



Bruselas, 30.9.2020
COM(2020) 580 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2020
Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**

{SWD(2020) 300-326}

*El Estado de Derecho ayuda a proteger a los ciudadanos de la ley del más fuerte.
Es el garante de nuestros derechos y libertades más básicos en nuestra vida cotidiana.
Nos permite expresar nuestra opinión y ser informados por una prensa libre.*

Presidenta Von der Leyen, discurso sobre el estado de la Unión 2020

1. Introducción

La Unión Europea se fundamenta en un conjunto de valores compartidos, que incluye los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho¹. Estos constituyen los cimientos de nuestras sociedades y de nuestra identidad común. Ninguna democracia puede prosperar sin tribunales independientes que garanticen la protección de los derechos fundamentales y de las libertades civiles, ni sin una sociedad civil activa y unos medios de comunicación libres y pluralistas. La UE goza de reconocimiento a nivel mundial por su elevado nivel de exigencia en estos ámbitos². No obstante, este elevado nivel de exigencia no siempre se aplica por igual, pueden introducirse mejoras, y siempre hay un riesgo de retroceso. La defensa de nuestros valores fundamentales es una responsabilidad compartida de todas las instituciones de la UE y de todos los Estados miembros, y cada uno de ellos debe desempeñar el papel que le corresponde.

*¿Qué es el Estado de Derecho?*³

El Estado de Derecho está consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea como uno de los valores comunes a todos los Estados miembros. En un Estado de Derecho, todos los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. El Estado de Derecho engloba los principios de legalidad, que implica un proceso de promulgación de leyes transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; seguridad jurídica, que prohíbe el ejercicio arbitrario del poder ejecutivo; tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales y control judicial efectivo, lo que incluye la protección de los derechos fundamentales; separación de poderes; e igualdad ante la ley. Estos principios han sido reconocidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Además, el Consejo de Europa ha elaborado normas y emite dictámenes y recomendaciones que ofrecen una orientación consolidada para promover y defender el Estado de Derecho.

¹ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea. La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

² *World Justice Project*, Índice de Estado de Derecho; Foro Económico Mundial, Informe de Competitividad Mundial; Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción; Reporteros sin Fronteras, Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa.

³ Véanse COM(2019) 163 «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión: Situación y posibles próximas etapas», y COM(2019) 343 «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión: Propuesta de actuación». La jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea también reviste especial importancia.

El Estado de Derecho es un principio bien asentado. Si bien los Estados miembros tienen diferentes identidades, sistemas jurídicos y tradiciones nacionales, el significado fundamental del Estado de Derecho es el mismo en toda la UE. El respeto del Estado de Derecho es esencial para que los ciudadanos y las empresas confíen en las instituciones públicas, y sus principios clave cuentan con el apoyo de los ciudadanos en todos los Estados miembros⁴. El Estado de Derecho tiene una repercusión directa en la vida de todos los ciudadanos. Es una condición previa para garantizar la igualdad de trato ante la ley y para la defensa de los derechos de los ciudadanos de la UE. Es esencial para la aplicación de la legislación y las políticas de la UE, y central para una Unión de la igualdad, las oportunidades y la justicia social. Las circunstancias particulares de 2020 han planteado nuevos retos a los derechos de los ciudadanos y fue preciso aplicar algunas restricciones a nuestras libertades, como la libertad de circulación, la libertad de reunión o la libertad de empresa, para hacer frente a la pandemia de COVID-19. Unos sistemas nacionales de controles y equilibrios eficaces que sustenten el respeto del Estado de Derecho son cruciales para garantizar que estas restricciones de nuestros derechos se circunscriban a lo necesario y proporcionado y estén limitadas en el tiempo y sujetas a la supervisión de los parlamentos y los órganos jurisdiccionales nacionales.

Fortalecimiento del Estado de Derecho: una prioridad para el funcionamiento eficaz de la Unión

La Unión Europea se basa en el Estado de Derecho. Las amenazas contra el Estado de Derecho ponen en entredicho su base jurídica, política y económica. Las deficiencias acusadas en un Estado miembro afectan a otros Estados miembros y a la UE en su conjunto. Garantizar el respeto del Estado de Derecho es una responsabilidad primordial de cada Estado miembro, pero la Unión tiene un interés compartido y un papel que desempeñar en la resolución de los problemas que afecten al Estado de Derecho dondequiera que surjan. El respeto del Estado de Derecho también es central para el funcionamiento del mercado interior, para la cooperación en el ámbito de la justicia basada en la confianza y el reconocimiento mutuos, y para la protección de los intereses financieros de la Unión, como ha subrayado recientemente el Consejo Europeo⁵. Para que la UE consiga llevar a cabo una recuperación sostenible y resiliente, es imprescindible que sus herramientas e instrumentos puedan funcionar en un entorno anclado en el Estado de Derecho.

El Estado de Derecho es también un tema importante para la UE más allá de sus fronteras. La UE seguirá manteniendo un planteamiento sólido y coherente entre sus políticas internas en materia de Estado de Derecho y la forma en que este se integra en los trabajos con los países en vías de adhesión y los países vecinos, así como en su acción exterior, a nivel bilateral, regional y multilateral.

Guiada por los valores y principios universales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en el Derecho internacional, la UE es una firme defensora de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en todo el mundo, tal como demuestra el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024⁶, y en consonancia

⁴ Eurobarómetro especial 489, Estado de Derecho.

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 17 a 21 de julio de 2020: «Los intereses financieros de la Unión se protegerán de conformidad con los principios generales consagrados en los Tratados de la Unión, en particular los valores del artículo 2 del TUE [Tratado de la Unión Europea]. El Consejo Europeo subraya la importancia de proteger los intereses financieros de la Unión. El Consejo Europeo destaca la importancia de respetar el Estado de Derecho».

⁶ JOIN(2020) 5 final.

con los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁷. La defensa del Estado de Derecho a nivel mundial incluye reforzar la cooperación al respecto con las organizaciones internacionales y regionales, como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

En la última década, la UE ha desarrollado y probado diversos instrumentos para ayudar a hacer efectivo el Estado de Derecho⁸. A escala de la UE y nacional, graves desafíos al Estado de Derecho en algunos Estados miembros han suscitado otros debates sobre la manera de reforzar la capacidad de la UE para hacer frente a estas situaciones. En su Comunicación de julio de 2019, la Comisión propuso que la UE y sus Estados miembros hicieran un mayor esfuerzo para promover una cultura política y jurídica sólida que sustentara el Estado de Derecho, y desarrollaran instrumentos para prevenir la aparición o la profundización de problemas relacionados con el Estado de Derecho⁹.

El mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho

En las Orientaciones Políticas de la presidenta Von der Leyen se enuncia la intención de establecer un mecanismo complementario e integral sobre el Estado de Derecho como elemento clave del compromiso común de la UE y los Estados miembros de reforzar el Estado de Derecho. El mecanismo está concebido como un ciclo anual para promover el Estado de Derecho y prevenir la aparición o la profundización de problemas. Se centra en mejorar la comprensión y la sensibilización sobre cuestiones y cambios significativos en ámbitos que tienen una relación directa con el respeto del Estado de Derecho: el sistema judicial, el marco de lucha contra la corrupción, el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación, y otras cuestiones institucionales en relación con los controles y equilibrios. La detección de los problemas ayudará a los Estados miembros a encontrar soluciones que protejan el Estado de Derecho, con la cooperación y el apoyo mutuo de la Comisión, otros Estados miembros y partes interesadas como la Comisión de Venecia.

El enfoque se basa en un estrecho diálogo con las autoridades y las partes interesadas nacionales, que aporta transparencia y abarca a todos los Estados miembros de manera objetiva e imparcial. Con toda esta información se elabora cada año un informe sobre el Estado de Derecho, que incluye una evaluación de cada Estado miembro en veintisiete capítulos por países. Este mecanismo sobre el Estado de Derecho refuerza y complementa otros instrumentos de la UE, como el Cuadro de indicadores de la justicia en la UE¹⁰ y el Semestre Europeo¹¹, a los que se añade, ahora, el instrumento Next Generation EU, que animan a los Estados miembros a realizar reformas estructurales en los ámbitos de los que se ocupa. Las evaluaciones incluidas en el informe anual constituirían un punto de referencia para estos instrumentos. Otros elementos del conjunto de herramientas al servicio del Estado

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

⁸ Conjunto de herramientas al servicio del Estado de Derecho a nivel de la UE. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Véanse las Comunicaciones de la Comisión citadas en la nota 3.

¹⁰ El Cuadro de indicadores de la justicia en la UE es una herramienta de información comparativa anual destinada a ayudar a la UE y a sus Estados miembros a mejorar la eficacia de los sistemas judiciales nacionales facilitando datos objetivos, fiables y comparables sobre diversos indicadores pertinentes para la evaluación de la eficiencia, la calidad y la independencia de los sistemas judiciales en todos los Estados miembros.

¹¹ En el Semestre Europeo se consideran cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en la medida en que tienen una incidencia en el entorno empresarial, la inversión, el crecimiento económico y el empleo.

de Derecho a nivel de la UE seguirán proporcionando una respuesta eficaz y proporcionada a los desafíos que afecten al Estado de Derecho cuando sea necesario¹².

Además de profundizar en la comprensión mutua a través del diálogo, el mecanismo sobre el Estado de Derecho sentará las bases para el apoyo de la Comisión a los Estados miembros y a las partes interesadas nacionales cuando haya que hacer frente a desafíos que comprometan el Estado de Derecho. Varios instrumentos y recursos financieros contribuyen a apoyar reformas estructurales mediante la prestación de asistencia técnica y financiación de proyectos en los ámbitos de la Administración Pública, la justicia, la lucha contra la corrupción y el pluralismo de los medios de comunicación. También se ofrecen subvenciones específicas y directas a la sociedad civil y las redes (judiciales, periodísticas, etc.) para proyectos que tengan una dimensión europea. La experiencia de organismos internacionales reconocidos, en particular el Consejo de Europa, y los intercambios con profesionales de otros Estados miembros beneficiarían también a las reformas.

La profundización del trabajo de la UE sobre el Estado de Derecho requiere una cooperación estrecha y continua entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. Uno de los objetivos fundamentales del mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho es fomentar la cooperación interinstitucional y propiciar que todas las instituciones de la UE contribuyan con arreglo a sus respectivas funciones institucionales. Este es un aspecto fundamental para un mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho y refleja un antiguo deseo tanto del Parlamento Europeo¹³ como del Consejo¹⁴. Su base común y objetiva, que considera a todos los Estados miembros por igual, está concebida con este fin. La Comisión espera con interés apoyar los trabajos que actualmente se están llevando a cabo en ambas instituciones, incluido el seguimiento de la resolución del Parlamento Europeo que se está preparando actualmente¹⁵. El mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho ayudará a racionalizar los debates sobre el Estado de Derecho a nivel de la UE y reforzará la cooperación interinstitucional, al tener en cuenta el ritmo anual de trabajo del Parlamento Europeo y del Consejo y un seguimiento estructurado y específico, así como la cooperación con los Parlamentos nacionales.

El mecanismo sobre el Estado de Derecho es uno de los elementos de un esfuerzo más amplio a escala de la UE para reforzar los valores de la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Se complementará con una serie de iniciativas que se adoptarán próximamente, como el Plan de Acción para la Democracia Europea, la nueva Estrategia para la Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales y estrategias específicas para responder a las necesidades de los más vulnerables de nuestras sociedades a fin de promover una sociedad en la que imperen el pluralismo, la no discriminación, la justicia, la solidaridad y la igualdad.

¹² El mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho debe distinguirse de otros instrumentos, como los procedimientos del artículo 7, apartado 1, del TUE o los procedimientos de infracción.

¹³ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2016, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales; Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2018, sobre la necesidad de un mecanismo global para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

¹⁴ En las conclusiones de la Presidencia del Consejo de Asuntos Generales de noviembre de 2019 se subrayó que los informes de la Comisión podían servir como base para el diálogo anual del Consejo sobre el Estado de Derecho. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

¹⁵ El establecimiento de un mecanismo de la UE para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales [2020/2072 (INL)].

*El primer informe sobre el Estado de Derecho*¹⁶

A través del presente informe, incluidos sus veintisiete capítulos por países en los que se describe la evaluación específica para cada Estado miembro, el objetivo de la Comisión es exponer los primeros elementos clave de la situación en los Estados miembros, sobre los que podrán desarrollarse el nuevo ciclo del mecanismo sobre el Estado de Derecho y los futuros informes.

La evaluación contenida en los veintisiete capítulos por países, que forman parte integrante del presente informe sobre el Estado de Derecho, se ha elaborado con arreglo al ámbito y la metodología debatidos con los Estados miembros¹⁷. El trabajo se centró en cuatro pilares principales: el sistema judicial, el marco de lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales en relación con los controles y equilibrios. Para cada pilar, la metodología tuvo en cuenta las disposiciones del Derecho de la UE pertinentes para la evaluación. Se remite también a los dictámenes y recomendaciones del Consejo de Europa, que proporcionan una orientación útil. Estos cuatro ámbitos se determinaron en el proceso preparatorio como pilares interdependientes cruciales para garantizar el Estado de Derecho. Unos sistemas judiciales eficaces y unos controles y equilibrios institucionales sólidos constituyen el núcleo del respeto del Estado de Derecho en nuestras democracias. Sin embargo, las leyes y unas instituciones sólidas no son suficientes. El Estado de Derecho requiere de un ecosistema propicio basado en el respeto a la independencia judicial, unas políticas eficaces de lucha contra la corrupción, unos medios de comunicación libres y pluralistas, una Administración Pública transparente y de gran calidad, y una sociedad civil libre y activa. Las políticas preventivas y las campañas de base sensibilizan a los ciudadanos y mantienen el respeto del Estado de Derecho entre las prioridades de la agenda. Los periodistas de investigación, los medios de comunicación independientes y el control de la sociedad civil son imprescindibles para que los responsables de la toma de decisiones rindan cuentas.

El informe es el resultado de una estrecha colaboración con los Estados miembros, tanto a nivel político en el Consejo como a través de reuniones políticas y técnicas bilaterales, y está basado en diversas fuentes. Esta metodología pasará a formar parte del proceso anual del mecanismo sobre el Estado de Derecho. Se ha creado una red de puntos de contacto nacionales en materia de Estado de Derecho para que ayude a establecer el mecanismo y su metodología y actúe como canal de comunicación permanente. La red se ha reunido en dos ocasiones. Todos los Estados miembros participaron en el proceso de elaboración del informe, con la aportación de contribuciones escritas a principios de mayo¹⁸ y en el transcurso de las visitas virtuales específicas a los países celebradas entre mayo y julio¹⁹. Durante estas visitas a los países, la Comisión conversó sobre la evolución del Estado de Derecho con las autoridades nacionales de los Estados miembros, incluidas autoridades judiciales e independientes, autoridades policiales y otras partes interesadas, como asociaciones de periodistas y representantes de la sociedad civil. Antes de la adopción del presente informe, se dio a los Estados miembros la oportunidad de proporcionar información actualizada sobre el capítulo correspondiente a su país.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Puede encontrarse información más detallada sobre las visitas a los países en los respectivos capítulos sobre cada uno de ellos.

Se llevó a cabo también una consulta de partes interesadas concretas, que aportó valiosas contribuciones horizontales y específicas para cada país de una serie de agencias de la UE, redes europeas, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones profesionales nacionales y europeas, así como actores internacionales y europeos²⁰. Entre ellos figuran los siguientes: la Agencia de los Derechos Fundamentales, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial, la Red Europea de Presidentes de Tribunales Supremos de la UE, la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), el Consejo de la Abogacía Europea (CCBE), el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil y de periodistas.

Los capítulos por países se basan en una evaluación cualitativa realizada por la Comisión, que se centra en una síntesis de los acontecimientos significativos acaecidos desde enero de 2019, introducida por una breve descripción factual del marco jurídico e institucional en relación con cada pilar. La evaluación presenta tanto los problemas como los aspectos positivos, y en concreto las buenas prácticas. La Comisión se ha asegurado de que el enfoque sea coherente y equiparable aplicando la misma metodología y examinando los mismos temas en todos los Estados miembros, aunque manteniendo la proporcionalidad con respecto a la situación y la evolución respectivas. Los capítulos por países no pretenden ofrecer una descripción exhaustiva de todos los elementos importantes de la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros, sino presentar tendencias o cambios significativos²¹. Sobre la base de esta primera experiencia y de la evolución de la situación en los Estados miembros, en los próximos años podrán incluirse o tratarse con mayor detenimiento otros aspectos pertinentes.

La evaluación se refiere también a los requisitos del Derecho de la UE, y en concreto a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Además, las recomendaciones y dictámenes del Consejo de Europa proporcionan un marco de referencia útil en cuanto a los estándares y las mejores prácticas. El Consejo de Europa contribuyó además a la evaluación de los capítulos por países aportando un resumen de sus dictámenes e informes recientes sobre Estados miembros de la UE²².

La evaluación presentada en el informe sobre el Estado de Derecho se basa en este proceso de diálogo, consulta y aportaciones de expertos. Ofrece una base sólida y bien documentada para el debate con el Parlamento Europeo y el Consejo y para que estos prosigan su labor al respecto. El propósito es que el mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho evolucione y siga mejorando a través de debates interinstitucionales y del diálogo con los Estados miembros, como ejercicio de aprendizaje colectivo y acicate para el apoyo de la UE.

La pandemia de COVID-19: una prueba de resistencia para la resiliencia del Estado de Derecho

Más allá de su impacto inmediato en la salud y la economía, la crisis de la COVID-19 ha planteado toda una serie de desafíos diversos a la sociedad y, más concretamente, a las administraciones públicas y los sistemas jurídicos y constitucionales. La crisis ha demostrado ser una prueba de resistencia en la vida real para la resiliencia de los sistemas nacionales en

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

²¹ Algunos ejemplos de elementos que no se han examinado sistemáticamente este año son los mecanismos de rendición de cuentas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el papel y la independencia de los medios de comunicación de servicio público, así como las medidas adoptadas para garantizar que las autoridades públicas aplican efectivamente la ley y para evitar los abusos de los poderes administrativos.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

tiempos de crisis. Todos los Estados miembros han adoptado medidas excepcionales para proteger la salud pública, y la mayoría ha declarado algún tipo de emergencia pública, o concedido competencias excepcionales, en virtud de disposiciones constitucionales o de leyes de protección de la salud pública. La modificación o la suspensión de los habituales sistemas nacionales de controles y equilibrios puede suponer desafíos particulares para el Estado de Derecho, y esta evolución de los acontecimientos se convirtió en una cuestión importante de debate público en algunos Estados miembros. En consecuencia, la Comisión ha seguido de cerca la aplicación de las medidas de emergencia, lo que queda reflejado en los capítulos por países, cuando procede.

La Comisión ha subrayado que las respuestas a las crisis deben respetar nuestros principios y valores fundamentales, establecidos en los Tratados. Algunos criterios clave para evaluar las medidas de emergencia han sido si se trataba de medidas de duración limitada, si se aplicaban salvaguardias para garantizar que las medidas fueran estrictamente necesarias y proporcionadas, y si podían seguir ejerciéndose el control parlamentario y judicial y el escrutinio de los medios de comunicación y de la sociedad civil²³. Al irse atenuando la fase más aguda de la crisis, otra cuestión fundamental ha sido la manera en que estas competencias se han reducido o se han eliminado progresivamente. Con la pandemia aún presente, algunos Estados miembros siguen aplicando regímenes o medidas de emergencia. Por lo tanto, será necesario que la Comisión prosiga su vigilancia. La situación también está siendo examinada por organizaciones internacionales²⁴, y el Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión de Venecia un dictamen sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros y su repercusión en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales²⁵.

En términos generales, las reacciones a la crisis han revelado una fuerte resiliencia de los sistemas nacionales. En muchos Estados miembros, los órganos jurisdiccionales han examinado las medidas de emergencia y se han mantenido debates políticos y jurídicos acerca de si los regímenes de emergencia aplicados estaban justificados y eran proporcionados, si las decisiones tomadas eran legales y si se habían utilizado los procedimientos e instrumentos adecuados. La vigilancia constante de la Comisión y los debates nacionales apuntan ya a una serie de conclusiones y reflexiones que pueden alimentar a su vez los debates nacionales y mejorar la respuesta jurídica y política.

Una primera reflexión se centraría en la cultura del Estado de Derecho y el nivel de confianza en los controles y equilibrios institucionales en los Estados miembros. Esto se refiere, en particular, a la interacción entre las instituciones nacionales y su cooperación leal, al papel del control parlamentario y a las posibilidades de mantener normas de consulta y transparencia para los ciudadanos. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importancia de garantizar que la toma de decisiones urgente y eficaz necesaria para proteger la salud pública no significa eludir los controles y equilibrios establecidos —en particular, los

²³ El Consejo de Europa ha proporcionado una orientación útil sobre los criterios que deben tenerse en cuenta, a saber: si las leyes y los regímenes de emergencia se adoptaron de conformidad con los procedimientos aplicables, si el estado de emergencia y las medidas de emergencia tienen una duración estrictamente limitada, si las competencias excepcionales están definidas en sentido restrictivo, si la «relajación» de los controles y equilibrios es limitada y proporcionada, y si existe el indispensable control parlamentario de la acción ejecutiva. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> y [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Véase, por ejemplo, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections*, de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, 26 de mayo de 2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

Parlamentos—, sobre todo cuando las medidas afectan a las libertades y los derechos fundamentales de toda la población.

Una segunda reflexión versaría sobre las implicaciones para la labor de los medios de comunicación y la sociedad civil en el ejercicio de un control democrático. Cuando las competencias excepcionales reducen los controles institucionales sobre los responsables de la toma de decisiones, el escrutinio de las decisiones públicas por parte de los medios de comunicación y de la sociedad civil cobra aún mayor importancia. Sin embargo, en algunos Estados miembros, los medios de comunicación y la sociedad civil se han visto confrontados a nuevos obstáculos. Tales situaciones han contribuido, entre otras cosas, a difundir desinformación y a reducir la confianza en las autoridades públicas, lo que perjudica al Estado de Derecho²⁶.

Una tercera reflexión abordaría la resiliencia del sistema judicial. El acceso a un tribunal independiente y al control judicial es un elemento fundamental del Estado de Derecho. El cierre parcial de los órganos jurisdiccionales nacionales —que también actúan como tribunales de la Unión cuando aplican el Derecho de la UE— ha puesto de manifiesto una gran vulnerabilidad. Algunos Estados miembros tomaron medidas para reducir el impacto de la pandemia y pudieron reanudar las vistas aplicando normas de distanciamiento o técnicas de videoconferencia. La pandemia también ha impulsado la digitalización de los procedimientos en algunos Estados miembros.

Estas reflexiones reflejan debates más amplios sobre el Estado de Derecho que han tenido lugar en determinados Estados miembros sobre la resiliencia de sus sistemas nacionales²⁷. En ese sentido, la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la influencia directa que tiene el Estado de Derecho en la vida cotidiana de las personas.

2. Aspectos fundamentales de la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros

En términos generales, los sistemas constitucionales, jurídicos y políticos de los Estados miembros reflejan unos estándares elevados de Estado de Derecho. Los principios fundamentales del Estado de Derecho —legalidad, seguridad jurídica, prohibición del ejercicio arbitrario del poder ejecutivo, tutela judicial efectiva por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, incluido el respeto de los derechos fundamentales, separación de poderes e igualdad ante la ley— están consagrados en las constituciones nacionales y plasmados en legislación. Sin embargo, existen también graves amenazas, casos en los que la resiliencia de las garantías del Estado de Derecho se pone a prueba y las deficiencias resultan más evidentes.

Mediante el examen de los cuatro pilares definidos para el mecanismo, en las cuatro secciones siguientes se destacan una serie de temas y tendencias comunes importantes, problemas específicos y avances positivos²⁸. Se presentan ejemplos de aspectos destacados de la evolución en los Estados miembros, extraídos de la evaluación de los veintisiete Estados

²⁶ Véase también la Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «La lucha contra la desinformación acerca de la COVID-19: contrastando los datos», 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.

²⁷ Otras posibles cuestiones son la resiliencia del marco de lucha contra la corrupción frente a los riesgos de corrupción en el ámbito de la contratación pública en situaciones de emergencia.

²⁸ Ahora bien, el análisis no ofrece una visión exhaustiva de todos los cambios observados en los Estados miembros. Véase también la nota 18.

miembros que figura en los capítulos por países²⁹. El objetivo es fomentar un debate constructivo sobre la consolidación del Estado de Derecho y animar a todos los Estados miembros a examinar cómo pueden abordarse los problemas, a aprender de las experiencias de los demás, y mostrar cómo puede reforzarse el Estado de Derecho respetando plenamente las tradiciones y las especificidades nacionales.

2.1. Sistemas judiciales

Unos sistemas judiciales eficaces son esenciales para sustentar el Estado de Derecho. La independencia, la calidad y la eficiencia son los parámetros esenciales de un sistema judicial eficaz, sea cual sea el modelo del sistema jurídico nacional y la tradición jurídica a la que pertenezca. Aunque la organización de la justicia en los Estados miembros es competencia de los Estados miembros, al ejercer dicha competencia estos deben garantizar que sus sistemas judiciales nacionales proporcionen una tutela judicial efectiva³⁰. La independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales es fundamental para garantizar dicha tutela judicial³¹. Los órganos jurisdiccionales nacionales garantizan el cumplimiento efectivo de los derechos y obligaciones establecidos en el Derecho de la UE. Como ha reiterado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la propia existencia de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es esencial para el Estado de Derecho³². Unos sistemas judiciales eficaces constituyen también la base de la confianza mutua, que es el cimiento sobre el que se asientan el espacio común de libertad, justicia y seguridad³³, un entorno favorable a la inversión, la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo y la protección de los intereses financieros de la UE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha aclarado más aún los requisitos que se derivan del Derecho de la UE por lo que respecta a la independencia judicial. La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos también establece que deben respetarse las normas básicas para salvaguardar la independencia judicial.

El funcionamiento del sistema judicial ocupa un lugar destacado en la actividad política a nivel nacional, como lo demuestra el hecho de que casi todos los Estados miembros han emprendido reformas de la justicia³⁴, aunque su objetivo, alcance, forma y estado de aplicación varían. Los ámbitos de reforma abarcan desde cambios constitucionales estructurales, como la creación de un consejo del poder judicial o de nuevos órganos jurisdiccionales, hasta medidas operativas concretas, por ejemplo, sobre la digitalización de la tramitación de los asuntos en los tribunales. El diálogo ha mostrado que los Estados miembros siguen de cerca las reformas y la evolución del Estado de Derecho en otros Estados

²⁹ Los ejemplos de evolución mencionados deben interpretarse en su contexto, descrito en los capítulos sobre los respectivos países. Se han añadido hipervínculos para facilitar dicha lectura contextual.

³⁰ Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18, EU:C:2019:531, apartados 52 y 54; sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión/Polonia, C-192/18, EU:C:2019:924, apartados 102 a 103.

³¹ Sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117; sentencia de 7 de febrero de 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106.

³² Sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 73; sentencia de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, apartado 36; sentencia de 25 de julio de 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, apartado 51; sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18, EU:C:2019:531, apartado 46; sentencia de 19 de noviembre de 2019, A.K., C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982, apartado 120.

³³ Sentencia de 25 de julio de 2018, LM, C-216/18, EU:C:2018:586, apartado 49.

³⁴ Véase también el gráfico 1, Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

miembros, así como el desarrollo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Percepción de la independencia judicial en toda la UE

En las encuestas del Eurobarómetro realizadas en empresas y al público en general en 2020³⁵, los mismos Estados miembros tienden a agruparse en torno a los extremos superior e inferior de la escala. La encuesta más reciente del Eurobarómetro muestra que la percepción de independencia entre el público en general es muy elevada (superior al 75 %) en seis Estados miembros. Estas clasificaciones se han mantenido más o menos estables durante los últimos cuatro años. Al mismo tiempo, el nivel de independencia percibida ha disminuido en nueve Estados miembros durante el último año, y en unos pocos Estados miembros el nivel de independencia judicial percibida se mantiene muy bajo (por debajo del 30 %).

Medidas en curso para reforzar las salvaguardias estructurales de la independencia judicial

Varios Estados miembros están adoptando medidas para reforzar la independencia judicial y reducir la influencia de los poderes ejecutivo y legislativo sobre el poder judicial. Entre ellas figura la creación o la consolidación de un consejo nacional del poder judicial independiente. El método de nombramiento de los jueces es uno de los elementos que pueden repercutir en la independencia judicial y en la percepción pública de esa independencia. Varios Estados miembros han previsto o adoptado reformas destinadas a reforzar la participación del poder judicial en el procedimiento, o a definir unos criterios o mecanismos de control judicial claros. Las reformas de los procedimientos disciplinarios aplicados a jueces y fiscales indican también que se está prestando más atención a la necesidad de un equilibrio que proporcione garantías esenciales y al mismo tiempo preserve la rendición de cuentas.

En [Malta](#), por ejemplo, el Parlamento ha aprobado recientemente una serie de reformas del sistema judicial para reforzar la independencia judicial. En [Chequia](#) se están preparando reformas para aumentar la transparencia en el nombramiento, la promoción y la destitución de los jueces. En [Chipre](#), desde julio de 2019, el nombramiento de los jueces está sujeto a nuevos criterios detallados y se están estudiando nuevos cambios. En [Letonia](#) se han otorgado nuevas competencias al Consejo del Poder Judicial con el fin de reforzar la independencia judicial.

También está habiendo debates, reflexiones y planes de reforma sobre el fortalecimiento de las garantías jurídicas y constitucionales de la independencia judicial en Estados miembros en los que la independencia judicial se ha considerado tradicionalmente alta o incluso muy alta³⁶. Estados miembros en los que la separación de poderes y el respeto de la independencia judicial se sustentan más en la tradición política que en unas garantías legales específicas indicaron que los cambios introducidos en otros Estados miembros habían sido una de las razones por las que se habían tomado medidas para aplicar sistemas más formales.

En [Irlanda](#), por ejemplo, al final de 2019 se creó un Consejo Judicial independiente para salvaguardar la independencia judicial. En [Luxemburgo](#) está planificada una modificación de la Constitución para introducir nuevos elementos que refuercen la independencia judicial. En [Finlandia](#), en enero de 2020, un organismo independiente responsable de la administración de los órganos jurisdiccionales, la Administración Nacional de Tribunales, ha asumido funciones que antes desempeñaba el Ministerio de Justicia. En los [Países Bajos](#), están previstas reformas para limitar la influencia de los poderes ejecutivo y legislativo en el nombramiento

³⁵ Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020. Encuestas del Eurobarómetro FL 483 y 484, de enero de 2020. La Comisión ha consultado también otras fuentes, como el Foro Económico Mundial.

³⁶ Véase la nota anterior.

de los magistrados del Tribunal Supremo y los miembros del Consejo del Poder Judicial. En [Suecia](#), en febrero de 2020 se creó una Comisión de Investigación sobre «El fortalecimiento de la protección de la democracia y la independencia del poder judicial» con el objetivo de formular propuestas de reformas legislativas y constitucionales.

La independencia de la Fiscalía respecto del Ejecutivo se analiza cada vez más por sus importantes implicaciones para la capacidad de lucha contra la delincuencia y la corrupción.

Aunque en la UE no existe un modelo único de configuración institucional del Ministerio Fiscal, ni para el nombramiento, la destitución o los procedimientos disciplinarios aplicados a los fiscales a distintos niveles, las salvaguardias institucionales pueden ayudar a garantizar que la Fiscalía sea suficientemente independiente y esté exenta de presiones políticas indebidas³⁷. Una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos³⁸ subrayó recientemente que la independencia de los fiscales es un elemento decisivo para el mantenimiento de la independencia judicial.

En [Malta](#) se están introduciendo reformas para fortalecer la independencia de la Fiscalía; se está creando un Ministerio Fiscal plenamente independiente, poniendo fin a la función tradicional del fiscal general, que aunaba también la de asesor jurídico del Gobierno. [Chipre](#) está preparando también cambios legislativos destinados a reestructurar la Oficina Jurídica de la República mediante la creación de direcciones separadas y autónomas dentro de ese organismo.

El derecho del poder ejecutivo a dar instrucciones formales a la Fiscalía, incluso en asuntos concretos, ha sido especial objeto de debate en algunos Estados miembros, como [Alemania](#) y [Austria](#)³⁹, en particular a raíz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la orden de detención europea⁴⁰. En [Polonia](#), la doble función del ministro de Justicia, que es también Fiscal General, ha suscitado especial inquietud, ya que aumenta la vulnerabilidad a la influencia política por lo que respecta a la organización del Ministerio Fiscal y la investigación de los asuntos. El papel del Fiscal General con respecto a los fiscales de rango inferior es también motivo de preocupación en algunos Estados miembros. En [Bulgaria](#), por ejemplo, aún no han concluido los procedimientos legislativos con que se trata de responder a la antigua demanda para que el Fiscal General esté sujeto a un régimen eficaz de rendición de cuentas.

La independencia judicial sigue siendo motivo de preocupación en algunos Estados miembros

Pese a los esfuerzos de reforma realizados en varios Estados miembros para mejorar la independencia judicial, la evolución de los acontecimientos suscita preocupación en algunos otros. Esta preocupación varía en cuanto al tipo de medidas a las que se refieren y a su intensidad y alcance. Abarca desde la inquietud por la capacidad de los consejos del poder

³⁷ Normas del Consejo de Europa. La Comisión de Venecia señala, en sus Criterios de Verificación del Estado de Derecho, en relación con la fiscalía, que «[n]o existen estándares comunes para la organización de los fiscales del ministerio público, especialmente en lo relativo a la [autoridad] que los designa, o a la organización interna del ministerio público como organismo. Sin embargo, debe asegurarse una suficiente autonomía que evite las influencias políticas indebidas hacia los fiscales».

³⁸ Sentencia de 5 de mayo de 2020, Kövesi/Rumanía, solicitud n.º 3594/19, apartado 208.

³⁹ El derecho del Ejecutivo está acompañado de salvaguardias institucionales o antiguos convenios que limitan en la práctica el riesgo de que el Ejecutivo pueda abusar de este poder.

⁴⁰ En particular, la sentencia de 27 de mayo de 2019, OG y PI, asuntos acumulados C-508/18 y C-82/19 PPU, EU:C:2019:456 (sobre la orden de detención europea).

judicial para ejercer sus funciones hasta otras dudas más estructurales ante la creciente influencia de los poderes ejecutivo y legislativo sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales, incluidos los tribunales constitucionales o tribunales supremos. Algunas de estas derivas han llevado a la Comisión a incoar procedimientos de infracción o a expresar su preocupación en el contexto del procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 1, del TUE.

En algunos Estados miembros, la dirección de los acontecimientos ha suscitado grave preocupación por la repercusión de las reformas en la independencia judicial. Esta fue una de las cuestiones planteadas en el procedimiento con arreglo al artículo 7, apartado 1, del TUE iniciado por el Parlamento Europeo en relación con [Hungría](#). En concreto, el Consejo Judicial Nacional independiente encuentra impedimentos para contrarrestar los poderes del presidente de la Oficina Nacional del Poder Judicial encargada de la gestión de los órganos jurisdiccionales; la elección de un nuevo presidente podría abrir la vía para una cooperación reforzada. Otras preocupaciones estaban relacionadas con las nuevas normas que permiten nombrar para el Tribunal Supremo a miembros del Tribunal Constitucional, elegidos por el Parlamento, eludiendo el procedimiento normal de nombramiento. Las reformas de la Administración de Justicia emprendidas en [Polonia](#) desde 2015 han sido una fuente importante de controversia, tanto a nivel nacional como de la UE, y han suscitado serias preocupaciones, varias de las cuales persisten. Esto llevó a la Comisión a iniciar en 2017 el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE, que aún está siendo examinado por el Consejo. En 2019 y 2020, la Comisión inició dos procedimientos de infracción para salvaguardar la independencia judicial y el Tribunal de Justicia ordenó la adopción de medidas provisionales para suspender las competencias de la sala disciplinaria del Tribunal Supremo en los asuntos disciplinarios que afectaban a jueces.

También persisten las dificultades en otros Estados miembros. En [Bulgaria](#)⁴¹, la composición y el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura y de la inspección de dicho organismo también han suscitado inquietudes aún no resueltas. En [Rumanía](#)⁴², las polémicas reformas aplicadas en 2017-2019 con efectos perjudiciales para la independencia judicial siguen vigentes⁴³. En 2020, el Gobierno expresó su compromiso de restablecer la senda de reforma judicial tras la involución de los años anteriores, lo que redujo significativamente las tensiones con el poder judicial. En [Croacia](#), la escasa capacidad administrativa dificulta al Consejo Judicial del Estado y al Consejo del Fiscal General del Estado el ejercicio de su mandato; su función con respecto al nombramiento de jueces y fiscales se ha reducido y falta un sistema informático actualizado para la verificación de las declaraciones de patrimonio. En [Eslovaquia](#), la independencia y la integridad del sistema judicial suscitan inquietud desde

⁴¹ Desde su adhesión a la UE en 2007, la Comisión ha seguido las reformas realizadas en Bulgaria en ámbitos como la justicia y la lucha contra la corrupción a través del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV). La Comunicación sobre el refuerzo del Estado de Derecho [COM(2019) 343] señala que, una vez finalizado el MCV, el seguimiento debe continuar en el marco de los instrumentos horizontales. El mecanismo sobre el Estado de Derecho proporciona el marco para seguir tratando estas cuestiones en el futuro.

⁴² Desde su adhesión a la UE en 2007, la Comisión ha seguido las reformas realizadas en Rumanía en ámbitos como la justicia y la lucha contra la corrupción a través del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV). La Comunicación sobre el refuerzo del Estado de Derecho [COM(2019) 343] señala que, una vez finalizado el MCV especial, el seguimiento debe continuar en el marco de los instrumentos horizontales. El mecanismo sobre el Estado de Derecho proporciona el marco para seguir tratando estas cuestiones en el futuro.

⁴³ Un ejemplo de ello es la Sección para la investigación de las infracciones penales cometidas en la Administración de Justicia, encargada exclusivamente del enjuiciamiento de delitos cometidos por jueces y fiscales, que sigue en activo.

hace tiempo. En abril de 2020, el Gobierno anunció importantes planes de reforma para reforzar la independencia y la integridad judiciales, así como el proceso de nombramiento de los magistrados del Tribunal Constitucional.

En algunos Estados miembros se denuncian con frecuencia ataques políticos y campañas de los medios de comunicación contra jueces y fiscales. Además, se han adoptado medidas, incluso disciplinarias, que afectan a la libertad de los jueces para plantear cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Estos ataques y medidas pueden tener un efecto disuasorio y una repercusión negativa en la confianza pública en el poder judicial, lo que afecta a su independencia⁴⁴. En algunos casos, los ataques se dirigen contra jueces y fiscales que han tomado una posición pública para denunciar acontecimientos que podrían perjudicar al poder judicial en su conjunto. En su reciente sentencia de 5 de mayo de 2020, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reafirmó la libertad de expresión de los fiscales y los jueces para participar en debates públicos sobre las reformas legislativas que afectan al poder judicial y, de manera más general, sobre cuestiones relativas a la independencia de este⁴⁵.

La pandemia de COVID-19 ha puesto aún más de relieve la importancia de la digitalización de los sistemas judiciales

Desde hace algunos años, los Estados miembros se esfuerzan por aprovechar todo lo posible las herramientas informáticas para facilitar la comunicación de los órganos jurisdiccionales con las partes y los abogados, para gestionar de manera eficiente la carga de trabajo y para aumentar la transparencia, incluido el acceso en línea a las resoluciones judiciales. Están llevando a cabo numerosas iniciativas para aportar mejoras reales a los usuarios de los sistemas judiciales. La pandemia de COVID-19 ha dado un impulso adicional a estos esfuerzos, al mostrar la importancia de acelerar las reformas para digitalizar la tramitación de los asuntos por las instituciones judiciales, el intercambio de información y documentos con partes y abogados, y un acceso continuo y fácil a la justicia para todos. Entre las iniciativas adoptadas cabe citar algunas destinadas a permitir que los usuarios de los tribunales supervisen en línea las fases de los procedimientos o a modelizar las sentencias con arreglo a una norma que permita su lectura por máquina.

La aplicación de estos sistemas se encuentra ya bastante avanzada en algunos Estados miembros. Por ejemplo, los sistemas judiciales de [Estonia](#) y [Letonia](#) se caracterizan por disponer de algunos de los sistemas de tecnologías de la información y la comunicación más avanzados de los utilizados en órganos jurisdiccionales. Dotan de un alto grado de accesibilidad y flexibilidad al funcionamiento de estos órganos jurisdiccionales, lo que ha contribuido también en gran medida a que estos pudieran seguir funcionando sin interrupciones y con relativamente escasas perturbaciones durante la pandemia de COVID-19. En [Eslovenia](#), la digitalización del sistema judicial para la tramitación de los asuntos está muy avanzada y se están introduciendo otros cambios para mejorar la comunicación electrónica entre los órganos jurisdiccionales y las partes. [Hungría](#) tiene también un alto nivel de digitalización de la Administración de Justicia, con una elevada disponibilidad de medios electrónicos para el acceso en línea a las sentencias publicadas. En [Portugal](#), una modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil introdujo el principio de «digital por defecto» para todos los procesos civiles. En [Italia](#), está en curso un proyecto de reforma del

⁴⁴ Sucede así especialmente cuando no hay una reacción oficial o no existen vías efectivas de recurso.

⁴⁵ Sentencia de 5 de mayo de 2020, Kövesi/Rumanía, solicitud n.º 3594/19, apartados 201, 205 y 209. Véase también la sentencia de 23 de junio de 2016, Baka/Hungría, solicitud n.º 20261/12, apartados 156-157 y 164-167.

procedimiento civil para establecer la presentación de demandas en línea con carácter exclusivo y una gama más amplia de medios electrónicos, en concreto para el pago en línea de las tasas judiciales. La Comisión ha subrayado la importancia de la digitalización de los sistemas judiciales en el contexto del plan de recuperación⁴⁶. Estos esfuerzos podrían ser apoyados a través del futuro programa Europa Digital y del instrumento Next Generation EU.

Invertir en justicia es más necesario que nunca para hacer frente a los problemas de eficiencia

La eficacia de los sistemas judiciales depende de que dispongan de recursos humanos y financieros suficientes. Aunque el gasto público en los sistemas judiciales está aumentando en términos generales⁴⁷, en algunos Estados miembros el poder judicial tiene que desenvolverse con recursos limitados. La inversión en la justicia es indispensable también para subsanar los problemas de eficiencia que afrontan aún algunos Estados miembros. La duración excesiva de los procedimientos y los retrasos de los sistemas judiciales deben tratarse con las medidas adecuadas. Los efectos económicos y sociales de la crisis de la COVID-19 han puesto de relieve la necesidad de reforzar la resiliencia del sistema judicial, en particular porque cabe esperar que aumente el número de asuntos. La ineficiencia puede generar desconfianza en los sistemas judiciales, lo que puede convertirse en un pretexto para que se emprendan reformas judiciales inadecuadas que afecten al Estado de Derecho. Los programas de Next Generation EU y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia pueden facilitar las inversiones previstas en mejora de la eficiencia y la calidad de los sistemas judiciales que benefician al entorno empresarial. En algunos Estados miembros, la necesidad de recursos adicionales ha sido reconocida oficialmente en sus programas de gobierno. Por ejemplo, [Alemania](#) está aplicando un «Pacto por el Estado de Derecho», que incluye importantes recursos adicionales, tanto a nivel federal como de los Estados federados. También en [Austria](#) y en [Francia](#) hay iniciativas encaminadas a aumentar los recursos para el sistema judicial.

2.2. Marco de lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción es esencial para mantener el Estado de Derecho. La corrupción socava el funcionamiento del Estado y de las autoridades públicas a todos los niveles y es un factor determinante para la delincuencia organizada⁴⁸. Unos marcos anticorrupción eficaces, así como la transparencia y la integridad en el ejercicio del poder público, pueden reforzar los sistemas jurídicos y la confianza en las autoridades públicas. La lucha contra la corrupción debe basarse en datos sobre su prevalencia y las formas que adopta en cada país, las condiciones que la hacen posible y los incentivos jurídicos, institucionales y de otros tipos que pueden utilizarse para prevenir, detectar y sancionar la corrupción.

En la lucha contra la corrupción no basta el recurso a un conjunto único de medidas aplicable a todas las situaciones. Deben tenerse en cuenta también factores de riesgo específicos, que pueden variar de un Estado miembro a otro. No obstante, todos los Estados miembros necesitan disponer de herramientas para prevenir, detectar, frenar y sancionar la corrupción. La UE reconoce desde hace tiempo la necesidad de disponer de estrategias de prevención integrales que aumenten la transparencia y la integridad en todos los sectores de la sociedad y

⁴⁶ «El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación», COM(2020) 456 final.

⁴⁷ Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2020.

⁴⁸ Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada (SOCTA) en la Unión Europea de 2017.

se centren en las causas subyacentes⁴⁹. Dichas estrategias deben basarse en una evaluación de las amenazas, las vulnerabilidades y los factores de riesgo. Del mismo modo, la necesidad de contar con medidas fiables y eficaces de integridad, sistemas eficientes de prevención de la corrupción e instituciones públicas eficaces, responsables y transparentes a todos los niveles forma parte también del enfoque de la UE para luchar contra la corrupción.

Un enfoque integral de lucha contra la corrupción debe basarse en una combinación de medidas preventivas y represivas, lo que requiere unos sistemas judiciales independientes e imparciales que garanticen eficazmente el cumplimiento de la legislación anticorrupción mediante investigaciones y juicios imparciales, y con sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias, incluida la recuperación de las ganancias obtenidas de la corrupción⁵⁰. Esto, a su vez, exige un marco jurídico e institucional sólido, una capacidad administrativa y judicial suficiente y la voluntad política de adoptar medidas que garanticen el cumplimiento. Los medios de comunicación independientes y plurales, en particular el periodismo de investigación, y una sociedad civil activa desempeñan un papel importante en el control de los asuntos públicos, al detectar posibles casos de corrupción e infracciones de la integridad, contribuir a la sensibilización y promover la integridad. La lucha contra la corrupción tiene también una importante dimensión de la UE, ya que está vinculada a la protección de los intereses financieros de la Unión⁵¹. La Fiscalía Europea desempeñará una función crucial a este respecto⁵². En los últimos años, se ha adoptado legislación de la UE para reforzar la lucha contra la corrupción, y en concreto normas para proteger a los alertadores frente a todas las formas de represalia⁵³. Las normas modificadas para combatir el blanqueo de capitales, en particular mediante la creación de registros de titularidad real de las empresas⁵⁴, y la adopción de medidas adicionales para facilitar el intercambio de información financiera y acelerar las investigaciones financieras⁵⁵ contribuyen muy notablemente a facilitar la lucha contra la corrupción.

Percepciones de la corrupción en la UE

Los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción⁵⁶ muestran que diez Estados miembros se encuentran entre los veinte países percibidos como menos corruptos del mundo,

⁴⁹ Documento del Consejo 14310/19.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ De conformidad con el artículo 325 del TFUE, la Unión y sus Estados miembros deben adoptar las medidas adecuadas para combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión. Aunque el fraude y la corrupción son conceptos jurídicos distintos, los casos de fraude contra el presupuesto de la UE pueden implicar corrupción. A nivel de la UE, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) lleva a cabo investigaciones internas y externas para luchar contra el fraude, la corrupción y otras actividades ilegales que afectan a los intereses financieros de la Unión.

⁵² La Fiscalía Europea, que está en proceso de creación, será un órgano independiente de la UE, con competencias para investigar, imputar y llevar a juicio a los autores de delitos que atenten contra el presupuesto de la UE, tales como el fraude, la corrupción o el fraude transfronterizo a gran escala que afecte al IVA. Los Estados miembros que participan actualmente en la Fiscalía Europea son Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal y Rumanía.

⁵³ Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

⁵⁴ Directiva (UE) 2015/849, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y Directiva (UE) 2018/1673, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal.

⁵⁵ Directiva (UE) 2019/1153, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

mientras que la puntuación media de la UE es buena en conjunto. Varios Estados miembros han mejorado su puntuación en comparación con los años precedentes, mientras que otros siguen obteniendo una puntuación significativamente inferior a la de los demás países europeos.

Las encuestas más recientes de percepción del Eurobarómetro⁵⁷ muestran que la corrupción sigue siendo una preocupación grave para los ciudadanos y las empresas de la UE. Más de siete de cada diez europeos (el 71 %) creen que la corrupción está muy extendida en su país y más de cuatro de cada diez europeos (el 42 %) consideran que el nivel de corrupción ha aumentado en su país. Al mismo tiempo, solo el 34 % de los encuestados opina que los esfuerzos de su Gobierno para luchar contra la corrupción son eficaces. Además, más de seis de cada diez empresas europeas (63 %) consideran que el problema de la corrupción está muy extendido en su país, y la mayoría de las empresas (51 %) creen que es improbable que las personas o empresas corruptas de su país vayan a ser detenidas o denunciadas a la policía o a los fiscales.

Estrategias nacionales de lucha contra la corrupción

Un marco estratégico de lucha contra la corrupción ofrece la oportunidad de traducir la visión y el compromiso políticos en acciones concretas. Las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción ayudan a garantizar que las lagunas legislativas o institucionales particulares no se aborden de forma aislada y que en todos los sectores políticos pertinentes se incorporen disposiciones anticorrupción, para que tengan una repercusión eficaz sobre el terreno. Varios Estados miembros han adoptado nuevas estrategias integrales de lucha contra la corrupción, o han modificado las ya existentes, con objetivos específicos y mensurables, un presupuesto claro y responsabilidades bien definidas de instituciones especializadas, así como con una participación importante de las partes interesadas pertinentes.

Por ejemplo, en enero de 2020, [Francia](#) adoptó un plan nacional plurianual de lucha contra la corrupción (2020-2022), que abarca tanto la dimensión preventiva como la represiva de la corrupción. Otros Estados miembros como [Bulgaria](#), [Croacia](#), [Chequia](#), [Estonia](#), [Grecia](#), [Italia](#), [Lituania](#), [Rumanía](#), y [Eslovaquia](#) cuentan desde hace varios años con estrategias nacionales globales de lucha contra la corrupción. Si bien es importante elaborar planes y estrategias de lucha contra la corrupción, su aplicación y supervisión efectivas son fundamentales para garantizar progresos reales.

Otros Estados miembros están preparando estrategias nacionales de lucha contra la corrupción. En [Irlanda](#), el Gobierno ha anunciado su intención de luchar contra la corrupción de manera más eficaz, prosiguiendo con la evaluación global que se está realizando de los diversos organismos estatales implicados en las medidas preventivas y represivas anticorrupción y en los procedimientos de aplicación del Derecho penal. Las discusiones también avanzan en [Portugal](#), donde se ha creado un grupo de trabajo encargado de preparar una estrategia nacional de lucha contra la corrupción. [Finlandia](#) y [Suecia](#), que han recurrido más a prácticas, tradiciones y altos niveles de integridad y transparencia para prevenir la corrupción que a un enfoque estratégico, están también preparando planes nacionales de lucha contra la corrupción.

Refuerzo de la capacidad del sistema de justicia penal para luchar contra la corrupción

⁵⁷ Eurobarómetro especial 502 «La corrupción», junio de 2020, y Flash del Eurobarómetro 482 sobre «Actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE», diciembre de 2019.

Algunos Estados miembros también han llevado a cabo reformas para adaptar su legislación penal a las normas internacionales de lucha contra la corrupción. [Letonia](#), por ejemplo, ha modificado recientemente su Derecho penal en lo que respecta a la definición de varios delitos de corrupción, eliminando determinadas restricciones del ámbito de aplicación del delito de soborno y tráfico de influencias.

También es fundamental que las instituciones encargadas de la aplicación del Derecho penal trabajen de manera eficaz e imparcial. Es fundamental que los jueces, magistrados, fiscales y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuenten con la financiación, los recursos humanos, la capacidad técnica y el nivel de conocimientos especializados adecuados. En algunos Estados miembros se han introducido medidas para reforzar la capacidad del marco institucional de lucha contra la corrupción y reducir los obstáculos a un enjuiciamiento efectivo. Por ejemplo, la ley de lucha contra la corrupción adoptada en enero de 2019 en [Italia](#) ha endurecido las sanciones de los delitos de corrupción y ha suspendido los plazos de prescripción de sentencias dictadas en primera instancia. Además, se está debatiendo en el Parlamento una reforma exhaustiva para simplificar los procedimientos penales, cuya excesiva duración contrarresta el efecto disuasorio de las sanciones. [España](#) también ha intentado aumentar la capacidad de enjuiciamiento mediante la asignación de recursos adicionales y la actualización de la legislación penal para ampliar el plazo de prescripción de los delitos graves e introducir sanciones más severas para los delitos de corrupción. Del mismo modo, [Francia](#) ha tomado recientemente medidas para reorganizar la policía financiera, y un informe de 2020 ha puesto de manifiesto un aumento significativo de la proporción que representan los casos de corrupción sobre el total.

También es importante encontrar el equilibrio adecuado para garantizar que los privilegios e inmunidades de que gozan los funcionarios públicos no sirvan para obstaculizar la investigación y el enjuiciamiento efectivos de las acusaciones de corrupción. [Grecia](#) ha tomado medidas para eliminar algunos obstáculos importantes al enjuiciamiento de la corrupción de alto nivel en relación con las inmunidades y normas especiales aplicables en materia de prescripción mediante un control de constitucionalidad llevado a cabo en 2019.

En otros Estados miembros se están realizando importantes esfuerzos, a menudo en respuesta a retos específicos o a presiones sociales. Cabe citar el ejemplo de [Malta](#), donde la investigación en curso y una investigación pública independiente del asesinato de la periodista de investigación Daphne Caruana Galizia sacaron a la luz enraizadas prácticas corruptas y fueron el detonante del clamor ciudadano en favor de un refuerzo significativo de la capacidad para combatir la corrupción y emprender reformas más amplias del Estado de Derecho. Ya se ha puesto en marcha un amplio proyecto de reforma para colmar las lagunas y reforzar el marco institucional de lucha contra la corrupción, también en lo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad y la Fiscalía. De igual modo, en [Eslovaquia](#), el Gobierno anunció una serie de reformas en respuesta a las protestas suscitadas por las revelaciones de las investigaciones sobre el asesinato del periodista Ján Kuciak y su prometida Martina Kušnírová. Estos procedimientos judiciales siguen en curso.

En algunos casos, las reformas en curso también responden a preocupaciones específicas en ámbitos como la corrupción o el blanqueo de capitales. Por ejemplo en [Austria](#), donde a raíz de algunos casos de corrupción de alto nivel el Gobierno estudia posibles reformas para intensificar el control de la financiación de los partidos políticos por parte del Tribunal de Cuentas. También hay varias iniciativas en marcha en los [Países Bajos](#) destinadas a seguir consolidando el marco para detectar, investigar y enjuiciar la corrupción, en particular en relación con el sector financiero. El análisis conjunto de expedientes por parte del Centro Anticorrupción y la Unidad de Inteligencia Financiera de los Países Bajos garantiza el

intercambio de conocimientos técnicos y un análisis más eficaz y exhaustivo de las transacciones inusuales relacionadas con la corrupción, y constituye un buen ejemplo de detección de las deficiencias que deben abordarse.

Persisten los obstáculos a las investigaciones penales y a la aplicación de sanciones por corrupción

La falta de estadísticas uniformes, actualizadas y consolidadas en todos los Estados miembros dificulta el seguimiento del éxito comparativo por lo que se refiere a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción. Dos recopilaciones de datos piloto de la Comisión Europea que recogen estadísticas oficiales sobre el tratamiento penal de los casos de corrupción en los Estados miembros han puesto de manifiesto que persisten las dificultades para recopilar datos comparativos en toda la UE sobre el tratamiento de los casos de corrupción en las distintas fases del procedimiento penal en los Estados miembros. Los datos recibidos de los Estados miembros participantes han puesto de manifiesto que existen diferencias notables entre los Estados miembros en cuanto a la definición de los delitos, la disponibilidad de datos y la metodología de registro de estos⁵⁸.

El seguimiento muestra que existen dudas sobre la eficacia de la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de casos de corrupción, incluidos los casos de corrupción de alto nivel, en varios Estados miembros. Por ejemplo en [Bulgaria](#), donde, a pesar de que una reforma de sus marcos jurídico e institucional de lucha contra la corrupción ha permitido mejorar la cooperación entre las autoridades pertinentes, importantes obstáculos impiden que sus instituciones puedan labrarse una sólida reputación de imparcialidad, objetividad e independencia. Para ello será preciso contar con un robusto historial de condenas firmes en casos de corrupción de alto nivel. En [Croacia](#), los esfuerzos de los servicios especializados de lucha contra la corrupción se ven obstaculizados por la falta de investigadores especializados y por la ineficacia del sistema judicial, ya que la lentitud de los procedimientos judiciales y de los recursos a menudo impide cerrar los casos, también de aquellos que implican a funcionarios de alto nivel. Del mismo modo, en [Eslovaquia](#) solo unos pocos casos de corrupción de alto nivel han sido investigados o procesados en los últimos años, siendo retos importantes a este respecto la escasa protección de los alertadores y la limitada capacidad de las instituciones especializadas en la lucha contra la corrupción para investigar y enjuiciar estos casos.

Hay dudas sobre la persecución sistemática de los casos de corrupción también en [Chequia](#), donde actualmente se están llevando a cabo investigaciones y auditorías a nivel nacional y europeo sobre posibles conflictos de intereses y sobre el uso de fondos de la UE. En [Hungría](#), aunque se han enjuiciado algunos casos de corrupción de alto nivel, las cifras siguen siendo muy limitadas y, al parecer, cuando los implicados son funcionarios de alto nivel o personas

⁵⁸ A través del grupo de expertos sobre las necesidades políticas en materia de datos sobre la delincuencia, la Comisión ha colaborado con los Estados miembros para determinar los indicadores para los que se dispone de estadísticas oficiales de los delitos y los procesos penales en un grado suficiente como para justificar la recopilación de datos a escala de la UE. Para las recogidas de datos relativas a los años de referencia de 2011, 2012 y 2013 se recibieron respuestas de 26 Estados miembros. La versión final de la recopilación de datos de estadísticas oficiales sobre el tratamiento de los casos de corrupción en el sistema de justicia penal de los Estados miembros se publicó en enero de 2016 y está disponible en el enlace https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. En junio de 2018 se puso en marcha una segunda recogida de datos, para actualizar la de los años de referencia 2014, 2015 y 2016, que recibió respuestas de 22 Estados miembros.

de su círculo inmediato, hay una falta sistemática de determinación a la hora de iniciar una investigación penal y un proceso judicial en los casos de corrupción con graves acusaciones. El tratamiento de los casos de corrupción de alto nivel también presenta deficiencias en [Malta](#), donde, según la información disponible, los expedientes penales contra los titulares de funciones ejecutivas de alto nivel encallan en las primeras fases de los procesos penales y se han emprendido recientes reformas que intentan abordar las dificultades de investigación y enjuiciamiento.

Medidas para reforzar el marco de integridad y prevención de la corrupción

Las políticas de prevención de la corrupción abarcan muchos ámbitos y suelen incluir normas éticas, medidas de sensibilización, normas sobre declaración de patrimonio, incompatibilidades y conflicto de intereses, mecanismos de control interno y normas sobre los grupos de interés y las puertas giratorias. La transparencia, el acceso a la información pública, la protección de los alertadores y una cultura general de integridad de la vida pública son elementos clave que permiten prevenir y detectar la corrupción. Muchos Estados miembros han adoptado o tienen previsto adoptar medidas para reforzar el marco de prevención e integridad. Cabe citar como ejemplo a [Bulgaria](#), [Irlanda](#), [Grecia](#), [Malta](#), [Chequia](#), [Polonia](#) y [Portugal](#). La legislación en curso abarca ámbitos como la obligación de declaración de patrimonio, las normas sobre conflictos de intereses para todos los funcionarios públicos (incluidos los diputados del Parlamento), la transparencia en los cargos públicos o la creación de entidades y oficinas de transparencia especializadas encargadas del seguimiento y la verificación de las declaraciones de patrimonio y conflictos de intereses. En otros Estados miembros, como [Dinamarca](#), [Finlandia](#) y [Suecia](#), la prevención de la corrupción reposa fundamentalmente en una sólida cultura de la integridad, con reglas y controles formales escasos.

Para ser eficaces, tales medidas deben basarse en un diagnóstico cuidadoso de los riesgos y vulnerabilidades y contener mecanismos que garanticen un control y un seguimiento adecuados de los incidentes relacionados con la integridad. Las medidas de prevención permiten obtener resultados visibles cuando forman parte de un enfoque global y se integran de forma racionalizada en todos los sectores políticos pertinentes. En varios países persisten dificultades en lo que respecta a la aplicación de las normas o a los mecanismos de control para verificar y, en su caso, sancionar los incidentes de integridad relacionados con las declaraciones de patrimonio, las actividades de grupos de presión, los conflictos de intereses y las puertas giratorias.

2.3. Libertad y pluralismo de los medios de comunicación

Todos los Estados miembros cuentan con marcos jurídicos para proteger la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, y los ciudadanos de la UE disfrutan de altos niveles de libertad y pluralismo. La libertad de expresión, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y el derecho de acceso a la información están generalmente consagrados en la Constitución o en el Derecho derivado. El pluralismo y la libertad de los medios de comunicación son factores clave para el funcionamiento del Estado de Derecho, la rendición de cuentas democrática y la lucha contra la corrupción. Los asesinatos de periodistas que estaban investigando acusaciones de corrupción de alto nivel y de delincuencia organizada han sido el grito de alarma que recuerda a los Estados miembros la obligación de garantizar un entorno propicio para los periodistas, proteger su seguridad y promover proactivamente la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación.

Los acontecimientos provocados por la pandemia de COVID-19 han confirmado además el papel fundamental de unos medios de comunicación libres y plurales y el servicio esencial

que prestan a la sociedad mediante el suministro de información contrastada, contribuyendo así a la lucha contra la desinformación y manteniendo la rendición de cuentas democrática. También han venido a subrayar los riesgos potenciales derivados de las restricciones a la libertad de expresión y al acceso a la información. La crisis ha puesto de manifiesto que las medidas destinadas a hacer frente a la «infodemia» pueden utilizarse como pretexto para socavar los derechos y libertades fundamentales o abusar de ellos con fines políticos⁵⁹. También ha amplificado la ya difícil situación económica del sector debido a una drástica caída de los ingresos publicitarios, a pesar del aumento de los lectores y las audiencias. La situación es especialmente difícil para los agentes más pequeños y vulnerables y para los medios de comunicación locales y regionales. La fortaleza y la diversidad del sector de los medios de comunicación en la UE corren el riesgo de verse debilitadas como consecuencia de esta crisis.

El seguimiento del primer informe sobre el Estado de Derecho se centra en algunos elementos fundamentales de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, con especial incidencia en el Estado de Derecho, como la independencia de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación, la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, la publicidad estatal, la seguridad de los periodistas y el acceso a la información. Otros aspectos del panorama de los medios de comunicación aún no abordados en este primer informe, como el papel y la independencia de los medios de comunicación públicos, también son críticos en el contexto del Estado de Derecho y se seguirán desarrollando en los próximos años. El seguimiento en el Informe sobre el Estado de Derecho también se complementará con las acciones que se propondrán en los próximos Plan de Acción para la Democracia Europea y Plan de acción para los medios de comunicación y el sector audiovisual.

*Instrumento de seguimiento del pluralismo en los medios de comunicación (Media Pluralism Monitor)*⁶⁰

El Media Pluralism Monitor evalúa los riesgos para la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en todos los Estados miembros de la UE, centrándose en cuatro ámbitos: la protección básica de la libertad de los medios de comunicación, la pluralidad del mercado, la independencia política y la inclusión social de los medios de comunicación. Los últimos resultados del Media Pluralism Monitor 2020 ponen de relieve que los periodistas y otros agentes de los medios de comunicación siguen sufriendo amenazas y ataques (físicos y en línea) en varios de los Estados miembros supervisados. Los resultados muestran además que no todos los organismos reguladores de los medios de comunicación pueden considerarse libres de injerencias, tanto por el modo de designación de sus consejos como a la hora de ejercer su mandato. Según el informe, de media, la transparencia en la propiedad de los medios de comunicación se ve amenazada por un riesgo de grado medio en todos los Estados miembros debido a la falta de eficacia de las disposiciones jurídicas o al hecho de que la información solo se facilita a organismos públicos, pero no al público. Los resultados

⁵⁹ COM(2020) 8 final.

⁶⁰ El Media Pluralism Monitor de 2020 ha sido una fuente valiosa para la elaboración del Informe sobre el Estado de Derecho de 2020. Se trata de un instrumento científico y holístico cuyo fin es documentar la salud de los ecosistemas mediáticos en el que se detallan las amenazas para el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación en los Estados miembros y en algunos países candidatos, y está cofinanciado por la Unión Europea. El Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios de Comunicación ha sido el encargado de este instrumento desde el ejercicio 2013/2014. La Comisión también ha utilizado otras fuentes, como la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa, mencionada en los capítulos sobre cada país.

también ponen de relieve que las agencias de noticias siguen siendo vulnerables a las injerencias políticas, especialmente cuando sus condiciones económicas son inestables.

Independencia de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación

Las autoridades reguladoras de los medios de comunicación son agentes clave para garantizar el pluralismo de los medios de comunicación. Al aplicar la regulación específica de los medios de comunicación y las decisiones políticas en la materia, su independencia de los intereses económicos y políticos y la imparcialidad de sus decisiones tienen un impacto directo en la pluralidad del mercado y en la independencia política del entorno de los medios de comunicación.

La independencia y competencia de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación están establecidas por ley en todos los Estados miembros. Sin embargo, existe preocupación sobre el riesgo de politización de estas autoridades en el caso de [Hungría](#), [Malta](#) y [Polonia](#). También preocupa la efectividad de algunas de estas autoridades nacionales reguladoras teniendo en cuenta los recursos de que disponen en el caso de [Bulgaria](#), [Grecia](#), [Luxemburgo](#), [Rumanía](#) y [Eslovenia](#). En [Chequia](#), el Gobierno está estudiando una reforma para reforzar la independencia del organismo regulador de los medios de comunicación.

La Directiva de servicios de comunicación audiovisual, cuya transposición debe completarse este año⁶¹, incluye requisitos específicos que contribuirán a reforzar la independencia de las autoridades nacionales reguladoras de los medios de comunicación.

Transparencia de la propiedad de los medios de comunicación

La transparencia de la propiedad de los medios de comunicación es una condición previa esencial para cualquier análisis fiable de la pluralidad de un mercado de medios de comunicación determinado. Es necesaria no solo para desarrollar procesos normativos en materia de competencia y de estrategia política con conocimiento de causa, sino también para que el público pueda valorar la información y las opiniones difundidas por los medios de comunicación⁶². Algunos Estados miembros cuentan con sistemas bien desarrollados para garantizar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación. En [Alemania](#), por ejemplo, existen obligaciones específicas por lo que se refiere a la divulgación de la propiedad en el sector de los medios de comunicación, los canales privados de radiodifusión, los medios de comunicación en línea y la prensa. Los partidos políticos deben revelar su participación en las entidades de los medios de comunicación. En [Francia](#), las empresas de medios de comunicación están obligadas a hacer públicos sus tres propietarios principales y a notificar a la autoridad de los medios de comunicación («Conseil supérieur de l'audiovisuel», CSA) cuando la propiedad o el control alcanzan el 10 % o más. La información sobre la estructura de capital de las editoriales está disponible en el sitio web del CSA. [Portugal](#) cuenta con un marco exhaustivo para garantizar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación. La Constitución recoge la obligación de divulgar la propiedad y la financiación de los medios de comunicación y de la supervisión de los mismos se encarga la autoridad reguladora de los medios de comunicación.

En algunos Estados miembros existen obstáculos a la divulgación pública efectiva de la propiedad o no existe un sistema eficaz de divulgación de información. En [Chequia](#), las empresas de medios de comunicación no están obligadas a revelar sus estructuras de

⁶¹ La Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018, incluye requisitos específicos para la independencia de las autoridades nacionales reguladoras de los medios de comunicación.

⁶² Recomendación CM/Rec (2018)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación.

propiedad, los cambios en la misma o cualquier información relativa al beneficiario efectivo final de la empresa. En [Chipre](#), la falta de transparencia de la propiedad de la prensa escrita y digital suscita preocupación por lo que respecta a las participaciones cruzadas en estos medios. La falta de transparencia de la propiedad de los medios de comunicación también es motivo de preocupación en [Bulgaria](#).

Distribución de la publicidad estatal

La publicidad estatal⁶³ puede ser una importante fuente de ingresos para los medios de comunicación. Dado que el apoyo financiero del Estado puede ser crucial, especialmente para los medios de comunicación comunitarios sin ánimo de lucro y otras formas menos comerciales de periodismo, y en particular en tiempos de crisis económica, para reducir el riesgo de favoritismo son precisas normas transparentes y criterios justos. Por lo tanto, reviste especial importancia que se establezcan y apliquen efectivamente normas justas y transparentes sobre la distribución de los recursos y el apoyo estatal. La ausencia de tales normas aumenta el riesgo de que el dinero público vaya a parar a medios de comunicación específicos de manera sesgada.

Son muchos los Estados miembros que carecen de legislación específica con normas justas y transparentes para la distribución de la publicidad estatal en los medios de comunicación. Los riesgos derivados de la falta de normas claras y transparentes pueden reflejarse en una escasa transparencia de los criterios de distribución, los importes asignados y los beneficiarios. La falta de legislación y de transparencia sobre la distribución de la publicidad estatal en [Hungría](#) ha hecho que cantidades importantes de publicidad estatal se dirijan a medios de comunicación progubernamentales, lo que permite al gobierno ejercer una influencia política indirecta sobre los medios de comunicación. Los niveles relativamente altos de publicidad estatal que se asignan en [Austria](#) a empresas de medios de comunicación han generado dudas sobre la posible influencia política encubierta en dicha asignación, a falta de normas sobre una distribución equitativa.

En algunos casos, estos riesgos se ven mitigados por las normas generales de contratación pública o las normas de buena gobernanza del gasto público. En [Eslovaquia](#) por ejemplo, aunque no existe un marco de regulación de la distribución de la publicidad estatal, los contratos entre el Estado y el sector privado se inscriben en un registro central de contratación accesible al público.

Recientemente, la Comisión ha propuesto que el paquete de recuperación del presupuesto de la UE pueda ayudar a abordar las necesidades inmediatas de liquidez, mientras que la inversión digital y la resiliencia del sector pueden ser impulsadas a través de los programas InvestEU, Europa Creativa y Horizonte Europa. La Comisión animó además a los Estados miembros y a todos los agentes de la UE a apoyar a los medios de comunicación, garantizando al mismo tiempo el respeto de su independencia, libertad y pluralismo⁶⁴.

Presión política sobre los medios de comunicación

Las vulnerabilidades y los riesgos para el pluralismo de los medios de comunicación aumentan cuando su independencia política se ve amenazada por la falta de una regulación que evite las injerencias políticas o como resultado de normas que permitan a los agentes políticos poseer medios de comunicación.

⁶³ El Media Pluralism Monitor define la publicidad estatal como toda publicidad que pagan los gobiernos (nacionales, regionales y locales) y las instituciones y empresas estatales a los medios de comunicación.

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

En los capítulos por país se ha identificado una serie de casos en los que las partes interesadas han expresado serias preocupaciones. En [Bulgaria](#), por ejemplo, se informa de que la propiedad de varios medios de comunicación está estrechamente vinculada a actores políticos, aunque estos oficialmente no sean sus titulares. Además, un gran número de periodistas búlgaros ha calificado la injerencia política en los medios de comunicación como «común» y «generalizada». En [Hungría](#), la creación del conglomerado de medios de comunicación KESMA mediante la concentración de más de 470 medios de comunicación afines al gobierno, sin control por parte de los medios de comunicación y de las autoridades de competencia, se considera una amenaza para el pluralismo de los medios de comunicación. También ha suscitado preocupación la pauta de absorción económica de los restantes sitios web de prensa independiente a través de inversiones de empresarios progubernamentales. En [Malta](#), los dos principales partidos políticos con representación parlamentaria poseen, controlan o gestionan múltiples medios de comunicación y radiodifusión malteses. En [Polonia](#), durante la campaña presidencial de 2020, la coalición gobernante hizo alusión a los posibles cambios legislativos que afectarían a los medios de comunicación de propiedad extranjera, lo que tendría implicaciones para el pluralismo de los medios.

Derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información, además de una condición previa fundamental para el debate democrático y el control de las instituciones públicas, es de vital importancia para los medios de comunicación y también, de forma más general, para la defensa del Estado de Derecho. Se basa en la transparencia de la Administración Pública y de la toma de decisiones. Este derecho está garantizado en la Constitución o en el Derecho derivado en todos los Estados miembros, pero algunos capítulos por país señalan obstáculos o retrasos a la hora de facilitar la información. En [Chequia](#), [Malta](#) y [Rumanía](#), por ejemplo, se hace referencia a frecuentes obstáculos y dificultades para obtener información.

Medidas para apoyar y proteger a los periodistas contra amenazas y ataques

Son varios los Estados miembros en que cada vez son más frecuentes las amenazas y ataques (físicos y en línea) a periodistas y otros agentes de los medios de comunicación en relación con sus publicaciones y su trabajo, de diversas formas: el despliegue de demandas estratégicas contra la participación pública⁶⁵ («SLAPP», por sus siglas en inglés); amenazas a la integridad física y ataques físicos reales; acoso en línea, especialmente a mujeres periodistas; campañas de difamación, intimidación y amenazas de orientación política. Se ha informado de amenazas, ataques y campañas de difamación de este tipo en varios Estados miembros. Ejemplos concretos se han destacado en los capítulos correspondientes a [Bulgaria](#), [Croacia](#), [Hungría](#), [Eslovenia](#) y [España](#). Las amenazas y los ataques tienen un efecto disuasorio sobre los periodistas y conllevan el riesgo de que disminuya el debate público sobre cuestiones sociales controvertidas.

Para hacer frente a esta situación, varios Estados miembros han desarrollado buenas prácticas y han creado estructuras y medidas que ofrecen apoyo y protección. En [Bélgica](#), la Asociación Flamenca de Periodistas creó una línea directa específica para atender las agresiones físicas o verbales contra periodistas. En [Italia](#) se ha creado un centro de coordinación que se ocupa de los actos contra periodistas. En los [Países Bajos](#), el protocolo

⁶⁵ Una demanda estratégica contra la participación pública es una demanda dirigida a censurar, intimidar y silenciar a los críticos imponiéndoles el coste de una defensa jurídica hasta que abandonen sus críticas u oposición.

«*PersVeilig*» (Prensa Segura) tiene por finalidad reducir las amenazas, la violencia y las agresiones contra periodistas y es fruto del acuerdo entre el Ministerio Fiscal, la Policía, la Sociedad de Redactores Jefe y la Asociación de Periodistas. [Suecia](#) ha creado puntos de contacto nacionales y ha asignado recursos humanos y financieros adicionales para apoyar a los periodistas e investigar mejor los delitos de odio.

2.4. Otras cuestiones institucionales en relación con los controles y equilibrios

Los controles y equilibrios institucionales constituyen el núcleo del Estado de Derecho. Garantizan el funcionamiento, la cooperación y el control mutuo de los órganos estatales, de modo que el poder ejercido por una autoridad estatal está sujeto al control de las demás. Además de contar con unos sistemas judiciales eficientes, los controles y equilibrios se basan en un sistema transparente, responsable, democrático y pluralista de promulgación de las leyes, en la separación de poderes, en el control judicial y de constitucionalidad de las leyes, en una Administración Pública transparente de alta calidad, así como en autoridades independientes eficaces, como las instituciones del Defensor del Pueblo o las instituciones nacionales de derechos humanos. En cada Estado miembro, el sistema de controles y equilibrios específico difiere en función del equilibrio resultante de las tradiciones políticas, jurídicas y constitucionales. Aunque el modelo concreto elegido por cada Estado miembro puede variar, lo fundamental es que garantice el respeto del Estado de Derecho y las normas democráticas.

El primer informe sobre el Estado de Derecho se centra en algunos elementos clave de especial importancia para el Estado de Derecho, como el proceso de elaboración y promulgación de leyes, en particular en lo que se refiere a la participación de las partes interesadas, el uso de procedimientos acelerados y de emergencia y el régimen del control de la constitucionalidad de las leyes. También examina las reformas constitucionales que tienen por finalidad reforzar estos controles y equilibrios. Por otro lado, el informe examina las medidas excepcionales adoptadas para luchar contra la pandemia de COVID-19. El papel de las autoridades independientes, como el Defensor del Pueblo y otras instituciones nacionales de derechos humanos, y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la salvaguardia del Estado de Derecho son otros elementos de análisis.

En todos los Estados miembros se detectan presiones sobre el sistema de controles y equilibrios, lo que a menudo forma parte del proceso político normal en una sociedad democrática. La crisis económica, la pandemia de COVID-19 y los cambios sociales pueden agravar estas presiones, pero los controles y equilibrios siguen siendo tan esenciales como siempre. En los últimos años, se han desencadenado varias crisis del Estado de Derecho en la Unión que se han asociado a ataques contra los controles y los equilibrios institucionales. Por lo tanto, reforzar la resiliencia de los controles y equilibrios institucionales es esencial para salvaguardar el Estado de Derecho.

Un marco propicio para la sociedad civil permite el debate y la fiscalización de quienes ejercen el poder. Al igual que ocurre con los periodistas independientes y los medios de comunicación críticos, los intentos de excluir a los agentes de la sociedad civil deben considerarse siempre una señal de alarma para el Estado de Derecho.

Debates sobre el Estado de Derecho que contribuyen a reforzarlo

De los debates públicos sobre cuestiones específicas de importancia para el Estado de Derecho surgen a menudo iniciativas de reforma positivas. El debate y el aumento de la sensibilización en relación con los controles y equilibrios institucionales necesarios para que el Estado de Derecho funcione eficazmente constituyen pues un primer paso importante. La

creciente atención al debate sobre el Estado de Derecho en toda la Unión puede ilustrarse con los esfuerzos por promover debates nacionales a través de audiencias parlamentarias, campañas de sensibilización pública o iniciativas impulsadas por el poder judicial. En [Chequia](#), el Senado organiza conferencias y debates sobre temas relacionados con el sistema judicial. En [Dinamarca](#), la Administración Nacional de Tribunales ha llevado a cabo en los últimos años una serie de esfuerzos para promover el Estado de Derecho, reforzar la comprensión del sistema judicial por parte de determinados colectivos y mejorar la orientación del sistema judicial hacia el usuario. En [Alemania](#), los debates periódicos, las campañas de información y publicidad a escala nacional y las publicaciones sobre temas relacionados con el Estado de Derecho contribuyen a enriquecer la cultura del Estado de Derecho. En los [Países Bajos](#), se organizan debates políticos periódicos sobre la situación del Estado de Derecho en ambas Cámaras del Parlamento.

Reformas constitucionales para reforzar los controles y equilibrios institucionales, en particular por lo que se refiere al control de constitucionalidad

En varios Estados miembros se están llevando a cabo procesos de reforma. En particular, esos procesos se centran en la apertura de nuevos canales que permitan a los ciudadanos cuestionar el ejercicio del poder ejecutivo o legislativo.

En [Chipre](#), por ejemplo, se ha propuesto legislación para la creación de un Tribunal Constitucional que asuma el control de la constitucionalidad de las leyes, que ahora recae en el Tribunal Supremo. A raíz de una revisión de la Constitución en [Lituania](#), en 2019 se introdujo la posibilidad de un control de constitucionalidad individual y de un control *a posteriori* de las leyes promulgadas. En [Luxemburgo](#), una reciente reforma constitucional reforzó los efectos de las decisiones del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad de disposiciones legales, y una propuesta de revisión de la Constitución conferiría rango constitucional a la institución del Defensor del Pueblo. En [Eslovaquia](#), el Gobierno está considerando reforzar las competencias del Tribunal Constitucional introduciendo, entre otras cosas, la posibilidad de un recurso de inconstitucionalidad y un control *ex ante* de la conformidad de las leyes con la Constitución. Las reformas constitucionales también afectan a otros aspectos de los controles y equilibrios. Por ejemplo, en [Malta](#), una reforma constitucional de reciente aprobación se refiere al procedimiento de elección del presidente de Malta y al papel de la institución del Defensor del Pueblo, y se ha presentado al Parlamento otra reforma constitucional sobre el nombramiento de determinadas comisiones independientes. Las reflexiones en [Suecia](#) sobre el fortalecimiento del sistema democrático incluyen la reforma de las modalidades de adopción de las reformas constitucionales y una investigación parlamentaria para revisar el estatuto, el mandato y las actividades constitucionales de los Defensores del Pueblo Parlamentarios.

Algunos de estos esfuerzos se basan en el asesoramiento de organismos internacionales especializados, como la Comisión de Venecia, lo que supone un reconocimiento de que tener en cuenta los diferentes puntos de vista y conocimientos especializados a través de una amplia y exhaustiva consulta contribuye a desarrollar un sistema equilibrado.

Mejorar la inclusividad y la calidad del proceso legislativo es importante para las reformas estructurales

El proceso de promulgación de leyes se está beneficiando de la contribución de instrumentos cada vez más inclusivos y basados en datos contrastados. En particular, en muchos Estados miembros se han introducido estrategias para implicar de forma sistemática a las partes interesadas y garantizar que las reformas estructurales sean el resultado de un amplio debate con la sociedad, aunque estas estrategias no siempre se aplican plenamente en la práctica.

Algunos Estados miembros están mejorando el carácter inclusivo del proceso legislativo. En [Chipre](#) y [Chequia](#), por ejemplo, se están realizando esfuerzos para mejorar los niveles de consulta y de transparencia. En [Estonia](#) se están estableciendo un nuevo entorno legislativo y unas directrices de política legislativa para mejorar la facilidad de uso y la inclusión. En [Grecia](#), está en curso una reforma global de los procesos legislativos. En [Francia](#), la reciente iniciativa de la Convención Ciudadana sobre el Clima se considera una forma innovadora de involucrar a los ciudadanos en el proceso legislativo.

El uso excesivo de procesos legislativos acelerados y de urgencia genera preocupación por el Estado de Derecho

En todos los Estados miembros, el proceso legislativo normal otorga supremacía al Parlamento como legislador. Sin embargo, los procesos legislativos acelerados y la falta de consulta son características comunes de las crisis del Estado de Derecho. La Comisión de Venecia y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han subrayado en varias ocasiones la importancia del procedimiento parlamentario, que debe incluir deliberaciones exhaustivas de las propuestas legislativas y de las enmiendas, incluidas consultas significativas con las partes interesadas, los expertos y la sociedad civil, y diálogo con la oposición política⁶⁶. Además, la elusión del Parlamento en el procedimiento legislativo distorsiona la separación de poderes, un principio clave del Estado de Derecho.

En algunos Estados miembros, el recurso repetido al procedimiento legislativo acelerado en el Parlamento o a decretos de urgencia del Gobierno ha suscitado preocupación, especialmente cuando se aplica en el contexto de amplias reformas que afectan a los derechos fundamentales o al funcionamiento de órganos clave del Estado, como el sistema judicial o el Tribunal Constitucional. En estas circunstancias, aumenta el riesgo de adoptar leyes que pongan en peligro el respeto de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho o la democracia, o que incumplan obligaciones internacionales⁶⁷. En [Polonia](#), en el período 2015-2019, fue frecuente el recurso a la adopción acelerada de legislación a través del Parlamento para adoptar reformas estructurales significativas del poder judicial que han aumentado la influencia política sobre el mismo. En [Rumanía](#), el uso generalizado de decretos gubernamentales de urgencia en ámbitos clave, incluidas las reformas judiciales, ha planteado dudas en relación con la calidad de la legislación, la seguridad jurídica y el respeto de la separación de poderes⁶⁸. El uso frecuente de procedimientos acelerados o la adopción de legislación basada en iniciativas presentadas directamente por los diputados del Parlamento, sin pasar por los procesos preparatorios normales y sin consultar a las partes interesadas, también constituye un riesgo desde el punto de vista del Estado de Derecho.

Los Parlamentos nacionales, los Tribunales Constitucionales y los Tribunales Supremos han desempeñado un papel clave en el control de las medidas adoptadas para responder a la pandemia de COVID-19

Las reacciones a la crisis pusieron de manifiesto, en general, una fuerte resiliencia de los sistemas nacionales, con intensos debates políticos y jurídicos sobre las medidas adoptadas. En muchos Estados miembros, el control y los debates parlamentarios han sido decisivos a la hora de formular las propuestas para declarar el estado de alarma o, alternativamente, un

⁶⁶ Lista de criterios sobre el Estado de Derecho - CDL-AD (2016) 007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

⁶⁷ Además, muchas enmiendas legislativas aprobadas por el Parlamento, en particular mediante procedimientos acelerados, adolecen de falta de previsibilidad y transparencia y generan dudas acerca de su interés público.

⁶⁸ En un referéndum consultivo celebrado en mayo de 2019, la mayoría de los ciudadanos apoyó la prohibición de la adopción de decretos gubernamentales de urgencia en el ámbito de la justicia.

régimen de emergencia sanitaria, así como de controlar *ex post* los decretos adoptados por el Gobierno. Además, estas medidas han sido a menudo revisadas por el Tribunal Constitucional, los Tribunales Supremos o los tribunales ordinarios. Los mecanismos *ex ante* de control de la constitucionalidad previo a la adopción de las leyes han sido especialmente pertinentes en este contexto, en el que la respuesta rápida y el respeto de los derechos fundamentales deben ir de la mano.

El Defensor del Pueblo y las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos desempeñan un papel importante

Las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos desempeñan un papel importante como salvaguardia del Estado de Derecho y pueden proporcionar un control independiente del sistema ante una crisis del Estado de Derecho. Algunos Estados miembros ([Chequia](#), [Italia](#) y [Malta](#)) siguen sin crear una institución de este tipo, aunque otras autoridades tienen competencias en materia de derechos fundamentales⁶⁹. En [Italia](#), el Parlamento está examinando actualmente dos proyectos de ley que proponen la creación de una Autoridad Nacional Independiente de Derechos Humanos. En [Malta](#), se está debatiendo en el Parlamento una propuesta de creación de una institución de derechos humanos. El papel del Defensor del Pueblo en el sistema institucional de controles y equilibrios varía. En algunos Estados miembros, el Defensor del Pueblo puede impugnar leyes ante el Tribunal Constitucional o solicitar su revisión en el Parlamento.

Las organizaciones de la sociedad civil operan en un entorno inestable, pero siguen desempeñando un papel importante en la defensa del Estado de Derecho.

En una sentencia reciente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁷⁰ dejó claro que las organizaciones de la sociedad civil deben poder «desarrollar sus actividades y operar sin injerencias estatales injustificadas». Reconoció que el derecho a la libertad de asociación constituye uno de los fundamentos esenciales de una sociedad democrática y pluralista, ya que permite a los ciudadanos actuar colectivamente en ámbitos de interés común y, de este modo, contribuir al buen funcionamiento de la vida pública.

La mayoría de los Estados miembros disponen de un entorno propicio y de apoyo a la sociedad civil. Recientemente, algunos Estados miembros han reforzado el entorno favorable a la sociedad civil o tienen la intención de tomar iniciativas en este sentido. En [Croacia](#), por ejemplo, el Gobierno está dispuesto a adoptar un plan nacional para mejorar el sistema jurídico, financiero e institucional de apoyo a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. En [Eslovenia](#), la Estrategia Nacional para el Desarrollo del Sector No Gubernamental y el Voluntariado tiene por objeto mejorar el apoyo a las organizaciones no gubernamentales de aquí a 2023, en particular cuando contribuyan a los principios de pluralismo y democracia en la sociedad. En muchos Estados miembros, la sociedad civil ha demostrado ser resiliente en circunstancias difíciles y ha seguido desempeñando un papel activo en el debate nacional y europeo sobre el Estado de Derecho como parte del sistema de controles y equilibrios. En [Eslovaquia](#), la sociedad civil ha reaccionado con firmeza al asesinato de Ján Kuciak y su prometida Martina Kušnírová en 2018 y posteriormente. En [Rumanía](#), la fuerte participación de la sociedad civil ha sido clave para fomentar las reformas

⁶⁹ Chequia y Malta cuentan con un Defensor del Pueblo independiente; en Italia, el Comité Interministerial de Derechos Humanos (CIDU) interactúa con la sociedad civil, el mundo académico y todas las partes interesadas pertinentes para promover y proteger los derechos humanos, y varios defensores del pueblo regionales son responsables de salvaguardar las libertades y los derechos de las personas.

⁷⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría, C-78/18, EU:C:2020:476, apartados 112 y 113.

contra la corrupción y defender el Estado de Derecho en el país. [Italia](#) tiene una sociedad civil dinámica, aunque algunas ONG, sobre todo las activas en cuestiones como la migración, son objeto de campañas de difamación. En [Grecia](#), algunas organizaciones de la sociedad civil activas en el ámbito de la migración han expresado su preocupación por lo que consideran una restricción del espacio cívico para actuar sobre el terreno.

Sin embargo, en varios Estados miembros la sociedad civil se enfrenta a graves retos como consecuencia de la aprobación de leyes que limitan el acceso a la financiación extranjera o de campañas de difamación. En [Bulgaria](#), por ejemplo, nuevos proyectos legislativos sobre la transparencia de la financiación extranjera de las ONG han sido objeto de críticas por sus posibles repercusiones negativas en la sociedad civil. En el caso de [Hungría](#), en junio de 2020, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó que una ley de 2017 sobre la transparencia de las organizaciones de la sociedad civil con financiación extranjera es incompatible con la libre circulación de capitales, así como con el derecho a la libertad de asociación y los derechos a la protección de la vida privada y de los datos personales. En [Polonia](#), representantes de las autoridades públicas hacen declaraciones desfavorables sobre las ONG que afectan negativamente al espacio de la sociedad civil. Las acciones del Gobierno contra grupos LGBTI+, que incluyen la detención y el arresto de algunos de sus líderes y las campañas de difamación llevadas a cabo contra ellos, también han suscitado preocupación.

3. Evolución y actuaciones a escala de la UE por lo que se refiere al Estado de Derecho

A lo largo de este último año, el Estado de Derecho ha seguido ocupando un lugar destacado en la agenda de la Unión Europea. El respeto del Estado de Derecho es una prioridad clave para esta Comisión, tal como se indica en las orientaciones políticas de la presidenta Ursula von der Leyen, que calificaban esta materia de cartera prioritaria asignada a un vicepresidente y a una comisaria responsable de Estado de Derecho. Desde el principio, al tiempo que establecía el nuevo mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho, la Comisión ha respondido a la evolución del Estado de Derecho en los Estados miembros y a escala de la UE. Además del seguimiento en curso, ha estimulado el diálogo y la cooperación, utilizando procesos como el Semestre Europeo para poner de relieve los retos relacionados con la eficacia del sistema judicial o el marco anticorrupción en los Estados miembros.

La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto que siguen presentes en el debate europeo importantes cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho. Desde mediados de marzo, la Comisión ha estado supervisando las medidas adoptadas en los Estados miembros que tienen una incidencia sobre el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. En el marco del Semestre Europeo, las recomendaciones específicas por país de agosto de 2020 recordaron que estas medidas excepcionales deben ser necesarias, proporcionadas, limitadas en el tiempo y estar sujetas a control⁷¹.

El Parlamento Europeo desempeña un papel cada vez más importante a la hora de situar el debate sobre el Estado de Derecho en el ámbito europeo. En el último año, el Parlamento Europeo reaccionó a los acontecimientos relacionados con el respeto de nuestros valores comunes, incluido el Estado de Derecho, a medida que se iban produciendo. El Parlamento Europeo ha aprobado varias resoluciones⁷², y la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y

⁷¹ Adoptadas por el Consejo (DO C 282 de 26.8.2020).

⁷² En particular, la Resolución de 28 de marzo de 2019, sobre la situación del Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción en la UE, en particular en Malta y Eslovaquia, P8_TA (2019)0328; la Resolución de 18 de diciembre de 2019, sobre el Estado de Derecho en Malta a raíz de las recientes revelaciones sobre el

Asuntos de Interior (LIBE) ha aprobado informes y organizado visitas *in situ*⁷³. Estos debates políticos han sido cruciales a la hora de aumentar la visibilidad de las cuestiones relativas al Estado de Derecho. La Comisión reconoce el vínculo necesario que debe establecerse con la democracia y los derechos fundamentales, que se abordará en líneas de trabajo específicas: el Plan de Acción para la Democracia Europea y la nueva Estrategia para la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, cuya adopción está prevista más adelante en 2020. La Comisión considera que el primer Informe sobre el Estado de Derecho y el diálogo preparatorio con los Estados miembros proporcionan una base sólida para futuros trabajos en el Parlamento Europeo.

El Mecanismo del Estado de Derecho también responde a la intensificación de la acción del Consejo en relación con el Estado de Derecho. En otoño de 2019, el Consejo debatió un nuevo refuerzo del diálogo anual del Consejo sobre el Estado de Derecho mediante un ejercicio de evaluación anual. Para ello se utilizaría el debate y el intercambio de mejores prácticas a fin de contribuir a la prevención de los problemas del Estado de Derecho con un enfoque inclusivo y constructivo. La Presidencia del Consejo ha manifestado su intención de organizar un diálogo político sobre el Estado de Derecho, sobre la base del Informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión, que incluye un debate centrado en Estados miembros concretos⁷⁴.

De este modo, el primer Informe sobre el Estado de Derecho contribuirá a impulsar el debate en las instituciones europeas y nacionales. También se celebrarán reuniones periódicas de la red de puntos de contacto sobre el Estado de Derecho y con las partes interesadas. A principios de 2021 se pedirá la contribución de los Estados miembros y a continuación se organizarán visitas a todos los Estados miembros en primavera, antes del próximo informe. Paralelamente, se trabajará para promover reformas conformes con el Estado de Derecho a través de la financiación y los conocimientos especializados de la UE. Desde 2017, la Comisión cuenta con un programa específico de apoyo técnico a las reformas en los Estados miembros, que abarca las reformas del Estado de Derecho⁷⁵. El apoyo prestado puede adoptar la forma de misiones de expertos y de investigación sobre el terreno, la puesta en común de las mejores prácticas pertinentes, los análisis de diagnóstico y el desarrollo y aplicación de soluciones específicas para hacer frente a la situación. Otros programas de la Comisión, como el de Justicia, el de Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores, y el Fondo de Seguridad Interior (Policía), también pueden aportar su contribución, incluso a través de convocatorias de propuestas abiertas a la sociedad civil y otras partes interesadas. Las reformas judiciales y de lucha contra la corrupción pueden tener un impacto importante en el entorno empresarial, como se ha puesto de relieve frecuentemente en los informes del Semestre Europeo, por lo que los Estados miembros deben estudiarlas con detenimiento a la hora de preparar sus planes nacionales de recuperación y resiliencia.

asesinato de Daphne Caruana Galizia P9_TA (2019)0103; la Resolución de 16 de enero de 2020, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría, P9_TA (2020) 0014, y la Resolución de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la UE para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias, P9_TA (2020) 0054.

⁷³ Grupo de Seguimiento de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales de la Comisión LIBE. El Grupo se centra en las amenazas a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, así como en la lucha contra la corrupción dentro de la UE, en todos los Estados miembros. Su objetivo es recomendar acciones específicas a la Comisión LIBE, como reuniones con partes interesadas, audiencias y misiones, así como formular sugerencias de propuestas de resoluciones e informes.

⁷⁴ Programa de la Presidencia alemana, página 20.

⁷⁵ Programa de apoyo a las reformas estructurales, que será sustituido a partir de 2021 por el Instrumento de Apoyo Técnico; este programa no requiere cofinanciación.

Además del mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho, el conjunto de instrumentos de la UE en defensa del Estado de Derecho incluye diferentes herramientas para responder a situaciones diversas. El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea suele ser objeto de debate público. Establece un procedimiento basado en el Tratado para abordar los riesgos que amenacen los valores fundacionales de la UE en los Estados miembros, previendo en última instancia la sanción política más grave que la UE puede imponer a un Estado miembro, a saber, la suspensión de los derechos de voto en el Consejo. Este procedimiento nunca se había activado antes de 2017. La Comisión lo incoó con respecto a Polonia en diciembre de 2017 y, posteriormente, en septiembre de 2018, el Parlamento Europeo hizo lo mismo con respecto a Hungría. Ambos procedimientos prosiguen en el Consejo con audiencias y actualizaciones sobre la situación en los dos Estados miembros afectados⁷⁶, pero la mayoría de los retos identificados siguen sin resolverse. La Comisión pide a los Estados miembros afectados y al Consejo que trabajen para acelerar la resolución de los problemas planteados en el marco de estos procedimientos, buscando soluciones que protejan el Estado de Derecho y los valores comunes a todos los Estados miembros. Hasta que se encuentre una solución a las preocupaciones planteadas, la Comisión mantiene su compromiso de apoyar al Consejo en la continuación de los procedimientos del artículo 7, a fin de resolver las cuestiones en juego.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también desempeña un papel crucial en la defensa del Estado de Derecho a través de la evolución de su jurisprudencia en este ámbito. Cuando las deficiencias que se registran en el Estado de Derecho constituyen una violación del Derecho de la UE, la Comisión aplica un enfoque estratégico a los procedimientos de infracción basándose en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Estos procedimientos tienen por objeto abordar cuestiones específicas de incumplimiento del Derecho de la Unión. La Comisión se ha comprometido a hacer pleno uso de sus competencias y a seguir desempeñando su papel de guardiana de los Tratados para garantizar el respeto de los requisitos del Derecho de la UE relativos al Estado de Derecho. Ha interpuesto varios recursos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en varias ocasiones, y los tribunales nacionales también han pedido al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter prejudicial sobre la interpretación del Derecho de la UE en una serie de asuntos. En 2019 y 2020, el Tribunal ha desarrollado importante jurisprudencia sobre el Estado de Derecho. En particular, ha confirmado y aclarado el principio de tutela judicial efectiva y el derecho a la tutela judicial efectiva⁷⁷. Se espera que esta jurisprudencia siga evolucionando en los próximos meses y años, habida cuenta de una serie de importantes procedimientos de infracción y cuestiones prejudiciales relacionados con el Estado de Derecho que están pendientes ante el Tribunal.

Por último, en las conclusiones de su reunión de los días 17 a 21 de julio, el Consejo Europeo recordó la importancia del respeto del Estado de Derecho y de los valores fundacionales de la UE en relación con el presupuesto de la Unión. Recordando la importancia de proteger el presupuesto de la Unión de conformidad con los valores del artículo 2 del TUE, el Consejo Europeo apoyó la introducción de un régimen de condicionalidad y de medidas en caso de incumplimiento. El compromiso del Consejo Europeo debería acelerar la adopción de la propuesta de la Comisión para *proteger el presupuesto de la UE en caso de incumplimiento*

⁷⁶ En 2019 se celebraron dos audiencias en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE y tuvieron lugar dos actualizaciones sobre la situación en Hungría y cinco sobre la situación en Polonia. En 2020 tuvo lugar una actualización sobre la situación en Hungría y en Polonia y no se celebraron audiencias en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE.

⁷⁷ Tal como garantizan el artículo 19, apartado 1, del TUE y el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

del Estado de Derecho en un Estado miembro, objeto de debate en el Parlamento Europeo y el Consejo⁷⁸. El objetivo es proteger el presupuesto de la UE en situaciones en las que los intereses financieros de la Unión puedan estar en peligro debido a deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en un Estado miembro.

4. Conclusiones y próximos pasos

En julio de 2019, la presidenta Von der Leyen pidió al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Estados miembros que entablaran un proceso de cooperación sobre el Estado de Derecho a través de un nuevo mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho que incluyera a todos los Estados miembros y las instituciones de la UE en un ejercicio preventivo.

El primer Informe sobre el Estado de Derecho es el resultado de un nuevo diálogo entre la Comisión y los Estados miembros que contribuye al análisis específico por país de todos los Estados miembros. El presente Informe constituye un paso importante para reforzar la comprensión común del Estado de Derecho en la UE y afianzar la confianza mutua. La Comisión acoge con satisfacción el diálogo abierto mantenido con todos los Estados miembros y su participación en la preparación del análisis específico por país. Es una señal tanto de la importancia del Estado de Derecho para todos los Estados miembros como de su compromiso con un proceso europeo. La Comisión considera que este proceso contribuirá a prevenir la aparición o el agravamiento de los problemas del Estado de Derecho y a promover una sólida cultura política y jurídica del Estado de Derecho en toda la UE. El mecanismo sobre el Estado de Derecho puede actuar ahora como un elemento fundamental del conjunto de herramientas del Estado de Derecho de la UE.

El Informe hace balance de la evolución del Estado de Derecho en los Estados miembros. Pone de relieve que muchos Estados miembros tienen unos elevados estándares en materia de Estado de Derecho y que son reconocidos, también a nivel mundial, como aquellos que proporcionan las mejores prácticas en la aplicación de los principios clave del Estado de Derecho. Sin embargo, en el Informe también se detectan retos importantes en aquellos casos en los que la independencia judicial está bajo presión, los sistemas no han demostrado ser suficientemente resistentes a la corrupción, las amenazas a la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación ponen en peligro la rendición de cuentas democrática o en los que el sistema institucional de controles y equilibrios, esencial para la eficacia del Estado de Derecho, se ve amenazado. La Comisión considera alentador que todos los Estados miembros hayan cooperado en la preparación del Informe y les pide que sigan haciéndolo en el seguimiento del mismo.

La Comisión espera con interés una mayor participación del Parlamento Europeo y del Consejo en cuestiones relativas al Estado de Derecho y considera que el presente Informe proporciona una base sólida para la continuación de los trabajos interinstitucionales. Asimismo, invita a los Parlamentos nacionales y a las autoridades nacionales a debatir el presente Informe, incluidos sus capítulos nacionales, y a buscar el apoyo mutuo, como estímulo para proseguir las reformas y aceptar la solidaridad europea. El amplio círculo de actores nacionales, más allá de las autoridades gubernamentales, que han participado y contribuido a este ejercicio, también pone de manifiesto la necesidad de celebrar debates nacionales.

Este primer Informe sobre el Estado de Derecho es la piedra angular de un proceso nuevo y dinámico, que implica un diálogo continuo con los Estados miembros, el Parlamento Europeo

⁷⁸ COM(2018) 324.

y los Parlamentos nacionales, así como con otras partes interesadas a escala nacional y de la UE. La Comisión comenzará ahora a preparar el Informe sobre el Estado de Derecho de 2021, aprovechando la experiencia adquirida en el primer año de funcionamiento del mecanismo europeo sobre el Estado de Derecho, y aprovechando el impulso para lograr que el Estado de Derecho sea más resiliente en nuestras democracias. Estar mejor equipados ayudará a todos los europeos a afrontar los retos de esta crisis económica, climática y sanitaria sin precedentes, respetando plenamente nuestros principios y valores comunes.