



Bruselas, 28.1.2015
COM(2015) 35 final

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

{SWD(2015) 8 final}

1. INTRODUCCIÓN

El Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) se creó en el momento de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea, en 2007¹. Se convino, a la sazón, en la necesidad de intensificar la actividad en sectores clave para subsanar las carencias en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción. Desde entonces, sucesivos informes relativos al MCV han registrado los avances efectuados por Rumanía y, mediante recomendaciones específicas, intentado contribuir a centrar los esfuerzos de las autoridades rumanas.

El MCV ha desempeñado un importante papel en la consolidación del Estado de Derecho en Rumanía como faceta esencial de la integración europea. La actividad de supervisión de la Comisión y su cooperación con las autoridades búlgaras para promover la renovación han incidido de forma concreta en la cadencia y el calado de las reformas. Las conclusiones de la Comisión y la metodología del MCV han gozado sistemáticamente del firme apoyo del Consejo², y se han nutrido de la cooperación y las aportaciones de muchos Estados miembros.

El informe que se presenta a continuación sintetiza las medidas adoptadas el pasado año y ofrece recomendaciones para las etapas siguientes. Es el resultado de un minucioso proceso de análisis, por parte de la Comisión, de la información facilitada por las autoridades rumanas, la sociedad civil y demás interesados. Además, la Comisión ha logrado recabar el asesoramiento específico de magistrados de otros Estados miembros, lo que le permite ofrecer una opinión profesional. La calidad de la información facilitada por las autoridades rumanas ha mejorado considerablemente a lo largo del tiempo, lo que constituye un reflejo interesante de los avances logrados en la gestión del proceso de reforma.

El informe sobre el MCV de 2014 indica que se han realizado progresos en muchos ámbitos y subraya que las principales instituciones de la lucha contra la corrupción han dado un paso importante hacia la sostenibilidad. Al mismo tiempo, observa que los ataques políticos contra los fundamentos de la reforma han puesto de manifiesto que no había consenso para perseguir los objetivos del MCV. Este informe tiene en cuenta estas dos tendencias para evaluar la medida en que la reforma ha arraigado.

La importancia del MCV ha sido corroborada por las encuestas de opinión efectuadas entre los propios ciudadanos rumanos. Un Eurobarómetro realizado en el otoño de 2014 mostró un fuerte consenso en la sociedad rumana en el sentido de que la reforma judicial y la lucha contra la corrupción son importantes problemas que afronta Rumanía. Los resultados también mostraron un aumento sustancial en el número de personas que han constatado una mejora en los últimos años y cierta confianza en que la mejora continúe. Se apoya claramente el papel de la UE a la hora de abordar estas cuestiones y la continuación de su acción hasta que Rumanía haya alcanzado un nivel comparable al de otros Estados miembros³.

La coherencia de resultados constituye una de las mejores maneras de demostrar la sostenibilidad de los avances en pos de los objetivos del MCV, que es una de las condiciones para dejar patente que un mecanismo como el MCV ya no sería necesario. La Comisión ha prestado este año una atención especial a este aspecto en su actividad de seguimiento. El

¹ Conclusiones del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2006 (13339/06); Decisión de la Comisión por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción, 13 de diciembre de 2006 [C(2006) 6569 final].

² http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Encuesta «Flash» de Eurobarómetro nº 406.

establecimiento de instituciones sólidas y duraderas es un factor importante para la selección de fondos de la UE en apoyo de los objetivos del MCV, en particular mediante una priorización eficaz de la Política de Cohesión en el marco del objetivo temático de fomento de la eficiencia y la capacidad institucional de las autoridades públicas. Con una implicación más sistemática y un establecimiento más eficaz de las prioridades, Rumanía puede colaborar con los socios de la UE⁴ para mantener el impulso de la reforma durante el próximo año.

2. SITUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMAS EN RUMANÍA

2.1. Independencia judicial

Nombramientos

El riesgo de injerencia política en los nombramientos para puestos de nivel superior ha sido una de las principales preocupaciones en lo que respecta a la independencia del poder judicial. En los informes relativos al MCV se ha hecho hincapié en la importancia de unos procedimientos de selección transparentes y basados en los méritos⁵. En 2014, no fue necesario proceder a nombramientos de jueces o fiscales al más alto nivel. Una importante prueba será el próximo nombramiento de un nuevo Fiscal Jefe de la Dirección de Investigación de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo (Diicot), tras la dimisión del anterior en noviembre⁶. El procedimiento incluye un fuerte componente político habida cuenta del papel que se confiere al Ministro de Justicia⁷. El Consejo Superior de la Magistratura (CSM) trabaja actualmente en una enmienda a la ley para cambiar esta situación y adaptar el nombramiento de fiscales a los procedimientos utilizados para el nombramiento de los jueces, en consonancia con las orientaciones de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho del Consejo de Europa (Comisión de Venecia)⁸; en caso de seguir adelante con la propuesta, el próximo paso sería que el Gobierno la presente al Parlamento. El año 2015 representa una buena oportunidad para que Rumanía se comprometa plenamente con un sistema de nombramientos transparentes y basados en los méritos, y ello con la antelación suficiente respecto del importante número de procedimientos de nombramiento para puestos de responsabilidad en la judicatura que están previstos en 2016⁹.

El respeto de los jueces y el proceso judicial

⁴ Algunos Estados miembros proporcionan asistencia técnica a Rumanía en ámbitos pertinentes del MCV.

⁵ COM(2014) 37 final; COM(2013) 47 final; COM(2012) 410 final.

⁶ El Fiscal Jefe dimisionario de la DIICOT está acusado de corrupción por hechos anteriores a su nombramiento en 2013. En enero de 2013, la Comisión expresó su preocupación por el proceso en curso y recomendó a Rumanía que garantizase que los nuevos altos cargos del Ministerio Fiscal sean elegidos entre un grupo suficientemente amplio de candidatos cualificados al término de un proceso abierto y transparente y cumplan los criterios de competencia e integridad. COM(2013) 47 final, p. 7.

⁷ Esta situación fue fuente de controversia en lo que se refiere a los nombramientos para los altos cargos del Ministerio Fiscal en el período 2012-2013.

⁸ Las normas europeas de la Comisión de Venecia relativas a la independencia del sistema judicial insisten en la importancia de evitar que los políticos desempeñen un papel demasiado preponderante en el nombramiento de cargos del Ministerio Fiscal.

⁹ Fiscal general y fiscal jefe de la DNA: mayo de 2016; Presidente del Tribunal Supremo de Casación y Justicia: septiembre de 2016; Consejo Superior de la Magistratura: elecciones en 2016. El Presidente y el Vicepresidente de la Agencia Nacional de Integridad se nombrarán también en abril de 2016.

En anteriores informes del MCV se había señalado un gran número de ataques por motivos políticos contra jueces y fiscales en los medios de comunicación¹⁰. Si bien no se alcanzó la acritud de años anteriores (2012 en particular), en 2014 esta cuestión siguió siendo problemática, estando a menudo asociada a casos de corrupción en que estaban involucradas personalidades públicas influyentes. Entre los ejemplos señalados por el CSM cabe citar los casos en los que los medios de comunicación habían hecho circular falsedades demostrables o acusado de corrupción a los magistrados (o a miembros de su familia). Asimismo, en algunos casos, el Tribunal Constitucional ha recibido fuertes críticas por parte de personalidades públicas¹¹.

Uno de los cometidos del CSM es garantizar la independencia del poder judicial. Desde 2012, el CSM dispone de un procedimiento, en el que también participa la Inspección Judicial, con el fin de defender la independencia de la justicia y la reputación profesional, la independencia y la imparcialidad de los jueces. El número de solicitudes enviadas al CSM para la puesta en marcha de este procedimiento aumentó en 2014 en comparación con 2013, aunque esto podría deberse más a la mayor credibilidad del sistema que a un aumento del número de problemas. A pesar de este aumento, la Inspección Judicial logró reducir el tiempo necesario para las investigaciones, permitiendo al CSM reaccionar con mayor rapidez frente a los ataques, incluso en el plazo de uno o dos días. Esto hizo posible una réplica más eficaz.

Aun reconociendo las ventajas del procedimiento establecido por el CSM, las ONG y los representantes de las organizaciones de magistrados han señalado la dificultad de garantizar una cobertura de las declaraciones del CSM equivalente a la de la primera acusación. Se ha pedido que el Consejo Nacional Audiovisual desempeñe un papel más activo en la sanción de los medios de comunicación por violación de la ética profesional. De forma más proactiva, las autoridades judiciales han adoptado medidas para mejorar la información sobre la evolución del sistema judicial que se pone a disposición de los medios de comunicación¹².

Con todo, no parecen haberse adoptado directrices para fijar el límite más allá del cual las acciones políticas interfieren con el poder judicial y las decisiones judiciales, y aún menos unas sanciones aplicables a los casos en que se rebasen dichos límites. El informe relativo al MCV de 2014 incluía la recomendación de «garantizar que el código deontológico de los parlamentarios incluya disposiciones claras para que estos y el procedimiento parlamentario respeten la independencia del poder judicial»¹³. Estas disposiciones no se han incluido en el código (véase la recomendación repetida más abajo).

Tribunal Constitucional y respeto de las decisiones judiciales

El Tribunal Constitucional ha desempeñado un papel esencial respaldando el equilibrio de poderes y el respeto de los derechos fundamentales en Rumanía y resolviendo los problemas no resueltos por vía judicial. Después de la entrada en vigor del nuevo Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las sentencias del Tribunal Constitucional han superado los principales escollos. Otro ejemplo importante se refería a la Ley sobre incompatibilidades, que ha resuelto un problema que venía generando incoherencias en las sentencias judiciales¹⁴.

¹⁰ COM(2013) 47 final, p. 4. COM(2014) 37 final, p. 3.

¹¹ Por ejemplo, después del dictamen relativo a las leyes de conservación de datos.

¹² Informe técnico, apartado 1.1.2.

¹³ Véase, por ejemplo, COM(2014) 37 final, p. 13.

¹⁴ Informe técnico, apartado 1.1.1.

Algunas sentencias del Tribunal Constitucional han representado un reto importante para el sistema judicial, requiriendo la adaptación de los métodos de trabajo. Otras han requerido una modificación urgente de la legislación. La reacción de las autoridades judiciales y del Ministerio de Justicia ha respetado el plazo establecido. No obstante, hay claros ejemplos en los que el Parlamento no ha seguido inmediatamente las sentencias del Tribunal Constitucional relativas a la legislación o a los derechos y obligaciones de los parlamentarios¹⁵.

En lo que se refiere más generalmente al respeto de las resoluciones judiciales, el sistema judicial parece cada vez más propenso a emprender acciones tendentes a garantizar que van seguidas de medidas de ejecución oportunas. Pero aún quedan problemas importantes¹⁶, y las empresas y las ONG han señalado el incumplimiento de ciertas decisiones por parte de los poderes públicos, de los que cabría esperar que diesen ejemplo.

Constitución

Los debates sobre una revisión de la Constitución avanzaron a principios de 2014, habiéndose presentado proyectos de enmienda en febrero de dicho año. Muchos de ellos fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional y varios problemas serios fueron señalados por la Comisión de Venecia¹⁷. En caso de que se reanude el trabajo, ello representaría una oportunidad para reexaminar la manera en que podría utilizarse la Constitución a fin de consolidar la independencia del poder judicial.

El proceso de revisión de la Constitución es pertinente para el MCV, ya que algunas enmiendas afectan a la justicia y al funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura. El proceso de «parada y arranque» seguido hasta la fecha ha sido criticado por la falta de transparencia, tanto en lo relativo al calendario como al proceso de consulta. Sin embargo, la intervención de la Comisión de Venecia ha ayudado a focalizar el proceso, y la plena participación de las instituciones fundamentales, como el CSM, podría contribuir a generar confianza en que cualquier modificación respetará plenamente la independencia del poder judicial.

En anteriores informes sobre el MCV se ha abordado el recurso a los decretos gubernamentales urgentes como parte del sistema legislativo en el que ha de desarrollarse la normativa sobre reforma judicial y sobre la corrupción¹⁸. Se han detectado dos dificultades, en particular en los debates con el Tribunal Constitucional. Una es el recurso frecuente a decretos gubernamentales urgentes, lo que limita las oportunidades de consulta y ha provocado una falta de claridad legislativa, y repercute en la unificación de la jurisprudencia y la práctica¹⁹. La segunda se refiere a la posibilidad de impugnar estos decretos. La utilización de dichos decretos puede ser impugnada por el Defensor del Pueblo. En anteriores

¹⁵ Por ejemplo, en el ámbito de las decisiones sobre incompatibilidades, algunas instituciones, incluido el Parlamento, siguen mostrándose reticentes a aplicar decisiones definitivas contra sus miembros. Véase el apartado sobre integridad y el informe técnico.

¹⁶ Véase más abajo en relación con la confiscación.

¹⁷ Se acoge favorablemente el hecho de que las autoridades rumanas hayan asociado a la Comisión de Venecia y a la Comisión Europea al proceso de reforma constitucional. La Comisión de Venecia también ha criticado los cambios introducidos en el sistema judicial, y, en particular, el hecho de privar al TSCJ de la responsabilidad de investigar y enjuiciar a los parlamentarios. La Comisión de Venecia también pidió que se examinase más detenidamente el estatuto de fiscal.

¹⁸ Este extremo también ha sido señalado por la Comisión de Venecia.

¹⁹ En términos más generales, la «Estrategia para el reforzamiento de la administración pública», adoptada por el Gobierno en octubre de 2014, debería ayudar a mejorar la calidad de la legislación.

informes relativos al MCV se ha señalado la importancia de esta función para el equilibrio de poderes y la calidad del procedimiento legislativo. El Defensor del Pueblo actual, elegido en abril con el apoyo de un único partido²⁰, ha manifestado la opinión de que el Defensor del Pueblo no debe inmiscuirse en las cuestiones que se refieren al equilibrio de poderes entre las autoridades estatales, sino que debe centrarse fundamentalmente en cuestiones de derechos individuales. Si bien es comprensible que el Defensor del Pueblo disponga de un margen de apreciación en cuanto a los casos en que ejerce su facultad de someter al Tribunal Constitucional la cuestión de la constitucionalidad de decretos urgentes en una fase temprana, esta autolimitación crea en la práctica una laguna, que, en el actual marco institucional de Rumanía, no puede ser colmada por otros actores²¹.

2.2. Reforma judicial²²

Nuevos códigos

Anteriores informes relativos al Mecanismo de Cooperación y Verificación han subrayado la importancia de los nuevos códigos jurídicos para la modernización del sistema judicial rumano²³. La aplicación del nuevo Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en febrero de 2014, fue una tarea de envergadura, y una prueba de la capacidad de adaptación del sistema judicial. El cambio se alcanzó con éxito, habiendo contribuido a ello la colaboración entre las principales instituciones: el Ministerio de Justicia, el Tribunal Supremo de Casación y Justicia (TSCJ), el CSM, la Fiscalía y el Instituto Nacional de la Magistratura. La magistratura rumana ha demostrado ser capaz de adaptarse a los nuevos códigos sin una interrupción de su actividad. Ya parecen haberse utilizado con buenos resultados algunas medidas innovadoras, tales como la posibilidad de sentencias de conformidad.

Han aparecido algunas cuestiones complejas relativas a la transición. En una serie de casos se han encontrado soluciones, como por ejemplo en la aplicación del principio de la legislación más favorable. Para algunas cuestiones, el Gobierno aprobó modificaciones por medio de decretos urgentes. Para otras cuestiones, se presentaron propuestas legislativas, pero aún están pendientes los correspondientes procedimientos parlamentarios. También se necesitarán nuevas adaptaciones tras las sentencias del Tribunal Constitucional. Por ejemplo, el Tribunal declaró en diciembre que eran anticonstitucionales algunas disposiciones de los códigos en relación con el control judicial y las salas preliminares²⁴. En materia de control judicial, el Ministerio de Justicia ha actuado para garantizar la continuidad dentro del plazo aceptado. En lo que se refiere a las salas preliminares, el TSCJ y el CSM comenzaron a buscar inmediatamente soluciones prácticas que permitan la presencia del abogado defensor.

²⁰ En el informe relativo al MCV de julio de 2012 se señala: «Las autoridades rumanas deben garantizar la independencia de esa institución y nombrar para ese cargo a una personalidad que cuente con el apoyo de todos los partidos y pueda desempeñar eficazmente y con plena independencia las funciones que la legislación le atribuye» [COM(2012) 410 final, p.18].

²¹ Por ejemplo, existía la opinión muy extendida de que el decreto gubernamental urgente de agosto de 2014 sobre «migración de los partidos políticos» planteaba cuestiones constitucionales. El Defensor del Pueblo no sometió la cuestión al Tribunal Constitucional. La Ley fue posteriormente declarada inconstitucional previa consulta de los diputados en una fase posterior del procedimiento, cuando ya había entrado en vigor.

²² La importancia de la reforma judicial en Rumanía se reconoce también en el contexto del Semestre Europeo, a través de las recomendaciones específicas para Rumanía adoptadas por el Consejo en julio de 2014, que instan al país a mejorar la calidad y la eficiencia de su sistema judicial (2014/C 247/21).

²³ COM(2014) 37 final.

²⁴ Véase el informe técnico, apartado 1.1.1.

Un nuevo desafío práctico vendrá con la entrada en vigor diferida de ciertas disposiciones de los códigos civiles en 2016. No obstante, existen pruebas de que los códigos civiles han conseguido algunos de sus objetivos y, en particular, la disminución de la duración de los juicios (aproximadamente un año y seis meses por término medio). Para febrero de 2015 está prevista una evaluación similar de la repercusión de los códigos penales.

Estrategia de Desarrollo del Sistema Judicial (2015-2020)

La Estrategia de Desarrollo del Sistema Judicial para los años 2015-2020, presentada por el Ministerio de Justicia, fue aprobada por el Gobierno el 23 de diciembre de 2014. Este documento se inspira en gran medida en las recomendaciones del MCV, así como en estudios realizados con el Banco Mundial, en particular el dedicado al análisis funcional del sistema judicial rumano (*Functional Analysis of the Romanian judiciary*)²⁵ ²⁶. Partiendo de una serie de principios fundamentales, basados en la primacía de la ley, la estrategia define los objetivos en cuanto a reformas adicionales en el período 2015-2020 a fin de aumentar la eficacia, el control democrático y la calidad de la justicia. Esta estrategia y su plan de acción deben ser también el punto de partida para la definición de las prioridades de la financiación de la UE en el ámbito de la justicia. El proceso de aprobación del documento ha sido lento, aunque el primer proyecto ya estaba listo en septiembre de 2013. La consulta tuvo lugar en el otoño y la estrategia y su plan de acción deberían estar finalizados en abril de 2015.

La experiencia sugiere que esta estrategia cuenta con una amplia adhesión y participación de los principales actores. Sin embargo, el CSM parece haber estado trabajando principalmente en varios proyectos en paralelo.

Presupuesto y recursos humanos

A pesar de las presiones sobre las finanzas públicas, el Ministro de Justicia ha logrado considerables aumentos de la financiación disponible para facilitar la reforma. En 2014, el presupuesto aumentó un 4 % y el proyecto de presupuesto de 2015 incluye otro incremento. Esto ha contribuido a la financiación de nuevos puestos de trabajo en los tribunales y las fiscalías (200 nuevos puestos auxiliares). La Escuela Nacional de Secretarios Judiciales, el Instituto Nacional de la Magistratura y el CSM han organizado formaciones y los concursos para los nuevos puestos de trabajo, habiéndose cubierto rápidamente las vacantes correspondientes. Se ha determinado la necesidad de aumentar el número de secretarios judiciales, modernizar los equipos informáticos y renovar los edificios de los tribunales, así como apoyar a las instituciones fundamentales, tales como la Inspección Judicial y la Escuela Nacional de Secretarios Judiciales. Se espera que la financiación de la UE desempeñe un importante papel en el apoyo a proyectos específicos vinculados a la reforma.

Eficiencia del sistema judicial

Una carga de trabajo excesiva constituye un problema recurrente del sistema judicial. Ello repercute en la calidad de las decisiones judiciales y en la facilidad del acceso a la administración de justicia. El Ministerio de Justicia y el CSM han presentado una serie de propuestas legislativas para abordar el problema que plantea la carga de trabajo. Una ley

²⁵ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=h7Nit3q0%2FGk%3D&tabid=2880>.

²⁶ El proyecto de consulta pública se basa en: la revisión funcional del sistema judicial; los informes relativos al MCV y las recomendaciones de la CE; la optimización de los tribunales; y las contribuciones de los servicios especializados del Ministerio de Justicia, del CSM, del Ministerio Fiscal, del Tribunal Supremo de Casación y Justicia, de la Oficina nacional de comercio y de la Oficina nacional de instituciones penitenciarias.

(aprobada rápidamente por el Parlamento en octubre de 2014) abordó la duplicación de procedimientos de ejecución de las resoluciones judiciales, y se estima que liberó a los tribunales civiles de aproximadamente 300 000 casos. Ha resultado más difícil lograr un consenso sobre el cierre de los pequeños juzgados y parece haberse estancado una ley encaminada a dar más libertad a los interesados para la distribución de funciones entre los jueces y los secretarios judiciales. Como formas de avanzar se han sugerido soluciones imaginativas, como los tribunales itinerantes o la ruptura del paralelismo entre los tribunales y las fiscalías.

En mayo, el CSM creó un grupo de trabajo con la misión de definir los métodos para medir, analizar y mejorar los resultados de todos los órganos jurisdiccionales. Esto parece ser un importante paso en el suministro de instrumentos para gestionar el funcionamiento del sistema judicial, en particular en el contexto de la estrategia judicial global. Podría ser útil examinar en este marco la acción del sistema judicial para garantizar la ejecución de sus resoluciones.

El CSM sigue sancionando las faltas profesionales y las faltas disciplinarias de los magistrados. La Inspección Judicial se ha convertido en el principal organismo responsable de investigar las faltas disciplinarias. El número de expedientes disciplinarios aumentó en 2014 en comparación con 2013, y el proceso de toma de decisiones ha sido más rápido.

Varias encuestas han puesto de manifiesto una mayor confianza de los ciudadanos rumanos en el sistema judicial de su país, en particular en las instituciones que persiguen la corrupción de alto nivel²⁷. Se trata de un importante reconocimiento de los avances logrados, pero que viene acompañado de unas expectativas cada vez mayores. Los abogados, los empresarios y las ONG siguen notificando dificultades en sus relaciones con los tribunales.

Coherencia de la jurisprudencia

Otro elemento esencial de la reforma judicial es la coherencia de la jurisprudencia. El TSCJ ha seguido ampliando su utilización de recursos y decisiones prejudiciales en interés de la ley con el fin de unificar la jurisprudencia. También ha adoptado medidas destinadas a mejorar la difusión de las sentencias judiciales. Medidas prácticas similares se han observado en el Ministerio Fiscal y en las altas instancias judiciales. Las inspecciones temáticas llevadas a cabo por la Inspección Judicial también contribuyen a la coherencia de las prácticas.

A pesar de estos esfuerzos, sigue existiendo una serie de obstáculos a la coherencia. Aún no parece clara la responsabilidad de los magistrados en caso de que decidan apartarse de la práctica establecida o de la jurisprudencia. El CSM ha tenido que dejar claro que la independencia del poder judicial no puede ser una excusa para prácticas no uniformes. La administración pública también tiene la obligación de aceptar las sentencias alcanzadas en casos recurrentes. De este modo, se limitará el número de asuntos judiciales y se reforzará la seguridad jurídica, al evitar la adopción de decisiones divergentes en asuntos idénticos.

Ha habido progresos en cuanto a la publicación de las resoluciones judiciales. El Ministerio de Justicia finalizó un proyecto de portal de consolidación de la legislación vigente (financiado con fondos de la UE)²⁸. El TSCJ dispone de un excelente sitio web. El CSM también ha firmado un acuerdo de asociación con la misión de organizar la publicación de la jurisprudencia, que comenzará en agosto de 2015.

²⁷ Informe técnico, apartado 1.4.8.

²⁸ La base de datos ofrece acceso gratuito a la legislación rumana desde 1989 en un formato de fácil utilización.

2.3. Integridad

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

La Agencia Nacional de Integridad (ANI) ha proseguido la tramitación de un gran número de casos en 2014²⁹. Un elevado porcentaje (70 %) de las decisiones de la ANI sobre incompatibilidades y conflictos de intereses se impugnaron ante los tribunales, pero alrededor de un 90 % de ellas fueron confirmadas por estos. Las interpretaciones de la ley realizadas por la ANI han sido confirmadas tanto por el Tribunal Constitucional como por el TSCJ. Por tanto, puede considerarse que la ANI actúa sobre una sólida base jurídica. En 2014, el TSCJ también contribuyó a encontrar soluciones para acelerar la tramitación de los asuntos de incompatibilidad, a pesar de tener que ocuparse de otras peticiones que aumentaban su carga de trabajo. Esto ha contribuido a garantizar la seguridad jurídica y a mejorar el efecto disuasorio de las leyes en materia de integridad.

No obstante, a pesar del carácter sensible de la línea divisoria entre la independencia judicial y la incoherencia judicial, en 2014 hubo varios ejemplos de resoluciones contradictorias procedentes de órganos jurisdiccionales diferentes (incluso al nivel del tribunal de apelación), que ofrecían interpretaciones diferentes, las cuales, en ocasiones, diferían de las interpretaciones del propio TSCJ³⁰.

Se considera que está mejorando el seguimiento de las decisiones de la ANI. No obstante, sigue habiendo casos en los que la falta de aplicación ha obligado a la ANI a enviar el expediente al Ministerio Fiscal (no aplicar una decisión final es un delito) o a imponer multas³¹. Esto parece indicar un nivel bajo de comprensión, por parte de los ciudadanos, de que las normas sobre incompatibilidades pueden ser un medio para evitar los conflictos de intereses. Esto queda ilustrado por el gran número de casos de cargos electos en que se detectan incompatibilidades³². Dado que la jurisprudencia permite concienciar a los ciudadanos sobre la necesidad de que se apliquen las decisiones en materia de incompatibilidades, también podrían utilizarse otras medidas para garantizar que las normas se conozcan bien.

Desde un punto de vista presupuestario y de personal, la situación de la ANI se ha mantenido estable en 2014. La Agencia se ha asegurado los recursos necesarios para realizar un importante nuevo proyecto en 2015. El sistema informático «Prevent» para el control *ex ante* de los conflictos de intereses en la contratación pública estará totalmente finalizado a mediados de 2015 y deberá aportar grandes beneficios, evitando desde un principio conflictos

²⁹ Informe técnico, apartado 2.1.3. Se notificó un total de 638 asuntos a la ANI y 541 se iniciaron de oficio. La ANI finalizó 514 informes en 2014. En comparación con 2013, se produjo un aumento de los asuntos de conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado, y una disminución de los asuntos de incompatibilidades.

³⁰ Uno de los candidatos en las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014 había sido objeto de una decisión de incompatibilidad. Su elegibilidad fue impugnada por la ANI, pero el tribunal de apelación dictaminó que podía presentarse a las elecciones (aunque se trataba del problema del «mandato idéntico», sobre el cual ya se había pronunciado el TSCJ). El tribunal de apelación no remitió el asunto al TSCJ, de forma que no había ningún mecanismo para que el TSCJ pudiese restablecer su propia interpretación de esta cuestión.

³¹ Por ejemplo, la ANI ha tenido que imponer una multa a los miembros de un consejo municipal hasta que finalmente aplicaron una decisión de la ANI sobre conflicto de intereses a uno de ellos, destituyéndolo de su puesto. La ANI incluso tuvo que considerar la adopción de medidas similares contra una comisión parlamentaria.

³² Véase el informe técnico, apartado 2.1. En 2014, la Agencia constató 294 casos de incompatibilidad, de los cuales el 70 % afectaban a funcionarios electos.

de intereses. El sistema se aplicará a la contratación tanto con fondos de la UE como con fondos nacionales. La legislación de desarrollo necesaria deberá ser aprobada en la primavera de 2015, previa consulta.

El Consejo Nacional de Integridad (CNI) ha seguido cumpliendo su papel de organismo de supervisión, en particular interviniendo tanto públicamente como frente al Parlamento en caso de necesidad³³. El mandato actual del CNI expiró en noviembre de 2014. El proceso de nombramiento de un nuevo CNI fue objeto de numerosas controversias, incluida la propuesta de nombramiento (en una primera fase) de candidatos sujetos a su vez a procedimientos de la ANI, lo que ha arrojado dudas sobre el verdadero empeño de las autoridades en apoyar a las instituciones encargadas de defender la integridad y sugería que el objetivo de integridad no había sido bien entendido.

Marco de integridad: Parlamento

La estabilidad del marco jurídico en materia de integridad sigue siendo una cuestión problemática. En el Parlamento se han elaborado propuestas encaminadas a modificar algunos aspectos del marco jurídico. Aunque ninguna de ellas se ha traducido en la aprobación de una ley, no hay pruebas de que se hayan evaluado con antelación las implicaciones para las incompatibilidades o los riesgos de corrupción, y no se consultó a la ANI³⁴. Un problema particular han sido las normas sobre incompatibilidades que afectan a las autoridades locales electas, tales como los alcaldes, dado su papel fundamental en la contratación pública. Aunque cabe destacar que no se repitió la votación parlamentaria de diciembre de 2013³⁵, sigue muy marcada la impresión de que en el Parlamento no existe consenso en favor de una legislación estricta en materia de integridad.

Un plan anterior tendente a codificar todas las normas sobre integridad —que habría contribuido a mejorar su coherencia y claridad— se ha dejado en suspenso debido a la preocupación por el hecho de que el proceso legislativo pueda rebajar el nivel de las normas existentes. Se trata de una oportunidad perdida para eliminar cualquier riesgo de ambigüedad en las normas. También será importante integrar en la legislación las sentencias pronunciadas en 2014 por el Tribunal Constitucional, que confirman la constitucionalidad de las disposiciones en materia de incompatibilidades³⁶.

El seguimiento por el Parlamento de las decisiones de la ANI (en caso de ser confirmadas por el Tribunal) sigue siendo incoherente, a pesar de que cabía esperar que las reformas aportasen una mayor automaticidad. En un asunto emblemático, solo se encontró la solución tras la dimisión de un senador. En otro asunto, la Cámara tardó muchos meses en tomar una decisión, a pesar de que ahora las normas disponen que deben respetarse de forma automática

³³ Por ejemplo, a fin de garantizar la independencia de la Agencia ante el Senado: <http://www.integritate.eu/Comunicate.aspx?Action=1&Year=2014&Month=5&NewsId=1578¤tPage=3&M=NewsV2&PID=20>.

³⁴ Por ejemplo, la manera en que se presentó la propuesta de modificación de la Ley nº 51/2006 sobre los servicios comunitarios o los intereses públicos.

³⁵ En particular, las enmiendas al Código Penal adoptadas por el Parlamento Europeo en diciembre de 2013, y declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en enero de 2014, habrían debilitado la eficacia del marco de integridad.

³⁶ Sobre todo en lo que se refiere, en particular, a la cuestión del «mandato público equivalente» (véase el apartado 1.1.1 del informe técnico).

las sentencias judiciales firmes³⁷. Un nuevo asunto de posible incompatibilidad de un diputado está a la espera de la decisión del Parlamento.

Lucha contra la corrupción

Lucha contra la corrupción de alto nivel

Los informes relativos al MCV recientes³⁸ han indicado una eficacia creciente en la lucha contra los casos de corrupción de alto nivel, tendencia que se ha confirmado en 2014. Ello es válido tanto para la DNA por lo que respecta a la labor de acusación³⁹ como para el TSCJ en cuanto al enjuiciamiento⁴⁰. Esto también confirma que persiste un importante problema^{41 42}.

La actividad de la DNA en 2014 abarcó una amplia gama de casos de corrupción de alto nivel en todas las ramas de la función pública, en los que estaban involucradas personalidades de diversos partidos. Entre las personas acusadas o que seguían siendo objeto de investigación cabe citar diputados, alcaldes, jueces, fiscales de alto rango y ministros, en activo o no.

Los asuntos tratados por el TSCJ incluyen condenas en última instancia de un antiguo primer ministro, antiguos ministros, diputados, alcaldes y magistrados. También ha habido otros asuntos importantes, en los que estaban implicadas personalidades influyentes del mundo de los negocios, resueltos por el Tribunal de Apelación. Sin embargo, la ejecución de la mayoría de las sentencias en los asuntos de corrupción es objeto de suspensión (aunque este fenómeno es menos frecuente a nivel del TSCJ).

Durante la mayor parte de 2014, la DNA tuvo escaso éxito en su intento de persuadir al Parlamento a adherirse a sus peticiones de suspensión de la inmunidad parlamentaria para permitir la apertura de una investigación y la aplicación de medidas de prisión preventiva. Esta tendencia parece haber cambiado a finales de 2014, cuando el Parlamento procedió a la suspensión de la inmunidad de varios diputados investigados por la DNA en un asunto de corrupción de gran envergadura. La respuesta del Parlamento a las peticiones de la DNA parece arbitraria y carente de criterios objetivos. En cambio, todas las peticiones de suspensión de la inmunidad parlamentaria de ministros enviadas al Presidente de Rumanía fueron aprobadas⁴³. Sin embargo, no ha habido unas normas claras para el seguimiento de la recomendación del MCV a fin de garantizar la rápida aplicación de las normas constitucionales sobre la suspensión de los ministros acusados y suspender a los diputados cuya integridad ha sido objeto de una sentencia condenatoria o sobre los que ha recaído una

³⁷ La decisión se adoptó alrededor de seis meses después de la sentencia del Tribunal Constitucional, pero aproximadamente dos años tras la sentencia del TSCJ.

³⁸ COM(2014) 37 final, p. 9.

³⁹ Informe técnico, apartado 3.2.3. En 2014, la DNA registró 4 987 nuevos asuntos, lo que representa un aumento muy pronunciado respecto de 2013. 1 167 personas fueron llevadas ante los tribunales, involucradas en 246 asuntos; 47 de estas personas aceptaron sentencias acordadas.

⁴⁰ Informe técnico, apartado 3.1. Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014, la Sala de lo Penal resolvió, en primera instancia, 12 asuntos de corrupción de alto nivel y los tribunales compuestos por cinco jueces resolvieron, en última instancia, 13 asuntos de corrupción de alto nivel.

⁴¹ Esta constatación también ha sido corroborada por estudios de percepción, tales como la encuesta «Flash» de Eurobarómetro nº 406, que muestran que al menos nueve de cada diez encuestados en Rumanía (91 %, proporción estable desde 2012) afirman que la corrupción es un problema importante.

⁴² Este aspecto se reconoce también en las recomendaciones específicas por país dirigidas a Rumanía por el Consejo en 2014 (2014/C 247/21) y en el Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE [COM(2014) 38 final].

⁴³ Ministros o ex ministros que no son miembros del Parlamento al mismo tiempo.

condena por corrupción⁴⁴. El hecho de que sigan en el cargo ministros tras haber sido objeto de acusación en materia penal y diputados con condenas firmes por corrupción plantea algunas cuestiones más generales acerca de las actitudes frente a la corrupción en la clase política de Rumanía.

El rechazo de la Ley de amnistía por el Parlamento en noviembre de 2014 dio una señal positiva al mostrar su oposición a una ley que en la práctica habría exculpado a las personas condenadas por delitos de corrupción. No obstante, el hecho de que tan solo una semana después de esta votación volviera a presentarse en el Parlamento un nuevo proyecto de ley sobre una amnistía colectiva indica que el debate no está cerrado.

El aumento de la actividad también está relacionado con la denuncia de casos de corrupción dentro de la Magistratura, que se reconoce como una forma de corrupción particularmente corrosiva⁴⁵. Según la DNA, esta elevada cifra no refleja un aumento de la corrupción dentro de la Magistratura (si bien la magnitud del fenómeno es un motivo de preocupación), sino más bien un aumento en el número de denuncias presentadas⁴⁶. Estos casos son complejos y se ha creado una nueva unidad especial en la DNA con la misión de abordarlos.

Lucha contra la corrupción a todos los niveles

En los últimos años, en los informes relativos al MCV ha sido difícil encontrar un balance de la lucha contra la corrupción en la sociedad en general. No obstante, en 2014 se observaron algunos signos de progreso. El Ministerio Fiscal ha adoptado una serie de medidas concretas para mejorar los resultados de los procesos judiciales en este ámbito⁴⁷. La Dirección General Anticorrupción, como servicio de apoyo de los procesos judiciales (DNA y Fiscalía General) y como organismo interno de lucha contra la corrupción en el Ministerio del Interior, ha seguido desempeñando un papel significativo, aunque sus planes de ampliar su competencia a otros ministerios parecen haber sido bloqueados. Sin embargo, el número de resoluciones judiciales sobre casos de corrupción ha disminuido en 2014, y sigue siendo elevada la proporción de personas condenadas con suspensión de pena (80 %).

La Estrategia Nacional Anticorrupción 2012-2015⁴⁸ se ha convertido en un marco importante para la administración pública. La segunda ronda de evaluación, sobre la base de la revisión *inter pares*, tuvo lugar en 2014 al nivel de las administraciones públicas locales. El concepto se basa en las prácticas del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y de la OCDE. Las entidades que forman parte de la Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA) se comprometen a respetar un conjunto de 13 medidas preventivas jurídicamente vinculantes y se someten a una revisión *inter pares*. Este trabajo también está respaldado por proyectos preventivos concretos desarrollados por organizaciones no gubernamentales con el apoyo de los fondos de la UE (particularmente, en el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Desarrollo Regional). Si bien esta labor sigue siendo fragmentaria y ha de trabajarse con empeño para arraigarse en las administraciones que se enfrentan a una escasez de recursos, existe una serie de casos patentes de éxito.

⁴⁴ COM(2013) 47 final, p. 7.

⁴⁵ En 2014, fueron acusados de corrupción 23 jueces (incluidos cuatro jueces del TSCJ), así como seis fiscales jefe y seis fiscales.

⁴⁶ Lo que refleja una tendencia más general de aumento de la confianza pública en la DNA y, en general, en el sistema judicial.

⁴⁷ Informe técnico, apartado 4.1.

⁴⁸ <http://www.just.ro/LinkClick.aspx?fileticket=T3mlRnWlIsY%3D&tabid=2102>.

La evaluación de riesgos y los controles internos son ámbitos de acción prioritarios. Recientemente ha habido importantes casos de cohecho, que, aunque podrían haber sido detectados antes si se hubiese realizado un examen detenido de los registros, fueron sacados a la luz por la presentación de una denuncia⁴⁹. En una situación de presión sobre el gasto público, cabría esperar una focalización en los ámbitos de los impuestos y el gasto que representan importes elevados. También pueden extraerse enseñanzas en términos de quién tiene que presentar declaraciones de activos, y la manera de controlarlas.

En relación con la recuperación de activos, y, en particular, la reparación de los daños causados, las autoridades rumanas reconocen que el sistema debe mejorarse. Aunque uno de los problemas en este ámbito es la necesidad de mejorar la recogida de datos, el índice de recuperación garantizado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria en la ejecución de las decisiones de los tribunales se estima en solo el 5-15 % de los activos objeto de una orden judicial. Esto hace las sanciones menos disuasorias, y, asimismo, perpetúa la pérdida sufrida por la víctima (a menudo el Estado en los casos de corrupción), proporcionando otro ejemplo de falta de ejecución de las decisiones judiciales. La decisión del Ministerio de Justicia de crear una nueva Agencia para hacer frente a la gestión de los activos incautados es una oportunidad para mejorar la situación.

Los procedimientos de contratación pública, en particular a nivel local, siguen expuestos a la corrupción y a los conflictos de intereses, hecho que es ampliamente reconocido por las autoridades rumanas encargadas de velar por la integridad y por la aplicación de la legislación. Esto ha tenido consecuencias para la absorción de los fondos de la UE. Sin embargo, también es cierto que existen otros muchos factores, entre los que cabe destacar la capacidad administrativa de los compradores públicos, la falta de estabilidad y la fragmentación del marco jurídico, y la calidad de la competencia en la contratación pública. Renovar el diálogo estructurado entre la Comisión y Rumanía en el marco de la aplicación de las nuevas Directivas sobre contratación pública, y del mecanismo de condicionalidad *ex ante* para los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos debe ayudar a detectar deficiencias, incluidas las áreas de riesgo en materia de corrupción y conflicto de intereses. El control *ex ante* de la contratación pública diseñado por la Agencia Nacional de Integridad parece ser un paso en la buena dirección, pero debería ir acompañado de otras acciones para reducir al mínimo las posibilidades de que aparezcan conflictos de intereses, favoritismo, fraude y corrupción en la contratación pública.

3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El informe relativo al MCV de 2014, elaborado por la Comisión, ha puesto de manifiesto una serie de áreas de progreso, algunas de las cuales muestran una resiliencia que es indicio de sostenibilidad. Esta tendencia se confirmó durante el pasado año. Las medidas adoptadas por las principales instituciones judiciales y por las instituciones responsables de la integridad para luchar contra la corrupción de alto nivel han mantenido una dinámica excelente y llevado a una mayor confianza de los ciudadanos rumanos en el poder judicial, en general, y en las instancias encargadas de luchar contra la corrupción, en particular. Esta tendencia ha sido apoyada por un mayor nivel de profesionalidad del sistema judicial en su conjunto, y particularmente por la voluntad de defender la independencia de la judicatura de un modo más

⁴⁹ Un ejemplo es un caso de cohecho vinculado a pagos por discapacidad, cuya magnitud en la localidad afectada era excesiva respecto del tamaño de la población.

coherente y por un enfoque más dinámico en favor de la coherencia de la jurisprudencia. En la actualidad existe una oportunidad de poner a prueba este progreso en momentos de especial sensibilidad, especialmente en lo que se refiere a los nombramientos de altos cargos.

Al mismo tiempo, persiste la idea de que los progresos deben consolidarse y afianzarse más. Aunque la aplicación de los códigos ha permitido al Gobierno y a la Magistratura trabajar conjuntamente de forma productiva y pragmática durante un año, siguen pendientes muchas cuestiones legislativas. Sigue habiendo un sorprendente grado de incoherencia en algunas resoluciones judiciales, lo que no deja de ser preocupante. Las decisiones adoptadas en el Parlamento acerca del enjuiciamiento de diputados en las mismas condiciones que el resto de los ciudadanos todavía parecen carecer de criterios objetivos y de un calendario fiable. El Parlamento también se ha mostrado en varias ocasiones reticente a aplicar decisiones definitivas de los tribunales o decisiones del Tribunal Constitucional, lo que constituye un problema aún más extendido, y, aunque en el seno de la administración pública realmente se está abriendo camino la idea de la necesidad de abordar la corrupción de forma global, la magnitud del problema exige un enfoque más sistemático.

La Comisión acoge con satisfacción la constructiva cooperación que ha mantenido con las autoridades rumanas a lo largo del pasado año. El consenso en favor de la reforma y la confianza en que el progreso está arraigando siguen una tendencia al alza, que deberá mantenerse. La Comisión confía en seguir colaborando estrechamente con Rumanía para garantizar el logro de los objetivos del MCV.

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

1. Independencia judicial

- Garantizar que el nombramiento del nuevo Fiscal Jefe de la Dirección de Investigación de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo (DIICOT) tenga lugar con arreglo a un procedimiento transparente y basado en el mérito.
- Llevar a cabo un examen global de los procedimientos de nombramiento de altos cargos de la Magistratura, con el fin de disponer de unos procedimientos claros y exhaustivos de aquí a diciembre de 2015, inspirándose en los procedimientos utilizados para designar al presidente del Tribunal Supremo de Casación y Justicia (TSCJ).
- 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.
- En los debates sobre la Constitución, mantener en el centro del debate la independencia judicial y su papel en materia de controles y equilibrios.

2. Reforma judicial

- Completar los ajustes necesarios de los códigos penales lo antes posible, en consulta con el Consejo Superior de la Magistratura (CSM), el Tribunal Supremo de Casación y Justicia y la Fiscalía. El objetivo deberá ser garantizar un marco estable que no requiera modificaciones sucesivas.
- Elaborar un plan de acción operativo para la aplicación de la estrategia de reforma judicial, con un calendario preciso y con la implicación del Ministerio de Justicia y del CSM, dando a las principales partes interesadas la oportunidad de contribuir a dicho plan. Dotar a los organismos del sistema judicial de herramientas más eficaces que les permitan obtener información sobre el funcionamiento de la administración de justicia (instrumentos estadísticos, sistemas de gestión de los asuntos, encuestas entre los usuarios

y el personal, etc.), a fin de que el proceso de toma de decisiones esté basado en datos de mayor calidad y sean patentes los avances.

- Estudiar soluciones pragmáticas para mantener el acceso a los tribunales sin conservar el actual mapa judicial de juzgados pequeños.
- Mejorar el seguimiento de las sentencias judiciales a todos los niveles para garantizar la adecuada ejecución de las sentencias y las sanciones pecuniarias.

3. Integridad

- Volver a examinar la manera de garantizar que las resoluciones judiciales que requieran la suspensión de funciones de los diputados sean aplicadas automáticamente por el Parlamento.
- Aplicar el control *ex ante* por parte de la ANI a los conflictos de intereses en la contratación pública. Reforzar los contactos entre la Fiscalía y la ANI, de forma que se persigan las posibles infracciones relacionadas con los casos de la ANI.
- Estudiar vías para mejorar la aceptación por la opinión pública y la aplicación efectiva de las normas en materia de incompatibilidades y prevención de incompatibilidades.

4. Lucha contra la corrupción

- Mejorar la recogida de estadísticas sobre recuperación efectiva de activos y garantizar que la nueva Agencia pueda mejorar la gestión de los activos congelados y colaborar con la Agencia Estatal de Administración Tributaria para mejorar las tasas de recuperación. Otras partes de la administración pública deben ser consideradas claramente responsables en caso de no abordar estas cuestiones.
- Intensificar las acciones de prevención y represión de los conflictos de intereses, el favoritismo, el fraude y la corrupción en la contratación pública, prestando una atención particular a los sectores fundamentales, tales como el sistema judicial.
- Utilizar la estrategia nacional de lucha contra la corrupción para detectar mejor las áreas con riesgo de corrupción y diseñar medidas educativas y preventivas, con el apoyo de las ONG y aprovechando las oportunidades que ofrecen los fondos de la UE.
- Seguir mejorando la lucha contra la corrupción de bajo nivel, tanto mediante medidas preventivas como mediante sanciones disuasorias.