructura, los procedimientos y la organización del CSPJ será un factor importante para el éxito de su próximo mandato. Los nuevos dirigentes del CSPJ podrán revisar el papel de este organismo basándose en un análisis en profundidad de su mandato actual. Las ideas expuestas por las asociaciones profesionales y la sociedad civil a principios de este año pueden servir de inspiración para el nuevo Consejo. Las próximas elecciones del Fiscal General y del Presidente del Tribunal Supremo de Casación constituirán una primera prueba a este respecto. El nuevo Consejo podría hacer que las elecciones a estos cargos importantes de la magistratura del país sirvan de enseña de un nuevo enfoque caracterizado por procedimientos abiertos y transparentes, criterios claros y una competencia real.

II.2 Lucha contra la delincuencia organizada 2007-2012

Indicador 6: Aplicar una estrategia de lucha contra la delincuencia organizada, haciendo hincapié en los delitos graves y el blanqueo de capitales, así como en la confiscación sistemática de bienes de los delincuentes. Presentar informes sobre las investigaciones nuevas y en curso, los procesos y las condenas en estos campos.

En el momento de la adhesión, Bulgaria se comprometió a obtener resultados satisfactorios en la lucha contra la delincuencia organizada. Para ello, debe acreditar la capacidad de las autoridades encargadas de ejecutar la ley y de las autoridades judiciales para investigar, procesar y juzgar los casos importantes de delincuencia organizada con el fin de obtener efectos disuasorios efectivos. A este respecto, las principales cuestiones son la incautación y confiscación de activos, la mejora de la práctica profesional de la policía, la fiscalía y los tribunales, y la creación de estructuras eficaces y de una cooperación eficiente entre la policía, el Ministerio Público y las demás autoridades administrativas.

⁴³ Las candidaturas se publicarán dos meses antes de la fecha de las elecciones y se organizarán audiencias públicas de todos los candidatos a fin de permitir el escrutinio público. Una elección indirecta en la que participará un número dos veces superior de delegados tendrá lugar este otoño. La elección directa del CSPJ está prevista para las próximas elecciones, en 2017.

La actuación contra la delincuencia organizada se intensificó en 2010, año en que la policía asumió un papel más activo en este sentido y se emprendieron reformas institucionales y procedimentales pendientes desde hacía tiempo. Estos esfuerzos se han traducido en una configuración institucional más sólida y en la instauración de procedimientos más racionales, lo que ha generado confianza entre las autoridades encargadas de ejecutar la ley de otros Estados miembros de la UE⁴⁴. Los recursos asignados a las investigaciones policiales han aumentado notablemente⁴⁵. Con todo, los resultados en las fases de instrucción y de procesamiento no son aún totalmente satisfactorios para atajar efectivamente este tipo de delincuencia. Sigue habiendo un gran número de casos sin resolver y retrasados en este campo. Según observadores independientes, la delincuencia organizada sigue constituyendo un reto de primer orden para el Estado y para la sociedad⁴⁶, una opinión que comparte la opinión pública⁴⁷.

El marco institucional para la lucha contra la delincuencia organizada ha sido adaptado varias veces desde 2007⁴⁸. La tendencia general apunta a una mayor especialización, el refuerzo de la formación e investigaciones de seguridad más minuciosas⁴⁹. En 2010 se crearon, en las fiscalías de cinco tribunales de distrito, equipos especializados conjuntos para los casos de delincuencia organizada, y en 2012 entraron en funciones una nueva fiscalía central y un nuevo tribunal especializados en delincuencia organizada⁵⁰. Este enfoque está en consonancia con las recomendaciones formuladas en los sucesivos informes en el marco del MCV⁵¹.

Estas nuevas estructuras especializadas a nivel de la policía, la fiscalía y los tribunales reflejan la voluntad de Bulgaria de atajar la delincuencia organizada. Hasta la fecha, sin embargo, no han sido aún capaces de demostrar su eficacia en la investigación, el procesamiento y el enjuiciamiento de casos importantes. Salvo muy contadas excepciones, el tribunal especializado se ha limitado, hasta ahora, a juzgar casos menores, ya que la legislación no le permite dar prioridad a los casos más importantes⁵². Esta situación se ve agravada por las limitaciones de personal tanto en la fiscalía como en los tribunales. Otra laguna importante de la legislación estriba en el hecho de que no permite al tribunal perseguir los delitos de corrupción, que, de hecho, a menudo están vinculados a la delincuencia organizada. Estas nuevas estructuras y reformas, que vienen a sumarse al refuerzo general de los procedimientos

⁴⁴ Europol ha constatado una mejora de la cooperación de Bulgaria con las instituciones encargadas de ejecutar la ley en otros Estados miembros, lo que ha contribuido al éxito de varias operaciones conjuntas.

⁴⁵ El número de investigadores de la policía pasó de 2 000 en 2010 a 6 000 en 2011 y se prevé que alcance un total de 8 000. [SEC(2011) 967 final, p. 18].

⁴⁶ Europol considera que la delincuencia organizada búlgara constituye un fenómeno único en su género en la UE, en la medida en que ejerce una considerable influencia en la economía como plataforma capaz de incidir en el proceso político y las instituciones del Estado. El volumen de negocios anual de las doce actividades más lucrativas de la delincuencia organizada búlgara se estima en 18 000 millones EUR al año, es decir, el 4,8 % del PIB. (Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada 2010-2011. Centro para el Estudio de la Democracia, Sofía, abril de 2012, p. 5). Europol destaca igualmente que el número de investigaciones abiertas en Bulgaria, aunque con tendencia al alza, sigue siendo bajo en comparación con la magnitud de este fenómeno.

⁴⁷ El 96 % de los encuestados en una encuesta del Eurobarómetro Flash realizada en Bulgaria en mayo de 2012 consideró que la delincuencia organizada es un problema grave (Eurobarómetro Flash nº 351).

⁴⁸ Informe técnico, p. 31.

⁴⁹ La consolidación global de la investigación policial en 2010 tuvo igualmente un efecto positivo en las capacidades de la policía en este campo.

⁵⁰ Informe técnico, p. 32.

⁵¹ COM(2009) 402 final, p. 7; COM(2010) 400 final, p. 8; y COM(2011) 459 final, p. 9.

⁵² Según la definición que figura en el Código Penal búlgaro, por delincuencia organizada se entiende las infracciones penales cometidas por tres o más personas.

penales y a la reforma de las investigaciones policiales, son un síntoma inequívoco de la determinación de Bulgaria a adoptar una nueva actitud en la lucha contra la delincuencia organizada.

La obtención de mejores resultados en la confiscación de activos es un elemento disuasorio importante de cara a la lucha contra la delincuencia organizada y la lucha contra la corrupción. Durante los primeros años después de la adhesión se registraron pocos avances en este ámbito, habiendo sido escasos los activos incautados y confiscados en casos importantes de delincuencia organizada y de corrupción de alto nivel. El año 2011 se registró un aumento significativo de las cuantías de los activos confiscados en Bulgaria y se siguió un enfoque más proactivo y riguroso por parte de la comisión encargada de la confiscación de activos, bajo el impulso de su nuevo director. Sin embargo, la dimisión de este último en 2012, por no contar con apoyo político suficiente, arrojó dudas sobre la viabilidad de esta mejora y puso de manifiesto la existencia de obstáculos de mayor calado a la confiscación efectiva de activos⁵³.

El Parlamento adoptó en mayo una nueva Ley sobre la confiscación de activos a fin de mejorar la efectividad de estas medidas confiscatorias⁵⁴. En ella se ofrece por primera vez la posibilidad de confiscar activos ilegales mediante un procedimiento ante los tribunales civiles, sin que medie condena previa, para cuya apertura bastará una investigación judicial cuando se trate de una serie de delitos graves y de determinadas infracciones administrativas. Con la adopción de esta Ley, que requirió un esfuerzo particular del Gobierno en el Parlamento, Bulgaria respondió de manera positiva a antiguas recomendaciones de la comunidad internacional y de numerosos profesionales del Derecho búlgaros. La Comisión y los Estados miembros prestaron su estímulo y su apoyo a este planteamiento⁵⁵. Esta Ley no sigue todas las recomendaciones formuladas en los informes del MCV en este contexto⁵⁶ y los expertos han llamado la atención sobre otras posibles lagunas⁵⁷. Para que esta nueva Ley pueda tener un efecto realmente disuasorio, habrá que asegurar un control sistemático de los activos en todos los casos pertinentes, así como una mejor cooperación interinstitucional. A tal efecto, será necesario que el Ministerio Fiscal asocie sistemáticamente a la Comisión de confiscación de activos a sus trabajos, en una fase suficientemente temprana de la investigación para evitar la desaparición de los activos. Las autoridades encargadas del control administrativo deberán asegurar asimismo una estrecha cooperación con la Comisión de confiscación de activos para poder identificar y perfilar los casos pertinentes, ya que esta última carece de competencias *ex officio* para actuar a iniciativa propia. La coherencia de la jurisprudencia, en particular en lo que respecta a la inversión de la carga de la prueba prevista en la nueva Ley, será otro elemento importante para determinar su eficacia. Revestirá también especial importancia garantizar la independencia y la eficiencia de la futura Comisión de confiscación de activos que se creará en virtud de la nueva Ley, en particular mediante el nombramiento, a través de un procedimiento transparente y objetivo, de miembros competentes y políticamente independientes⁵⁸.

⁵³ Informe técnico, p. 34.

⁵⁴ A principios de julio la Ley fue impugnada por inconstitucionalidad.

⁵⁵ Tras un primer fracaso en el Parlamento en julio de 2011 y las recomendaciones de la Comisión en dos informes consecutivos en el marco del MCV que propugnaban que se retomara el proyecto de ley, varios embajadores de Estados miembros se pronunciaron públicamente en mayo en favor del proyecto y la Comisión asesoró sobre algunos aspectos del texto.

⁵⁶ Se echan en falta, por ejemplo, disposiciones relativas al control de los activos de los altos funcionarios y los políticos y una competencia *ex officio* atribuida a la Comisión de confiscación de activos.

⁵⁷ Informe técnico, p. 35.

⁵⁸ Los miembros de la nueva Comisión serán elegidos por el Parlamento, el Gobierno y el Presidente.

Aunque Bulgaria no ha escatimado esfuerzos, desde 2010, para mejorar su marco jurídico e institucional de lucha contra la delincuencia organizada, los resultados han sido limitados: en efecto, los casos de delincuencia organizada en los que se han dictado sentencias condenatorias han sido escasos⁵⁹ y ha habido incluso sentencias absolutorias en casos importantes, cuando existían pruebas de dominio público que hacían esperar resoluciones de condena⁶⁰. Por otra parte, los pobres resultados obtenidos en el esclarecimiento de casos de asesinatos por encargo son sumamente preocupantes: de los treinta y tres casos que han sido objeto de seguimiento por la Comisión desde 2006, solo se han enjuiciado cuatro, aunque está aún en curso toda una serie de investigaciones⁶¹. Este año, una vez más, se han cometido varios asesinatos de este tipo. Cabe destacar, en este contexto, que la Comisión recibe regularmente denuncias de ciudadanos búlgaros y de inversores extranjeros por la falta de actuación de la justicia y la supuesta colusión con las redes de delincuencia organizada a nivel local⁶². Se observan más avances en ámbitos vinculados con la cooperación de Bulgaria con otros Estados miembros, que ha permitido que se adopten una serie de medidas encaminadas a abordar específicamente la delincuencia con una dimensión transfronteriza, como el tráfico de estupefacientes⁶³.

Los pobres resultados obtenidos globalmente en el seguimiento de casos individuales no pueden atribuirse a una institución en concreto. El análisis muestra que se registran deficiencias en todas las etapas de las investigaciones y los procesos judiciales entre la policía, la fiscalía y los tribunales⁶⁴. Algunas de estas deficiencias son de carácter sistemático, especialmente la fragmentación de las investigaciones entre distintas instancias y las carencias en la cooperación, las deficiencias en el uso de las pruebas y defectos específicos en ámbitos como la protección de testigos y los análisis económicos y financieros⁶⁵. Bulgaria necesita procedimientos y prácticas claros y eficaces, así como mejores herramientas de cooperación⁶⁶ para llevar a buen término el enjuiciamiento de casos importantes de delincuencia organizada. Una evaluación global e independiente de los fracasos registrados, realizada con el apoyo de socios de la UE, así como medidas correctoras en forma de un plan de acción son, al parecer, la manera más evidente de seguir avanzando.

Recientemente han quedado patentes graves deficiencias sistémicas en la aplicación de la ley después de que dos conocidos condenados eludieran la ejecución de sus penas de prisión. Las autoridades búlgaras no pudieron detener a varios de los más notorios delincuentes después de el tribunal pronunciara su veredicto. Esto debe considerarse un enorme fallo del sistema.

⁵⁹ Excepciones notables son los casos de Dimitar Zhelyazhkov, Plamen Galev y Angel Hristov.

⁶⁰ Desde el pasado mes de julio, el Tribunal Supremo de Casación ha dictado sentencias absolutorias en cuatro casos importantes: la denominada «banda del cocodrilo», los hermanos Margin, Ilian Varsanov y Dimitar Vuchev. Otras absoluciones se mencionan en el documento COM(2011) 459 final, p. 5.

⁶¹ Se reconoce en general que en los últimos diez años se han cometido en el país unos ciento cincuenta asesinatos por encargo, muy pocos de los cuales han sido esclarecidos y sancionados.

⁶² Sobre todo en la región del Mar Negro.

⁶³ Una importante figura de la delincuencia organizada fue detenida en mayo y será extraditada para ser juzgada en otro Estado miembro de la UE. Recientemente, la cooperación entre Bulgaria, varios otros Estados miembros y Europol se ha saldado con un importante decomiso de droga.

⁶⁴ Informe técnico, p. 30.

⁶⁵ No se dispone de información sobre los activos incautados o confiscados en el marco de casos en los que interviene la nueva fiscalía especializada en delincuencia organizada. Recientemente se ha abierto un importante caso relativo al blanqueo de capitales contra Plamen Galev y Angel Hristov.

⁶⁶ Entre las propuestas formuladas por expertos sobre la base de las prácticas en vigor en otros Estados miembros figuran informes periódicos de altos cargos del Ministerio Fiscal y la policía, así como un registro central de cuentas bancarias para facilitar las investigaciones financieras.

II.3 Lucha contra la corrupción 2007-2012

Indicador 4: Elaborar informes sobre investigaciones profesionales y no partidistas en casos de denuncia de corrupción a alto nivel. Informar sobre las inspecciones internas de instituciones públicas y la publicación de patrimonio de altos cargos.

Indicador 5: Tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las fronteras y las administraciones locales.

En el momento de la adhesión, el MCV definió los medios que había que poner a disposición para que Bulgaria pudiera conseguir mejores resultados en la lucha contra la corrupción. Se trataba de demostrar la capacidad de las autoridades encargadas de ejecutar la ley y del poder judicial para investigar con éxito casos relacionados con la corrupción de alto nivel, procesarlos y enjuiciarlos, así como para investigar los casos de enriquecimiento inexplicable. Entre los principales instrumentos a su disposición figuran un sistema de control de los bienes personales propiedad de los funcionarios de alto nivel, medidas de lucha contra la corrupción en el seno de las autoridades encargadas de ejecutar la ley y del Ministerio Fiscal, en las fronteras y en otras partes del sector público, y medidas específicas en los ámbitos de los conflictos de interés y la contratación pública.

Desde 2007, Bulgaria ha desarrollado un marco administrativo global y ha adoptado medidas de prevención para luchar contra la corrupción. Están disponibles herramientas de evaluación del riesgo y se han puesto en práctica metodologías específicas para ámbitos fundamentales, como las declaraciones de patrimonio y los conflictos de interés. Las reformas en el seno de la policía de fronteras y los servicios aduaneros han reducido las posibilidades de corrupción en estos campos. Sin embargo, la puesta en práctica sigue siendo desigual. Se han registrado reveses, por ejemplo en relación con la Ley de amnistía de 2009⁶⁷. Por otra parte, la recomendación de la Comisión de revisar el sistema de verificación de activos para hacer de él una herramienta eficaz capaz de detectar los casos de enriquecimiento ilícito sigue sin tener efecto⁶⁸.

Los expertos consultados por la Comisión han puesto de relieve, en su análisis del marco de lucha contra la corrupción instaurado en Bulgaria, ciertas deficiencias generales que impiden avanzar en este campo. Bulgaria carece de instituciones independientes, en el marco de la lucha contra la corrupción, dotadas de las competencias necesarias y con la misión de presentar propuestas y llevar a cabo acciones⁶⁹. Esta circunstancia limita su libertad de actuación para intervenir de manera proactiva y para ejercer un control independiente. Como consecuencia de ello, numerosas actividades administrativas en este campo tienen un carácter meramente reactivo y se centran únicamente en la conformidad formal. La inexistencia de poderes sancionadores en ciertos ámbitos y la ausencia de sanciones efectivas en los campos en que sí existen estos poderes son ilustrativas de lo difícil que resulta que las acciones emprendidas empiecen a producir efectos⁷⁰.

⁶⁷ La Ley de amnistía de 2009 conllevó el abandono de 458 casos, especialmente en materia de abuso de poder y malversación de fondos públicos.

⁶⁸ COM(2011) 459 final, p. 10.

⁶⁹ Con la excepción de la Oficina Nacional de Auditoría, todas las autoridades en este ámbito están subordinadas al poder ejecutivo.

⁷⁰ La Oficina Nacional de Auditoría y la Comisión de Conflictos de Interés no pueden imponer sanciones si los interesados se niegan a cooperar. Los servicios de inspección tienen derecho a sancionar el

Para conseguir avances reales en su lucha contra la corrupción durante el próximo período de referencia, Bulgaria debe contemplar la creación de un órgano independiente encargado de coordinar la supervisión y prestar asistencia en este ámbito. En este contexto, sería igualmente deseable llevar a cabo una evaluación independiente del impacto de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada y establecer, sobre esta base, una nueva estrategia con indicadores y puntos de referencia más claros.

El grado de preocupación en cuanto al nivel de corrupción en Bulgaria es significativo: el 96 % de los búlgaros percibe la corrupción como un problema importante y el 68 % estima que la situación en este ámbito no ha cambiado o incluso ha empeorado desde 2007⁷¹. La percepción pública solo cambiará cuando pueda constatar la voluntad clara de poner en práctica acciones para luchar contra la corrupción.

Corrupción de alto nivel

Desde 2007, el MCV ha hecho hincapié en la respuesta del aparato judicial y de las autoridades encargadas de ejecutar la ley en los casos de corrupción y, más en concreto, en los casos de corrupción de alto nivel en los que están involucrados funcionarios y políticos de alto nivel. Bulgaria ha puesto a punto nuevas estructuras especializadas en este campo. A raíz de las recomendaciones de la Comisión⁷², Bulgaria creó en 2009 un equipo conjunto para la investigación y el procesamiento de los casos de malversación de fondos de la UE y reforzó su marco jurídico⁷³. Algunos otros casos de corrupción de alto nivel fueron tramitados por equipos conjuntos especializados en la lucha contra la delincuencia organizada, creados al mismo tiempo. Siguiendo nuevas recomendaciones formuladas en los informes en el marco del MCV⁷⁴, Bulgaria creó en 2012 un equipo conjunto especializado responsable de la lucha contra la corrupción de alto nivel y reorganizó el equipo conjunto encargado de la lucha contra la malversación de fondos de la UE, ampliando su mandato a otros ámbitos de la defraudación en materia de fondos públicos.

Los resultados obtenidos por estas estructuras especializadas son desiguales. Si bien la creación del equipo conjunto encargado de la lucha contra la malversación de fondos de la UE dio lugar, en un primer momento, a un aumento del número de casos llevados ante los tribunales, este número disminuyó de nuevo en 2011⁷⁵ y la gran mayoría de estos casos solo presentan una importancia menor. Además, el análisis de la Comisión ha puesto en evidencia un gran número de desestimaciones inexplicadas y de casos archivados⁷⁶.

incumplimiento de las normas en materia de prevención de la corrupción, pero, de hecho, nunca han ejercido ese derecho.

⁷¹ Eurobarómetro Flash nº 351 de julio de 2012.

⁷² En 2009, la Comisión recomendó a Bulgaria que creara estructuras especializadas para perseguir y juzgar los casos de corrupción de alto nivel y de delincuencia organizada, COM(2009) 402 final, p. 7.

⁷³ Las modificaciones introducidas en el Código Penal en mayo de 2008 preveían la aceptación por los tribunales de pruebas aportadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

⁷⁴ COM(2011) 459 final, pp. 8-9.

⁷⁵ Las condenas por casos de malversación de fondos de la UE aumentaron a ritmo sostenido, pasando de cero en 2007 a 243 en 2010, para disminuir de nuevo a 159 en 2011. Ninguno de los procesamientos por malversación de fondos de la UE registrados en 2011 fueron objeto de enjuiciamiento penal y todos fueron tramitados como infracciones administrativas, COM(2012) 57 final, p. 6.

⁷⁶ En sus informes de julio de 2011 y febrero de 2012, la Comisión señala un gran número de casos archivados mientras que casos relacionados basados en los mismos hechos eran objeto de acciones judiciales en otros Estados miembros, COM(2011) 459 final, p. 6 y COM(2012) 57 final, p. 6.

Los resultados obtenidos por el sistema judicial en relación con otros casos de corrupción muestran un panorama similar: pese a un aumento del número de casos en 2009 y 2010, en 2011 se registró una caída significativa⁷⁷. Además, son poquísimos los casos de alto nivel que llegan a los tribunales y muchos de estos juicios avanzan con suma lentitud, siendo desproporcionadamente elevado el número de sentencias absolutorias⁷⁸. Las investigaciones sobre casos de presunta de corrupción y abuso de poder de magistrados han recibido una respuesta particularmente indulgente del aparato judicial⁷⁹.

En este contexto, es especialmente preocupante constatar los retrasos y aplazamientos a nivel de los tribunales de apelación en dos casos emblemáticos de malversación de fondos de la UE, en los que el Tribunal de Primera Instancia había pronunciado sendas condenas a largas penas de prisión en marzo y octubre de 2010. No se ha dado ninguna explicación satisfactoria para justificar por qué el sistema judicial no aprovechó activamente las posibilidades procedimentales disponibles para acelerar la tramitación de estos casos emblemáticos⁸⁰. Los decepcionantes resultados en las fases de instrucción y de proceso en materia de lucha contra la corrupción de alto nivel son imputables en gran medida a las carencias sistemáticas que afectan a la eficiencia del aparato judicial en otros ámbitos, como el marco jurídico, la jurisprudencia y la práctica del Ministerio Fiscal y de las autoridades encargadas del control administrativo. Estas deficiencias fueron señaladas por la Comisión en 2011⁸¹ y se hizo eco de ellas un análisis realizado por el Ministerio Fiscal en 2012. Las medidas correctoras aplicadas por la fiscalía⁸² ponen de manifiesto la convicción creciente en el seno del aparato judicial de que se imponen cambios sustanciales en la práctica y la organización profesionales para mejorar los resultados de Bulgaria en materia de lucha contra la corrupción de alto nivel.

Estas medidas deben formar parte integrante de un esfuerzo general a nivel del marco jurídico e institucional en Bulgaria a fin de mejorar la forma en que los tribunales tramitan los casos de corrupción, conforme a las recomendaciones formuladas en 2011 en el marco del MCV⁸³. Ello requerirá una acción coordinada en varios ámbitos. En primer lugar, Bulgaria debe contemplar modificaciones legislativas a fin de facilitar el enjuiciamiento de los delitos de corrupción⁸⁴. En segundo lugar, las autoridades encargadas del control administrativo deben adoptar estrategias proactivas para determinar los casos y los métodos efectivos de cooperación con el poder judicial. En tercer lugar, los investigadores de la policía y los fiscales deben desarrollar sus capacidades de análisis de datos económicos y financieros

⁷⁷ Procedimientos de instrucción penal abiertos por delitos de corrupción: 512 en 2007, 490 en 2008, 595 en 2009, 684 en 2010 y 522 en 2011.

⁷⁸ Desde el último análisis de la Comisión en julio de 2011, se han dictado condenas en cinco casos de corrupción de alto nivel, dos de ellas firmes. Se pronunciaron sentencias definitivas a penas de privación de libertad en dos casos referentes a un antiguo miembro del Parlamento y a un antiguo director de una empresa pública, y se suspendió la ejecución de una sentencia. Durante el mismo período, se dictaron diez sentencias absolutorias en casos en los que estaban implicados tres antiguos ministros, un antiguo viceministro y otros altos funcionarios, directores de empresas públicas y hombres de negocios.

⁷⁹ Véase más arriba la página 7.

⁸⁰ En ambos casos, por una serie de retrasos, las condenas dictadas en primera instancia en 2010 apenas habían avanzado en apelación (Informe técnico, p. 20, nota a pie de página nº 80).

⁸¹ Informe técnico en el marco del MCV de 20 de julio de 2011, SEC(2011) 967 final, p. 12.

⁸² Informe técnico, pp. 16-17.

⁸³ A tal fin, la Comisión había recomendado a Bulgaria que emprendiera una auditoría exhaustiva de la práctica, los procedimientos y la organización judicial y que estableciera un plan de acción detallado en concertación con expertos internacionales, COM(2011) 59 final, recomendaciones en los puntos 3 y 6, pp. 8-9.

⁸⁴ Informe técnico, p. 9.

complejos. Por último, el Ministerio Público debe igualmente poder planificar y dirigir investigaciones complejas y el sistema judicial debe mejorar la capacidad de los jueces para apreciar pruebas económicas y financieras, armonizar la jurisprudencia y fomentar sanciones disuasorias recurriendo a la casación. En este contexto, será importante establecer una estrecha cooperación operativa entre el equipo conjunto especializado en materia de lucha contra la corrupción y la fiscalía especializada en la delincuencia organizada.

Pese a los diferentes instrumentos jurídicos y procedimentales puestos a punto para luchar contra la corrupción de alto nivel, las persistentes dificultades que rodean a estos casos en los tribunales plantean interrogantes en cuanto a la capacidad y la voluntad del poder judicial. En los casos de corrupción de alto nivel suelen estar involucradas personalidades públicas influyentes, por lo que son una prueba de la capacidad y la independencia del sistema judicial búlgaro. Dado que la corrupción y la delincuencia organizada van a menudo de la mano, cualquier investigación en este ámbito debe incluir pesquisas financieras detalladas, particularmente importantes a la hora de desvelar los vínculos entre la delincuencia organizada y la política. Estos aspectos no han recibido la debida atención en Bulgaria. Será igualmente importante cooperar estrechamente con la Comisión de confiscación de activos y con otras autoridades de control administrativo a fin de asegurar la persecución eficaz de los casos de corrupción de alto nivel y de registrar resultados disuasorios.

Corrupción en la administración pública

Los esfuerzos desplegados por las instituciones encargadas de ejecutar la ley de cara a la lucha contra la corrupción deben ser complementados por una acción administrativa eficaz, a fin de detectar las infracciones de las normas, aplicar sanciones y poner a punto medidas preventivas. Desde 2007, Bulgaria ha establecido un marco administrativo global en este ámbito. En concreto, ha creado un órgano de coordinación de alto nivel para la lucha contra la corrupción adscrito al Consejo de Ministros y encargado de supervisar la puesta en práctica de la estrategia y los planes de acción de Bulgaria en este campo. En 2010 se crearon dos nuevos órganos administrativos: una comisión para la prevención de los conflictos de interés y un órgano horizontal para la promoción de la lucha contra la corrupción. Además, en cada sector de actividad gubernamental, se ha encomendado a los servicios de inspección administrativa la tarea de desarrollar y controlar actividades de prevención e instrumentos de evaluación del riesgo y de aplicar, en su caso, sanciones disciplinarias. Completa este marco la Oficina Nacional de Auditoría, responsable del controlar el patrimonio de los funcionarios.

Gracias a este amplio marco administrativo, Bulgaria ha podido conseguir, desde 2007, una serie de logros en materia de prevención y sanción de la corrupción. Se han puesto a punto y aplicado instrumentos de evaluación del riesgo y códigos deontológicos en la mayoría de los sectores públicos, se ha implantado un sistema de declaraciones periódicas de los funcionarios para detectar los conflictos de interés y las incompatibilidades y controlar sus bienes personales, y algunas instituciones, como los servicios aduaneros, la administración fiscal y la policía de fronteras, han emprendido una reforma estructural, con especial atención en la integridad y la prevención de la corrupción.

Sin embargo, se observan igualmente una serie de puntos débiles que Bulgaria ha de corregir si desea imponer un cambio radical que tenga un efecto disuasorio en las prácticas de corrupción y mejorar el grado de confianza que los búlgaros tienen en sus instituciones públicas. El sistema de control de bienes personales mediante el cual la Oficina Nacional de Auditoría recoge y publica las declaraciones de patrimonio contribuye a la transparencia, pero la comprobación de las declaraciones deja que desear y el sistema no ofrece ninguna

posibilidad de detectar el enriquecimiento ilícito. Solo se han notificado unos pocos casos de seguimiento concreto por otras autoridades de las incoherencias detectadas en las declaraciones⁸⁵. No se ha seguido la recomendación de la Comisión de incluir una verificación de los bienes personales en la nueva Ley sobre confiscación de activos⁸⁶. El hecho de que sean pocos los casos de esta índole objeto de investigación hace pensar que existe una laguna en este ámbito, y es preciso que parte de la máquina administrativa sea dotada de responsabilidades explícitas para perseguir de manera proactiva los casos de enriquecimiento ilícito.

Bulgaria adoptó en 2009 una Ley sobre conflictos de interés y creó una autoridad administrativa encargada de detectar y sancionar los conflictos de interés⁸⁷. El establecimiento de una comisión especializada para detectar los conflictos de interés y proponer sanciones dio lugar a una mediatización espectacular de los casos de conflictos de interés y a una serie de decisiones, pero hasta la fecha únicamente en un caso se ha llegado a una decisión definitiva⁸⁸. La evaluación de los quince primeros meses de actividad de esta comisión revela una nueva autoridad que ha asumido sus retos y ha empezado rápidamente a trabajar, pero que aún no ha sido capaz de demostrar su eficiencia con decisiones convincentes en casos importantes⁸⁹. También plantea dudas la eficacia de la legislación en materia de conflictos de interés. Las decisiones de la referida comisión pueden recurrirse en dos instancias, al igual que cualquier sanción administrativa impuesta. Como consecuencia de este engorroso doble procedimiento, la comisión solo ha podido adoptar hasta la fecha cinco órdenes de carácter penal⁹⁰. Debe demostrar su capacidad de discernimiento en casos sensibles. Siguen sin aplicarse las recomendaciones de la Comisión de aplicar normas en materia de conflictos de interés a los contratos de servicios individuales⁹¹.

Bulgaria aplica una metodología de evaluación del riesgo de corrupción en todo el ejecutivo bajo la autoridad de la Inspección General del Consejo de Ministros. Esta metodología puede considerarse una herramienta útil para prevenir la corrupción. Sin embargo, su aplicación no es obligatoria y la capacidad de la Inspección General para dar seguimiento a su puesta en práctica es limitada. Además, la evaluación del riesgo en el ámbito de la corrupción solo es

⁸⁵ Las declaraciones son verificadas automáticamente por un programa informático que las contrasta con otros datos disponibles, como declaraciones fiscales, pero no hay ningún perfil de riesgo, ni acceso a los datos bancarios, ni comparaciones con las declaraciones de años anteriores y, por consiguiente, ninguna posibilidad de asegurar el seguimiento de los casos de enriquecimiento inexplicable.

⁸⁶ La Comisión recomendó a Bulgaria «adoptar legislación que establezca el decomiso sin sentencia previa y la verificación de oficio de bienes personales de altos funcionarios, magistrados y políticos y demostrar una trayectoria en este ámbito», COM(2011) 459 final, p. 9.

⁸⁷ Bulgaria adoptó una ley en 2009 y posteriormente, en 2011, creó la comisión para la prevención y la comprobación de los conflictos de interés, a raíz de la suspensión, en el verano de 2008, de una ayuda financiera de la UE, debida en particular a varios casos de conflictos de interés y una falta de protección de los fondos de la UE en este campo (Informe técnico, p. 27; véase también el COM(2008) 496 final «Informe sobre la gestión de los fondos de la UE en Bulgaria»).

⁸⁸ Informe técnico, p. 27.

⁸⁹ Decisiones recientes que han sido cuestionadas públicamente atañen al antiguo presidente de la Comisión de confiscación de activos y al antiguo Presidente y a un antiguo miembro de la Comisión para la protección de los consumidores.

⁹⁰ Otras deficiencias puestas de manifiesto por los expertos incluyen, en particular, la incapacidad para dar seguimiento a las acusaciones anónimas e imponer sanciones administrativas en caso de declaraciones incorrectas (Informe técnico, p. 27).

⁹¹ COM(2011) 459 final, recomendación 5, página 10. Los contratos de servicios individuales se basan actualmente en la Ley sobre obligaciones y contratos y escapan, por tanto, a la legislación laboral y a sus disposiciones en materia de conflictos de interés y de incompatibilidades.

obligatoria para el poder ejecutivo⁹² y, hasta la fecha, no se ha impuesto ninguna sanción disciplinaria en los casos en que no se habían respetado las exigencias. Todavía no está en funcionamiento una nueva estructura para evaluar el riesgo de corrupción en el conjunto del marco institucional búlgaro («Borkor»). Para tener valor añadido, esta estructura debería convertirse en un institución central potente capaz de coordinar la lucha contra la corrupción y con competencias para evaluar los planes de otras instituciones, realizar una evaluación del riesgo de las declaraciones de conflictos de interés, o actuar como secretaría para un proceso de supervisión independiente.

Contratación pública

Las deficiencias en la aplicación de la legislación en materia de contratación pública son una importante fuente de corrupción. Socavan asimismo la utilización efectiva de los fondos de la UE y, en un sentido general, tienen por efecto una disminución de la calidad en la prestación de bienes públicos y el despilfarro de dinero público. Las auditorías y evaluaciones realizadas por diversos servicios de la Comisión han puesto de manifiesto riesgos sustanciales y deficiencias en este ámbito.

Desde 2007, Bulgaria ha desplegado esfuerzos para mejorar su marco jurídico y reforzar su acción administrativa en lo que respecta a los contratos públicos. Revisó su legislación en materia de contratación pública al objeto de simplificarla y reforzar ciertos controles administrativos, a fin de seguir las recomendaciones de la Comisión⁹³. La agencia encargada de la inspección de las finanzas públicas y el Tribunal de Cuentas fueron dotados de poderes para efectuar controles *ex officio* y se ampliaron las competencias de la Agencia de Contratación Pública para verificar las licitaciones antes de su publicación. Se han desplegado esfuerzos para mejorar el grado de pericia de la judicatura, en particular mediante la especialización.

Sin embargo, estos esfuerzos aún no han dado los resultados previstos. Sigue aumentando el número de denuncias recibidas por la Comisión en relación con el sistema de contratación pública búlgaro⁹⁴, y se observan casos evidentes de violaciones graves de las normas de la UE en materia de contratación. Pese a la puesta a disposición, este año, de efectivos suplementarios⁹⁵, los recursos consagrados a ayudar a las entidades adjudicadoras siguen siendo insuficientes. Será importante para Bulgaria aplicar de manera eficaz nuevos procedimientos de control. Autorizar a la Agencia de Contratación Pública a efectuar controles *ex officio* transmitiría un mensaje claro: que todos los organismos de control esperan un planteamiento más proactivo basado en el riesgo.

III. Próximos pasos

La evaluación de la Comisión muestra los progresos realizados por Bulgaria en los cinco años transcurridos desde su adhesión a la UE. El MCV ha contribuido de forma positiva a la realización de estos avances. La Comisión considera que Bulgaria está en vías de alcanzar los objetivos del MCV, siempre que acelere el proceso de reforma. La profundización de las

⁹² La evaluación del riesgo de corrupción no es obligatoria para el Parlamento, el poder judicial, las administraciones locales autónomas, los organismos públicos, las instituciones públicas y los servicios y fondos públicos.

⁹³ COM(2011) 459final, p. 10.

⁹⁴ En el ámbito de la contratación pública, la Comisión recibió cuatro denuncias en 2008 y 2009 y veintiséis en 2010 y 2011.

⁹⁵ La Agencia de Contratación Pública ha recibido este año diez puestos adicionales, principalmente para llevar a cabo funciones de control *ex ante* suplementarias.

reformas requerirá una mayor responsabilización, especialmente por parte de las altas instancias del poder judicial. Precisaré igualmente la definición, por las autoridades, de un rumbo común claro y un enfoque global en lo que respecta a la puesta en práctica de los cambios, que aúne la labor de las distintas instituciones de forma más eficaz que en el pasado. Para ello es necesario redoblar los esfuerzos encaminados a demostrar la importancia con que se valora la integridad y la imposición de sanciones efectivas en los casos de corrupción y delincuencia organizada. Conviene mantener el MCV para apoyar estos esfuerzos y proseguir la dinámica de cambio por la vía de un proceso de reforma sostenible e irreversible que sea lo suficientemente sólido para hacer innecesaria, en el futuro, la intervención externa del este mecanismo.

Bulgaria ha demostrado a lo largo de los cinco últimos años que puede realizar grandes avances cuando la orientación política es clara. Ha puesto a punto un gran número de herramientas apropiadas. La próxima etapa consistirá en utilizar estos instrumentos para conducir y poner en práctica la reforma. Ello favorecerá la realización de las exigencias del MCV y será la prueba de su compromiso con el pueblo búlgaro. Todos los Estados miembros tienen obligaciones y oportunidades en el espacio de libertad, seguridad y justicia, y la Comisión espera que Bulgaria complete el proceso específico del MCV y aborde estas cuestiones con el mismo espíritu que los demás Estados miembros.

La Comisión, consciente de que Bulgaria debe ahora poner en práctica las decisiones tomadas, evitar cualquier retroceso y presentar un balance satisfactorio, ha decidido proceder a la próxima evaluación a finales de 2013. De esta forma, dispondrá de tiempo suficiente para apreciar resultados tangibles. La Comisión dejará asimismo de presentar informes intermedios. Sin embargo, seguirá de cerca los avances registrados a lo largo de este período, por medio de misiones regulares, así como de un diálogo frecuente con las autoridades búlgaras y los otros Estados miembros.

IV. Recomendaciones

Para seguir avanzando, la Comisión invita a Bulgaria a tomar medidas en los ámbitos que se mencionan a continuación, siguiendo las recomendaciones encaminadas a ayudar a ese país a centrar sus esfuerzos en la preparación para la próxima evaluación de la Comisión, a finales de 2013, de los avances registrados en el marco del MCV.

1. Reforma del sistema judicial
 - Renovar el Consejo Superior del Poder Judicial, con el mandato de emprender reformas fundamentales.
 - Elaborar y poner en práctica una estrategia a medio plazo en materia de recursos humanos en el aparato judicial, sobre la base de un análisis de las necesidades y la carga de trabajo, con cambios en la estructura de los tribunales, la contratación y la formación.
 - Un nuevo Fiscal General debería estar encargado de reformar los procedimientos, la estructura y la organización del Ministerio Fiscal sobre la base de una auditoría funcional independiente y en cooperación con expertos externos.
 - Fijar un objetivo en lo que respecta a la finalización de los trabajos relativos al nuevo Código Penal y su aplicación.

- Garantizar la participación abierta de todas las ONG y organizaciones profesionales importantes en la definición y el seguimiento de las estrategias en materia de reforma.
2. Independencia, rendición de cuentas e integridad de la judicatura
- Centrar la labor de la inspección en la integridad y la eficiencia del sistema judicial. Definir un sistema único y eficaz de asignación aleatoria de los casos a escala nacional.
 - Velar por que la elección del Fiscal General sea un ejemplo de proceso competitivo y transparente basado en criterios de integridad y eficacia.
 - Dar prioridad absoluta a la transparencia, la objetividad y la integridad en las evaluaciones, los nombramientos, las promociones y las decisiones disciplinarias de la judicatura.
3. Eficiencia del proceso judicial
- Elaborar una estrategia encaminada a reducir los retrasos en la publicación de las motivaciones de las resoluciones y analizar posibles soluciones a este problema.
 - Colmar las lagunas existentes en lo relativo a la ejecución efectiva de las resoluciones judiciales, como las fugas para eludir las penas de privación de libertad o la no ejecución de las sanciones financieras impuestas por los tribunales.
 - Adoptar una estrategia destinada a reforzar la coherencia jurídica, en particular una estrategia proactiva por parte del Tribunal Supremo de Casación a fin de detectar y abordar los ámbitos de desacuerdo.
4. Lucha contra la delincuencia organizada
- Garantizar que la nueva comisión de confiscación de activos se constituya atendiendo a criterios de integridad y que otras autoridades, especialmente el Ministerio Fiscal, coopere plenamente con sus trabajos. Velar por que el Tribunal Supremo de Casación dictamine rápidamente a fin, en su caso, de preservar su autoridad.
 - Llevar a cabo un análisis independiente de los fallos en la tramitación de casos judiciales que se centre en las deficiencias tanto en la instrucción como en el procesamiento, en particular la protección de testigos, los análisis económicos y financieros, la recogida de pruebas por parte de la policía y la cooperación entre el poder judicial y el poder ejecutivo.
 - Sobre esta base, subsanar las deficiencias en la estructura, la gestión, la dotación de personal, la formación, la cooperación y la práctica profesional.
5. Lucha contra la corrupción

- Aprovechar la experiencia adquirida en el pasado para mejorar los resultados de la policía, la fiscalía y los tribunales.
- Llevar a cabo una evaluación de impacto independiente de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción de Bulgaria. Confiar la coordinación de la lucha contra la corrupción a una única institución, que deberá prestar asistencia y coordinar los esfuerzos desplegados en diferentes sectores, informar sobre el resultado de la estrategia de lucha contra la corrupción en todos los organismos públicos, y apoyar un nuevo sistema de supervisión independiente con la participación de la sociedad civil.
- Modificar la Ley sobre conflictos de interés con vistas a una aplicación efectiva de sanciones disuasorias. Revisar el sistema de verificación y declaración de activos a fin de convertirlo en un instrumento eficaz para detectar los casos de enriquecimiento ilícito.