



Bruselas, 22.1.2014
COM(2014) 37 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre el avance de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación**

{SWD(2014) 37 final}

1. Introducción

En julio de 2012, la Comisión Europea publicó una evaluación general de los avances logrados por Rumanía cinco años después de la creación del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV)¹. Señaló que ya se habían asentado muchos de los pilares fundamentales necesarios y que el Mecanismo había contribuido sobremedida a la reforma del país. El foco de atención giraba hacia la aplicación de las reformas. El informe, su metodología y conclusiones recibieron también el respaldo del Consejo de Ministros².

En el informe se hacía también referencia a los acontecimientos registrados en julio de 2012 en Rumanía, que planteaban dudas concretas sobre el Estado de Derecho y la independencia del poder judicial en ese país. En enero de 2013 la Comisión presentó un informe intermedio en el que se analizaban específicamente esas cuestiones³ y se concluía que Rumanía había puesto en práctica algunas de las recomendaciones formuladas por la Comisión al respecto, pero no todas. También se señalaba la necesidad de acelerar los avances por lo que respecta a las recomendaciones formuladas por la Comisión en materia de reforma del sistema judicial, integridad pública y lucha contra la corrupción.

El presente documento evalúa los progresos realizados por Rumanía desde esos informes en los dos principales ámbitos que abarca el Mecanismo de Cooperación y Verificación, la reforma judicial y la labor de lucha contra la corrupción. La experiencia acumulada hasta ahora pone de manifiesto que el avance no es tan sencillo, de modo que los progresos en un ámbito pueden verse limitados o invalidados por retrocesos en otras áreas. En diciembre de 2013, varias decisiones adoptadas en el Parlamento sirvieron para recordar las amenazas que siguen pendiendo sobre los principios y objetivos fundamentales de la reforma, y fue necesaria la intervención del Tribunal Constitucional para reiterarlos. Ello confiere especial dificultad a la evaluación de la sostenibilidad de las reformas y a la tarea de juzgar en qué medida existe un impulso nacional que permita garantizar una tendencia globalmente positiva.

Es importante mencionar que las difíciles circunstancias de 2012 no minaron la determinación de numerosas personas e instituciones de Rumanía para seguir consolidando los avances realizados. La Comisión considera que el proceso de seguimiento del Mecanismo de Cooperación y Verificación, las oportunidades que brindan los fondos de la UE y el compromiso constructivo de sus propios servicios y de numerosos Estados miembros siguen constituyendo un valioso apoyo a la reforma en Rumanía. El próximo informe se publicará dentro de un año, aproximadamente.

¹ COM(2012) 410 final.

² 24 de septiembre de 2012.

³ COM(2013) 47 final. Análisis y recomendaciones refrendados en las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 11 de marzo de 2013.

2. SITUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMAS EN RUMANÍA

2.1 *Sistema judicial*

La independencia judicial y el Estado de Derecho eran uno de los temas concretos del informe de julio de 2012 y del informe posterior de enero de 2013⁴. También han sido un tema constante de debate en la esfera nacional, y las instituciones judiciales han hecho especial hincapié en esa característica de su labor. Ello puede haber influido sobre el nivel de confianza en las instituciones judiciales en Rumanía⁵.

Independencia judicial y Estado de Derecho

Orden constitucional

Aunque estrictamente no forman parte del sistema judicial, la Constitución y el Tribunal Constitucional constituyen el núcleo del Estado de Derecho. El desafío a la autoridad del Tribunal Constitucional en verano de 2012 no se ha repetido y ese organismo ha consolidado más bien el papel que desarrolla como árbitro medular. Continuará ejerciendo una labor clave en la defensa de principios fundamentales, como la separación de poderes, en particular en cualquier futuro debate sobre modificaciones constitucionales.

Se prevé que el debate constitucional se retome este año, y en él se habrá de garantizar que el Consejo Superior de la Magistratura pueda formular observaciones sobre todos los ámbitos relacionados con el sistema judicial. En concreto, habrá que velar por que no se introduzcan cambios que aumenten las posibilidades de que los políticos influyan sobre los dirigentes judiciales o cuestionen la independencia o la autoridad de los jueces. Por esa razón, el compromiso del Gobierno respecto a la consulta de la Comisión de Venecia es, en particular, una señal importante del compromiso de Rumanía de basar cualquier futura reforma constitucional en las normas europeas. Las autoridades rumanas también han manifestado su intención de mantener informada a la Comisión Europea.

Presiones sobre la independencia judicial

En el verano y el otoño de 2012, la Comisión recibió numerosas denuncias de las instituciones judiciales en relación con críticas directas realizadas por representantes políticos y con ataques políticamente motivados llevados a cabo por los medios de comunicación contra los jueces, los fiscales y los miembros de sus familias, así como contra los órganos judiciales y la Fiscalía⁶. El número y la intensidad de tales ataques parece haber disminuido desde 2012, pero siguen registrándose ejemplos. Cabe citar casos en los que los jueces y las instituciones judiciales han sido objeto de críticas directas como consecuencia de decisiones judiciales sobre personalidades políticas importantes.

⁴ COM(2012) 410 final y COM(2013) 47 final.

⁵ Según datos del Eurobarómetro especial (nº 385) sobre la justicia, la confianza de los ciudadanos rumanos en el sistema judicial (44 %) era ligeramente inferior a la media en la UE (53 %) y Rumanía ocupaba el puesto número diecisiete, de los veintiocho Estados miembros de la UE, en términos de confianza.

⁶ COM(2013) 47 final, p. 4.

Ello contrasta con la práctica habitual en otros muchos Estados miembros, donde el respeto del principio de la separación de poderes y la independencia judicial, ya sea a través de normas o convenios, limita la medida en que los dirigentes políticos comentan las resoluciones judiciales.

El Consejo Superior de la Magistratura es el principal defensor de la independencia de la justicia y ha llevado a cabo esa labor de manera profesional y sistemática, contribuyendo a que tanto la ciudadanía como los responsables políticos se tomen más en serio la cuestión. Dicha labor ha resultado una parte cada vez más importante de su cometido, y un procedimiento claro y de dominio público sobre la manera en que ese organismo reaccionará en tales casos contribuiría a consolidar ese rol. El Consejo Superior de la Magistratura podría analizar también otras maneras de mostrar respaldo institucional para el respeto de la independencia judicial en la práctica apoyando a los jueces involucrados en tales circunstancias⁷.

El Ministerio de Justicia también ha encauzado una iniciativa útil para establecer un diálogo entre los medios de comunicación y los jueces. Un mejor conocimiento mutuo y un planteamiento profesional sobre el tratamiento informativo en las instituciones judiciales pueden contribuir a mejorar las relaciones. Sigue siendo cierto, no obstante, que los avances serán difíciles si quienes ocupan una posición de autoridad prosiguen sus críticas a los jueces y las resoluciones judiciales.

Respeto de las decisiones judiciales

Esta cuestión guarda relación con un aspecto importante de la separación de poderes y el Estado de Derecho: el respeto de las decisiones judiciales. Se trata de un fenómeno de múltiples dimensiones. El incumplimiento de los autos judiciales o los casos en que la administración pública impugna injustificadamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales ponen en cuestión la naturaleza vinculante de las decisiones judiciales.

Se trata de un problema que afecta a los más altos órganos del Estado. Desde julio de 2012, la judicatura ha tenido que recurrir varias veces al Tribunal Constitucional tras la negativa del Parlamento a retirar algunos mandatos como consecuencia de sentencias firmes sobre la incompatibilidad de algunos parlamentarios. La sentencia más reciente del Tribunal Constitucional al respecto data de noviembre de 2013, sin que el Senado haya tomado todavía medida alguna.

Nombramientos de alto nivel

Los nombramientos en el sistema judicial son una de las formas más claras de demostrar la independencia de los jueces y fiscales. El proceso del Mecanismo de Cooperación y Verificación ha subrayado la importancia de contar con procedimientos claros, objetivos y ponderados que regulen tales nombramientos⁸: la designación no basada en motivos políticos

⁷ Informe Técnico, sección 1.1.1.

⁸ Por ejemplo, en la COM(2012) 410 final se solicitaba «un procedimiento de nombramientos transparente y objetivo [para las instituciones de lucha contra la corrupción], a través de un procedimiento de oposición libre basado en criterios claros que permita seleccionar a los mejores dirigentes posibles con el objetivo simultáneo de garantizar la continuidad del funcionamiento

de personas con un elevado nivel de profesionalidad e integridad es esencial para garantizar la confianza de la población en el sistema judicial.

La trayectoria del último año es desigual⁹. En el caso de los responsables del Tribunal Supremo, no ha habido indicios de injerencias en el proceso. La situación es más compleja por lo que respecta a la Fiscalía, donde el proceso de designación emprendido en septiembre de 2012 tuvo claros tintes políticos, que la posterior modificación del procedimiento no logró eliminar. Ello puede haber disuadido a algunos candidatos de presentar su candidatura. Entre los candidatos propuestos finalmente figuraban juristas con un historial acreditado en la lucha contra la corrupción. No obstante, el resultado global no fue el resultado de un proceso transparente que permitiera examinar las competencias de los candidatos y garantizara una verdadera competencia. La Comisión lamenta que se decidiese no aplicar un procedimiento riguroso, y señala que corresponderá a los candidatos designados demostrar su compromiso de impulsar la labor de esas instituciones en la lucha contra la corrupción.

En el otoño de 2013 se planteó otro tema espinoso con los nombramientos del jefe y los jefes adjuntos de sección en la Dirección Nacional Anticorrupción. Una vez más se interrumpieron repentinamente los nombramientos provisionales para puestos temporales y el Ministro de Justicia procedió a realizar nombramientos sin respetar plenamente el procedimiento de consulta al responsable de la Dirección Nacional Anticorrupción. Tras las críticas formuladas por la ciudadanía y el Consejo Superior de la Magistratura, tuvo lugar un proceso más consensuado, con arreglo a las normas, que desembocó en la designación de distintos cargos permanentes. La secuencia temporal dio también pie a que la ciudadanía considerara que se estaba estableciendo un vínculo con las decisiones de la Dirección Nacional Anticorrupción sobre algunos dirigentes políticos, en paralelo a las críticas públicas de que estaban siendo objeto algunos fiscales por parte de representantes políticos¹⁰.

Marco jurídico

Nuevos códigos jurídicos

Los sucesivos informes en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación han seguido el proceso de elaboración de los nuevos códigos jurídicos en Rumanía. El informe de julio de 2012 subrayaba que se trataba de una modernización sustancial del ordenamiento jurídico rumano. Si bien es cierto que la aplicación no ha estado exenta de dificultades, en particular cuando han tenido que mantenerse sistemas paralelos, cada vez es mayor la sensación de que los principales órganos judiciales han venido colaborando con el Ministerio de Justicia con objeto de facilitar la transición. Se ha tratado de aprovechar la experiencia adquirida con miras a los preparativos para la entrada en vigor de los nuevos códigos penales¹¹. Asimismo, el Ministerio de Justicia ha garantizado presupuesto y puestos adicionales para apoyar la aplicación de los nuevos códigos. Ha sido positivo establecer plazos ligeramente más largos, pero realistas, para el proceso.

institucional». Véanse también las conclusiones del Consejo de Ministros, las últimas de 13 de marzo de 2013.

⁹ Informe Técnico, sección 1.5.

¹⁰ Informe Técnico, sección 1.5.

¹¹ Informe Técnico, sección 1.2.2.

El nuevo Código de Procedimiento Penal que se aplicará a partir de febrero es un gran avance: todas las disposiciones son directamente aplicables y se introducen dos nuevas figuras, el «juez de derechos y libertades» y el juez de «sala preliminar». Por lo tanto, es esencial que se prevean y resuelvan los problemas en la medida de lo posible. El seguimiento periódico del efecto real y de la aplicación de las nuevas disposiciones será importante una vez que los nuevos códigos estén en vigor.

Un escollo pendiente es la inestabilidad de los nuevos códigos a falta de pocos meses para su entrada en vigor. Se han señalado diversos problemas jurídicos que pueden exigir modificaciones de los códigos o de la legislación de aplicación del Código de Procedimiento Penal que deberán aprobarse antes de su entrada en vigor¹². Además, en diciembre el Parlamento rumano votó una serie de polémicas enmiendas del Código Penal que posteriormente fueron declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional (véase más adelante).

Coherencia de la jurisprudencia

La introducción de los códigos constituye además una gran oportunidad para abordar el problema de la coherencia de la jurisprudencia. La incoherencia y la falta de previsibilidad de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales o la interpretación de la legislación siguen siendo una preocupación importante para la comunidad empresarial y la sociedad en general.

El Tribunal Supremo de Casación y Justicia (TSCJ) ha tomado una serie de medidas útiles para abordar esta cuestión. Los nuevos códigos de procedimiento reorientan los segundos recursos hacia su finalidad principal de casación y refuerzan el rol que desempeña el Tribunal Supremo en la mejora de la coherencia de la jurisprudencia. El procedimiento prejudicial aportará un nuevo mecanismo que permitirá someter cuestiones interpretativas al Tribunal Supremo de manera que sus decisiones sean vinculantes tanto para el órgano jurisdiccional de que se trate como en casos ulteriores. Por lo que respecta a la formación y la publicación de las sentencias motivadas, el Tribunal Supremo y el Consejo Superior de la Magistratura han ido dando pasos importantes para hacer frente a este problema, en particular dando acceso a los jueces y al personal administrativo a las decisiones judiciales de los demás órganos jurisdiccionales del país. El siguiente paso sería garantizar que los profesionales del Derecho y la ciudadanía en general puedan acceder a todas las decisiones judiciales¹³.

En algunos ámbitos sigue existiendo resistencia a acatar la jurisprudencia o las directrices de los órganos jurisdiccionales superiores, lo que dificulta el funcionamiento normal del sistema judicial. La incertidumbre resultante mina la confianza en el sistema judicial y es fuente de ineficiencia y frustración tanto entre los operadores comerciales como entre los ciudadanos. Los responsables administrativos de los juzgados y tribunales podrían hacer más para señalar la importancia de la coherencia a quienes ejercen en ellos, y, en particular, para recurrir las decisiones que parezcan apartarse de la doctrina del Tribunal Supremo. Por su parte, éste debería eliminar las aparentes incoherencias de sus propias decisiones.

¹² Informe Técnico, sección 1.2.2.

¹³ En la sección 1.3.2 del Informe Técnico se detallan las distintas iniciativas adoptadas hasta la fecha.

Una fuente adicional de dificultades para la aplicación uniforme de las disposiciones legislativas guarda relación con la calidad y la estabilidad del marco jurídico. El gran número de decretos urgentes o procedimientos parlamentarios que infringen los requisitos mínimos de transparencia a menudo no deja espacio para la evaluación, consulta y preparación adecuadas, incluso cuando no está clara la urgencia. Como consecuencia, los jueces y fiscales, los abogados, las empresas, las administraciones y los ciudadanos que han de aplicar las disposiciones se encuentran confusos y cometen errores, y aumenta también el riesgo de que existan lagunas que permitan interpretar la legislación de manera divergente.

Reforma estructural del sistema judicial

Estrategia de Desarrollo del Sistema Judicial (2014-2018)

El Ministerio de Justicia se ha esforzado por elaborar una Estrategia de Desarrollo del Sistema Judicial (2014-2018) con el objetivo de intensificar las reformas en curso, reforzar las instituciones judiciales y aumentar la confianza del poder judicial. Los objetivos globales — mayor eficiencia, consolidación institucional, integridad, calidad, transparencia y acceso a la Justicia— son coherentes con la labor llevada a cabo en otros Estados miembros y a escala europea. Está previsto que la Estrategia y el plan de acción correspondiente sean adoptados en febrero de 2014. Para una iniciativa de este tipo es esencial que exista una estrecha colaboración entre el Gobierno y las instituciones judiciales, y el Ministro ha logrado aunar las distintas instituciones. El consenso contribuirá asimismo a reforzar la autoridad de la Estrategia. Sería también importante hacer participar en el proceso a otros profesionales, como procuradores, notarios y agentes judiciales.

Un elemento importante de toda reforma futura del sistema judicial sería aumentar la capacidad de gestión judicial, para que la toma de decisiones repose en información de mayor calidad, basada en la recogida de datos fiables sobre el funcionamiento del sistema judicial, la investigación y la planificación a largo plazo. Otros Estados miembros también han utilizado herramientas tales como encuestas del personal o entre los usuarios de los juzgados y tribunales para informar sobre las deficiencias del sistema.

Gestión de la carga de trabajo y eficiencia de la justicia

Se reconoce que la carga de trabajo excesiva en algunos tribunales y fiscalías sigue constituyendo un problema que se ve agravado por la incertidumbre que pesa sobre la repercusión de los códigos. Varias tendencias positivas en el sistema judicial, como la especialización, la mejor utilización de los secretarios judiciales y medidas de práctica judicial para evitar los retrasos abusivos, pueden ser útiles.

No obstante, también es importante analizar el antiguo asunto¹⁴ de la redistribución de los recursos disponibles rediseñando el mapa judicial. Ahora bien, este cambio exigiría una enmienda legislativa y, pese al apoyo del Ministerio de Justicia, parece que el respaldo parlamentario sigue siendo incierto.

Integridad del poder judicial

¹⁴ Véase, por ejemplo, COM(2012) 410 final, p. 8.

El Consejo Superior de la Magistratura ha subrayado su política de tolerancia cero a la hora de abordar los problemas de integridad en el sistema judicial y, con la ayuda de la Inspección, se ha ido desarrollando un enfoque más coherente y riguroso. Será importante que este enfoque se plasme también en un planteamiento coherente por parte de la sección administrativa del Tribunal Supremo. Parece haber dado lugar a un mayor número de casos¹⁵, pero serán necesarias medidas adicionales de supervisión para determinar si el efecto disuasorio es eficaz.

2.2 Marco de integridad

El marco de integridad es uno de los elementos básicos del Mecanismo de Cooperación y Verificación. Se basa en una serie de instituciones y normas que garantizan el cumplimiento adecuado e inequívoco de las expectativas. También se apoya en gran medida en la aceptación, política y cultural, de que la integridad es un principio fundamental para los funcionarios y que las infracciones no deben quedar impunes.

Agencia Nacional de Integridad (ANI) y Consejo Nacional de Integridad (CNI)

Durante el pasado año, la Agencia Nacional de Integridad (ANI) ha seguido consolidando su historial¹⁶. Siguen existiendo obstáculos, no obstante, y diferencias por lo que respecta a los avances realizados en materia de incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado. En particular, la Agencia y sus gestores han sido objeto de ataques, a menudo coincidentes con la tramitación de asuntos contra personalidades políticas destacadas. El Consejo Nacional de Integridad ha demostrado su valor como organismo de supervisión capaz de explicar el mandato de la ANI e intervenir públicamente en caso necesario.

Como institución, la Agencia Nacional de Integridad se encuentra ahora más asentada y el Gobierno le ha concedido recursos adicionales que garantizan su funcionamiento eficaz. Sus relaciones con otros organismos gubernamentales son fundamentales y, por ello, la Agencia ha establecido diversos acuerdos —algunos más fructíferos que otros— para regularlas. Las decisiones de la ANI son con frecuencia objeto de recurso judicial pero, como muestran las estadísticas, los tribunales han ratificado sus conclusiones en más del 80 % de los recursos planteados en casos de conflictos de intereses.

Los juzgados y tribunales parecen haberse familiarizado con el marco de integridad. La jurisprudencia, no obstante, adolece todavía de incoherencia, registrándose decisiones contradictorias en los tribunales de apelación, y también en el Tribunal Supremo de Casación y Justicia, y los procesos judiciales sobre casos de incompatibilidad siguen siendo largos. Todavía sigue pendiente la decisión del citado Tribunal sobre si la Agencia Nacional de Integridad puede recurrir una decisión adoptada por la Comisión de Investigación del Patrimonio de no remitir a los tribunales un caso tramitado por ella. El lapso de tiempo que transcurre hasta que se anulan los contratos firmados en caso de conflictos de intereses y el deficiente historial de la administración pública en la persecución de tales casos reducen

¹⁵ Informe Técnico, sección 1.4.4. En esa sección se menciona asimismo el gran porcentaje de casos que han sido recurridos con éxito en el Tribunal Supremo, en detrimento de la eficacia de las medidas.

¹⁶ Informe Técnico, sección 2.1.3.

asimismo el poder disuasorio de la labor de la Agencia, además de conllevar una pérdida de recursos públicos.

La decisión de desarrollar un nuevo sistema para la verificación *ex ante* de los conflictos de intereses en el proceso de adjudicación de los contratos públicos es un valioso complemento de las actividades de la Agencia¹⁷. Evidentemente, es deseable que los posibles conflictos de intereses se puedan detectar y evitar por anticipado, antes de la firma de los contratos. La obligación jurídica de que los poderes adjudicadores respondan a los problemas detectados por la Agencia Nacional de Integridad contribuirá en gran medida a lograr que el sistema funcione. También sería importante una disposición consistente en que, si el contrato ya se ha celebrado y la decisión de la ANI es confirmada, el funcionario afectado por el conflicto de intereses deberá asumir un porcentaje determinado del coste del contrato. En caso de resultar fructífero, el enfoque debería extenderse rápidamente de los fondos de la UE a todos los procedimientos de contratación.

Sería lógico aplicar las enseñanzas extraídas de la labor actual de la Agencia Nacional de Integridad para perfeccionar su marco jurídico. Una serie de iniciativas debatidas actualmente con el Gobierno incluye medidas importantes, como la anulación inmediata de un contrato cuando una decisión sobre conflictos de intereses devenga definitiva, controles adicionales en la fase de designación, y un acceso más fácil a las declaraciones de intereses. Esta sería también una buena oportunidad para que la ANI orientara la codificación del marco de integridad, que debería garantizar asimismo la eliminación de cualesquiera ambigüedades percibidas en el marco actual.

Ahora bien, tales medidas razonables se enfrentan a la incertidumbre generada por los sucesivos intentos de socavar en el Parlamento la eficacia del marco de integridad¹⁸. Cabe citar, por ejemplo, los intentos de modificar el régimen de incompatibilidades de los representantes elegidos localmente en el verano de 2013 o los recientes intentos de modificar el Código Penal con el fin de proteger a determinadas categorías de personas de las normas de integridad, en particular sobre conflicto de intereses (véase más adelante). Cabe mencionar también los casos en que el Parlamento se ha mostrado reticente a aplicar una decisión de la ANI, aun cuando estaba refrendada por una resolución judicial. Por consiguiente, convendría que una propuesta gubernamental de modificación de las disposiciones que rigen la ANI reforzara y consolidara el papel que desempeña esa entidad y acreditara la voluntad política de mantener en vigor un marco de integridad eficaz.

Marco de integridad: Parlamento

En anteriores informes elaborados en el marco del MCV se señaló también el riesgo de que se considerara que las normas parlamentarias protegían del curso de la ley a los miembros de ambas cámaras¹⁹. El informe de enero del MCV indicaba que el Parlamento había aprobado en enero de 2013 una serie de enmiendas del Estatuto de sus miembros y modificado el procedimiento de suspensión de la inmunidad en los casos de búsqueda, arresto o detención de parlamentarios y de enjuiciamiento de antiguos ministros. El Estatuto parece un paso útil,

¹⁷ El proceso previsto se detalla en la sección 2.1.4 del Informe Técnico.

¹⁸ En la COM(2012) 410 final, p. 14, se ofrecen varios ejemplos de los últimos años.

¹⁹ Por ejemplo, COM(2012) 410 final, p. 14.

pues introduce una mayor claridad sobre las incompatibilidades que pondrán fin a los mandatos parlamentarios y establece plazos para el examen parlamentario de las solicitudes de búsqueda, arresto o detención de diputados y senadores que formule la Fiscalía. Ahora bien, no requiere que se motiven las denegaciones de actuaciones judiciales²⁰.

Debido a un recurso interpuesto ante el Tribunal Constitucional, estas disposiciones no entraron en vigor hasta el mes de julio, y todavía no se han adoptado los reglamentos de aplicación y el nuevo Código de Conducta²¹. La eficacia del Estatuto tendrá que ser evaluada más adelante. Lamentablemente, las prácticas observadas en el otoño de 2013 no indican necesariamente que los parlamentarios cuenten con que las nuevas normas hagan más riguroso el procedimiento²². En particular, como eco de la preocupación expresada en el informe de enero, el Parlamento no ha ejecutado una resolución del Tribunal Supremo que confirma una decisión de la ANI²³.

2.3 Lucha contra la corrupción de alto nivel

En anteriores informes elaborados en el marco del MCV y conclusiones del Consejo se subrayó que la trayectoria de las instituciones responsables de la lucha contra la corrupción de alto nivel es uno de los indicadores más importantes del avance de Rumanía en pos de los objetivos del MCV. Desde los últimos informes de la Comisión, tanto la Dirección Nacional Anticorrupción por lo que respecta a la labor de acusación²⁴ como el TSCJ en cuanto al enjuiciamiento²⁵ han mantenido trayectorias notables en circunstancias difíciles. Tanto por lo que se refiere al procesamiento como a la condena, la aplicación de los mecanismos del Estado de Derecho a figuras políticas poderosas ha sido una demostración importante del alcance de la justicia rumana.

Se han registrado mejoras sustanciales en la práctica judicial, en particular en lo que se refiere a la rapidez de la labor de investigación y enjuiciamiento de la DNA²⁶. Se ha eliminado una laguna importante, para evitar que la tramitación de un asunto pueda verse retrasada por el abandono de un cargo (del escaño parlamentario, por ejemplo) y en el Tribunal Supremo hay defensores de oficio para que no pueda alegarse la ausencia de abogado defensor con el fin de provocar un aplazamiento.

²⁰ En la COM(2013) 47 final, p. 7, se recomendó que el Parlamento diera «una justificación plenamente convincente si decide no permitir que la ley siga su curso normal».

²¹ El Presidente de la cámara baja ha manifestado la voluntad de que el Código de Conducta se inspire en las prácticas internacionales, y en diciembre de 2013 se remitió un proyecto al Parlamento Europeo.

²² Informe Técnico, sección 2.2.

²³ Incluso después de que tanto el TSCJ como el Tribunal Constitucional le otorgaran su respaldo inequívoco en un caso relativo a un Senador.

²⁴ En 2013 se ha registrado un aumento significativo del número de encausados (1 073 en total). Véase el Informe Técnico, sección 3.2.3.

²⁵ Las cifras presentadas por el Tribunal Supremo son comparables a las del año 2012. Véase el informe Técnico, sección 3.1.

²⁶ De los 205 casos de la DNA en los que se pronunciaron decisiones definitivas en el período de referencia, la mayor parte (aproximadamente el 73 %) se tramitaron en menos de cuatro años (la mayoría, en un plazo inferior a dos años). Véase el Informe Técnico, sección 3.1.

La lucha contra la corrupción dentro de la magistratura es un elemento clave para la credibilidad del sistema²⁷. En el marco de los esfuerzos realizados para mejorar la coherencia y el poder disuasorio de las sanciones, se ha presentado un proyecto de ley que privará a los jueces de las «pensiones por servicio» especiales tras una sentencia condenatoria definitiva por delitos intencionados, incluida la corrupción²⁸.

Sin embargo, la lucha contra la corrupción de alto nivel sigue enfrentándose a trabas considerables. Si bien es cierto que están teniendo lugar investigaciones, procesamientos y condenas, existen pruebas de que la corrupción no siempre se trata como un delito grave. En el sistema judicial, el elevado porcentaje de penas suspendidas parece reflejar la renuencia, por parte de los jueces, a aplicar las sanciones de las sentencias de culpabilidad, en contradicción con las directrices sobre las penas formuladas por el propio Tribunal Supremo²⁹. Otra cuestión importante a este respecto será mejorar el historial de decomiso y recuperación de activos. El decomiso ampliado, que permite también la confiscación de bienes de los familiares, es un procedimiento reciente cuya utilización, en términos relativos, sigue sin ser frecuente³⁰.

Esa renuencia queda patente cuando políticos rumanos efectúan declaraciones en las que manifiestan su solidaridad con los condenados por corrupción. La aplicación incoherente de las normas sobre los ministros que cesan en sus funciones da una impresión de subjetividad. Lo anterior puede también estar vinculado a las modificaciones del Código Penal que adoptó el Parlamento en diciembre de 2013, sin debate previo ni consulta pública. Los órganos judiciales rumanos, incluido el Tribunal Supremo y el Consejo Superior de la Magistratura, manifestaron la gran preocupación con que observaban tales modificaciones, puesto que tendrían el efecto de excluir a los parlamentarios³¹ del ámbito de aplicación de la legislación sobre delitos de corrupción, como el soborno, el tráfico de influencias y el abuso de poder. Según datos de la DNA, veintiocho parlamentarios son o han sido condenados o están siendo enjuiciados por corrupción³².

Otra enmienda versaba sobre un régimen modificado de prescripción que reduciría significativamente el plazo correspondiente. En los informes elaborados en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación se ha mencionado frecuentemente el régimen de

²⁷ Tanto el TSCJ como la DNA han comunicado algunos casos recientes.

²⁸ El proyecto de ley ya ha sido aprobado por la cámara baja, pero aún prosigue su tramitación en el Senado.

²⁹ En los casos tramitados por la DNA entre el 1 de enero y el 15 de octubre de 2013, 853 personas procesadas fueron condenadas a penas de prisión. A la postre, el 22,2 % (189) de las sanciones se resolvieron con privación de libertad, mientras que el 77,8 % (664) de las sanciones fueron suspendidas (o bien se suspendió la ejecución, bajo determinadas condiciones, o bien se suspendió la ejecución de la pena, con vigilancia). Véase el Informe Técnico, sección 3.6.1.

³⁰ Según datos del Ministerio de Justicia, entre el 1 de enero y el 1 de septiembre de 2013 la Fiscalía aplicó en treinta y cuatro casos la Ley de 2012 sobre el decomiso ampliado. Solo un tribunal ha dictado una resolución de decomiso ampliado y en la actualidad el asunto es objeto de recurso ante el Tribunal Supremo de Casación y Justicia.

³¹ Quedarían también excluidos el presidente y otros profesionales, como abogados, notarios y agentes judiciales.

³² Informe Técnico, sección 3.2.1.

prescripción en Rumanía³³, que incluye una disposición relativamente inusual en virtud de la cual únicamente las sentencias en última instancia paralizan la prescripción. Otras disposiciones importantes incluyen la redefinición del conflicto de intereses para excluir a una amplia gama de categorías de personas de la responsabilidad por delitos penales³⁴. Otra de las enmiendas sugeridas tendría el efecto de eliminar cualesquiera consecuencias de la corrupción de los individuos ya procesados y condenados³⁵.

Esas enmiendas suscitaron la reacción de la magistratura rumana³⁶ y de la comunidad internacional³⁷. Se argumentó que la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece que todos los funcionarios públicos que ocupen cargos legislativos, ejecutivos, administrativos o judiciales deben quedar cubiertos por las normas sobre la corrupción y los conflictos de intereses³⁸. En enero de 2014, el Tribunal Constitucional rumano declaró inconstitucionales las enmiendas, citando en particular la necesidad de respetar las obligaciones derivadas del Derecho internacional, así como el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Constitución rumana. El fallo del Tribunal Constitucional demostró con claridad que el sistema de separación de poderes funciona, pero sigue suscitando perplejidad que se hubieran aprobado unas enmiendas que contravendrían tan flagrantemente tales principios fundamentales.

2.4 Lucha contra la corrupción a todos los niveles

El Mecanismo de Cooperación y Verificación exige también un gran esfuerzo para afrontar la corrupción a todos los niveles de la sociedad rumana. Como muestran una y otra vez las encuestas, la prevalencia de la corrupción suscita gran inquietud en la opinión pública³⁹. Si bien es cierto que acusar de corrupción y procesar a figuras de alto nivel puede incidir positivamente sobre las percepciones, hacer frente a la corrupción a todos los niveles exige asimismo esfuerzos continuados para reducir las posibilidades de corrupción y,

³³ En la COM(2012) 410 final se recomendó que la apertura de una investigación judicial conllevara la suspensión de los plazos de prescripción.

³⁴ Actualmente, más de cien alcaldes y vicealcaldes están siendo juzgados por delitos dentro del ámbito de la DNA.

³⁵ El examen de esta enmienda ha quedado pospuesto.

³⁶ Véase, por ejemplo, el comunicado de prensa de la DNA (<http://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=4510&jftfdi=&jffi=comunicat>) y del TSCJ (<http://www.scj.ro/sesizari%20CC/Hot%20SU%201%202013.pdf>).

³⁷ Véase, por ejemplo, la reacción de la Embajada de los Estados Unidos en Rumanía (<http://romania.usembassy.gov/policy/media/pr-12112013.html>).

³⁸ Véase, por ejemplo, el artículo 4, apartado 5, de la propuesta de Directiva sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, COM(2012) 363 final de 11.7.2012. Esa disposición está también en consonancia con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, en la que se define a los funcionarios públicos cubiertos por las normas sobre la corrupción como todo individuo que desempeñe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya haya sido designado o elegido.

³⁹ Véase el Eurobarómetro nº 374, de febrero de 2012 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_374_en.pdf) y el índice de percepción de la corrupción elaborado por Transparency International en 2013 (<http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>).

posteriormente, para mostrar que los casos descubiertos no quedan impunes. Tales medidas preventivas y de gestión se encuentran todavía rezagadas⁴⁰.

La Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA) es una iniciativa importante que ha logrado extender un marco común a un amplio abanico de instituciones rumanas⁴¹. La labor que lleva a cabo para difundir las buenas prácticas e instar a los organismos públicos a dedicar recursos y atención a la lucha contra la corrupción es muy valiosa⁴². El próximo paso sería aplicar disposiciones más coherentes en ámbitos como la evaluación del riesgo y las normas de control interno. A falta de poderes de ejecución, sin embargo, la Estrategia depende en gran medida de la priorización de los dirigentes de las diferentes instituciones⁴³. El compromiso de atajar la corrupción se puede demostrar de diversas maneras, como la disposición a denunciar las infracciones a las instituciones de lucha contra esa lacra: el que las diferentes instituciones tengan historiales muy dispares sobre tales medidas pone de manifiesto la falta de coherencia de que adolece el planteamiento.

Otro elemento importante sería velar por que las nuevas políticas y disposiciones legislativas se elaboren teniendo presente desde el primer momento la prevención de la corrupción. Cabría citar, como ejemplo, las iniciativas de fomento de la descentralización y la regionalización, en las que el traspaso de la toma de decisiones financieras debe ir acompañado de una evaluación de riesgos y de medidas que contrarresten los nuevos puntos débiles⁴⁴.

En los ministerios de educación, salud, justicia y desarrollo regional, así como en la Agencia Nacional de Administración Tributaria han seguido aplicándose proyectos específicos de lucha contra la corrupción apoyados por los fondos de la UE, y se han logrado resultados interesantes que podrían constituir ejemplos de buenas prácticas. La Comisión tiene interés en aprovechar esas iniciativas a la hora de desarrollar proyectos específicos para el próximo período de programación.

Además de la necesidad de aumentar los medios para evitar la corrupción y los conflictos de intereses en la contratación pública, la simplificación de la legislación y el aumento de la estabilidad son las cuestiones clave que plantean los jueces y los gestores de las contrataciones públicas en Rumanía⁴⁵. Varias ONG, empresas y expertos independientes han denunciado la vulnerabilidad permanente de los procedimientos de contratación pública ante la corrupción. Aunque no se trata de un problema exclusivo de Rumanía, se plantea también

⁴⁰ A título ilustrativo cabe destacar que muchos alcaldes se encontraban en una situación de incompatibilidad sin que se tomara medida alguna hasta que la ANI comenzó a señalar el problema. Así pues, los controles administrativos en vigor habían fracasado.

⁴¹ Por ejemplo, casi el 80 % de las autoridades locales se han sumado ahora a la ENA y han designado a personas de enlace para las actividades relacionadas con su aplicación.

⁴² La ENA cuenta también con un portal que permite notificar datos sobre los indicadores de las medidas preventivas y las autoevaluaciones de las instituciones públicas.

⁴³ Aparte de una lista de quienes no han publicado sus informes.

⁴⁴ El Tribunal Constitucional ha estimado recientemente un recurso planteado contra la Ley de descentralización.

⁴⁵ Por ejemplo, diversas modificaciones del marco general del Derecho de contratación pública en menos de un año han generado gran confusión. Por otra parte, el aumento de los techos de los procedimientos de contratación pública que pueden celebrarse sin licitación abierta incrementa la vulnerabilidad del sistema.

la cuestión de la falta de capacidad administrativa para tramitar los procedimientos, en particular a nivel local, lo que exige especial atención, sobre todo por lo que respecta a la prevención. Un aspecto importante será el refuerzo de la cooperación entre la Autoridad Nacional de Regulación y Supervisión de Contratos Públicos y la ANI para el establecimiento del sistema de verificación *ex ante* de la existencia de conflictos de intereses en el proceso de adjudicación de los contratos públicos, incluida la rápida extensión del enfoque de las licitaciones con fondos de la UE a todos los procedimientos de contratación pública rumanos.

3. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Esta evaluación muestra los avances que Rumanía ha realizado en numerosos ámbitos desde los anteriores informes del Mecanismo de Cooperación y Verificación. La trayectoria de las principales instituciones judiciales y responsables de la integridad ha seguido siendo positiva. Los tan ansiados como necesarios cambios legislativos han proseguido el rumbo marcado, y el espíritu de cooperación entre las instituciones judiciales y el Ministerio de Justicia está contribuyendo a resolver los problemas de gestión. En este sentido, la situación se ha beneficiado del clima político más sosegado que impera desde la primavera de 2013.

No obstante, la independencia judicial sigue siendo fuente de inquietud y son numerosos los ejemplos de resistencia a las medidas deontológicas y de lucha contra la corrupción a nivel político y administrativo. La opacidad y la precipitación de la modificación del Código Penal en diciembre de 2013 suscitó preocupación generalizada como un ataque fundamental contra el régimen jurídico de la lucha contra la corrupción y el fomento de la integridad, incluso aunque el Tribunal Constitucional demostró, al declararla inconstitucional, que el sistema de división de poderes funciona. El panorama presenta claroscuros por lo que respecta al indicador importante de los nombramientos clave, algunos de los cuales se han efectuado con arreglo a procedimientos abiertos, transparentes y basados en los méritos, mientras que otros son criticables por motivos de injerencia política.

Esta situación tiene consecuencias sobre la medida en que el proceso de reforma de Rumanía puede considerarse sostenible. Como demuestra la resistencia de las instituciones clave de la lucha contra la corrupción ante la presión constante, el planteamiento de reforma ha arraigado en importantes sectores de la sociedad rumana. En cambio, la facilidad con que ha sido posible cuestionar los fundamentos de la reforma en el Parlamento recuerda la inexistencia de consenso en torno a la consecución de los objetivos del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

La Comisión invita a Rumanía a adoptar medidas en los siguientes ámbitos:

1. Independencia judicial

Las altas instancias judiciales deben proseguir su defensa de la independencia judicial. La integridad y la profesionalidad deben ser los principales factores que rijan unos procedimientos de nombramiento claros. En este ámbito, Rumanía debe:

- Garantizar que el código deontológico de los parlamentarios incluya disposiciones claras para que los miembros de las cámaras y el proceso parlamentario respeten la independencia del poder judicial y, en particular, las decisiones de los jueces y magistrados.

- Disponer las condiciones necesarias para que el Consejo Superior de la Magistratura consolide su labor de protección de la independencia judicial y de respaldo de aquellos jueces cuya independencia se vea amenazada.
- Aprovechar la oportunidad que constituye la posible revisión de la Constitución para completar las disposiciones existentes sobre la separación de poderes con una declaración inequívoca sobre la obligación de los poderes legislativo y ejecutivo de respetar la independencia del poder judicial.
- Intensificar los esfuerzos desplegados para proporcionar información fiable y concienciar a la prensa y a la ciudadanía sobre la situación y el papel que desempeña el poder judicial y sobre los casos en curso.

2. Reforma judicial

Deben intensificarse los avances realizados en la mejora de la coherencia de la jurisprudencia y la práctica judicial, incluidas las medidas destinadas a acelerar los procedimientos judiciales y aprovechar las nuevas posibilidades de actuación, como el decomiso ampliado. En este ámbito, Rumanía debe:

- Seguir abordando las cuestiones relacionadas la carga de trabajo y aprobar las medidas legislativas necesarias para reestructurar el sistema de juzgados y tribunales.
- Dotar a los gestores del sistema judicial de las herramientas necesarias para obtener información sobre el funcionamiento de la administración de justicia (instrumentos estadísticos, gestión de los asuntos, encuestas entre los usuarios y el personal, etcétera) para que el proceso de toma de decisiones esté basado en datos de mayor calidad y sean patentes los avances.
- Garantizar la publicación electrónica tempestiva e integral de todas las decisiones judiciales, incluidas las motivaciones, y su actualización permanente.
- Garantizar un proceso en el que participen todas las profesiones jurídicas y la administración pública.
- Finalizar el procedimiento sobre la legislación en materia de pensiones de los jueces condenados por delitos penales.
- Mejorar el seguimiento de las sentencias judiciales en todos los niveles para garantizar la adecuada ejecución de los fallos y las sanciones pecuniarias.

3. Integridad

Es preciso consolidar los avances realizados en relación con el marco de integridad, clarificando del marco jurídico para que no queden dudas acerca de su aplicación. En este ámbito, Rumanía debe:

- Asegurarse de que no existan excepciones a la aplicabilidad de las disposiciones legislativas sobre incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado.
- El Gobierno y la ANI deben colaborar para elaborar y proponer legislación que permita mejorar el marco de integridad.

- Aplicar en la ANI el control *ex ante* de la contratación pública, con vistas a extenderlo a todos los procedimientos de contratación y no solo, como en la actualidad, a los financiados con fondos de la UE.
- Garantizar que la aplicación del nuevo Estatuto parlamentario maximice la automaticidad con la que se aplican las decisiones judiciales definitivas.

4. Lucha contra la corrupción

La determinación con la que se ha aplicado la legislación a la corrupción de alto nivel debe mantenerse y extenderse a la corrupción a pequeña escala. En este ámbito, Rumanía debe:

- Garantizar que la legislación anticorrupción se aplique a todos por igual.
- Mejorar la coherencia y el poder disuasorio de las sanciones aplicadas en casos de corrupción en todos los juzgados y tribunales en Rumanía.
- Intensificar los esfuerzos invertidos en el enjuiciamiento de la pequeña corrupción.
- Desarrollar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción para introducir parámetros y obligaciones más coherentes para la administración pública, cuyos resultados se pongan en conocimiento de la ciudadanía.