

Bruselas, 15.11.2017
COM(2017) 751 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO
sobre los progresos realizados por Rumanía en el ámbito del Mecanismo de Cooperación
y Verificación

{SWD(2017) 701 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 para subsanar las deficiencias en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción. Desde entonces, en los informes relativos al MCV se ha tratado de contribuir a centrar los esfuerzos de las autoridades rumanas mediante recomendaciones específicas y se han descrito los avances conseguidos. Como ha dejado claro el Consejo², el MCV finalizará cuando se cumplan satisfactoriamente los cuatro indicadores que se aplican a Rumanía.

En el informe de enero de 2017 del MCV³, la Comisión hizo balance de los logros, los retos pendientes y las medidas clave que quedaban por tomar para alcanzar los objetivos del MCV. Para ello, la Comisión elaboró doce recomendaciones clave que, de seguirse, deberían permitir la conclusión del proceso del MCV. El informe destacaba que la celeridad del proceso dependería de la rapidez con la que Rumanía pudiese aplicar las recomendaciones de forma irreversible y de que se evitase dar pasos en falso que pusiesen en entredicho lo logrado durante los diez últimos años.

Por lo tanto, en esta fase del proceso del MCV, el presente informe explica los avances registrados en la aplicación de las recomendaciones del informe de enero de 2017. Como en años anteriores, el informe es el resultado de un minucioso proceso de análisis por parte de la Comisión basado en una estrecha cooperación con las instituciones rumanas y en las aportaciones de la sociedad civil y de otras partes interesadas, incluidos otros Estados miembros.

En su Discurso sobre el Estado de la Unión de septiembre de 2017, el presidente Juncker subrayó la importancia del Estado de Derecho y de la independencia del poder judicial⁴, un imperativo válido para todos los Estados miembros de la UE y no solo para los que participan en el MCV. Se subraya así lo sustancial que resulta evitar un clima de enfrentamiento entre distintas ramas del Estado que pueda tener consecuencias perjudiciales para la independencia judicial, un problema ya señalado en el informe de enero de 2017 y que ha persistido a lo largo del período cubierto por el presente informe.

Basándose en su análisis del progreso constatado en Rumanía a lo largo de todo el proceso del MCV desde 2007 y desde el informe de enero de 2017, la Comisión sigue pensando que con una leal cooperación entre las instituciones del Estado, una resuelta dirección política que se mantenga firme en la defensa de los logros ya alcanzados y el respeto a la independencia del poder judicial, Rumanía podrá cumplir las recomendaciones pendientes del MCV en un futuro próximo.

La Comisión tiene la intención de evaluar el progreso hacia finales de 2018 y está dispuesta a seguir ofreciendo la asistencia necesaria para ayudar a Rumanía a aplicar las recomendaciones pendientes con vistas a reforzar el carácter irreversible de los avances y dar así por concluido el MCV.

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 Conclusiones del Consejo sobre el MCV.

³ COM(2017) 44.

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm

2. SITUACIÓN GENERAL

En el informe de enero de 2017, la perspectiva de diez años puso de manifiesto que Rumanía había hecho grandes progresos para cumplir los indicadores del MCV. Se habían establecido varias instituciones clave, ya se disponía de un gran número de disposiciones legislativas importantes y estaba a punto de concluir la reforma de los códigos penal y civil. El informe confirmó que el sistema judicial rumano había acometido una reforma en profundidad y el poder judicial había demostrado repetidamente su profesionalidad, independencia y capacidad para rendir cuentas. También se observaron una serie de salvaguardias internas contra la posibilidad de que se produzcan retrocesos abruptos en estos avances. Las doce recomendaciones del informe de enero de 2017 se formularon con el fin de abordar el resto de las deficiencias detectadas. La mayor parte de ellas se refieren principalmente a la responsabilidad y rendición de cuentas requeridas de las autoridades rumanas y a las salvaguardias necesarias para garantizar la irreversibilidad de los resultados.

El Gobierno rumano ha valorado positivamente este enfoque y reiterado su compromiso con la aplicación de las recomendaciones del MCV. En el Parlamento, tanto la mayoría como la oposición mostraron su disposición a entablar un diálogo constructivo y respondieron de forma positiva a algunas recomendaciones.

No obstante, y a pesar de que el Gobierno se comprometió a intentar concluir el MCV lo antes posible, el progreso en la aplicación de las recomendaciones del MCV de enero de 2017 se ha visto afectado por la situación política. Desde la publicación del informe de enero de 2017, en Rumanía se han sucedido dos Gobiernos al tiempo que las tensiones crecientes entre los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial) han hecho cada vez más difícil la cooperación entre ellos.

Además, el progreso y los buenos resultados obtenidos por las instituciones judiciales en la lucha contra la corrupción han sido puestos en entredicho por determinadas iniciativas, como la adopción por el anterior Gobierno, en enero de 2017, de un decreto urgente para despenalizar determinados delitos de corrupción, como el abuso de poder, y la propuesta de una ley de amnistía⁵. Estas medidas suscitaron amplias protestas en todo el país y pese a que el decreto urgente fue revocado por el Gobierno y derogado por el Parlamento, los acontecimientos sembraron dudas en la opinión pública.

A finales de agosto, también surgió una polémica al discutirse las modificaciones propuestas de las leyes del poder judicial. Cuando se le consultó, el Consejo Superior de la Magistratura rechazó en dos ocasiones los proyectos, señalando problemas como la independencia del poder judicial⁶. El presidente de Rumanía y la sociedad civil expresaron su preocupación. A esto se añadió también una petición a favor de que se respetara el dictamen del Consejo Superior de la Magistratura firmada por una amplia mayoría de los jueces rumanos. Las tres leyes del poder judicial, de 2004, regulan el estatuto de jueces y fiscales y la organización y el funcionamiento de los tribunales, las fiscalías y el propio Consejo Superior. Estas leyes, que en su versión actual constituyeron un factor importante de la evaluación positiva realizada por la Comisión el pasado enero, tienen un impacto directo en la independencia del poder judicial y en el sistema de justicia en sentido amplio. Algunos de los cambios propuestos se referían a cuestiones (como el papel de la Inspección Judicial, la responsabilidad personal de los jueces y fiscales y el nombramiento de los fiscales superiores) que afectan a la independencia del

⁵ Decreto urgente 13/2017, por el que se modifican el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁶ El 9 de noviembre, el Consejo Superior de la Magistratura emitió un segundo dictamen negativo con respecto a los proyectos de ley del poder judicial que está estudiando el Parlamento, aunque la motivación de dicho dictamen todavía se desconoce.

poder judicial y que invitan a reconsiderar el informe de evaluación de enero de 2017 sobre la independencia del sistema judicial. La firme oposición de la judicatura y de determinados sectores de la sociedad civil estuvo principalmente centrada en el tema de la independencia judicial.

Será crucial la capacidad del Gobierno y del Parlamento para garantizar un proceso legislativo abierto, transparente y constructivo para la tramitación de las leyes del poder judicial. En general, un proceso que valore la independencia del poder judicial, tenga debidamente en cuenta su opinión⁷ y se base en el dictamen de la Comisión de Venecia constituye un requisito previo para garantizar la viabilidad de la reforma y es un elemento importante en el cumplimiento de los indicadores del MCV.

Uno de los problemas del debate público en torno al poder judicial son las críticas en relación con la judicatura y sus resoluciones⁸. Ello contradice las conclusiones positivas de la Comisión sobre el papel de la magistratura en la adopción de reformas⁹, respaldadas por el Consejo¹⁰, y la necesidad de respetar la independencia del poder judicial. La aceptación y el respeto de las resoluciones judiciales firmes y la libertad de los magistrados en el ejercicio de sus deberes son fundamentales, como lo es cumplir la condición recogida en el informe de enero.

3. EVALUACIÓN DE LOS AVANCES EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES DEL MCV SOBRE LA BASE DE LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME DE ENERO DE 2017

3.1. Primer indicador: Independencia y reforma del poder judicial

3.1.1. Independencia judicial

Recomendación 1: *Se debe instaurar un sistema independiente y sólido de designación de los altos cargos de la Fiscalía, que se base en criterios claros y transparentes, y cuente con la ayuda de la Comisión de Venecia.*

Recomendación 2: *Garantizar que el código de conducta de los parlamentarios que se está tramitando actualmente en el Parlamento incluya disposiciones claras sobre el respeto mutuo entre instituciones y deje claro que los parlamentarios y el proceso parlamentario deben respetar la independencia del poder judicial. Un código de conducta similar podría ser adoptado para los ministros.*

Nombramientos

En enero, la Comisión reiteró su recomendación de implantar un sistema de nombramiento por méritos y transparente de los fiscales de mayor rango que ofrezca suficientes garantías contra la politización. El procedimiento de nombramiento de los principales cargos de la Fiscalía ha constituido un elemento clave del debate en torno a las reformas propuestas de las

⁷ El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) del Consejo de Europa recomendó en informes pasados que «los miembros del poder judicial deberían ser consultados y desempeñar un papel activo en la elaboración de cualquier legislación que afecte a su estatuto y al funcionamiento del sistema judicial». La posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna, informe n.º 18 (2015).

⁸ Por ejemplo, las declaraciones públicas de las autoridades de que todo el sistema judicial es disfuncional, o de que la situación actual debe «volver a la normalidad».

⁹ Informe del MCV de enero de 2017, COM (2017) 44 final.

¹⁰ Conclusiones del Consejo sobre el mecanismo de cooperación y verificación, marzo de 2017 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/st-7048-2017-init_en.pdf

leyes del poder judicial desde agosto. Constituyó uno de los elementos del primer dictamen negativo del Consejo Superior de la Magistratura, emitido en septiembre, y fue nuevamente modificado en la actual propuesta.

La Comisión de Venecia ha reconocido que existen distintas tradiciones por lo que se refiere a la designación del cargo de Fiscal General (o puestos similares de alto rango de la Fiscalía). No obstante, ha subrayado la necesidad de un equilibrio adecuado «que permita ganar la confianza de los ciudadanos y el respeto de magistrados y juristas»¹¹. El papel del presidente y el grado de poder discrecional del ministro de Justicia en la selección de candidatos han formado parte del debate al respecto, al igual que hasta qué punto el mismo procedimiento de nombramiento y cese de cargos se aplicará en los niveles inferiores de la jerarquía de la Fiscalía.

En la recomendación de enero se menciona la necesidad de recabar la ayuda de la Comisión de Venecia para poder cerrar este dilatado debate¹², aunque sigue en pie el requisito de la recomendación para que Rumanía solicite el dictamen de la Comisión de Venecia.

La materialización de esta recomendación también requerirá garantizar las salvaguardias adecuadas en términos de transparencia, independencia y sistema de contrapoderes, aun cuando la decisión final siguiera correspondiendo al nivel político.

Códigos de conducta

Desde el último informe del MCV, las críticas al sistema judicial y a los magistrados en los medios de comunicación han sido especialmente duras. Esto confirma la validez de las recomendaciones de garantizar que se adopten medidas para disuadir comportamientos que constituyan desafíos abiertos a la independencia de la justicia y a la autoridad de las resoluciones judiciales. Ha habido intentos de interponer recurso a través del Consejo Superior de la Magistratura y por parte de los magistrados que llevan sus casos a título individual ante los tribunales. Pero la recomendación de la Comisión buscaba el reconocimiento institucional del problema y una decisión de adoptar medidas para abordarlo. Este es el sentido también de la recomendación de un Código de Conducta Parlamentario que incluya disposiciones sobre el respeto de la independencia del poder judicial.

El Parlamento aprobó un Código de Conducta el 11 de octubre de 2017. La inclusión de una disposición de carácter general sobre el respeto de la separación de poderes es un paso positivo. Aunque no siguió la recomendación de la Comisión para referirse específicamente a la independencia del poder judicial, la aplicación del Código de Conducta logra el mismo resultado de otra forma. Por ello, el próximo paso consistirá en observar los efectos prácticos del Código a la hora de definir qué acciones rebasan los límites establecidos por el Código y qué medidas se adoptan en tales casos. Para que sea un instrumento eficaz a la hora de reducir las críticas a los magistrados y conseguir un mayor respeto por la judicatura y las resoluciones judiciales, el Código de Conducta podría, por ejemplo, acompañarse de directrices, ejemplos o casos de sensibilización sobre cómo abordar situaciones concretas¹³. Por ejemplo, cabría esperar que cada vez que el Consejo Superior de la Magistratura condene las declaraciones de un diputado del Parlamento criticando a un magistrado o al sistema judicial, se proceda a un seguimiento claro del caso en el Parlamento para estimar si se ha infringido el Código.

¹¹ Informe sobre normas europeas por lo que respecta a la independencia del sistema judicial - Parte II: El Servicio de la Fiscalía, CDL-AD(2010)040.

¹² La Comisión de Venecia ha establecido una lista de normas europeas:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)040-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)040-e)

¹³ Un análisis similar se efectuó en la cuarta evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval4%282015%294_Romania_EN.pdf

El informe de enero sugiere también que podría ser útil la adopción por el Gobierno de un Código de Conducta de los Ministros. En julio de 2017, el nuevo Gobierno adoptó dicho Código, que incluye disposiciones similares sobre el respeto de la separación de poderes.

La aplicación práctica de los Códigos de Conducta, en términos de reacciones frente a los ataques a la independencia del poder judicial de diputados del Parlamento o de miembros del Gobierno, resulta por ello también importante.

3.1.2. Reforma judicial

Recomendación 3: *Debe concluir la fase actual de reforma de la legislación en materia penal de Rumanía, para lo cual el Parlamento ha de presentar sus planes para adoptar las modificaciones presentadas por el Gobierno en 2016, previa consulta a las autoridades judiciales. El Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Supremo de Casación y Justicia deben ultimar un plan de acción para garantizar que pueda cumplirse el nuevo plazo para la aplicación de las demás disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

Recomendación 4: *Con el fin de mejorar aún más la transparencia y la predictibilidad del proceso legislativo, así como de reforzar las garantías internas en interés de la irreversibilidad, el Gobierno y el Parlamento deben velar por la plena transparencia y tener debidamente en cuenta las consultas con los interesados y las autoridades competentes en el proceso de toma de decisiones y en la actividad legislativa sobre el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las leyes en materia de corrupción y de integridad (incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado), la legislación sobre la Justicia (por lo que se refiere a la organización del sistema judicial) y el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, inspirándose en la transparencia en la toma de decisiones adoptada por el Gobierno en 2016.*

Nuevos códigos

En 2017 se han producido una serie de avances con respecto a la reforma del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Si bien algunos de estos avances han favorecido los objetivos que inspiran las recomendaciones de la Comisión, otros han ido en detrimento de una mayor seguridad y estabilidad en la reforma de los códigos. Cabe señalar que muchos de los debates en torno a ambos códigos se centran en las disposiciones relativas a los grandes delitos de corrupción.

Sigue pendiente de aplicación la recomendación de concluir la fase actual de la reforma del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal. El Parlamento no ha adoptado hasta ahora ninguno de los proyectos de enmienda propuestos por el Gobierno en 2016, que fueron el resultado de amplias consultas con las autoridades judiciales¹⁴. Sin embargo, el Parlamento sí ha adoptado otras enmiendas del Código Penal, en particular aquellas relacionadas con la despenalización del conflicto de intereses¹⁵.

La rápida sucesión de decisiones del Tribunal Constitucional declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones de los Códigos ha contribuido a incrementar la inestabilidad. El Ministerio de Justicia ha empezado a abordar esta cuestión a través de consultas con el poder judicial, las profesiones jurídicas y la sociedad civil, y el Gobierno ha indicado su intención de adoptar modificaciones relevantes. No obstante, ninguno de los cambios propuestos se han traducido aún en enmiendas legislativas y esta tardanza puede dar

¹⁴ Los informes del Gobierno y el Parlamento no mencionan avances en estas propuestas pendientes.

¹⁵ Se despenalizaron tres acciones de cuatro. Véase también el Informe Técnico SWD(2017) 701. Esta modificación no fue objeto de consulta con las autoridades judiciales.

lugar a interpretaciones divergentes. Es importante dar una respuesta rápida y coherente a la necesidad de adaptar la legislación para tener en cuenta las sentencias del Tribunal Constitucional, sin que vaya en detrimento de la calidad de la preparación de las enmiendas. El Gobierno ha expresado su intención de transformar las decisiones del Tribunal Constitucional en un nuevo paquete de enmiendas.

La Recomendación también incluye la conclusión de la reforma del Código de Enjuiciamiento Civil. En diciembre de 2016 se fijó un nuevo plazo (enero de 2019) para la entrada en vigor de las restantes disposiciones del Código. Están en curso conversaciones entre el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Superior de Casación y Justicia. Se han adoptado los primeros pasos para facilitar la infraestructura necesaria para las nuevas cámaras del Consejo y el Ministerio de Justicia está ultimando un plan para su adopción por el Gobierno. Por lo que respecta a la estabilidad de la legislación en materia civil, las decisiones del Tribunal Constitucional también plantean desafíos. En particular, una sentencia reciente del Tribunal Constitucional con respecto al umbral anteriormente en vigor para limitar la posibilidad de recurso en segunda instancia podría provocar una importante carga adicional para el Tribunal Superior de Casación y Justicia¹⁶. El Ministerio de Justicia está estudiando posibles vías para mitigar el impacto en la carga de trabajo del Tribunal Superior, remitiendo una parte de los asuntos a órganos jurisdiccionales inferiores. El Tribunal Superior ya se enfrenta a una gran carga de trabajo y el informe de enero subrayó la importancia de su trabajo de casación e interpretación de la legislación¹⁷.

Transparencia y predictibilidad del proceso legislativo en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción

Desde el informe de enero, se han producido una serie de casos que suscitan preocupaciones por lo que respecta a la transparencia y la predictibilidad del proceso legislativo, independientemente de que hayan sido iniciados por el Gobierno o el Parlamento. Varias medidas y modificaciones han sido aprobadas por el Parlamento con poca o ninguna posibilidad de consulta y debate público¹⁸. Se han presentado otras propuestas problemáticas y descoordinadas y, si bien no prospera la tramitación parlamentaria de muchas de ellas, el hecho de que permanezcan en la mesa del Parlamento introduce un importante nivel de incertidumbre. Algunos ejemplos los constituyen la Ley de amnistía o la Ley de rendición de cuentas de los magistrados.

La sociedad civil también ha sido una importante voz que ha destacado las posibles consecuencias para la reforma judicial y la lucha contra la corrupción. La actual controversia en torno a las leyes sobre el poder judicial constituirá una prueba importante para comprobar hasta qué punto las instituciones judiciales y otras partes interesadas tienen ocasión de hacer oír sus intereses legítimos y en qué medida estos se tienen en consideración en las decisiones finales.

Una iniciativa para contribuir a remediar esta situación corrió a cargo del presidente de la Comisión Jurídica del Senado, quien invitó al Ministerio de Justicia y al Consejo Superior de la Magistratura a entablar un diálogo permanente entre las instituciones del Estado sobre las

¹⁶ Decisión n.º 369/2017, publicada en el Boletín Oficial de Rumanía, Parte I, n.º 582, de 20 de julio de 2017.

¹⁷ COM(2016) 41 y COM(2017) 16.

¹⁸ Cabe citar la modificación del régimen de incompatibilidad para los diputados y la despenalización de la mayor parte de los conflictos de intereses. Además, existen otros ejemplos de legislación aprobada sin consulta que también tiene un impacto en el sistema judicial y en la lucha contra la corrupción, como la ley relativa al estatuto de las administraciones locales, la ley de financiación de los partidos políticos y una propuesta para permitir la revisión de todas las sentencias de los últimos 20 años, esta última finalmente eliminada por el Tribunal Constitucional.

enmiendas de los códigos penales y demás legislación importante. El objetivo era establecer un proceso de enmienda predecible que garantice el debate y la consulta pública. El Parlamento ha retomado esta idea y ha creado a principios de octubre una comisión parlamentaria especial sobre sistematización, unificación y garantía de la estabilidad legislativa en el poder judicial.

Para cumplir la recomendación 4, dicha comisión deberá demostrar su capacidad para establecer una relación de confianza entre el Parlamento, el Gobierno y el poder judicial y para facilitar una cooperación constructiva sobre legislación clave. Esta comisión tiene la oportunidad de resolver la incertidumbre que rodea los códigos y que subyace a la recomendación 3 mediante la adopción por consenso de las enmiendas, de forma que se preserven los progresos conseguidos gracias a las reformas de los cuatro códigos. La comisión también podría contribuir a garantizar un proceso coherente para proporcionar seguridad jurídica a raíz de las decisiones del Tribunal Constitucional.

Recomendación 5: El Gobierno debe poner en marcha un plan de acción adecuado para abordar el problema de la ejecución de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y la aplicación de la jurisprudencia de estos por parte de las administraciones públicas, incluido un mecanismo para proporcionar estadísticas precisas que permitan un futuro seguimiento. Además, se debe desarrollar un sistema de supervisión interna con el concurso del Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal de Cuentas con el fin de garantizar la correcta ejecución del plan de acción.

Recomendación 6: El Consejo de Gestión Judicial Estratégica, es decir, el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Magistratura, el Tribunal Superior de Casación y Justicia y el Fiscal General, debe garantizar la ejecución del plan de acción adoptado y exigir la publicación de informes periódicos sobre su ejecución, sin olvidar buscar soluciones a los problemas de la escasez de secretarios judiciales, la excesiva carga de trabajo y los retrasos en la motivación de las resoluciones.

Observancia de las resoluciones judiciales

La presente recomendación se refiere a la ejecución de resoluciones contra el Estado que obliguen a una institución pública a pagar una cantidad de dinero o a emprender una acción determinada. El Ministerio de Justicia ha reconocido que la aplicación efectiva de todas las resoluciones judiciales contra el Estado es fundamental.

A finales de agosto, Rumanía actualizó su plan de acción de 2016, elaborado para el Consejo de Europa a fin de abordar los problemas estructurales de la no ejecución de las decisiones judiciales contra el Estado denunciada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁹.

La ejecución de este plan de acción daría respuesta a gran parte de la recomendación 5. Para evaluar el progreso en la aplicación de esta recomendación, la Comisión está a la espera de soluciones concretas y de un calendario detallado de las medidas destinadas a abordar los problemas detectados.

La otra actuación necesaria para la aplicación de dicha recomendación consiste en desarrollar procedimientos dentro de las administraciones públicas para garantizar que estas aplican de manera coherente la solución ofrecida por los órganos jurisdiccionales en casos similares para los que ya se cuente con una resolución final o una resolución interpretativa del Tribunal Supremo de Casación y Justicia. Un procedimiento semejante permitiría reducir el número de

¹⁹ Informe Técnico SWD(2017) 701. Propuesta dirigida al Comité de Ministros del Consejo de Europa.

asuntos repetitivos que se presentan ante los tribunales e incrementar la confianza de los ciudadanos y de las empresas en las decisiones de las administraciones públicas.

Reformas estructurales del sistema judicial

Después de un retraso a principios de año, el Consejo de Gestión Judicial Estratégica se reunió en junio y septiembre de 2017. En la última reunión, se estableció la supervisión global de la ejecución del plan de acción sobre la estrategia de desarrollo del poder judicial para el período 2015-2020 a través de informes trimestrales. Las instituciones judiciales individuales informan de que están aplicando el plan de acción y el Ministerio de Justicia ha presentado con éxito una solicitud a los Fondos Estructurales de la UE para financiar el plan de acción. Estas medidas deberían ir acompañadas de un seguimiento claro y de la utilización regular del Consejo como verdadero órgano de coordinación de cara a favorecer el diálogo y la cooperación sobre las cuestiones comunes que afectan al funcionamiento del sistema judicial.

Recomendación 7: *El nuevo Consejo Superior de la Magistratura debe preparar un programa colectivo para su mandato, que incluya medidas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. Debe incluir una estrategia de difusión, que incluya la celebración de reuniones regulares abiertas de asambleas de jueces y fiscales en todos los niveles, así como con la sociedad civil y las organizaciones profesionales, y establecer la obligación de presentar informes anuales para que sean debatidos en las asambleas generales de los órganos jurisdiccionales y las fiscalías.*

Transparencia y rendición de cuentas del Consejo Superior de la Magistratura

El nuevo Consejo, que comenzó su actividad el 6 de enero de 2017²⁰, ha tenido que hacer frente a circunstancias complicadas. Sin embargo, ha mostrado su disposición a tomar decisiones difíciles mediante los dictámenes negativos sobre el decreto urgente, en febrero, y de nuevo sobre las enmiendas a las leyes sobre el poder judicial en septiembre y noviembre. El Consejo también ha tenido que defender la independencia y la reputación de los magistrados, en particular de los fiscales, y abordar la complicación que ha supuesto la presentación por otros poderes del Estado de reiteradas denuncias en materia disciplinaria o de gestión contra los mismos magistrados. Se puede considerar que el Consejo ha cumplido sus tareas y demostrado fuerza y capacidad de adaptación.

De acuerdo con la recomendación, el Consejo Superior de la Magistratura estableció las prioridades de su mandato para el período 2017-2022 a finales de febrero de 2017. Establecen una primera base para fomentar la rendición de cuentas de la institución. El Consejo ha tomado medidas para promover la transparencia y la apertura, como la creación de un nuevo sitio web y la participación directa de representantes de los órganos jurisdiccionales, las asociaciones profesionales de magistrados o las ONG en sus reuniones. El Consejo también ha organizado consultas (en curso) de órganos jurisdiccionales y fiscalías que han demostrado ser un importante canal de comunicación y consulta. El Consejo está trabajando en la confección de un programa y una estrategia colectivos que abarquen ámbitos como el de la comunicación, las medidas para mejorar la imagen pública del poder judicial, las relaciones con los medios de comunicación y la cooperación con el Gobierno y el Parlamento.

El Consejo debería seguir consolidando su trabajo para defender la reputación de la magistratura de forma coherente y eficaz, y contribuir a un diálogo transparente y constructivo con el Gobierno y el Parlamento. El Consejo también debe fomentar un refuerzo

²⁰ Tras varios aplazamientos, el Senado designó a los dos representantes de la sociedad civil en el Consejo Superior de la Magistratura a principios de septiembre.

de la cooperación entre las instituciones judiciales por lo que se refiere a las principales cuestiones pendientes, incluido el funcionamiento de la Inspección Judicial.

Sobre la base de un análisis de las recomendaciones 1 a 7, la Comisión considera que es necesario seguir trabajando para progresar en relación con el primer indicador. Se han producido varios cambios positivos, en particular en lo que respecta a los códigos de conducta, los Códigos Civiles, así como a las medidas adoptadas para aplicar la Estrategia para el Desarrollo del Poder Judicial y en relación con las actividades del nuevo Consejo Superior de la Magistratura. Sin embargo, la situación política y las propuestas legislativas que podrían tener un impacto negativo sobre las reformas han frenado el progreso. El análisis de las recomendaciones señala varias iniciativas y procesos que, de llevarse a cabo, ofrecen perspectivas prometedoras para que Rumanía pueda reanudar sus progresos por lo que respecta al primer indicador.

3.2. Segundo indicador: Marco de integridad y Agencia Nacional de Integridad

Recomendación 8: *Garantizar la puesta en marcha del sistema PREVENT. La Agencia Nacional de Integridad y la Agencia Nacional de Contratación Pública deben establecer mecanismos de presentación de informes sobre los controles ex ante de los procedimientos de contratación pública y su seguimiento, incluidos controles a posteriori, así como en los casos de conflicto de intereses o de corrupción que se descubran y organizar debates públicos en los que se invite a responder al Gobierno, las autoridades locales, las autoridades judiciales y la sociedad civil.*

Recomendación 9: *El Parlamento debe ser transparente en su toma de decisiones respecto al seguimiento de las resoluciones firmes e irrevocables en materia de incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado dictadas contra sus miembros.*

El sistema PREVENT está diseñado para prevenir los conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública mediante la creación de un mecanismo de verificación previa que permita a los poderes adjudicadores solucionar estas situaciones antes de la adjudicación del contrato. El sistema entró en funcionamiento a finales de junio y es el resultado de una estrecha colaboración entre la Agencia Nacional de Integridad, la Agencia de Contratación Pública, la Agencia de la Agenda Digital y el Gobierno. Lleva funcionando cuatro meses y ya está dando sus primeros frutos.

Los sucesivos informes del MCV han puesto de manifiesto el retraso y la incoherencia en la aplicación de sanciones a miembros del Parlamento con problemas de incompatibilidad o que presentaban un conflicto de intereses según una resolución firme de un órgano jurisdiccional en relación con un informe de la Agencia Nacional de Integridad. Por lo tanto, la Comisión ha recomendado que el Parlamento debe ser transparente en su toma de decisiones respecto al seguimiento de las resoluciones firmes e irrevocables en materia de incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado dictadas contra sus miembros. La Comisión ha recibido información sobre los procedimientos aplicables y sobre la publicidad de los debates parlamentarios, pero aún no se le ha notificado si efectivamente se han celebrado debates o se han dictado resoluciones en asuntos pendientes. Aunque las normas y procedimientos parlamentarios para la aplicación de sanciones parecen estar claros, la Agencia Nacional de Integridad informa de que hay tres casos pendientes de diputados a los que todavía no se han aplicado las resoluciones firmes en materia de integridad dictadas por

los tribunales en 2017. No está claro si hay plazos estipulados para que el Parlamento aplique la sanción. Por otra parte, también hay tres casos de parlamentarios cuyo mandato ha sido confirmado tras las elecciones a finales de 2016, a pesar de que una resolución judicial firme les inhabilita por tres años. La Agencia Nacional de Integridad informó al Parlamento en febrero de 2017, pero este todavía no ha adoptado medidas para resolver estos tres casos.

Medidas concretas que podrían hacer realidad la transparencia que se preconiza en la recomendación serían, por ejemplo, que el presidente de la Cámara correspondiente del Parlamento acuse recepción públicamente de la resolución firme del órgano jurisdiccional (o un informe de la Agencia Nacional de Integridad que no haya sido impugnada en los tribunales); que se anuncie un calendario para la decisión; y que se informe al público y a la Agencia Nacional de Integridad una vez se haya completado este proceso de decisión. La actuación del Parlamento en estos seis casos permitiría avanzar rápidamente en esta recomendación.

Sobre la base de un análisis de las recomendaciones 8 y 9, la Comisión considera que, en general, Rumanía ha logrado importantes avances en relación con el segundo indicador. La aplicación de la recomendación 8 es satisfactoria. Una pronta decisión sobre todos los casos pendientes de diputados del Parlamento objeto de resoluciones en firme en materia de integridad permitiría rápidos progresos en relación con el segundo indicador.

3.3 Tercer indicador: Lucha contra la gran corrupción

Recomendación 10: Adoptar criterios objetivos para decidir y motivar el levantamiento de la inmunidad de los miembros del Parlamento con objeto de contribuir a garantizar que no se utilice para eludir la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción. El Gobierno también podría estudiar la posibilidad de modificar la ley para limitar la inmunidad de los ministros al periodo en que desempeñen su cargo. Estas medidas podrían contar con la colaboración de la Comisión de Venecia y el GRECO²¹. El Parlamento debe establecer un sistema para informar periódicamente sobre las decisiones adoptadas por sus cámaras en relación con las solicitudes de levantamiento de inmunidad y podría organizar un debate público con el fin de que el Consejo Superior de la Magistratura y la sociedad civil puedan manifestar sus puntos de vista.

La recomendación 10 se refiere a la rendición de cuentas del Parlamento por sus decisiones en relación con solicitudes de la Fiscalía para autorizar medidas preventivas, tales como registros o detenciones, y con las solicitudes para autorizar la investigación de parlamentarios que ocupen o hayan ocupado el cargo de ministro (suspensión de la inmunidad). En informes anteriores del MCV se puso de relieve que tales decisiones han sido percibidas por el público como tentativas de limitar o evitar la investigación y el enjuiciamiento de delitos de corrupción. Por tanto, el hecho de contar con criterios para decidir sobre las solicitudes de la Fiscalía es una forma de poder demostrar que las decisiones tienen una base objetiva²².

Se han rechazado tres solicitudes recientes de suspensión de la inmunidad de miembros del Parlamento. En un paso para mejorar la transparencia, la Cámara de Diputados ha empezado a publicar los argumentos de la Comisión Jurídica para rechazar o acordar estas medidas antes de la votación en pleno. En dos casos, los argumentos para la denegación invocados por la

²¹ El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) fue creado en 1999 por el Consejo de Europa para supervisar el cumplimiento de las normas de la organización contra la corrupción.

²² Sobre la base de las directrices de la Comisión de Venecia y del GRECO.

Comisión Jurídica fueron que los hechos no tienen ningún fundamento jurídico, aunque los partidos de la oposición impugnaron este argumento aduciendo que solo los jueces pueden evaluar si una persona ha cometido un delito. La Comisión valora positivamente que se tome en consideración la necesidad de una mayor transparencia sobre el curso dado a las solicitudes de la Fiscalía, pero considera que es necesario continuar los trabajos para cumplir la recomendación 10. Reitera su consejo de solicitar la asistencia de la Comisión de Venecia y del GRECO, que pueden aportar conocimientos técnicos valiosos sobre las prácticas en este ámbito.

En el informe de enero, la Comisión dejó claro que consideraría un retroceso el debilitamiento o la reducción del alcance de la definición del delito de corrupción o una obstrucción importante de la independencia y eficacia de la Fiscalía en la lucha contra la corrupción.

La Comisión considera que es necesario continuar los trabajos en relación con la recomendación 10. En general, una evaluación positiva del progreso con respecto al tercer indicador se basa en que la independencia de la Dirección Nacional de Lucha Contra la Corrupción le permita desempeñar su actividad con todos los instrumentos a su disposición y mantener los éxitos cosechados. En informes anteriores, el hecho de que esa Dirección Nacional haya seguido obteniendo resultados a pesar de la intensa presión a que se ha visto sometida se señaló como un signo de viabilidad. Por esta razón, la Comisión hizo solo una recomendación con respecto al tercer indicador. Si la presión empezara a perjudicar a la lucha contra la corrupción, la Comisión podría tener que reexaminar esta conclusión.

3.4 Cuarto indicador: Lucha contra la corrupción a todos los niveles

Recomendación 11: Seguir aplicando todos los aspectos de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, respetando los plazos fijados por el Gobierno en agosto de 2016. El Ministro de Justicia debe establecer un sistema de información sobre la aplicación efectiva de la Estrategia Nacional Anticorrupción (que incluya estadísticas sobre incidentes en materia de integridad en la Administración Pública, datos sobre procedimientos disciplinarios y sanciones e información sobre la aplicación de las medidas estructurales en ámbitos vulnerables).

Recomendación 12: Velar por que la Agencia Nacional para la Gestión de los Activos Confiscados sea plenamente operativa y eficaz, a fin de que pueda elaborar un primer informe anual con información estadística fiable sobre la confiscación de activos de origen delictivo. La Agencia debe implantar un sistema para presentar información regularmente sobre el desarrollo de la capacidad administrativa, los resultados del proceso de confiscación y la gestión de activos de origen delictivo.

Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción

La Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2016-2020, presentada por el Gobierno en agosto de 2016, tiene el potencial necesario para convertirse en una política eficaz de prevención de la corrupción si se aplica correctamente y es objeto de un seguimiento sobre el terreno. La Estrategia se dirige a las instituciones públicas locales y centrales. A nivel técnico, la Secretaría Técnica de la Estrategia del Ministerio de Justicia ha proseguido la ejecución. Un avance positivo es que un elevado número de instituciones públicas han decidido participar en la Estrategia. Una gran parte del año se dedicó al desarrollo de planes de integridad dentro de cada institución pública y a la creación del primer ciclo de seguimiento de revisión inter pares. Otras instituciones, como la Agencia Nacional de Integridad y la policía judicial y de lucha contra la corrupción del Ministerio del Interior también participan en las medidas de

prevención²³. La Estrategia también estará respaldada por fondos de la UE. El primer informe sobre la aplicación de las medidas se elaborará a principios de 2018 y ofrecerá así una visión completa de los avances realizados.

Aunque la aplicación de la Estrategia ha dado comienzo a nivel técnico, necesita ahora el apoyo político visible del Gobierno y las autoridades locales para demostrar los progresos, como fue el caso en el momento en que se puso en práctica dicha Estrategia y se hicieron esfuerzos para difundir las buenas prácticas e instar a los organismos públicos a dedicar recursos y atención a la labor de lucha contra la corrupción. Los ministros responsables de la Administración pública y los ministros en sectores clave como la educación o la salud podrían desempeñar un papel especialmente importante. En junio, el Ministerio de Justicia invitó a las dos Cámaras del Parlamento a firmar una declaración conjunta de respaldo a la Estrategia, pero esto aún no se ha producido. En general, debe otorgarse prioridad política a la prevención de la corrupción, sobre todo poniendo en marcha las medidas necesarias para apoyar plenamente la aplicación de la Estrategia a nivel central y local, asegurar la estabilidad del marco jurídico pertinente y mantener los buenos logros obtenidos por la Fiscalía General.

Agencia Nacional de Gestión de Activos Confiscados

La Agencia Nacional de Gestión de Activos Confiscados (ANABI) ya es plenamente operativa. Publicó su primer informe anual en febrero de 2017 y con la ayuda de la Administración fiscal pudo calcular el total del dinero resultante de la venta de los activos confiscados en 2016 (unos 5 millones EUR), parte del cual se redistribuirá para su reutilización social y pública. La primera convocatoria de propuestas se puso en marcha en 2018.

El informe de enero de 2017 destacaba que la Agencia debería contribuir a aumentar la proporción de activos efectivamente recuperados. Este trabajo está ya en curso mediante la recopilación de datos de todos los órganos jurisdiccionales y la puesta en marcha de un proyecto para mantener un registro de todas las decisiones judiciales pertinentes en relación con el decomiso de activos de origen delictivo, vinculada a la ejecución de la base de datos de la Administración tributaria. Este proyecto debería completarse para finales de 2018 y ofrecer una imagen más clara, de modo que puedan adoptarse medidas apropiadas para aumentar la proporción de los activos efectivamente recuperados.

El próximo informe anual de la Agencia Nacional de Gestión de Activos Confiscados en 2018 debería dar indicaciones claras sobre los resultados logrados por la Agencia en 2017.

La Comisión considera que aún queda trabajo por hacer para lograr avances en la materialización del cuarto indicador. Considera que debe concederse mayor prioridad política a promover la prevención de la corrupción y el apoyo a la aplicación de la Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción y que son necesarios indicios concretos de que la prevención de la corrupción se está afianzando para la puesta en práctica de la recomendación 11. Con respecto a la recomendación 12, si los buenos resultados operativos se confirman, ello permitiría a la Comisión concluir que se cumple esta recomendación.

4. CONCLUSIÓN

Durante el período de nueve meses transcurrido desde el último informe de enero de 2017 en el que se expusieron las principales recomendaciones para cumplir todos los indicadores del MCV, se ha conseguido progresar en una serie de recomendaciones, en especial la

²³ Tal como se señala en un informe sobre los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación, facilitada por el Ministerio de Justicia, septiembre de 2017.

recomendación 8, que se ha aplicado de forma satisfactoria, y, sin perjuicio de la aplicación práctica, las recomendaciones 2, 7 y 12. Aunque los avances en el cumplimiento de algunas recomendaciones prosiguen a buen ritmo, el impulso general de las reformas se perdió en el transcurso de 2017, lentificando la consecución general de las restantes recomendaciones y planteando el riesgo de reabrir asuntos que el informe de enero de 2017 había considerado como cerrados. Los retos y el cuestionamiento a los que se ha tenido que enfrentar la independencia judicial también han sido una fuente continua de preocupación.

Sobre esta base, pese a que los avances han acercado algunos indicadores al punto de cumplimiento, la Comisión aún no puede concluir que se cumpla satisfactoriamente ninguno de los indicadores. La Comisión mantiene su opinión de que, con una cooperación leal entre las instituciones del Estado, una orientación política que se aferre a los logros del pasado y el respeto a la independencia del poder judicial, Rumanía podrá cumplir las recomendaciones pendientes del MCV en un futuro próximo.

La Comisión invita a Rumanía a aplicar las medidas necesarias y a cumplir todas las recomendaciones, y evaluará los avances de nuevo hacia finales de 2018.