

Estrasburgo, 13.11.2018
COM(2018) 850 final

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

{SWD(2018) 550 final}

1. INTRODUCCIÓN

En enero de 2017, la Comisión realizó una evaluación global de los avances realizados por Bulgaria a lo largo de los diez años transcurridos desde la creación del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) en 2007¹. Sobre la base de la perspectiva a más largo plazo y de los significativos avances realizados, la Comisión presentó 17 recomendaciones clave que, de seguirse, pondrían fin al proceso del MCV, en consonancia con el objetivo fijado por el presidente Juncker de concluir el proceso aplicado en el marco del MCV durante el mandato de la Comisión actual. Así pues, las recomendaciones formuladas en enero de 2017 pueden considerarse suficientes para poner fin al MCV, a no ser que la evolución de la situación lleve a revertir claramente el curso de los avances logrados. También se subrayó que la celeridad del proceso dependería de la rapidez con que Bulgaria pudiese alcanzar dichos objetivos de manera irreversible. En particular, las recomendaciones se centraron en la responsabilidad y la rendición de cuentas de las autoridades búlgaras y en el establecimiento de salvaguardias internas con el fin de garantizar la irreversibilidad de los resultados, para demostrar que se proseguirían los proyectos en curso, incluso sin el MCV. Como ha subrayado el Consejo, el MCV finalizará cuando se cumplan satisfactoriamente los seis objetivos de referencia aplicables a Bulgaria.

En el informe de noviembre de 2017², la Comisión observó que «se ha progresado de manera significativa en el seguimiento de las recomendaciones que figuran en el informe de enero de 2017, en particular la recomendación n.º 1, en la que ahora le toca al nuevo SJC acreditar la consecución de resultados, y las recomendaciones n.ºs 16 y 17, en las que debería mantenerse la tendencia positiva. También se han registrado importantes avances en relación con la recomendación n.º 4, aunque queda más por hacer. Aunque la Comisión aún no puede concluir que ninguno de los indicadores de referencia se cumple satisfactoriamente en esta fase, sigue considerando que, con una orientación política constante y una voluntad de avanzar en el proceso de reformas, Bulgaria debería de ser capaz de cumplir con las recomendaciones del MCV pendientes en un futuro próximo». El Consejo ha acogido con agrado los importantes pasos positivos, si bien señala que todavía queda mucho por hacer³.

El presente informe presenta los avances realizados desde noviembre de 2017 en el seguimiento de las recomendaciones que figuran en el informe de enero de 2017. Como en años anteriores, es el resultado de un minucioso proceso de análisis por parte de la Comisión, basado en una estrecha cooperación con las instituciones búlgaras y las aportaciones de la sociedad civil y de otras partes interesadas, incluidos otros Estados miembros.

2. SITUACIÓN GENERAL

El informe de enero de 2017 indicaba que, a pesar de los progresos realizados en los objetivos de referencia del MCV, estos se han visto obstaculizados por condiciones desfavorables en términos de inestabilidad gubernamental, imprevisibilidad del proceso legislativo y un entorno mediático que no ha sido favorable a la reforma⁴. Aunque estas cuestiones van más allá del ámbito específico del MCV, estos factores han tenido un impacto en el avance de la reforma.

¹ COM(2017) 43. Siguiendo las conclusiones del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2006 (13339/06), el Mecanismo fue creado por una Decisión del Consejo de 13 de diciembre de 2006 [(C(2006) 6570)].

² COM(2017) 750.

³ Conclusiones del Consejo sobre el Mecanismo de Cooperación y Verificación, 12 de diciembre de 2017.

⁴ COM(2017) 43.

El año transcurrido desde noviembre de 2017 ha sido un período de estabilidad gubernamental en Bulgaria, que ha facilitado el proceso de reforma. El paso más importante ha sido la adopción de la reforma del marco general de lucha contra la corrupción en enero de 2018. También ha proseguido el trabajo en otros ámbitos, particularmente en la aplicación de las reformas adoptadas anteriormente. En algunos ámbitos, continúa la aplicación de reformas o prosiguen los debates sobre la forma correcta de actuar. Sin embargo, los avances legislativos han seguido suscitando controversias en algunos casos. En ciertos casos, el proceso legislativo ha sido capaz de reaccionar y adaptarse⁵, mientras que, en otros, la polémica ha proseguido tras la adopción de la legislación⁶. Sin embargo, en conjunto el sistema legislativo ha diseñado reformas de forma más previsible y menos polémica que en el pasado.

Los observadores internacionales han señalado un deterioro significativo en el entorno mediático del país en los últimos años, con un sector de medios de comunicación social búlgaro caracterizado por la falta de transparencia de su estructura de propiedad y la deficiente aplicación de la deontología periodística. Esta situación afecta a la calidad del debate público y podría, por tanto, restringir el acceso a la información de los ciudadanos, que solo contarían con un número limitado de fuentes independientes⁷. El entorno de los medios de comunicación social tiene una importancia específica para la independencia judicial, habiéndose dirigido ataques contra los jueces en algunos medios de comunicación vinculados a intereses poco transparentes, en un contexto caracterizado por la dificultad de encontrar vías de recurso eficaces contra tales ataques. El Consejo Judicial Supremo tiene un papel clave que desempeñar en la defensa del poder judicial y el principio de la independencia judicial contra esos ataques⁸.

De forma general, la capacidad de los medios de comunicación, y de la sociedad civil, de exigir responsabilidades a aquellos que ejercen el poder en un ambiente pluralista libre de presiones es una importante piedra angular para proseguir las reformas abarcadas por el MCV, así como para una mejor gobernanza en general.

⁵ Las modificaciones del Código Penal encaminadas a combatir la corrupción en el sector privado han encontrado una gran oposición de las asociaciones empresariales y los expertos judiciales, lo que llevó a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Nacional a iniciar una ronda adicional de consultas acerca del proyecto.

⁶ Por ejemplo, las modificaciones del Código de Procedimiento Administrativo adoptadas en el verano de 2018, a pesar de objeciones de las organizaciones de la sociedad civil centradas en las dificultades del acceso a la justicia, han tenido que adoptarse anulando un veto presidencial, y ahora se han remitido al Tribunal Constitucional para que este dictamine sobre su constitucionalidad.

⁷ Según el *Índice mundial de libertad de prensa* de Reporteros sin Fronteras, Bulgaria ocupa en 2018 el puesto n.º 111 de 180 países de todo el mundo evaluados, lo que representa la peor posición ocupada por un Estado miembro de la UE y refleja un significativo deterioro de la situación en los últimos años. En 2013, el país ocupó el puesto n.º 87. Véase <https://rsf.org/en/ranking>. Véase también el Observatorio del Pluralismo de los Medios de Comunicación (*Media Pluralism Monitor*) de 2016: <http://cmpf.eui.eu/media-pluralism-monitor/mpm-2016-results/bulgaria/>.

⁸ Se ha informado de la dificultad de encontrar en el seno del Consejo el consenso necesario sobre una reacción adecuada. Los miembros del Consejo han declarado que es necesario encontrar un equilibrio entre el interés legítimo de los medios de comunicación social de informar sobre los asuntos judiciales, por una parte, y la necesidad de independencia judicial, por otra. Sin embargo, reconociendo la necesidad de seguir una línea coherente acerca de estas cuestiones, el Consejo ha acordado una serie de normas que le servirán de orientación en los futuros asuntos.

3. EVALUACIÓN DE LOS AVANCES HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE REFERENCIA DEL MCV ATENDIENDO A LAS RECOMENDACIONES FORMULADAS EN EL INFORME MCV DE ENERO DE 2017

3.1. Primer objetivo de referencia: Independencia judicial

Recomendación n.º 1: Garantizar una elección transparente del futuro Consejo Judicial Supremo, con una audiencia pública en la Asamblea Nacional antes de la elección de los miembros del cupo parlamentario y dando a la sociedad civil la posibilidad de formular observaciones sobre los candidatos.

Recomendación n.º 2: Establecer un historial de nombramientos transparentes y basados en los méritos para cargos judiciales de alto nivel, incluido el próximo nombramiento de un nuevo presidente del Tribunal Supremo Administrativo.

Recomendación n.º 3: Mejorar el funcionamiento práctico de la Inspección Judicial y el seguimiento por parte del Consejo Judicial Supremo de los resultados de la Inspección, en especial en lo que respecta a cuestiones de integridad; considerar la posibilidad de pedir ayuda externa, por ejemplo del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales y/o del Consejo de Europa.

El último informe ha puesto de relieve que la elección del nuevo Consejo Judicial Supremo ha constituido un hecho importante en 2017. Las elecciones se celebraron con arreglo a un marco constitucional y legislativo nuevo y mejorado, que prevé elecciones directas del cupo judicial y elección del cupo parlamentario con una mayoría de dos tercios en la Asamblea Nacional. El nuevo Consejo entró en funciones en octubre del año pasado y tiene un papel clave que desempeñar en la gestión cotidiana del sistema judicial, así como en la continuación de su reforma.

En general, el nuevo Consejo parece haber adoptado su papel directivo con un espíritu de profesionalidad y buena cooperación, evitando la atmósfera polarizada que a menudo caracterizó al anterior Consejo. En el pasado, las decisiones sobre los nombramientos para puestos de alto nivel en el sistema judicial han sido un ámbito de preocupación, debido a la falta de transparencia y las acusaciones de influencias indebidas de intereses políticos o económicos. Por ello, el Informe de enero de 2017 señaló la necesidad de que el nuevo Consejo Judicial Supremo aplique un proceso de toma de decisiones transparente y basado en los méritos.

A lo largo del año pasado, fueron designados varios jefes de órganos jurisdiccionales, lo que, por lo general, no provocó grandes controversias⁹. En marzo, un procedimiento para el nombramiento de un nuevo presidente en el Tribunal Municipal de Sofía no permitió alcanzar el resultado buscado debido a un voto dividido en la Cámara de jueces del Consejo. El Tribunal Municipal de Sofía fue el centro de grandes escándalos en 2014 y 2015 y desde entonces ha sido objeto de una revisión general impulsada por un nuevo equipo de dirección. Sin embargo, dado que el presidente dimitió por razones personales en el verano de 2017, el Tribunal no ha contado permanentemente con un equipo de dirección. Para el Consejo será importante garantizar que este nombramiento se realiza siguiendo un procedimiento abierto y transparente, de modo que el nuevo presidente del Tribunal cuente con la confianza tanto de

⁹ El nombramiento del nuevo presidente del Tribunal Supremo Administrativo fue finalizado en 2017, quedando recogido ya en el informe de noviembre de 2017.

la población general como de los jueces que trabajan en el mismo¹⁰. También está en curso un procedimiento para el nombramiento de un nuevo presidente del Tribunal especializado en asuntos de delincuencia organizada¹¹. De manera más general, según la información recibida, se está preparando la realización de procedimientos de concurso para el nombramiento de cargos en los tribunales, empezando con el Tribunal Supremo de Casación y siguiendo por los niveles inferiores hasta llegar a todos los niveles de la judicatura. Dichos concursos representan un elemento importante de la transparencia y será importante para el Consejo Judicial Supremo asegurar su eficacia en la provisión de puestos vacantes de forma regular¹².

Otro ámbito que ha dado lugar a controversia en el pasado es el de los procedimientos disciplinarios. En este ámbito, el Consejo comparte la responsabilidad de la Inspección Judicial independiente, que en enero de 2017 obtuvo competencias adicionales para verificar la integridad de los magistrados, en particular mediante la verificación de sus declaraciones de patrimonio, y un papel más destacado en la incoación de los procedimientos disciplinarios. A raíz de la recomendación de la Comisión de recurrir a asesoramiento técnico externo, recientemente se ha puesto en marcha un proyecto que debería completarse en 2019, con la ayuda del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión y el Consejo de Europa.

Sobre la base del análisis del primer objetivo de referencia, Bulgaria ha aplicado la recomendación 1 y en breve finalizará la aplicación de las recomendaciones 2 y 3. Teniendo en cuenta que la situación está evolucionando, se requiere una atención continua a los resultados concretos siguiendo las recomendaciones 2 y 3 a fin de confirmar esta apreciación, pero dicho objetivo de referencia puede considerarse provisionalmente finalizado.

3.2. Segundo objetivo de referencia: Marco jurídico

Recomendación n.º 4: Modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal con el fin de mejorar el marco jurídico de la persecución de la corrupción de alto nivel y la gran delincuencia organizada.

El informe de enero de 2017 estableció como importante reto pendiente la necesidad de abordar las deficiencias del Código Penal y de los procedimientos penales de Bulgaria, particularmente con el objetivo de mejorar la capacidad del sistema de justicia penal en dicho país para responder de forma eficaz a la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada.

Bulgaria ha adoptado una serie de medidas legislativas concretas a lo largo de los años a fin de abordar estas preocupaciones y prosiguió en 2017 con una serie de enmiendas adicionales a la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Las principales modificaciones incluyen el traspaso de los asuntos de corrupción de alto nivel al Tribunal especializado en asuntos de delincuencia organizada y unas normas más estrictas sobre la capacidad de los tribunales de remitir los asuntos a la Fiscalía por motivos de forma. Estas consultas basadas en errores formales y de

¹⁰ Un segundo procedimiento está en curso, habiéndose presentado dos candidatos para el puesto.

¹¹ El Tribunal especializado desempeña una función esencial en el sistema judicial búlgaro, debido a su competencia para los asuntos de delincuencia organizada y, desde el pasado mes de noviembre, los asuntos de corrupción de alto nivel.

¹² En el pasado, las comisiones de servicios de larga duración se han utilizado a menudo como vía alternativa para la promoción de los jueces, lo que ha suscitado inquietud acerca del posible riesgo para la independencia judicial. Las partes interesadas han señalado el riesgo de que tales prácticas pudieran reaparecer tras las modificaciones legislativas de 2017, que derogaron las disposiciones introducidas en el contexto de la reforma de 2016 encaminadas a regular la duración de las comisiones de servicios.

procedimiento ahora pueden tener lugar en el contexto de una audiencia preliminar al inicio de las actuaciones judiciales¹³.

Estas modificaciones se encuentran ya en vigor. La fiscalía especializada también ha recibido recursos adicionales para hacer frente a la carga de trabajo adicional y están en marcha procedimientos para proporcionar recursos adicionales al Tribunal especializado¹⁴. El impacto de las enmiendas en relación con la oportunidad de los procedimientos judiciales ha sido la realización de un mayor número de remisiones en una fase temprana del procedimiento. Quizá se trata de una consecuencia natural durante una fase transitoria, que refleja en parte un enfoque prudente de los jueces en el marco de las nuevas normas. Este efecto debería compensarse a lo largo del tiempo con progresos más rápidos una vez que se haya completado la fase preliminar¹⁵.

Además de las modificaciones legislativas ya introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal en 2017, también se celebraron debates durante el año pasado acerca de las formas de abordar el muy complejo y formalista marco de los procedimientos penales en Bulgaria. Dichos debates suponen la continuación de una serie de análisis realizados en los últimos años, tanto por las propias autoridades búlgaras como por expertos externos, en el contexto de la estrategia continua de reforma judicial y con el objetivo más específico de mejorar el marco para la investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción¹⁶.

Estos debates se han llevado a cabo en grupos de trabajo en el seno del Ministerio de Justicia, con la participación de representantes de la judicatura y expertos académicos. Durante 2018 se han alcanzado conclusiones sobre una serie de puntos, que se ha decidido no merecen un seguimiento legislativo¹⁷. En los casos en que se ha decidido no legislar, será importante que se consideren posibles medidas no legislativas para abordar las dificultades subyacentes.

Algunos de los puntos planteados en los análisis continúan estudiándose, particularmente en lo que se refiere a la oportunidad de seguir la vía legislativa. Un aspecto esencial para los retos planteados es la forma de definir el umbral para la incoación de diligencias previas y la cuestión conexa del recurso a «investigaciones preliminares», que no se regulan en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en las que la información recogida no puede ser utilizada como prueba. Existen argumentos de eficiencia en favor y en contra del recurso a investigaciones preliminares, lo que también está relacionado con cuestiones sensibles en torno a los mecanismos de control judicial de las decisiones de los fiscales¹⁸. Otro aspecto sensible sobre el que las deliberaciones no han llegado aún a una conclusión se refiere a los procedimientos vigentes para exigir responsabilidades a los más altos cargos de la magistratura, en particular al Fiscal General en ejercicio, en el caso de graves acusaciones de infracción o de

¹³ Véanse COM(2017) 750, p. 4, y SWD(2017)700, pp. 6 y 7.

¹⁴ Las partes interesadas han manifestado preocupación por la demora en el nombramiento de nuevos jueces para el Tribunal especializado, aunque según la información recibida el proceso ya se ha iniciado.

¹⁵ Las autoridades búlgaras han indicado que esperan que en los próximos meses se perciban unos resultados claramente positivos en relación con el carácter globalmente oportuno de los procesos judiciales.

¹⁶ Véanse también los apartados 3.3 y 3.4 siguientes.

¹⁷ A título de ejemplo, se decidió avanzar a través de medios no legislativos en relación con el contenido y el formato de los escritos de acusación; a este respecto el Fiscal General ha pedido al Tribunal Supremo de Casación una sentencia interpretativa para clarificar la base jurídica. Otro punto al que las autoridades búlgaras decidieron no dar curso es el relativo a las recomendaciones de una mayor participación de la dirección en decisiones sobre asuntos concretos dentro de la Fiscalía, que, según las autoridades búlgaras, podrían plantear problemas en el contexto búlgaro.

¹⁸ SWD(2018) 550, p. 9.

comportamiento delictivo¹⁹.

Por último, por lo que se refiere al Código Penal, el Gobierno preparó modificaciones específicas a fin de facilitar el enjuiciamiento de los delitos de corrupción en el sector público y extender la aplicación del derecho penal a la corrupción en el sector privado. Dichas modificaciones han resultado polémicas y continúan las deliberaciones en la Cámara Legislativa búlgara.

Un examen cuidadoso y la consulta de las partes interesadas son importantes a la hora de decidir sobre la forma de avanzar en estas cuestiones pendientes, en particular habida cuenta de las consecuencias potenciales para el sistema global de investigación penal y el equilibrio entre las principales instituciones. Por otra parte, mientras que el segundo objetivo de referencia se centra en los posibles soluciones legislativas, los retos subyacentes están estrechamente vinculados a cuestiones planteadas en el contexto de la estrategia más general de reforma del sistema judicial y de las investigaciones en los asuntos de corrupción, que son objeto de los objetivos de referencia tercero y cuarto que figuran a continuación.

Sobre la base del análisis del segundo objetivo de referencia, Bulgaria ha realizado avances significativos en el seguimiento de la recomendación n.º 4 y ha tomado medidas concretas para mejorar el marco jurídico pertinente. Una serie de cuestiones, también pertinentes en el contexto de los objetivos de referencia tercero y cuarto, siguen siendo objeto de análisis por las autoridades búlgaras. El segundo objetivo de referencia puede considerarse finalizado provisionalmente, a la espera del control continuo del seguimiento de las modificaciones legislativas.

3.3. Tercer objetivo de referencia: Reforma continuada del poder judicial

Recomendación n.º 5: *Publicar un informe que se someta a la consulta pública en el que se detallen los avances logrados en la ejecución de la estrategia nacional de reforma judicial y se indiquen las medidas restantes que deben adoptarse. Establecer un mecanismo de presentación continuada de información al público sobre los avances que se consigan durante el tiempo restante de ejecución de la estrategia.*

Recomendación n.º 6: *Abordar la situación de la carga de trabajo en los tribunales con más trabajo, sobre la base de los nuevos estándares de carga de trabajo, y acordar una hoja de ruta para la reforma del mapa judicial de modo paralelo al desarrollo de la justicia electrónica.*

Recomendación n.º 7: *Establecer una hoja de ruta para la aplicación de las recomendaciones del informe del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales relativo a la reforma de la Fiscalía y a sus interacciones con otras instituciones, incluido un mecanismo de presentación de información al público en general sobre los avances realizados.*

Recomendación n.º 8: *Establecer una hoja de ruta para la aplicación de las recomendaciones del estudio sobre las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), incluido un mecanismo de presentación de información al público en general sobre los avances realizados.*

¹⁹ La inexistencia de mecanismos eficaces de investigación de un Fiscal General en ejercicio ha sido considerada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos como una de las principales deficiencias del sistema de justicia penal de Bulgaria en una sentencia histórica pronunciada en 2009, cuyo seguimiento sigue todavía bajo el control del Consejo de Europa. Véase el asunto *Kolevi/Bulgaria*, [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-95607"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

Los trabajos sobre la reforma judicial prosiguen en los diversos capítulos incluidos en la estrategia de reforma judicial de 2014. En este contexto, el Gobierno ha continuado sus consultas con las partes interesadas en el Consejo consultivo sobre la reforma judicial y ha establecido como práctica la publicación periódica de información actualizada sobre los progresos realizados y las nuevas prioridades del proceso de reforma. Si bien la actual estrategia de reforma llegará a su término en 2020, estos mecanismos podrían utilizarse como trampolín para un debate más amplio en la sociedad sobre el futuro del sistema judicial búlgaro y las prioridades de posibles iniciativas de reforma más allá de 2020. Para este debate también sería útil contar con el Consejo Judicial Supremo, que goza de amplios poderes independientes con respecto a la gestión del sistema judicial búlgaro.

Una cuestión esencial a este respecto es la gestión de la carga de trabajo en los tribunales y la cuestión conexa de una posible futura reforma del mapa judicial. La acción judicial está avanzando ahora con un proyecto piloto para consolidar un pequeño número de fiscalías locales, como un primer paso para una reforma más amplia. A la espera de los resultados de un proyecto en curso, el Consejo Judicial Supremo ha adoptado un enfoque prudente en relación con los órganos jurisdiccionales, y cada vez parece más improbable a corto plazo una reforma general del mapa judicial. En lugar de ello, se han adoptado iniciativas para reasignar las competencias de las jurisdicciones en los asuntos de derecho civil a través de una modificación de la legislación encaminada a redistribuir la carga de trabajo de los tribunales con más trabajo, por lo general, situados en Sofía, a otros órganos jurisdiccionales. Este planteamiento tiene el apoyo del Gobierno, y ya se ha reflejado en enmiendas concretas adoptadas recientemente en la Asamblea Nacional²⁰. Paralelamente a estas iniciativas legislativas, el Consejo Judicial Supremo también ha puesto en marcha recientemente varios procedimientos para la transferencia de puestos a los principales tribunales de Sofía. Estos esfuerzos legislativos y de gestión serán importantes a fin de aliviar las presiones sobre estos tribunales a corto plazo. A más largo plazo, serán necesarias reformas de carácter más estructural para garantizar un sistema judicial eficaz y eficiente²¹.

Otra línea de trabajo esencial de la estrategia de reforma judicial tiene por objeto mejorar el marco para el seguimiento judicial de los asuntos relativos a la corrupción y la delincuencia organizada. En 2016, un equipo de experimentados fiscales de varios Estados miembros, apoyados por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión, elaboró un informe sobre la Fiscalía búlgara y formuló una serie de recomendaciones destinadas a las autoridades búlgaras. Las recomendaciones que figuran en el informe de diciembre de 2016 constituyen la base de una hoja de ruta publicada por las autoridades búlgaras en 2017, y muchas de ellas ya han sido seguidas de medidas concretas, como el fortalecimiento del Tribunal especializado en asuntos de delincuencia organizada, que actualmente también está encargado de los asuntos de corrupción de alto nivel. Algunas recomendaciones no han recibido el apoyo de las autoridades. En particular, las recomendaciones de una mayor participación de la jerarquía de la Fiscalía en casos concretos fueron consideradas problemáticas por las autoridades búlgaras, alegando que este reconocimiento formal de un

²⁰ Se han aprobado enmiendas del Código Civil con el fin de reasignar las competencias de las jurisdicciones en determinados tipos de litigios en materia de consumo y seguros. Se están considerando otras modificaciones, que posiblemente se inspirarían en la asistencia técnica proporcionada por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión.

²¹ Un aspecto importante de tales reformas será el desarrollo de soluciones de justicia electrónica en el contexto de una reconsideración más amplia del mapa judicial. Se trata de un ámbito en el que se han redoblado los esfuerzos en el marco del Consejo Judicial Supremo. El anterior Consejo inició varios proyectos con el apoyo de fondos de la UE, que, no obstante, han sufrido demoras significativas.

papel para la jerarquía en los asuntos individuales parece constituir un retroceso hacia un sistema que se consideraba problemático en el pasado²². Una serie de recomendaciones ha resultado en acciones concretas por parte de las autoridades búlgaras, particularmente la consideración de posibles enmiendas legislativas, algunas de las cuales están aún en curso²³, y diversas medidas de organización, principalmente en el seno de la Fiscalía. Este trabajo necesitará tiempo para tener un impacto y requerirá una atención continuada y persistente de la dirección de la Fiscalía con el fin de garantizar su éxito a lo largo del tiempo.

El análisis independiente de la Fiscalía en 2016 fue un proyecto particularmente amplio, pero vino acompañado de esfuerzos similares dirigidos por las autoridades búlgaras, en respuesta a las recomendaciones efectuadas en anteriores informes presentados en el marco del MCV. En particular, Bulgaria ha llevado a cabo un análisis específico de los asuntos presentados al Tribunal Europeo de Derechos Humanos que habían puesto de manifiesto deficiencias en la eficacia de la investigación de delitos en Bulgaria, con el objetivo de detectar retos recurrentes que podrían abordarse a través de medidas legislativas o de otro tipo. Este trabajo fue seguido de una hoja de ruta en 2017 que establecía una serie de líneas de trabajo y se tuvo en cuenta en las deliberaciones sobre las modificaciones legislativas mencionadas más arriba, además de diversas medidas de naturaleza más organizativa o administrativa²⁴.

Sobre la base del análisis del tercer objetivo de referencia, Bulgaria ha realizado progresos significativos y en breve finalizará la aplicación de las recomendaciones 5, 6, 7 y 8. Se observa cierta evolución, por lo que se requiere un seguimiento continuo para confirmar esta apreciación.

3.4. Cuarto objetivo de referencia: Corrupción de alto nivel

Recomendación n.º 9: *Aprobar un nuevo marco jurídico de lucha contra la corrupción en consonancia con las intenciones señaladas en la estrategia de lucha contra la corrupción y garantizar su aplicación. Establecer una autoridad eficaz para la lucha contra la corrupción.*

Recomendación n.º 10: *Aprobar y aplicar una reforma de la Ley de Administraciones Públicas, con objeto de reforzar las inspecciones internas en la Administración Pública.*

Recomendación n.º 11: *Sobre la base del análisis de asuntos anteriores, establecer una hoja de ruta entre todas las instituciones pertinentes para subsanar las deficiencias de la investigación y el enjuiciamiento de los asuntos de corrupción de alto nivel, incluido un mecanismo de presentación al público en general de información sobre los avances conseguidos.*

Recomendación n.º 12: *Establecer un mecanismo de presentación al público de información sobre los avances logrados en asuntos de corrupción de alto nivel que son de dominio público. La Fiscalía General debe presentar información (respetando al mismo tiempo la presunción de inocencia) sobre investigaciones y procesamientos. El Tribunal Supremo de Casación y el Ministerio de Justicia deben informar sobre las sentencias condenatorias y la ejecución de las resoluciones judiciales.*

En enero de 2018, Bulgaria adoptó una reforma global de su legislación en materia de lucha

²² En lugar de ello, las reformas recientes han ido en la dirección de ampliar las salvaguardias formales para la independencia de los fiscales.

²³ Véase más abajo el punto 3.2.

²⁴ Más recientemente, entre el Ministerio de Justicia y la Fiscalía se ha creado un marco para un seguimiento coordinado de tales asuntos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

contra la corrupción. La nueva Ley establece una reforma integral del marco legislativo para la prevención de los conflictos de intereses, el enriquecimiento ilícito y la corrupción, y crea una nueva Agencia unificada de lucha contra la corrupción encargada de verificar los conflictos de intereses y el patrimonio privado de los altos funcionarios, investigar las acusaciones de malas prácticas entre estos funcionarios, fomentando de forma general la prevención de la corrupción, y llevar a cabo procedimientos de incautación y confiscación de activos ilícitos. La nueva Agencia se basa en una fusión de algunas de las instituciones ya existentes y ya es plenamente operativa. Asimismo, incorpora una dirección situada anteriormente en la Agencia Estatal de Seguridad Nacional y es competente para ayudar a la Fiscalía en la investigación de sospechas de corrupción de alto nivel. Aunque no tiene competencias autónomas de investigación penal, que recaen en las autoridades policiales y la Fiscalía, tiene amplias competencias para llevar a cabo medidas de vigilancia e inteligencia en el marco de su mandato. La nueva Agencia también toma el personal, los recursos y las competencias de la antigua Comisión de Confiscación de Activos Ilegales y se ha convertido en el principal organismo responsable de la incautación y la confiscación de activos ilícitos en Bulgaria.

La nueva Ley garantiza un elevado nivel de continuidad en términos de personal y marco legislativo. En marzo, el antiguo jefe de la Comisión de Confiscación de Activos Ilegales fue elegido por la Asamblea Nacional a la cabeza de la nueva Agencia, en un procedimiento de concurso con dos candidatos²⁵. El director adjunto y los tres restantes miembros de la dirección fueron confirmados posteriormente, a propuesta del Director recientemente elegido, mediante un procedimiento similar. Aunque el procedimiento se llevó a cabo de manera transparente, el procedimiento establecido en la Ley dio lugar a controversia en el contexto de su adopción, ya que prevé la elección del equipo de dirección por mayoría simple en la Asamblea Nacional²⁶. Por lo tanto, será importante para la nueva dirección crearse una reputación de independencia e imparcialidad en la gestión de las actividades de la Agencia.

Un reto clave para la nueva Agencia consistirá en gestionar eficazmente el amplio ámbito de sus responsabilidades, que abarcan desde la prevención hasta las actividades ligadas a la investigación y la confiscación de activos. Será importante velar por que se preste la debida atención a todas las líneas de trabajo dentro de un enfoque estratégico global, al tiempo que se mantiene una separación clara entre las tareas cuando sea necesario²⁷. Un reto específico en este contexto será la necesidad de comunicar eficazmente con el público sobre las distintas funciones de la Agencia de una manera transparente para fomentar la confianza de los ciudadanos en su independencia y evitar la confusión de funciones²⁸.

Con el fin de complementar la atención concedida por la nueva Agencia a los altos funcionarios, el Gobierno ha actualizado y clarificado el marco jurídico para las inspecciones

²⁵ El candidato fue apoyado por una amplia mayoría en la Asamblea Nacional.

²⁶ La Ley fue aprobada en primera instancia en diciembre de 2017, pero el Presidente de la República ejerció su derecho de veto, basándose en una serie de inquietudes, algunas de las cuales habían sido planteadas por miembros de la oposición y organizaciones de la sociedad civil. Finalmente, la Asamblea Nacional anuló el veto y aprobó la Ley en enero de 2018.

²⁷ Se espera que la Agencia desempeñe un papel central en el desarrollo y la comunicación de la estrategia general de lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo, una serie de tareas muy sensibles relacionadas con las investigaciones de delitos de corrupción y los procedimientos de confiscación de activos requieren una gestión prudente para proteger la confidencialidad, al mismo tiempo que se garantiza un nivel adecuado de transparencia y rendición de cuentas ante la sociedad en general.

²⁸ Esto incluye la necesidad de comunicar acerca del papel de la Agencia en relación con las actividades de aplicación de la Ley en una forma que subraye su independencia.

internas de la Administración del Estado, que se están aplicando actualmente, incluyéndose unas facultades ampliadas en relación con la verificación de los conflictos de intereses y las declaraciones de patrimonio de los funcionarios. Para los próximos meses se espera la asignación de personal adicional a los servicios de inspección. Las nuevas normas también establecen un mayor papel de coordinación de la sección principal dependiente del gabinete del Primer Ministro y de normas más claras para los trabajos y las cualificaciones de los inspectores.

Por último, una cuestión clave destacada en los sucesivos informes sobre el MCV ha sido la inexistencia en Bulgaria de un registro coherente de condenas en asuntos de corrupción de alto nivel. En 2016, la Fiscalía llevó a cabo una revisión de una muestra de asuntos de corrupción finalizados para detectar los problemas que impiden un enjuiciamiento fructífero de dichos asuntos. Esto fue seguido por una serie de medidas, algunas de las cuales comportan el examen de posibles modificaciones legislativas, con el objetivo de mejorar la capacidad del sistema de justicia penal en Bulgaria para responder a la corrupción de alto nivel de manera efectiva²⁹.

Los esfuerzos encaminados a mejorar el marco para la investigación y el enjuiciamiento de la corrupción tendrían que proseguir en el futuro para que Bulgaria pueda mostrar resultados concretos con el tiempo y construir un historial sólido. En este contexto, la transparencia en lo que se refiere a los avances de los asuntos de corrupción es un elemento importante de la rendición de cuentas ante el público en general. Las autoridades búlgaras están explorando las opciones técnicas concretas con el fin de proporcionar una información más transparente para el público, sobre la base de los progresos ya realizados y reconocidos en el informe de noviembre de 2017.

Sobre la base del análisis del cuarto objetivo de referencia, Bulgaria ha realizado avances significativos en el seguimiento de las recomendaciones 9, 10, 11 y 12. Las autoridades búlgaras deberán mostrar resultados concretos y la constitución de un historial basado en la adopción de decisiones finales en asuntos de corrupción de alto nivel. El nuevo marco institucional de lucha contra la corrupción exige un seguimiento permanente, habida cuenta de la necesidad de consolidar los progresos realizados.

3.5. Quinto objetivo de referencia: Corrupción en general, en particular a nivel local y en las fronteras

Recomendación n.º 13: Realizar una revisión externa de los controles ex ante de los procedimientos de contratación pública y de su seguimiento, incluidos los controles ex post, así como de los casos de conflictos de intereses o de corrupción descubiertos y de las medidas correctoras adoptadas para subsanar las deficiencias detectadas.

Recomendación n.º 14: Establecer medidas basadas en los riesgos para abordar la corrupción de bajo nivel en sectores de alto riesgo de la Administración Pública, inspirándose en las realizaciones del Ministerio del Interior. Proseguir los esfuerzos en el Ministerio del Interior.

Recomendación n.º 15: Establecer un mecanismo de presentación al público de información sobre la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción que abarque el período restante de ejecución de la estrategia.

²⁹ Existe una notable superposición entre estas medidas y las mencionadas en los anteriores apartados 3.2 y 3.3.

Como parte de una reforma más amplia de su sistema de contratación pública en los últimos años, Bulgaria ha introducido un nuevo sistema de controles *ex ante* de los procedimientos de contratación pública, a fin de hacer los controles más eficaces y reforzar el seguimiento. Dado que se trata de un sector esencial en materia de riesgos, el informe de enero de 2017 recomendó una revisión externa del funcionamiento del nuevo sistema para comprobar su eficacia y determinar las posibles deficiencias. Las autoridades búlgaras ya han emprendido la revisión, que se está llevando a cabo en colaboración con el Banco Mundial y debería estar finalizada a principios de 2019. Esto deberá constituir un importante paso para hacer más difícil la corrupción en los procedimientos de contratación pública.

En 2017, el Consejo Nacional de Políticas de Lucha contra la Corrupción puso en marcha una revisión de los planes sectoriales de lucha contra la corrupción para los principales sectores de alto riesgo en la Administración del Estado. A raíz de esta revisión, el Consejo adoptó orientaciones transversales para el futuro desarrollo de los planes. A través de esta labor se pretende la difusión de buenas prácticas, basadas en parte en la experiencia adquirida en el Ministerio del Interior, que ha desarrollado un programa global de medidas específicas contra la corrupción desde 2015³⁰. Las nuevas directrices ofrecen un marco más claro para la labor de prevención en los diferentes sectores de la Administración, con la adopción de líneas claras de responsabilidad y normas para la definición de medidas, el seguimiento y la presentación de informes, que ahora se está aplicando en toda la Administración del Estado³¹.

El Consejo Nacional de Políticas de Lucha contra la Corrupción continúa sus actividades en relación con el establecimiento de la orientación general de estos esfuerzos, creando al mismo tiempo un enlace útil con el Gobierno, la sociedad civil y el poder judicial. Este es también el principal foro para el seguimiento global y la evaluación con respecto a la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción³².

Sobre la base del análisis del quinto objetivo de referencia, Bulgaria ha realizado avances significativos en las recomendaciones 13, 14 y 15. En general, estas cuestiones deberán ser objeto de un seguimiento permanente por parte de las autoridades búlgaras a largo plazo, a fin de poder mostrar resultados concretos.

3.6. Sexto objetivo de referencia: Delincuencia organizada

Recomendación n.º 16: *Establecer un mecanismo de presentación al público de información sobre los avances logrados en los asuntos de delincuencia organizada de alto nivel que sean de dominio público. La Fiscalía General debe presentar información (respetando al mismo tiempo la presunción de inocencia) sobre investigaciones y procesamientos. El Tribunal Supremo de Casación y el Ministerio de Justicia deben informar sobre las sentencias condenatorias y la ejecución de las resoluciones judiciales.*

Recomendación n.º 17: *Aprobar las modificaciones necesarias de la Ley sobre la confiscación de activos de origen delictivo y garantizar que la Comisión de Confiscación de Activos Ilegales sigue desempeñando sus actividades de modo independiente y eficiente.*

³⁰ Estos esfuerzos prosiguen en el seno del Ministerio del Interior, encaminados particularmente a combatir la corrupción en las fronteras, tarea en la que también participan los servicios aduaneros.

³¹ En marzo de 2018, se adoptó una primera serie de planes de lucha contra la corrupción, de conformidad con las nuevas orientaciones.

³² El Consejo reúne a todas las agencias gubernamentales pertinentes y está presidido por un Coordinador nacional de lucha contra la corrupción, que actualmente es el Viceprimer Ministro de Reforma Judicial.

Los informes anteriores han reconocido los progresos ya realizados en relación con la delincuencia organizada en Bulgaria, si bien han señalado algunas cuestiones pendientes que deben ser objeto de seguimiento. La primera cuestión era establecer un sistema para aportar transparencia sobre la notificación de los avances logrados en la lucha contra la delincuencia organizada. En el informe de noviembre de 2017 ya se reconocieron algunos progresos al respecto y se están llevando a cabo otros trabajos, que incluyen también los asuntos de corrupción de alto nivel³³.

La otra cuestión se refería a la conveniencia de revisar la legislación sobre la confiscación de los productos de los delitos con el fin de garantizar la eficacia global del sistema de incautación y confiscación de activos ilícitos. Estas modificaciones se llevaron a cabo y han sido prorrogadas en el nuevo marco legislativo que se adoptó a principios de 2018.

Sobre la base del análisis del sexto objetivo de referencia, el presente informe confirma la conclusión del informe de noviembre de 2017 de que Bulgaria ha realizado avances significativos en la recomendación 16 y ha aplicado la recomendación 17. El sexto objetivo de referencia puede considerarse provisionalmente finalizado.

4. CONCLUSIONES

Durante los doce meses transcurridos desde noviembre de 2017, Bulgaria ha continuado sus esfuerzos para aplicar las recomendaciones que figuran en el informe de enero de 2017.

De conformidad con la evaluación expuesta en el presente informe, la Comisión considera que varias recomendaciones ya se han aplicado y la aplicación de otras recomendaciones está a punto de finalizarse. Sobre esta base, la Comisión ha llegado a la conclusión de que los objetivos de referencia primero, segundo y sexto pueden considerarse provisionalmente finalizados. Habida cuenta de la evolución en curso en algunos casos, es necesario un seguimiento continuo para poder confirmar esta apreciación. La Comisión confía en que Bulgaria será capaz de cumplir todas las recomendaciones pendientes.

Con un seguimiento decidido de las recomendaciones pendientes, Bulgaria dará un paso importante hacia la superación de muchos de los retos a los que se enfrenta. Bulgaria debe seguir ampliando su historial de resultados concretos con el fin de consolidar los progresos realizados. Habrá que mantener esta tendencia positiva en el marco del MCV y será necesario un seguimiento continuado por parte de las autoridades búlgaras tras la finalización del MCV. Una información transparente por parte de las autoridades búlgaras y un control público y cívico desempeñarán un papel importante en la integración del seguimiento a nivel nacional y proporcionarán las garantías necesarias para proseguir por la vía de la reforma y el progreso.

La Comisión continuará siguiendo y supervisando de cerca los progresos realizados y hará una nueva evaluación de los avances realizados antes de que finalice el presente mandato de la Comisión. La Comisión espera que ello permitirá finalizar el proceso aplicado a Bulgaria en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación. Con vistas al logro de este objetivo, la Comisión invita a Bulgaria a proseguir su tendencia positiva actual hacia la aplicación de todas las recomendaciones pendientes.

³³ Véase también el anterior apartado 3.4.