



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 18 de julio de 2022  
(OR. en)

11408/22

JAI 1044  
FREMP 157  
AG 91  
POLGEN 111

### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	14 de julio de 2022
A:	Secretaría General del Consejo
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 500 final
Asunto:	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 de 2022 La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 500 final.

Adj.: COM(2022) 500 final



Luxemburgo, 13.7.2022  
COM(2022) 500 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 de 2022**

**La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**

{SWD(2022) 501 final} - {SWD(2022) 502 final} - {SWD(2022) 503 final} -  
{SWD(2022) 504 final} - {SWD(2022) 505 final} - {SWD(2022) 506 final} -  
{SWD(2022) 507 final} - {SWD(2022) 508 final} - {SWD(2022) 509 final} -  
{SWD(2022) 510 final} - {SWD(2022) 511 final} - {SWD(2022) 512 final} -  
{SWD(2022) 513 final} - {SWD(2022) 514 final} - {SWD(2022) 515 final} -  
{SWD(2022) 516 final} - {SWD(2022) 517 final} - {SWD(2022) 518 final} -  
{SWD(2022) 519 final} - {SWD(2022) 520 final} - {SWD(2022) 521 final} -  
{SWD(2022) 522 final} - {SWD(2022) 523 final} - {SWD(2022) 524 final} -  
{SWD(2022) 525 final} - {SWD(2022) 526 final} - {SWD(2022) 527 final}

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una unión de valores: derechos fundamentales, democracia y Estado de Derecho. Esta es la piedra angular de nuestra sociedad y nuestra identidad común<sup>1</sup>. Los desafíos al Estado de Derecho en un Estado miembro afectan al ordenamiento jurídico y al funcionamiento de la UE en su conjunto. El Estado de Derecho beneficia a todas las personas de la UE, y está claro que los ciudadanos de todos los Estados miembros apoyan firmemente sus principios<sup>2</sup>.

En los últimos años, hemos visto que el Estado de Derecho se enfrenta a retos cada vez mayores tanto en la UE como en el resto del mundo. La pandemia de COVID-19 puso a prueba la resiliencia de los sistemas nacionales a la hora de defender el Estado de Derecho en tiempos de crisis, ejerciendo presión sobre los sistemas establecidos de controles y equilibrios constitucionales y sobre la capacidad de las instituciones democráticas y sus organizaciones de defensa de los intereses ciudadanos para llevar a cabo su labor.

La agresión militar no provocada e injustificada de Rusia contra Ucrania y su pueblo constituye un desafío directo a los valores de la UE y al orden mundial basado en normas. Supone una flagrante violación del Derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y menoscaba la democracia y el Estado de Derecho, además de la seguridad y la estabilidad europeas y mundiales. Salvaguardar y defender nuestras instituciones y valores democráticos es una responsabilidad compartida de todos los europeos, los Estados miembros y las instituciones de la UE. Esto es aún más importante ahora que la UE y sus Estados miembros se ven amenazados por agentes extranjeros hostiles que utilizan la desinformación y los ciberataques para menoscabar nuestras democracias.

La Comisión reconoce su papel particular en el cumplimiento de esta responsabilidad compartida, ya sea fomentando el cambio, impulsando la cooperación o señalando las deficiencias y actuando en consecuencia. Esta función se cumple de diferentes maneras a través de los distintos instrumentos de que dispone la Comisión, pero el objetivo siempre es claro: lograr un cambio real en la forma en que los ciudadanos perciben el impacto del Estado de Derecho en su vida cotidiana. La Comisión se ha asegurado también de que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia diera prioridad a impulsar reformas del sistema judicial, de los marcos de lucha contra la corrupción, de las administraciones públicas y de la digitalización de los sistemas judiciales, por parte de los Estados miembros, como elementos esenciales de un clima de inversión sólido.

A lo largo del año pasado, el Estado de Derecho ha sido un tema destacado en la agenda europea, y el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 ha hecho una importante contribución para fundamentar el debate político y técnico tanto a nivel de la UE como nacional. De hecho, el informe anual sobre el Estado de derecho es fundamental para nuestros esfuerzos por lograr un efecto práctico en el Estado de Derecho de la UE. Al tener debidamente en cuenta las tradiciones nacionales, garantizar la igualdad de trato y basarse en

---

<sup>1</sup> «La Unión Europea 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» (Tratado de la Unión Europea, artículo 2).

<sup>2</sup> El Eurobarómetro 508 sobre los valores e identidades de los ciudadanos de la UE (2021) muestra que el 82 % de los europeos apoya estos principios.

una metodología transparente y objetiva, el informe ha dado pie a un debate constructivo y un rico intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros, tanto en el Consejo como a nivel técnico, así como en el marco de los debates mantenidos en el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales con la Comisión sobre la base del informe de 2021. El aprendizaje recíproco capacita mejor a los Estados miembros a la hora de encontrar la mejor manera de avanzar y de evitar que surjan o se intensifiquen los retos para el Estado de Derecho.

Esta tercera edición del informe constituye el siguiente paso en la inversión en el Estado de Derecho por parte de la Comisión como primera institución en incluir recomendaciones específicas a los Estados miembros, tal y como anunció la presidenta Von der Leyen en el discurso sobre el estado de la Unión de 2021<sup>3</sup>. En consonancia con el carácter preventivo del informe, el objetivo de las recomendaciones es apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por llevar adelante las reformas en curso o previstas, fomentar avances positivos y ayudarles a determinar dónde pueden ser necesarias mejoras o el seguimiento de cambios o reformas recientes, también con vistas a abordar retos sistemáticos en determinados casos.

Al formular las recomendaciones, la Comisión ha prestado especial atención a centrarlas y anclarlas en la legislación y las normas europeas, respetando al mismo tiempo la especificidad de los sistemas jurídicos nacionales. Igual de importantes son la coherencia y las sinergias con otros procesos e instrumentos, como el Semestre Europeo, el régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE y el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Las posteriores ediciones del informe sobre el Estado de Derecho examinarán el seguimiento dado a las recomendaciones.

Como en las dos ediciones anteriores, el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 examina los avances relacionados con:

- Los **sistemas judiciales** de los Estados miembros, centrándose en su independencia, calidad y eficiencia. Estos son parámetros clave que garantizan la eficacia de la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la UE, el respeto del Estado de Derecho y el mantenimiento de la confianza mutua. Unos sistemas judiciales que funcionen correctamente y sean plenamente independientes son cruciales para garantizar que la justicia trabaje en beneficio de los ciudadanos y las empresas. También son esenciales para la cooperación judicial en toda la UE, así como para el funcionamiento del mercado único y del ordenamiento jurídico de la UE en su conjunto<sup>4</sup>.
- Los **marcos de lucha contra la corrupción**, centrándose en la eficacia de las políticas nacionales de lucha contra la corrupción y evaluando diferentes ámbitos clave de actuación adoptados por los Estados miembros para prevenir y combatir la corrupción. Unos marcos anticorrupción eficaces, así como la transparencia y la integridad en el ejercicio del poder público, refuerzan los sistemas jurídicos y la confianza en las autoridades públicas por parte de los ciudadanos y las empresas.
- La **libertad y el pluralismo de los medios de comunicación**, centrándose en ámbitos fundamentales como la independencia de las autoridades reguladoras de los medios de comunicación y la transparencia sobre su propiedad, así como la transparencia y la equidad en la asignación de la publicidad estatal, la seguridad de los periodistas y el acceso a la información. El informe de este año incluye por primera vez una cobertura

---

<sup>3</sup> [Discurso sobre el estado de la Unión de 2021.](#)

<sup>4</sup> Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

sistemática de los medios de comunicación públicos. Un entorno libre y plural de los medios de comunicación es fundamental para el funcionamiento del Estado de Derecho, la rendición de cuentas democrática y la lucha contra la corrupción. La importancia de unos medios libres y plurales ha dado lugar a varias iniciativas recientes a escala de la UE<sup>5</sup>.

- Los **asuntos institucionales relacionados con los controles y equilibrios**, centrándose en ámbitos de importancia clave para el Estado de Derecho, como la calidad y la inclusividad del proceso legislativo nacional, el papel de los tribunales constitucionales y de las autoridades independientes, como el Defensor del Pueblo, los organismos de igualdad<sup>6</sup> y las instituciones nacionales de derechos humanos, y el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la salvaguardia del Estado de Derecho. El impacto cambiante de la pandemia de COVID-19 y la respuesta a esta es otro elemento incluido en el análisis. El informe de este año incluye por primera vez una visión general de la aplicación de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El informe sobre el Estado de Derecho también resume los avances significativos a escala de la UE y, además, debe considerarse en el contexto más amplio de otras líneas de trabajo que contribuyen a la defensa de los valores democráticos y los derechos humanos tanto dentro como fuera de la Unión. El uso por parte de la Comisión de instrumentos clave como el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, el Reglamento general sobre la condicionalidad<sup>7</sup> y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE se resumen en el presente informe. La Comisión también persigue las infracciones cuando las cuestiones relativas al Estado de Derecho constituyen infracciones del Derecho de la UE.

Otro ejemplo de acción complementaria es la promoción de los derechos fundamentales: el Informe de 2022 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>8</sup> se centrará en el espacio cívico y su papel en la protección y promoción de estos derechos. La sociedad civil es un socio clave para la UE en la aplicación de sus políticas en el ámbito de los derechos fundamentales, y se está debatiendo a escala de la UE cómo aumentar el apoyo y su participación en toda la Unión.

La invasión de Ucrania por parte de Rusia puso de relieve la importancia de los valores democráticos, los derechos humanos y el Estado de Derecho. La UE desempeña un papel especial a la hora de proyectar estos valores en todo el mundo como alternativa a los modelos autoritarios que violan el Derecho internacional y los derechos humanos, además de ser una

---

<sup>5</sup> Recomendación de la Comisión sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea, C(2021) 6650 de 16.9.2021; propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que realizan actos de participación pública frente a las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»), COM(2022) 177 de 27.4.2022; y Recomendación de la Comisión sobre la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos («demandas estratégicas contra la participación pública»), C(2022) 2428 de 27.4.2022. La Comisión también está aplicando el Plan de Acción para los Medios de Comunicación y Audiovisuales, aumentando el apoyo financiero de la UE a los proyectos de libertad y pluralismo de los medios de comunicación.

<sup>6</sup> En 2022 la Comisión propondrá medidas para reforzar el papel y la independencia de los organismos de igualdad.

<sup>7</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1.

<sup>8</sup> Publicación prevista para diciembre de 2022.

característica central del proceso de ampliación. La credibilidad de nuestras políticas exteriores depende de la situación del Estado de Derecho en la propia UE.

## 2. ASPECTOS FUNDAMENTALES DE LA SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LOS ESTADOS MIEMBROS

El presente informe expone temas y tendencias comunes de gran importancia, retos específicos y avances positivos en los cuatro pilares. Los ejemplos presentados que reflejan estas tendencias se extraen de las evaluaciones que figuran en los veintisiete capítulos por país, que forman parte del presente informe y proporcionan el contexto detallado en cada Estado miembro<sup>9</sup>. El informe también incluye recomendaciones específicas a los Estados miembros<sup>10</sup>.

### *Metodología del informe sobre el Estado de Derecho y sus recomendaciones*

La evaluación contenida en los capítulos por país se ha elaborado con un alcance y una metodología actualizados a raíz de debates con los Estados miembros<sup>11</sup>. Los capítulos por país se basan en una evaluación cualitativa realizada de forma autónoma por la Comisión, centrada en una síntesis de los acontecimientos significativos desde julio de 2021 y en la que se presentan tanto los retos como los aspectos positivos constatados en los Estados miembros. En cada capítulo por país, el análisis se centra en particular en los temas en los que se han producido cambios significativos o en los que se detectaron problemas importantes en el informe anterior que persistieron durante el período de referencia.

En consonancia con el carácter preventivo del informe, el objetivo de las recomendaciones es asistir y apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por llevar adelante las reformas y determinar dónde pueden ser necesarias mejoras o el seguimiento de los cambios o reformas recientes, sobre la base de un diálogo continuo con aquellos<sup>12</sup>.

En la elaboración de las recomendaciones incluidas en el presente informe, se han observado los siguientes principios:

- Todos los Estados miembros están sujetos a recomendaciones específicas por país, respetando plenamente los principios de igualdad de trato y proporcionalidad.
- Las recomendaciones se integran en el informe y se basan en una evaluación en profundidad en los capítulos por país, aplicando criterios objetivos basados en el Derecho de la UE o en las normas europeas e internacionales.
- Las recomendaciones son proporcionadas a los retos detectados. También animan a proseguir los esfuerzos de reforma positivos.
- Las recomendaciones son lo bastante específicas para permitir a los Estados miembros dar un seguimiento concreto y factible, teniendo en cuenta las competencias, los

<sup>9</sup> Los capítulos por país están disponibles [aquí](#).

<sup>10</sup> Las recomendaciones se citan en las notas a pie de página del presente informe, se enumeran en el anexo y se incluyen también en el capítulo correspondiente a cada país.

<sup>11</sup> La metodología se actualizó tras los debates con los Estados miembros, en particular para especificar mejor el uso de fuentes para la evaluación y tener en cuenta la inclusión de recomendaciones del informe. La metodología puede consultarse [aquí](#).

<sup>12</sup> Las recomendaciones se entienden sin perjuicio de los procedimientos que la Comisión pueda incoar en virtud de otros instrumentos jurídicos, como los procedimientos de infracción o el Reglamento general sobre la condicionalidad.

sistemas jurídicos y los contextos institucionales nacionales, según proceda.

- Al preparar las recomendaciones, la Comisión ha prestado especial atención a la coherencia y las sinergias con otros procesos, como el Semestre Europeo, el Reglamento general sobre la condicionalidad y los planes nacionales de recuperación y resiliencia<sup>13</sup>.
- Las posteriores ediciones del informe sobre el Estado de Derecho integrarán el seguimiento dado a las recomendaciones.

El informe es el resultado de una estrecha colaboración con los Estados miembros y se basa en diversas fuentes nacionales, internacionales y de otra índole<sup>14</sup>. Se invitó a todos los Estados miembros a participar en el proceso, aportar contribuciones por escrito<sup>15</sup> y participar en las visitas dedicadas a los países celebradas entre febrero y abril de 2022<sup>16</sup>. Una consulta específica de las partes interesadas también generó importantes aportaciones horizontales y específicas por país<sup>17</sup>. El Consejo de Europa también aportó un resumen de sus dictámenes e informes recientes sobre Estados miembros de la UE<sup>18</sup>. Antes de la adopción del presente informe, se brindó a los Estados miembros la oportunidad de proporcionar información actualizada sobre el capítulo correspondiente a su país.

## **2.1 Sistemas judiciales**

La independencia, la calidad y la eficiencia son parámetros esenciales de un sistema judicial eficaz. Unos sistemas judiciales eficaces son cruciales para la aplicación y cumplimiento del Derecho de la UE y la defensa del Estado de Derecho. La independencia judicial es vital para la equidad de los procedimientos judiciales. Se trata de un requisito derivado del principio de tutela judicial efectiva a que se refiere el artículo 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y del derecho a la tutela judicial efectiva ante un órgano jurisdiccional, consagrado en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE<sup>19</sup>. Unos jueces y tribunales independientes garantizan la protección de los derechos de los ciudadanos que emanan del Derecho de la UE, así como la salvaguardia de los valores comunes a los Estados miembros recogidos en el artículo 2 del TUE, en particular el valor del Estado de Derecho<sup>20</sup>. Al

<sup>13</sup> En su caso, las posturas establecidas de la Comisión en estos procesos en relación con el Estado miembro en cuestión se exponen antes de las recomendaciones.

<sup>14</sup> Entre las fuentes del Informe anual sobre el Estado de Derecho se incluyen las aportaciones escritas recibidas de los Estados miembros, las contribuciones escritas recibidas durante la consulta dirigida a las partes interesadas y la información elaborada por organizaciones internacionales o recibida de las autoridades nacionales y las partes interesadas durante las visitas a los países. Las fuentes aportan información a la evaluación de la Comisión y, como tales, no representan la posición de la Comisión.

<sup>15</sup> [Informe sobre el Estado de Derecho de 2022 — Aportaciones de los Estados miembros.](#)

<sup>16</sup> Puede encontrarse información sobre las visitas a los países en los respectivos capítulos sobre cada uno de ellos. Durante estas visitas a los países, la Comisión conversó con las autoridades nacionales de los Estados miembros, incluidas las autoridades judiciales e independientes, las autoridades policiales y otras partes interesadas, como asociaciones de periodistas y representantes de la sociedad civil.

<sup>17</sup> La consulta se realizó entre diciembre de 2021 y enero de 2022. [Informe sobre el Estado de Derecho de 2022 — Consulta específica a las partes interesadas.](#)

<sup>18</sup> [Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 — Contribución del Consejo de Europa.](#)

<sup>19</sup> [Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.](#)

<sup>20</sup> Sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, Comisión/Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, apartados 44 y 58.

reformar sus sistemas judiciales, los Estados miembros deben respetar plenamente los requisitos establecidos por el Derecho de la UE y la jurisprudencia del TJUE<sup>21</sup>.

### *Percepción de la independencia judicial en toda la UE*

La percepción de la independencia entre las empresas mejoró en aproximadamente dos tercios de los Estados miembros en comparación con 2021, según el cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022, encuestas del Eurobarómetro realizadas en 2022<sup>22</sup>. Sin embargo, entre el público en general, las encuestas apuntaban a una disminución de la percepción de la independencia judicial en más de la mitad de los Estados miembros. Se observaron pocos cambios en las percepciones relativas entre los Estados miembros. En Finlandia, Dinamarca, Austria, Luxemburgo, los Países Bajos y Alemania, el nivel de independencia percibida sigue siendo especialmente elevado entre el público en general (por encima del 75 %), mientras que en Eslovaquia, Polonia y Croacia sigue siendo muy bajo (por debajo del 30 %).

### *Consejos del Poder Judicial y procedimientos para el nombramiento de jueces como salvaguardias clave para la independencia judicial*

Los Consejos del Poder Judicial pueden ser garantías de vital importancia para la independencia judicial, tal como se reconoce en la jurisprudencia del TJUE<sup>23</sup>. Pueden actuar como mediador entre el poder judicial y las demás ramas del poder en asuntos como el nombramiento y la carrera profesional de jueces o magistrados, además de su papel en la gestión del sistema judicial. En el marco del Consejo de Europa, se han desarrollado importantes normas europeas sobre cómo deben crearse los Consejos del Poder Judicial, en particular su composición, para salvaguardar mejor su independencia<sup>24</sup>. Los Consejos del Poder Judicial también necesitan recursos suficientes para funcionar de manera eficaz y cumplir sus mandatos.

En varios Estados miembros, se iniciaron esfuerzos legislativos para reforzar la independencia de los Consejos Judiciales. En [Luxemburgo](#) se han presentado enmiendas legislativas para adaptar la composición del futuro Consejo del Poder Judicial a las normas europeas. En ellas se especificarían las competencias del Consejo del Poder Judicial en lo que respecta a la gestión de las carreras de los magistrados y se introduciría un nuevo régimen disciplinario. En [Croacia](#), las últimas modificaciones refuerzan el papel de los dos Consejos en la selección de jueces y fiscales. En [Italia](#) se ha adoptado recientemente una nueva ley para reformar el sistema judicial, que prevé la creación y el funcionamiento del Consejo Superior del Poder Judicial, en particular la forma en que se elige a sus miembros. En [Chipre](#), el Parlamento ha votado recientemente reformas relacionadas con la composición del Consejo del Poder Judicial. En los [Países Bajos](#) se prevén posibles cambios en la composición y el nombramiento del Consejo del Poder Judicial. En [Suecia](#), desde 2020, una comisión de investigación multipartidista ha estado estudiando la manera de reforzar la independencia del poder judicial y se espera que presente su informe antes de febrero de 2023.

---

<sup>21</sup> En la sección 4 puede consultarse una referencia a las principales sentencias dictadas desde el último informe.

<sup>22</sup> Gráficos 50 y 52 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

<sup>23</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido que un Consejo del Poder Judicial puede constituir una salvaguardia de la independencia judicial, siempre que dicho órgano sea suficientemente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo y del órgano al que presenta su dictamen. Véase, por ejemplo, la sentencia de 2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, apartados 123 a 125, y la jurisprudencia citada.

<sup>24</sup> Véase, en particular, la Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Europa.

Las novedades en torno a los Consejos Nacionales del Poder Judicial son un tema principal en varios Estados miembros. En [España](#) persiste la preocupación por los retrasos en la renovación del Consejo del Poder Judicial y se ha vuelto a pedir que se modifique el sistema de nombramientos del Consejo. En [Bulgaria](#) existe una preocupación creciente relacionada con el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura y la necesidad de abordar su composición. En [Irlanda](#), la composición propuesta de la Comisión de Nombramientos Judiciales prevista suscita algunas preocupaciones. En [Eslovaquia](#), el Consejo Judicial ha asumido nuevas tareas a raíz de la reforma constitucional, mientras que persiste la preocupación por el régimen de destitución de sus miembros. En [Portugal](#), la finalización del marco legislativo del Consejo Superior de Tribunales Administrativos y Tributarios está pendiente desde 2004 y se han adoptado nuevas medidas para abordar cuestiones relativas a la asignación de asuntos en los tribunales<sup>25</sup>.

En otros Estados miembros, no se han abordado los problemas estructurales o sistémicos. En [Polonia](#) siguen sin resolverse graves preocupaciones sobre la independencia del Consejo Nacional del Poder Judicial, a pesar de que se han planteado en una serie de sentencias del TJUE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que confirman las inquietudes señaladas por la Comisión en el contexto del procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE. También se reflejan en la amplia recomendación específica por país del Semestre Europeo para salvaguardar la independencia judicial. En [Hungría](#), el Consejo Nacional del Poder Judicial sigue enfrentándose a dificultades para contrarrestar las competencias del presidente de la Oficina Nacional del Poder Judicial en lo que respecta a la gestión de los tribunales y la recomendación específica por país para reforzar la independencia judicial, formulada en el Semestre Europeo, así como las preocupaciones conexas expresadas en el contexto del procedimiento del artículo 7, apartado 1, del TUE<sup>26</sup>.

El método de nombramiento de los jueces puede repercutir significativamente en la independencia judicial y en la percepción pública de esa independencia. Tal y como ha establecido el TJUE, para garantizar la independencia judicial, los requisitos de fondo y las normas de procedimiento que rigen los nombramientos judiciales deben ser suficientes para evitar que se susciten dudas legítimas en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad<sup>27</sup>.

Desde el último informe, algunos Estados miembros han emprendido mejoras en los procedimientos de nombramiento de los jueces. En [Irlanda](#), el nuevo proyecto de ley sobre nombramientos judiciales limita la discrecionalidad del Gobierno en el procedimiento. En [Croacia](#) se concluyó el proceso de nombramiento del presidente del Tribunal Supremo y se modificó el procedimiento que rige la selección para evitar un posible bloqueo en el futuro. En [Chequia](#), la legislación modificada tiene por objeto establecer un sistema transparente y

---

<sup>25</sup> Las recomendaciones se refieren a BG, IE, ES, IT, CY, LU, PT, SK, SE.

<sup>26</sup> Las recomendaciones se refieren a HU.

<sup>27</sup> Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, apartados 117, 119, 123 y la jurisprudencia citada. La participación de organismos independientes, como los Consejos del Poder Judicial, en el proceso de nombramiento de los jueces puede, en principio, contribuir a hacer más objetivo ese proceso, siempre que dicho organismo sea a su vez suficientemente independiente del poder legislativo y del ejecutivo [véanse las sentencias de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-791/19, apartados 98 a 108; de 20 de abril de 2021, Repubblica e Il-Prim Ministru, asunto C-896/19, apartado 66; de 2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nomination des juges à la Cour suprême - Recours), C-824/18, apartados 66, 124 y 125; y de 19 de noviembre de 2019 en los asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, A.K. y otros, apartados 137 y 138].

uniforme de contratación y selección de jueces y presidentes de tribunales. En [Chipre](#), el Parlamento ha votado recientemente sobre los procedimientos de nombramiento de los jueces y presidentes de los dos nuevos órganos propuestos, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo. En los [Países Bajos](#) se están estudiando varios cambios para reforzar aún más la independencia judicial, en particular en lo que se refiere al nombramiento de jueces del Tribunal Supremo.

En otros Estados miembros que han tomado medidas para mejorar estos procedimientos, siguen existiendo problemas, en particular en lo que se refiere al nombramiento en los tribunales superiores y a los cargos de presidente de los tribunales. En [Malta](#), aunque se han tomado medidas para despolitizar el nombramiento del jefe judicial, todavía no hay participación del poder judicial. En [Grecia](#) persiste la preocupación por el procedimiento de nombramiento para los puestos más altos de jueces y fiscales, especialmente la falta de participación judicial en el proceso de selección. En [Austria](#), se ha anunciado una reforma del procedimiento de nombramiento del presidente y el vicepresidente del Tribunal Supremo para abordar la falta de participación judicial en tal procedimiento, pero persiste la inquietud por la limitada participación del poder judicial en el nombramiento de los presidentes y vicepresidentes de los tribunales de lo contencioso-administrativo<sup>28</sup>.

Los procedimientos de nombramiento para puestos judiciales de alto nivel siguen revistiendo gran importancia. En [Lituania](#), el nombramiento del presidente del Tribunal Supremo está pendiente desde septiembre de 2019, ya que la ley no prevé plazos para el procedimiento de selección respectivo y confiere al presidente de la República discreción en cuanto al calendario de selección para el Tribunal Supremo. En [Letonia](#), el rechazo por parte del Parlamento de un candidato al cargo de juez del Tribunal Supremo estuvo sumido en la polémica en relación con una posible influencia política indebida. En [Polonia](#), los nombramientos específicos para el Tribunal Supremo han sido objeto de sentencias importantes del TJUE y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En [Hungría](#), las inquietudes se centran, sobre todo, en la posibilidad de adoptar decisiones discrecionales sobre los nombramientos y ascensos judiciales, incluida la elección del presidente del Tribunal Supremo, la asignación de asuntos y las primas. En [Bulgaria](#), la ausencia de oposiciones periódicas para los nombramientos judiciales a puestos superiores, combinada con un uso generalizado de comisiones de servicio, crea riesgos para la independencia del poder judicial<sup>29</sup>.

#### *Autonomía e independencia del Ministerio Fiscal como elementos esenciales para el buen funcionamiento del sistema de justicia penal*

Aunque no existe en la UE un modelo único de configuración institucional del Ministerio Fiscal, siempre se necesitan salvaguardias institucionales para garantizar que sea lo suficientemente autónomo y pueda efectuar investigaciones eficaces e imparciales y llevar los asuntos ante el Tribunal sin presiones políticas. Esto no solo es esencial para el Derecho penal nacional y de la UE, sino también para muchas otras cuestiones importantes, como la protección de los intereses financieros de la UE y la lucha contra la incitación al odio en el entorno digital.

Varios Estados miembros emprendieron reformas para reforzar la independencia de su Fiscalía. En [Austria](#) prosiguen los trabajos preparatorios para la reforma del Ministerio Fiscal, con el fin de reforzar su independencia. La reforma que se está preparando en [Chequia](#)

<sup>28</sup> Las recomendaciones se refieren a EL, CY, MT, AT.

<sup>29</sup> Las recomendaciones se refieren a BG, LV, LT, HU.

establecería un mandato fijo para el Fiscal General y otros fiscales jefes, y aplicaría condiciones claras para su destitución. En [Bulgaria](#), el Gobierno se ha comprometido, en el marco del plan de recuperación y resiliencia, a establecer un mecanismo eficaz para la rendición de cuentas y la responsabilidad penal del Fiscal General y sus adjuntos, así como un control judicial de las decisiones de los fiscales de no iniciar una investigación. En [España](#) se adoptaron modificaciones legales destinadas a aumentar la transparencia de las relaciones entre el Gobierno y el Fiscal General, mientras que persiste la preocupación por la coincidencia en el mandato del Fiscal General y del Gobierno. En [Eslovaquia](#), el Ministerio de Justicia está preparando una modificación para restringir la facultad del Fiscal General de anular las decisiones del Ministerio Fiscal en casos individuales, después de que se plantearan dudas sobre las decisiones de cerrar varios casos de corrupción<sup>30</sup>.

Sin embargo, en algunos Estados miembros existen inquietudes por la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal. En [Eslovenia](#) se ha planteado preocupación por el impacto en el trabajo independiente de los fiscales de las competencias del ministro del Interior para impartir instrucciones a la policía en casos concretos. En [Polonia](#) persiste la preocupación por el funcionamiento del Ministerio Fiscal, ya que los cargos de ministro de Justicia y de Fiscal General los ocupa la misma persona. Los tribunales polacos también han señalado su preocupación por el hecho de que la comisión de servicio de fiscales se utilice como forma de degradación y discriminación. En [Hungria](#) se han modificado las normas sobre la destitución del Fiscal General, mientras que sigue sin abordarse la recomendación del GRECO de suprimir la posibilidad de mantener al Fiscal General en funciones tras la finalización de su mandato, y la falta de rendición de cuentas por no abrir o cerrar investigaciones es motivo de preocupación<sup>31</sup>.

#### *Marcos disciplinarios y rendición de cuentas de jueces y fiscales*

El TJUE ha seguido desarrollando su jurisprudencia sobre salvaguardias esenciales para garantizar que el marco disciplinario no pueda utilizarse como instrumento de control político de las resoluciones judiciales<sup>32</sup>. Tales salvaguardias incluyen la existencia de normas claras que definan tanto la conducta que puede calificarse de infracción disciplinaria como las sanciones aplicables. Los procedimientos disciplinarios deben llevarse a cabo con la participación de un órgano independiente y proteger plenamente los derechos consagrados en los artículos 47 y 48 de la Carta, en particular el derecho de defensa. Por último, deben establecerse normas que garanticen que las decisiones adoptadas por los órganos disciplinarios puedan ser recurridas ante los tribunales<sup>33</sup>.

En algunos Estados miembros, se están llevando a cabo reformas para aumentar las garantías de independencia judicial en los procedimientos disciplinarios. En [España](#) se estableció un nuevo régimen disciplinario para los fiscales. En [Eslovenia](#) se están preparando enmiendas, a iniciativa del poder judicial, para mejorar el marco disciplinario. En [Bélgica](#) se han introducido formularios normalizados para informar sobre las medidas disciplinarias relativas

---

<sup>30</sup> Las recomendaciones se refieren a AT, CZ, ES, SK. En el plan de recuperación y resiliencia de BG se incluye un hito pertinente.

<sup>31</sup> Las recomendaciones se refieren a PL.

<sup>32</sup> El Tribunal de Justicia ha recordado este principio más recientemente en los asuntos que se refieren a la sala disciplinaria del Tribunal Supremo polaco (sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión Europea/República de Polonia, C-791/19) y a la Inspección Judicial rumana (sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătoralor din România» y otros/Inspekția Judiciară y otros, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19).

<sup>33</sup> Sentencia del TJUE de 25 de julio de 2018, LM, C-216/18 EU, apartado 67.

a jueces y fiscales, con un primer informe consolidado sobre los procedimientos disciplinarios que elaborará el Consejo Superior de Justicia en el transcurso de 2022.

En otros Estados miembros seguía preocupando que los procedimientos disciplinarios pudieran utilizarse para reducir la independencia judicial. En su plan de recuperación y resiliencia, [Polonia](#) se comprometió a emprender reformas del régimen disciplinario relativo a los jueces, dismantelar la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo y crear procedimientos de revisión para los jueces afectados por las decisiones de dicha Sala<sup>34</sup>. El plan tiene por objeto reforzar algunos aspectos de la independencia del poder judicial. Mientras tanto, a pesar de las sentencias del Tribunal de Justicia, la Sala Disciplinaria siguió resolviendo en los asuntos relativos a los jueces, incluso suspendiéndolos de sus funciones. En [Rumanía](#), la aplicación de sanciones disciplinarias y el papel de la Inspección Judicial siguieron suscitando preocupación, aunque se espera que el proyecto de legislación que actualmente se está preparando reforme el régimen disciplinario. Otros mecanismos de rendición de cuentas también requieren salvaguardias. En [Croacia](#), las nuevas leyes que exigen controles periódicos de seguridad de jueces y abogados del Estado por parte de la Agencia Nacional de Seguridad suscitaron preocupación. En [Eslovaquia](#) persiste la preocupación por lo que respecta al régimen de responsabilidad penal de los jueces por «abuso de derecho». En [Eslovenia](#), las normas que rigen las investigaciones parlamentarias carecen de garantías sobre la independencia de los jueces y fiscales<sup>35</sup>.

#### *Invertir en la calidad y eficiencia de la justicia*

Un sistema judicial eficiente gestiona su carga de trabajo y los retrasos, y dicta sus decisiones sin dilación indebida. Si bien existen muchas diferencias entre los Estados miembros y dentro de ellos, dependiendo del tipo de procedimiento (por ejemplo, civil y mercantil, penal, administrativo) y de las instancias judiciales, la excesiva duración de los procedimientos y los retrasos sustanciales socavan la confianza que los ciudadanos y las empresas depositan en los sistemas judiciales nacionales y la eficacia de la lucha contra la corrupción (véase también la sección 2.2). Unos recursos humanos y financieros adecuados son condiciones esenciales para la calidad y la eficiencia de los sistemas judiciales. Varios Estados miembros lo han reconocido asignando recursos adicionales para reforzar la resiliencia de los sistemas judiciales en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia e invirtiendo en la digitalización de la justicia.

Invertir en recursos humanos y financieros y en la digitalización del sistema judicial es esencial para hacer frente a los retos más amplios en materia de eficiencia que existen en varios Estados miembros. En [Croacia](#), [Chipre](#), [Malta](#) y [Portugal](#) se están llevando a cabo iniciativas para hacer frente a los retos de larga data relacionados con la eficiencia del sistema judicial, en particular en lo que se refiere a la larga duración de los procedimientos judiciales. En [Italia](#) se han adoptado reformas integrales de la justicia civil y penal, con el fin de mejorar la calidad y la eficiencia del sistema judicial, especialmente los retrasos y la duración de los procedimientos. En [Grecia](#), la nueva legislación sobre la organización de los tribunales y el estatuto de los jueces se ha adoptado recientemente para abordar los retos relativos a la eficiencia y la calidad de la justicia. En [Hungría](#) entró en vigor una nueva ley sobre indemnización pecuniaria por retraso en los procesos civiles, que prevé una indemnización en

---

<sup>34</sup> En junio de 2022 se adoptaron una serie de cambios legislativos.

<sup>35</sup> Las recomendaciones se refieren a HR, PT, RO, SI y SK. Por lo que se refiere a PL, el régimen disciplinario de los jueces ha sido objeto de procedimientos de infracción. En el plan de recuperación y resiliencia nacional se incluye un hito pertinente.

caso de violación del derecho fundamental a que el proceso civil concluya en un plazo razonable. En [Irlanda](#) se ha propuesto un proyecto de ley por el que se establece un sistema de indemnización para los casos de duración excesiva de los procedimientos judiciales.

Parte del objetivo de garantizar la resiliencia a largo plazo del sistema judicial consiste en asegurar el atractivo de las profesiones judiciales, en particular mediante una remuneración adecuada, y minimizar el número de vacantes abiertas para jueces, fiscales y personal de los tribunales. En [Bélgica](#) se realizaron esfuerzos para aumentar los recursos asignados al sistema judicial. En [Alemania](#) se ha anunciado una ampliación del «Pacto por el Estado de Derecho», a fin de proporcionar recursos adicionales para el poder judicial y la digitalización, pero siguen existiendo retos a largo plazo en relación con las contrataciones y el nivel de los salarios de los jueces. En [Portugal](#) y [Francia](#), el Gobierno está tomando medidas para hacer frente a la escasez de recursos humanos asignados al sistema judicial, aunque siguen existiendo problemas. En [Eslovenia](#), el Gobierno disminuyó, sin consultar a las autoridades judiciales, el presupuesto previamente acordado para los tribunales, el Consejo Judicial y la Fiscalía del Estado, y el Consejo Judicial inició procedimientos de revisión constitucional de los salarios de los jueces. En [Dinamarca](#), el limitado gasto en el sistema judicial y el escaso número de jueces siguen siendo un reto a largo plazo, en particular con vistas a garantizar una tramitación eficiente de los asuntos<sup>36</sup>.

En muchos Estados miembros continúan las iniciativas para mejorar la digitalización de la justicia, basándose a menudo en la experiencia de la pandemia de COVID-19, lo que es importante para garantizar la eficacia de las herramientas digitales en la práctica. En [Bélgica](#), [Bulgaria](#) y [Malta](#) siguen existiendo retos, pero se prevén mejoras en los respectivos planes de recuperación y resiliencia. En [Italia](#), la digitalización sigue avanzando en los tribunales civiles, mientras que siguen existiendo retos en los tribunales penales y la Fiscalía. Los Estados miembros con proyectos en curso para seguir mejorando el nivel de digitalización de la justicia incluyen [Suecia](#), los [Países Bajos](#), [Letonia](#), [Portugal](#), [Estonia](#), [Dinamarca](#), [Austria](#), [Rumanía](#), [Eslovenia](#), [España](#) y [Finlandia](#)<sup>37</sup>.

### *Los abogados como agentes clave de los sistemas judiciales basados en el Estado de Derecho*

Los abogados y sus asociaciones profesionales desempeñan un papel fundamental a la hora de reforzar el Estado de Derecho y garantizar la protección de los derechos fundamentales, incluido el derecho a un juicio justo. Algunos Estados miembros tomaron medidas para facilitar el acceso a un abogado. En [Letonia](#), el Tribunal Supremo afirmó que la participación de los abogados en los procedimientos judiciales es esencial para garantizar el derecho a un juicio justo y se pronunció a favor del derecho de acceso de los abogados a la información para ejercer sus funciones. En [Luxemburgo](#), el Ministerio de Justicia y el Colegio de Abogados elaboraron conjuntamente legislación para hacer más accesible la asistencia jurídica gratuita. En [Lituania](#) se está preparando una reforma del sistema de asistencia jurídica gratuita. En [Irlanda](#), los elevados costes de los litigios y las deficiencias del sistema de asistencia jurídica gratuita siguen suscitando preocupación, aunque se está trabajando para abordar estos retos<sup>38</sup>.

Un elemento esencial de la libertad de ejercicio de las profesiones jurídicas es el respeto de la confidencialidad de la relación con los clientes. Las recomendaciones del Consejo de Europa

<sup>36</sup> Las recomendaciones se refieren a BE, DE, DK, FR, MT.

<sup>37</sup> Las recomendaciones se refieren a FI, FR, IT, NL.

<sup>38</sup> Las recomendaciones se refieren a IE, LT, LU.

dejan claro que cualquier excepción al principio de secreto debe ser compatible con los principios del Estado de Derecho. En [Lituania](#), hay cuestiones relativas al respeto del secreto profesional de los abogados pendientes ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

## ***2.2 Marco de lucha contra la corrupción***

La corrupción es perjudicial para el Estado de Derecho y la confianza de los ciudadanos y las empresas en las instituciones públicas. Un enfoque integral de lucha contra la corrupción debe basarse en una combinación de medidas preventivas y represivas. 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, en particular una investigación y un enjuiciamiento eficaces. Por lo que respecta a la prevención, unas medidas de integridad fiables y eficaces incluyen prevenir y abordar los conflictos de intereses, garantizar la transparencia de las actividades de los grupos de presión, los sistemas de divulgación de activos e intereses, una protección eficaz de los alertadores de irregularidades, así como la transparencia de la financiación de los partidos políticos.

### *Percepciones de la corrupción en la UE*

Los resultados del índice de percepción de la corrupción (IPC)<sup>39</sup> muestran que diez Estados miembros se encuentran entre los veinte países del mundo que se perciben como menos corruptos, mientras que la puntuación media de la UE es globalmente buena y ha mejorado en comparación con el año pasado<sup>40</sup>. 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 Estados miembros de la UE.

Los Eurobarómetros de 2022 sobre la corrupción<sup>41</sup> muestran que esta sigue siendo una preocupación grave para los ciudadanos y las empresas de la UE. Casi siete de cada diez europeos (el 68 %) creen que la corrupción está muy extendida en su país y más de cuatro de cada diez europeos (el 41 %) consideran que el nivel de corrupción ha aumentado en su país. Al mismo tiempo, solo el 31 % 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 y su aplicación*

El Derecho internacional obliga a los Estados miembros a mantener políticas anticorrupción eficaces y coordinadas<sup>42</sup>. La forma más común para facilitarlos es establecer y aplicar una

---

<sup>39</sup> Publicado anualmente por Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>.

<sup>40</sup> Al igual que el año pasado, seis Estados miembros (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Países Bajos, Luxemburgo y Alemania) tienen una puntuación de 80/100 o superior en el índice, y otros cinco (Austria, Estonia, Irlanda, Bélgica y Francia), por encima de 72/100.

<sup>41</sup> Eurobarómetro especial 523 sobre la corrupción (2022) y Flash del Eurobarómetro 507 sobre las actitudes de las empresas frente a la corrupción en la UE (2022). Los datos del Eurobarómetro sobre las actitudes de las empresas frente a la corrupción se actualizan cada dos años. Como se informó el año pasado, los datos del Eurobarómetro relativos a la percepción de la corrupción y a la experiencia de ciudadanos y empresas se actualizan cada dos años. Los conjuntos de datos anteriores son el Eurobarómetro Especial 502 (2020) y el Eurobarómetro Flash 482 (2019).

<sup>42</sup> La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción obliga a los Estados Partes, de conformidad con los principios fundamentales de sus ordenamientos jurídicos, a desarrollar y aplicar o mantener políticas contra la corrupción eficaces y coordinadas que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los

estrategia nacional de lucha contra la corrupción<sup>43</sup>. Aunque estas estrategias no son un requisito en sí mismas, son importantes para que los compromisos políticos se traduzcan en acciones concretas, para garantizar que las lagunas legislativas o institucionales se aborden de una manera coherente, global y coordinada, y para adaptar los esfuerzos de lucha contra la corrupción a un panorama cambiante<sup>44</sup>. Casi todos los Estados miembros cuentan actualmente con estrategias nacionales de lucha contra la corrupción, que evalúan y revisan periódicamente. Desde julio de 2021, [Croacia](#), [Rumanía](#), [Grecia](#), [Lituania](#) y [Malta](#) han revisado o adoptado estrategias y planes de acción complementarios, y [Alemania](#), [Chequia](#), [Italia](#) y [Letonia](#) están revisando actualmente sus respectivas estrategias. El proceso de aplicación ha dado lugar a importantes propuestas de reforma en algunos Estados miembros. En [Portugal](#) se ha adoptado un paquete legislativo destinado a combatir y prevenir la corrupción tanto en el sector público como en el privado, y en [Finlandia](#) se están llevando a cabo revisiones de la legislación penal contra la corrupción<sup>45</sup>.

### *Refuerzo de la capacidad de las instituciones y del marco jurídico para luchar contra la corrupción*

Los Estados miembros disponen de una amplia legislación que proporciona a su sistema de justicia penal herramientas para luchar contra la corrupción. Varios Estados miembros prosiguieron sus esfuerzos para colmar las lagunas legislativas y adaptar los marcos existentes a las normas internacionales de lucha contra la corrupción<sup>46</sup> y al Derecho de la UE<sup>47</sup>. [Polonia](#) aumentó las sanciones penales por corrupción en la vida pública y [Grecia](#) reforzó la definición de cohecho activo y pasivo. En otros Estados miembros, se están debatiendo reformas del Derecho procesal penal o del Derecho penal sustantivo. [Finlandia](#) tiene previsto tipificar como delito el tráfico de influencias, mientras que [Eslovaquia](#) pretende ampliar la definición de cohecho en su legislación nacional. [Alemania](#) se comprometió a reforzar las sanciones penales por cohecho de diputados al Parlamento. Persisten lagunas legislativas específicas en otros Estados miembros. En [Suecia](#), las deficiencias en la definición jurídica de soborno en el extranjero han dado lugar a escasos procesos penales y sentencias firmes<sup>48</sup>.

---

principios del Estado de Derecho, la buena gestión de los asuntos públicos y la propiedad pública, la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Todos los Estados miembros y la UE son Partes en el Convenio.

<sup>43</sup> Véase también la [The Kuala Lumpur Statement on Anti-Corruption Strategies](#) [«Declaración de Kuala Lumpur sobre las estrategias de lucha contra la corrupción», documento en inglés].

<sup>44</sup> Como se mencionó en el informe del año pasado, para que tales estrategias se apliquen con eficacia y generen resultados tangibles, es necesario tener en cuenta elementos importantes, como objetivos claros y mensurables, recursos suficientes, asistencia específica, controles de la aplicación, evaluaciones periódicas y responsabilidades bien definidas para las instituciones especializadas, así como una intensa participación de las partes interesadas pertinentes [COM(2021) 700 final, p. 11].

<sup>45</sup> Las recomendaciones se refieren a FI, LT, LV, PT, SI.

<sup>46</sup> Principalmente, el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa y su Convenio Civil sobre la Corrupción; el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

<sup>47</sup> La legislación de la UE que afecta de manera importante a la facilitación de la lucha contra la corrupción incluye normas sobre la tipificación penal de la corrupción, el embargo preventivo y el decomiso de activos, la protección de los intereses financieros de la UE, las normas para proteger a los denunciantes, la revisión de las normas contra el blanqueo de capitales, en particular mediante la creación de registros de titularidad real de las empresas, y nuevas medidas para ayudar al intercambio de información financiera y acelerar las investigaciones financieras.

<sup>48</sup> Las recomendaciones se refieren a FI, SE.

La lucha contra la corrupción depende tanto de contar con un sólido marco jurídico de lucha contra la corrupción como de garantizar su aplicación efectiva. La capacidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad, la fiscalía y el poder judicial para hacer cumplir las disposiciones de Derecho penal anticorrupción es esencial para luchar eficazmente contra la corrupción. Esto se basa en las competencias y la autonomía de los organismos responsables, así como en su especialización, capacidad analítica y recursos. El acceso a la información pertinente y la interconexión de los registros también son fundamentales para que estas autoridades puedan llevar a cabo investigaciones financieras complejas. El éxito de las investigaciones y enjuiciamientos anticorrupción depende también de una cooperación eficaz entre las autoridades policiales y otros organismos, como las unidades de información financiera y las autoridades fiscales, de auditoría y de competencia.

En algunos Estados miembros, se han producido o se están considerando cambios estructurales y organizativos con vistas a aumentar la capacidad de las autoridades anticorrupción. En [Dinamarca](#) se creó una nueva unidad nacional de investigación para mejorar el enfoque de los delitos graves, especialmente los casos complejos de corrupción. En [Bulgaria](#) se prevén reformas para reestructurar la Comisión Anticorrupción, mientras que se han suprimido las autoridades judiciales especializadas. Al mismo tiempo, tales reformas deben dar prioridad a la investigación eficaz de la corrupción, en particular en lo que se refiere a los casos de corrupción de alto nivel<sup>49</sup>.

Muchos Estados miembros han tomado medidas para aumentar la capacidad de las autoridades encargadas del enjuiciamiento para la lucha contra la corrupción, por ejemplo mediante recursos adicionales ([Irlanda](#), [Letonia](#)) o formación adicional ([Estonia](#), [España](#)). El Ministerio Fiscal de muchos Estados miembros cita las limitaciones de recursos como un reto, a veces agravado por deficiencias adicionales. En [Rumanía](#), los requisitos de antigüedad se consideran obstáculos para la contratación de fiscales especializados. En [Luxemburgo](#) y [Portugal](#) se ha observado que la falta de recursos ha dado lugar a retrasos en el enjuiciamiento de los casos. En [Eslovaquia](#), las acusaciones de decisiones de abrir investigaciones de corrupción que responden a intereses políticos podrían erosionar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra la corrupción, así como la confianza del público en la integridad de las instituciones. En [Eslovenia](#) se plantearon preocupaciones en relación con la autonomía operativa de la policía en las investigaciones de corrupción<sup>50</sup>.

#### *Eliminar las barreras a la investigación penal, el enjuiciamiento y la imposición de sanciones por corrupción*

Las deficiencias de procedimiento pueden obstaculizar gravemente la investigación y el enjuiciamiento de los casos de corrupción y socavar la eficacia de la lucha contra la corrupción. Entre los ejemplos cabe citar las disposiciones excesivamente engorrosas o poco claras sobre la suspensión de las inmunidades y los breves plazos de prescripción, que pueden impedir la conclusión de casos complejos, en particular si se combinan con otros factores que contribuyen a la larga duración de los procedimientos. Estos obstáculos pueden ser especialmente perjudiciales para los casos de corrupción complejos y de alto nivel y pueden crear un riesgo de impunidad, privando a los esfuerzos de lucha contra la corrupción de sus efectos disuasorios.

Algunos Estados miembros han introducido medidas para reducir los obstáculos a la investigación y el enjuiciamiento efectivos. Las nuevas medidas adoptadas en [Portugal](#) tienen

---

<sup>49</sup> Las recomendaciones se refieren a BG.

<sup>50</sup> Las recomendaciones se refieren a CY, FR, IT, LU, RO, SI, SK.

por objeto aumentar la eficacia del sistema judicial en la tramitación de los casos de corrupción y acelerar la labor de la Fiscalía, en particular ampliando el plazo de prescripción de los delitos de corrupción. En [Lituania](#) se modificó el marco legislativo para permitir un uso más amplio de las herramientas digitales<sup>51</sup>.

Una duración excesiva de los procedimientos penales en los casos de corrupción puede impedir que estos lleguen a una conclusión oportuna, lo que dificulta el establecimiento de un historial sólido de sentencias firmes. En [Malta](#), si bien se han asignado más recursos a la investigación y el enjuiciamiento en general, las investigaciones sobre casos de corrupción de alto nivel siguen siendo largas. Siguen faltando resultados en términos de sentencias firmes. También se han planteado retrasos en la persecución de los casos de corrupción de alto nivel en [Chequia](#). En [España](#), la duración de las investigaciones y los enjuiciamientos por corrupción sigue siendo motivo de preocupación, en particular por lo que se refiere a los casos complejos de corrupción de alto nivel<sup>52</sup>.

En algunos Estados miembros, la inmunidad de los miembros del Gobierno por los delitos de corrupción ha sido motivo de preocupación. [Croacia](#) ha adoptado recientemente enmiendas para suprimir la inmunidad de los miembros del Gobierno por delitos de corrupción. También existe preocupación en [Polonia](#) sobre el amplio alcance de las inmunidades de los altos ejecutivos que también son miembros del Parlamento, y sobre las disposiciones que otorgan impunidad a los funcionarios públicos que cometen delitos de abuso del cargo<sup>53</sup>.

Algunos Estados miembros siguen consolidando su historial de investigación, enjuiciamiento y sanción de la corrupción de alto nivel<sup>54</sup>. En [Austria](#), las investigaciones sobre la corrupción política de alto nivel están sujetas a un estrecho control, también a través de una comisión parlamentaria de investigación. En [Rumanía](#), la eficacia de la investigación y la sanción de la corrupción de alto nivel mejoró aún más, en particular avanzando en los casos que llevaban años pendientes por razones de procedimiento. [Francia](#) ha visto que siguen produciéndose resultados tangibles en los casos de corrupción de alto nivel, a pesar de los retos relacionados con los limitados recursos y de las deficiencias estructurales.

En otros Estados miembros queda por establecer un historial sólido de lucha contra los casos de corrupción de alto nivel, en particular mediante investigaciones y enjuiciamientos eficaces y la aplicación de sanciones disuasorias mediante condenas firmes. En [Bulgaria](#) sigue faltando un sólido historial de condenas firmes en casos de corrupción de alto nivel. En [Grecia](#) se ha llevado a cabo un número limitado de enjuiciamientos relacionados con la corrupción, aunque aún queda por determinar los progresos por lo que respecta a sentencias firmes. En [Hungría](#), se han iniciado algunos casos nuevos de corrupción de alto nivel, sin embargo, la falta de un historial sólido de investigaciones, enjuiciamientos y sentencias firmes con respecto a acusaciones de corrupción relacionadas con funcionarios de alto nivel y su círculo más próximo sigue siendo un motivo grave de preocupación<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> En el marco del PRR.

<sup>52</sup> Las recomendaciones se refieren a CZ, ES, MT. En el plan de recuperación y resiliencia de HR también se incluye un hito en la reducción de los retrasos y la duración de los procedimientos.

<sup>53</sup> Las recomendaciones se refieren a PL.

<sup>54</sup> Como se señala en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, 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. La evaluación se basa en los datos facilitados por los Estados miembros.

<sup>55</sup> Las recomendaciones se refieren a BG, EL, HU.

### *Reforzar el marco de integridad y prevención de la corrupción*

Unos marcos de integridad y de gobernanza transparente y responsable son fundamentales para prevenir la corrupción en todos los niveles de la administración pública y el Gobierno. Los Estados miembros han seguido adoptando medidas para reforzar los marcos de integridad y de prevención de la corrupción en el último año, en particular para actualizar las normas éticas, mejorar la aplicación o la revisión de las normas sobre divulgación de activos e intereses, incompatibilidades y conflictos de intereses, reforzar los mecanismos de control interno y regular las actividades de los grupos de presión y las puertas giratorias.

### *Fomentar la integridad en la vida pública y prevenir los conflictos de intereses*

Los conflictos de intereses surgen cuando un funcionario público tiene un interés privado o profesional que podría interferir en el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones<sup>56</sup>. Para evitar estos conflictos de intereses, la mayoría de los Estados miembros cuentan con medidas que abarcan una amplia gama de funcionarios públicos electos y designados. En varios Estados miembros se han detectado retos y algunos están tomando medidas para reforzar sus marcos. En [España](#), la Oficina de Conflictos de Intereses ha reforzado su papel a la hora de proporcionar orientación ética y actividades de formación a los funcionarios públicos. En [Eslovaquia](#) se está debatiendo la creación de una Oficina para la Protección del Interés Público, que supervisaría la aplicación de las nuevas normas sobre conflictos de intereses. En [Malta](#) se actualizaron las normas de integridad en la función pública, en particular en la policía. En los [Países Bajos](#) se está trabajando en el marco de integridad de la policía, con la creación de nuevas estructuras. En [Rumanía](#), una mayor atención a la integridad de las fuerzas y cuerpos de seguridad ha dado lugar a resultados positivos. [Bulgaria](#) ha seguido aplicando medidas destinadas a mejorar la integridad de sectores específicos, incluidos la policía y el poder judicial. En [Irlanda](#), una próxima reforma legislativa tiene por objeto reforzar la Comisión de Normas en la Función Pública para que pueda aplicar mejor el marco de integridad. En [Estonia](#) existen directrices sobre conflictos de intereses, pero no están sujetas a un mecanismo eficaz de verificación y control del cumplimiento<sup>57</sup>.

Los altos funcionarios del Gobierno y los diputados al Parlamento suelen estar sujetos a normas específicas de integridad. La mayoría de los Estados miembros cuenta con códigos de conducta y normas para prevenir los conflictos de intereses y las incompatibilidades con otras actividades. Es importante que la aplicación práctica de estas normas esté sujeta a una verificación y evaluación periódicas. La evolución del año pasado incluye normas reforzadas sobre el trabajo y las actividades extraparlamentarias de los diputados al Parlamento, como la participación en consejos de administración o comités de empresas en [Luxemburgo](#). La Comisión de Ética de la Asamblea Nacional de [Francia](#) ha participado activamente en la emisión de dictámenes y la verificación de los estados financieros para detectar conflictos de intereses. En algunos Estados miembros se han identificado mejoras o se están llevando a cabo. En los [Países Bajos](#) se está preparando un código de conducta para los ministros y secretarios de Estado. [Finlandia](#) está preparando legislación para reforzar las normas sobre conflictos de intereses de los funcionarios públicos y los ministros, respectivamente. [Bélgica](#) carece de una política general de integridad para los ministros y sus gabinetes, así como para los diputados al Parlamento, y los códigos de conducta existentes siguen presentando lagunas. [Chequia](#) carece de códigos deontológicos que regulen el marco de integridad de los diputados

---

<sup>56</sup> Consejo de Europa, Recomendación Rec (2000) 10 sobre códigos de conducta de los funcionarios públicos.

<sup>57</sup> Las recomendaciones se refieren a BG, EE, IE, SK.

al Parlamento. En [Italia](#), una propuesta sobre los conflictos de intereses de los titulares de cargos políticos, incluidos los parlamentarios, lleva varios años pendiente en el Parlamento<sup>58</sup>.

- *Actividades de presión («lobbying») y «puertas giratorias»*

Las actividades de presión son un acto legítimo de la participación política<sup>59</sup>. No obstante, precisan de sólidos requisitos de transparencia e integridad para garantizar la rendición de cuentas y la inclusividad en la toma de decisiones<sup>60</sup> (véase también el apartado 2.4.). Algunos Estados miembros han revisado sus marcos para garantizar una mayor transparencia, mientras que en otros siguen faltando normas o estas podrían mejorarse. [Chipre](#) ha adoptado normas sobre las actividades de presión y los registros accesibles al público sobre los grupos de presión y sus reuniones. El nuevo registro de grupos de presión a nivel federal de [Alemania](#) entró en vigor en 2022 y se ha anunciado la introducción de una «huella legislativa».

En otros Estados miembros ([Bélgica](#), [Croacia](#), [Italia](#), [España](#) y [Letonia](#)) están en curso debates sobre la nueva legislación relativa a los grupos de presión. En [Estonia](#) existen directrices para las actividades de los grupos de presión y se han celebrado debates sobre la transparencia legislativa y la integridad en relación con las actividades de los grupos de presión. En [Austria](#), un grupo de trabajo encargado hace más de dos años de proponer una reforma sobre los grupos de presión aún no ha podido llegar a un acuerdo. En [Francia](#) existe preocupación por la coherencia en la aplicación de las normas sobre las actividades de presión a todos los tipos de actores de los grupos de presión. En otros Estados miembros sigue faltando o podría mejorarse una normativa específica sobre la actividad de los grupos de presión<sup>61</sup>.

Otro ámbito que es objeto de control público en muchos Estados miembros es la regulación y aplicación de las normas sobre las «puertas giratorias» entre cargos públicos y privados. [Croacia](#) amplió de doce a dieciocho meses el período de incompatibilidad para el nombramiento de funcionarios en puestos de dirección en empresas relevantes. En los [Países Bajos](#), el Gobierno anunció su intención de introducir restricciones más estrictas después de la separación del servicio. En varios Estados miembros, las normas sobre las puertas giratorias presentan lagunas o deficiencias. Las normas de [Alemania](#) sobre las restricciones posteriores a la separación del servicio y los períodos de incompatibilidad siguen estando fragmentadas y son incoherentes para las diferentes funciones. En [Suecia](#), las normas sobre puertas giratorias para las funciones ejecutivas superiores del Gobierno tienen un alcance general limitado y el Gobierno ha puesto en marcha una evaluación del marco actual. En [Dinamarca](#) no existen normas sobre puertas giratorias para los ministros. En [Chequia](#), los períodos de incompatibilidad que cubren a los funcionarios y miembros del Gobierno siguen siendo limitados<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Las recomendaciones se refieren a BE, CZ, NL.

<sup>59</sup> OCDE (2021), *Lobbying in the 21.<sup>st</sup> century* [«OCDE (2021) Los grupos de presión en el siglo XXI», documento en inglés].

<sup>60</sup> OCDE (2010), Recomendación del Consejo sobre principios para la transparencia y la integridad de los grupos de presión; Normas del Consejo de Europa sobre transparencia de los grupos de presión, Recomendación CM/Rec(2017)2.

<sup>61</sup> Las recomendaciones se refieren a BE, DK, DE, EE, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, PL, RO, SK. En el plan de recuperación y resiliencia de CZ se incluyen también hitos pertinentes.

<sup>62</sup> Las recomendaciones se refieren a BE, DE, DK, IE, NL, SE.

- *Declaración del patrimonio y de intereses*

Las declaraciones de patrimonio e intereses de los funcionarios públicos favorecen la transparencia y la rendición de cuentas del sector público, a fin de promover la integridad y prevenir la corrupción. Todos los Estados miembros cuentan con algunas normas que garantizan que ciertas categorías de funcionarios del sector público estén sujetas a obligaciones de declaración del patrimonio y de intereses. Sin embargo, estas varían en aspectos como el ámbito de aplicación, la transparencia de la información declarada y el acceso a ella, así como el nivel y la eficacia de la verificación y la aplicación.

Aunque en algunos Estados miembros están avanzando los esfuerzos de reforma, siguen existiendo retos que deben abordarse. En [Portugal](#) se ampliaron y reforzaron las obligaciones de declaración del patrimonio de los titulares de cargos políticos y públicos de alto nivel. Si bien el organismo encargado de la supervisión y las verificaciones aún no está operativo, se están realizando esfuerzos para abordar esta cuestión. En [Rumanía](#), la presentación electrónica de información sobre activos e intereses es obligatoria desde enero de 2022, aunque existen algunos problemas con respecto a la verificación efectiva de los datos presentados. En [Grecia](#), si bien las declaraciones de patrimonio son presentadas por un gran número de funcionarios, solo se comprueba su exactitud en una proporción limitada. En [Hungria](#) sigue preocupando la falta de controles sistemáticos y una supervisión insuficiente de las declaraciones de patrimonio. En [Bélgica](#), la verificación y la transparencia de tales declaraciones sigue siendo motivo de preocupación, ya que el contenido de las declaraciones de patrimonio solo puede evaluarse en el curso de una investigación penal. En [Austria](#), los diputados no están obligados a revelar los activos, los intereses ni las deudas y los pasivos<sup>63</sup>.

- *Proteger a los alertadores de irregularidades*

Animar y proteger a quienes revelan irregularidades desempeña un papel esencial en la detección y prevención de la corrupción, tanto en el sector público como en el privado. La transposición de la Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones<sup>64</sup> ha llevado a una serie de Estados miembros a adoptar legislación, mientras que muchos siguen revisando la legislación nacional vigente o introduciendo nuevas normas y racionalizando el marco institucional para el tratamiento de las denuncias de denunciantes.

*Financiación de los partidos políticos*

La financiación de los partidos políticos es un ámbito de riesgo importante para la corrupción y varios Estados miembros han adoptado o están estudiando reformas para aumentar la transparencia y la supervisión. En [Polonia](#) se han revisado las normas sobre la financiación de los partidos políticos para aumentar la transparencia. En los [Países Bajos](#) continúan los debates sobre la protección de los partidos políticos contra las injerencias extranjeras. En [Estonia](#), los proyectos legislativos que se están preparando tendrían por objeto aumentar las competencias del Comité de vigilancia financiera de los partidos políticos. En [Austria](#), el Parlamento está adoptando reformas para abordar cuestiones antiguas con el sistema actual, en particular en lo que respecta a las competencias de su Tribunal de Cuentas. [Dinamarca](#) pretende revisar y modificar el sistema de financiación de los partidos políticos, aunque sin un calendario concreto. Existen retos en otros Estados miembros, como [Italia](#), donde la

<sup>63</sup> Las recomendaciones se refieren a AT, CZ, CY, EL, HU, IE, PL, PT, SK. En el plan de recuperación y resiliencia de HR se incluyen también hitos pertinentes.

<sup>64</sup> Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión (DO L 305 de 26.11.2019, p. 17).

práctica de canalizar donaciones a los partidos políticos a través de fundaciones políticas supone un obstáculo para la rendición de cuentas pública debido a la ausencia de un registro electrónico único<sup>65</sup>.

### *Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores*

Los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores crean riesgos de corrupción y suscitan preocupación acerca de la seguridad, el blanqueo de capitales y la evasión fiscal<sup>66</sup>. La Comisión considera que la concesión de la ciudadanía de la UE a cambio de pagos o inversiones predeterminados, sin ningún vínculo real con el Estado miembro de que se trate, socava la esencia de la ciudadanía de la UE e infringe el Derecho de la UE<sup>67</sup>. En consecuencia, la Comisión ha pedido a los Estados miembros que deroguen los regímenes de ciudadanía para inversores y adopten las medidas adecuadas para hacer frente a los riesgos de los regímenes de residencia para inversores<sup>68</sup>. [Bulgaria](#) derogó su régimen de ciudadanía para inversores en marzo de 2022. [Chipre](#) ya había dejado de recibir nuevas solicitudes en el marco de su régimen en noviembre de 2020 y ahora también ha dejado de tramitar las solicitudes. [Malta](#) suspendió su régimen para nacionales rusos y bielorrusos el 2 de marzo de 2022, pero sigue operando para otros nacionales<sup>69</sup>.

### *Contrarrestar el impacto de la pandemia en la corrupción*

La tendencia al aumento de los riesgos de corrupción relacionados con la COVID-19 se mantiene desde 2020, y los ámbitos en riesgo siguen incluyendo la expedición de certificados de vacunación, de pruebas o de recuperación de la COVID-19 y la adquisición de equipos de protección médica. El mayor uso de procedimientos de contratación pública acelerados y simplificados a menudo dio lugar a adjudicaciones directas o procedimientos de contratación no competitivos. Para detectar y prevenir la corrupción en estos procedimientos, los Estados miembros reforzaron la transparencia y el seguimiento. Las autoridades responsables de varios Estados miembros llevaron a cabo auditorías específicas ([Austria](#), [Chequia](#), [Eslovenia](#) y [Portugal](#)) o actividades de seguimiento ([Lituania](#)). En [Bélgica](#), el Tribunal de Cuentas publicó un cuadro de indicadores especial para aumentar la transparencia con respecto a las medidas de apoyo del Gobierno.

## **2.3 Libertad y pluralismo de los medios de comunicación**

Los medios de comunicación independientes y libres son los guardianes de la democracia. Un entorno de medios de comunicación libres y pluralistas es fundamental para defender el Estado de Derecho, exigiendo responsabilidades al poder y a las instituciones. La presión o el control políticos o estatales sobre los medios de comunicación socavan tanto la libertad de expresión como la libertad de buscar, recibir y transmitir información. Los conflictos de intereses y un mercado muy concentrado, dominado por un reducido número de actores,

---

<sup>65</sup> Las recomendaciones se refieren a AT, DK, IT.

<sup>66</sup> Informe de la Comisión sobre «Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea», adoptado el 23 de enero de 2019, COM(2019) 12 final.

<sup>67</sup> La Comisión inició procedimientos de infracción en relación con los regímenes gestionados por Chipre y Malta.

<sup>68</sup> Recomendación en el contexto de la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores, adoptada el 28 de marzo de 2022, C(2022) 2028. La residencia por regímenes de inversión se utiliza en un total de diecinueve Estados miembros: Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, España, Estonia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal y Rumanía.

<sup>69</sup> La Comisión ha continuado los procedimientos de infracción contra Malta.

también podrían tener el efecto de socavar la libertad de los medios de comunicación. En la UE, los Estados miembros tienen la obligación positiva de garantizar un entorno propicio para los periodistas, proteger su seguridad y fomentar el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación. Los retos en este ámbito señalados en anteriores informes sobre el Estado de Derecho han dado lugar a varias iniciativas recientes de la UE, en particular una recomendación sobre la seguridad de los periodistas y un paquete de medidas para hacer frente a las demandas abusivas contra la participación pública.

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

El Media Pluralism Monitor evalúa los riesgos para la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en todos los Estados miembros, 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<sup>70</sup>. Los últimos resultados del Instrumento (MPM 2022) ponen de manifiesto que no se han producido cambios importantes en estos ámbitos desde 2021, aunque se han producido algunas variaciones en los indicadores específicos dentro de esas áreas generales. El indicador relativo a la profesión periodística y a su protección ha registrado un ligero deterioro. Se ha producido una mejora en el indicador relativo a la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación tras la aplicación por parte de varios Estados miembros de la legislación de la UE que regula la materia. La concentración de los medios informativos mantiene su nivel de riesgo muy elevado en todo el continente, mientras que no se ha avanzado en términos de independencia política, que sigue siendo de riesgo medio. Por primera vez, el Media Pluralism Monitor ha introducido una clasificación general de los Estados miembros agrupados en cinco niveles de riesgo, según la cual Bulgaria, Grecia, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovenia se consideran países de alto riesgo.

#### *Reforzar el funcionamiento independiente de los reguladores de los medios de comunicación*

Los organismos reguladores nacionales de los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental para defender el pluralismo de los medios de comunicación. Para ello, deben ser funcional y eficazmente independientes y disponer de recursos suficientes, así como ejercer sus competencias de manera imparcial y transparente. Todos los Estados miembros cuentan con legislación que establece las competencias y la independencia de los organismos reguladores de los medios de comunicación. La Directiva de servicios de comunicación audiovisual<sup>71</sup>, revisada en 2018, incluye una lista de requisitos (independencia del Gobierno, imparcialidad, transparencia, rendición de cuentas, recursos, mecanismos de nombramiento, destitución y recurso) que los Estados miembros deben garantizar con respecto a sus autoridades de medios de comunicación. Desde la publicación del Informe sobre el Estado de Derecho en 2021, [Chipre](#), [Estonia](#), [Francia](#), los [Países Bajos](#), [Eslovaquia](#) y [Eslovenia](#) han

---

<sup>70</sup> El Media Pluralism Monitor ha sido una fuente valiosa para la elaboración del Informe sobre el Estado de Derecho. Se trata de un instrumento científico y holístico cuyo fin es documentar la salud de los marcos mediáticos y 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. Está cofinanciado por la UE, y el Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios de Comunicación ha sido el encargado de su aplicación independiente y periódica desde el ejercicio 2013/14. La Comisión también ha utilizado otras fuentes, como la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de Reporteros Sin Fronteras y la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas, como se menciona en los capítulos por país.

<sup>71</sup> Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018.

seguido a otros Estados miembros y han adoptado disposiciones para reforzar la independencia de las autoridades de los medios de comunicación o ampliar las competencias de las autoridades en nuevos ámbitos. Las reformas están pendientes en otros Estados miembros.

En algunos Estados miembros, a pesar de la actualización formal del marco jurídico, persisten las preocupaciones sobre su eficacia o la independencia funcional de los reguladores en la práctica. Algunas de estas preocupaciones se refieren a una posible influencia política indebida sobre el proceso de nombramiento o el funcionamiento de los reguladores, y otras a la insuficiencia de recursos. En [Hungría](#), donde se dispone de financiación suficiente y de un marco jurídico detallado para la creación y el funcionamiento de la Autoridad de los Medios de Comunicación, debe reforzarse su independencia funcional. En [Eslovenia](#) persisten las dudas sobre si el nuevo marco jurídico garantizaría la independencia de injerencias políticas y la plena aplicación de las amplias competencias con los recursos disponibles sigue siendo un reto. En [España](#), la nueva legislación atribuye nuevas competencias al organismo regulador del sector audiovisual, pero sigue habiendo dudas sobre sus recursos. En [Rumanía](#) persiste la preocupación por el funcionamiento y el presupuesto del Consejo Nacional Audiovisual, especialmente en vista de los fondos necesarios para mejorar los sistemas informáticos<sup>72</sup>.

#### *Mejoras y obstáculos relacionados con la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación*

La transparencia de la propiedad de los medios de comunicación está directamente relacionada con la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación, en particular cuando la propiedad da lugar al control directo o indirecto del contenido suministrado o a una influencia significativa sobre ellos. La información sobre la propiedad permite a los usuarios juzgar el contenido con mayor conocimiento de causa. Las normas europeas<sup>73</sup> animan a los Estados miembros a adoptar medidas específicas en este ámbito, lo cual también está previsto en la legislación de la UE<sup>74</sup>. Desde el último informe, en [Croacia](#), [Chipre](#), [Estonia](#), [Grecia](#), [Polonia](#), [Portugal](#) y [España](#) se ha adoptado nueva legislación que refuerza la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación o aumenta la disponibilidad pública de la información sobre la propiedad de los medios de comunicación. En [Bulgaria](#) y [Eslovaquia](#) se están estudiando leyes para aumentar la transparencia sobre la propiedad de los medios de comunicación. Se han adoptado medidas prácticas para aumentar la transparencia en [Lituania](#), donde se puso en marcha un sistema específico de información de productores y divulgadores de información pública.

La aplicación de las normas se enfrenta a retos particulares en algunos Estados miembros. En [Chequia](#), las normas para aumentar la transparencia de la titularidad real de los medios de comunicación promulgadas en 2021 siguen exigiendo su plena aplicación y persisten las preocupaciones en relación con la falta de plena transparencia de la propiedad y los conflictos de intereses. Siguen existiendo retos en materia de transparencia de la propiedad de los medios de comunicación en los [Países Bajos](#) y [Francia](#). En [Eslovenia](#) siguen existiendo

---

<sup>72</sup> Las recomendaciones se refieren a ES, HU.

<sup>73</sup> 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.

<sup>74</sup> Artículo 5, apartado 2, de la Directiva (UE) 2010/13, de 10 de marzo de 2010, modificada por la Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018. También existen obligaciones generales (no sectoriales) de transparencia de la titularidad real en las Directivas contra el blanqueo de capitales [Directiva (UE) 2018/843, de 30 de mayo de 2018, y Directiva (UE) 2015/849, de 20 de mayo de 2015].

dificultades a la hora de identificar la estructura de propiedad final de determinados medios de comunicación<sup>75</sup>.

### *Proteger a los medios de comunicación de la presión y la influencia políticas*

Las vulnerabilidades y los riesgos para el Estado de Derecho aumentan cuando los medios de comunicación están sometidos a presiones e influencias políticas, en particular de las autoridades públicas y los partidos gobernantes, lo que socava la independencia de los medios de comunicación. Tanto unas normas transparentes y equitativas para la asignación de publicidad estatal como las salvaguardias para evitar la politización de los medios de comunicación de servicio público han sido calificadas como de especial importancia. Otra forma de ejercer presión política está vinculada a la concesión de licencias.

- *Mitigar los riesgos relacionados con la falta de transparencia y equidad en la asignación de publicidad estatal*

La publicidad estatal incluye todos los usos del presupuesto del Estado, a todos los niveles, o de las empresas estatales a efectos de publicidad y campañas. Es importante que las asignaciones sean transparentes y se realicen sobre la base de criterios justos, a fin de evitar el riesgo de que la publicidad estatal se utilice como medio de influencia política y de movilización de fondos para favorecer a determinados canales de comunicación. Aunque sigue habiendo problemas en varios Estados miembros, los cambios en algunos otros han intentado abordar preocupaciones específicas sobre la transparencia de la publicidad estatal. En [Croacia](#) se adoptaron normas actualizadas sobre la transparencia de la publicidad estatal, aunque queda cierto margen de mejora. Si bien no están consagradas en la legislación, [Malta](#) y [Chipre](#) han adoptado directrices; Malta para establecer normas para el desembolso de material publicitario y promocional del Gobierno y Chipre en relación con las campañas de sensibilización y publicidad por parte de la oficina gubernamental de prensa e información. En [Austria](#), el Gobierno ha anunciado un proceso de reflexión dada la preocupación por el elevado gasto en publicidad estatal, la equidad y transparencia de su asignación y la influencia política en el proceso<sup>76</sup>.

### *— Salvaguardar la independencia de los medios de comunicación de servicio público*

Las normas sobre la gobernanza independiente y la independencia editorial de los medios de comunicación de servicio público son fundamentales para evitar injerencias políticas en este importante sector de los medios de comunicación. Si bien la financiación del servicio público de radiodifusión y la financiación concedida a los organismos de radiodifusión para el cumplimiento de este servicio público siguen siendo prerrogativa de cada Estado miembro en la medida en que dicha financiación no afecte indebidamente al comercio y la competencia en la UE<sup>77</sup>, existen normas y principios rectores europeos sobre independencia, marco normativo y político, financiación, nombramientos, rendición de cuentas, gestión, transparencia y apertura<sup>78</sup>. Todos los Estados miembros disponen de sistemas legislativos e institucionales para regular los medios de comunicación de servicio público y algunos pretenden reforzar la independencia de su servicio público de radiodifusión. En [Bulgaria](#) se está estudiando una revisión de la ley destinada a definir con más detalle la función de servicio público y la financiación correspondiente. En [Rumanía](#) se está debatiendo una reforma de la Ley sobre las

<sup>75</sup> Las recomendaciones se refieren a CZ, FR.

<sup>76</sup> Las recomendaciones se refieren a BG, HR, HU, AT.

<sup>77</sup> Protocolo (n.º 29) sobre el sistema de radiodifusión pública de los Estados miembros anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>78</sup> [Recomendación CM/Rec\(2012\)1 del Consejo de Europa sobre la gobernanza de los medios de comunicación de servicio público.](#)

empresas públicas de radiodifusión y radio con el fin de lograr una gestión más independiente y profesional. En [Luxemburgo](#) se ha presentado al Parlamento un proyecto de ley para reforzar la independencia de los medios de comunicación de servicio público. Sin embargo, en algunos Estados miembros las normas vigentes no han garantizado suficientemente la independencia. Entre los motivos de preocupación figuran el riesgo de politización de los nombramientos y despidos de directivos y miembros de los consejos de administración en [Chequia](#), [Eslovaquia](#) y [Chipre](#), la independencia y la gobernanza de los medios de comunicación de servicio público en [Malta](#) y los retos prácticos a los que se enfrentan las normas vigentes para limitar la influencia política en [Eslovenia](#). En [Polonia](#) persiste la preocupación por la independencia de los medios de comunicación de servicio público, especialmente por las salvaguardias para los nombramientos para puestos ejecutivos. En [Grecia](#), si bien los medios de comunicación públicos están regulados por un sólido marco jurídico, existe preocupación por la posible influencia política en el nombramiento de los miembros del consejo de administración. En [Hungría](#), los medios de comunicación de servicio público operan en un complejo sistema institucional en un contexto de preocupación por la independencia editorial<sup>79</sup>.

- *Presión política e influencia en los medios de comunicación a través de restricciones y decisiones en materia de licencias*

Si bien el Convenio Europeo de Derechos Humanos establece expresamente que el derecho a la libertad de expresión no impedirá a los Estados someter a las empresas de radiodifusión y televisión a un sistema de licencias, el ejercicio de esta prerrogativa debe tener en cuenta la pluralidad del panorama de los medios de comunicación y basarse en procedimientos y criterios objetivos y transparentes. En [Polonia](#), el Presidente vetó en última instancia una propuesta de modificación legislativa destinada a prohibir las concesiones de radiodifusión a operadores controlados por personas registradas fuera del EEE. Sin embargo, dos emisoras de televisión se enfrentaron a procedimientos administrativos especialmente largos para la ampliación de sus licencias por parte del regulador<sup>80</sup>.

*El acceso a la información como requisito previo necesario para los medios de comunicación, la sociedad civil y la confianza pública*

El derecho de acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas es fundamental para que los periodistas realicen su trabajo, así como para la sociedad civil y los ciudadanos en general. Desde la publicación del último informe sobre el Estado de Derecho, en los [Países Bajos](#) ha entrado en vigor una nueva legislación que hace que el acceso a la información pública sea más amplio y más rápido. En [Finlandia](#) se están adoptando medidas para reformar la Ley sobre la apertura de las actividades gubernamentales con el fin de ampliar el acceso garantizado constitucionalmente a los documentos. En [España](#) se está trabajando en la legislación para reforzar el acceso a la información mediante una reforma de la Ley de Secretos Oficiales. En [Dinamarca](#) se están llevando a cabo debates políticos para estudiar la posibilidad de eliminar algunas restricciones al derecho de acceso a la información. En otros Estados miembros persisten algunos problemas prácticos o jurídicos. En [Bélgica](#), una legislación reciente que introduce nuevos motivos de denegación y retrasos en la tramitación de las solicitudes de documentos públicos podría afectar al derecho de acceso a la información y a los documentos públicos. En [Lituania](#) existe la preocupación de que la interpretación de las normas de protección de datos por parte de las autoridades haya dado lugar a restricciones al acceso de los periodistas a la información. En [Austria](#) persisten

<sup>79</sup> Las recomendaciones se refieren a CZ, CY, HU, MT, PL, RO, SI, SK.

<sup>80</sup> Las recomendaciones se refieren a PL. Está en curso un procedimiento de infracción en relación con HU.

las dificultades en relación con la falta de un marco jurídico completo y aplicable para el acceso a la información y los documentos públicos, y los proyectos legislativos no han avanzado. En [Malta](#), los periodistas siguen enfrentándose a obstáculos a la hora de solicitar acceso a la información que obra en poder de las autoridades públicas. En [Hungría](#), el acceso a la información pública siguió viéndose obstaculizado en el «estado de peligro»<sup>81</sup>.

#### *Amenazas contra la seguridad de los periodistas*

Los periodistas siguen enfrentándose a amenazas y obstáculos en su trabajo, incluidos los ataques físicos, denunciados en varios Estados miembros. En 2021, tanto la Plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas como la Mapping Media Platform señalaron un aumento significativo de las alertas<sup>82</sup>, lo que incluye también un aumento de los ataques en línea. Entre las violaciones se han incluido el acoso verbal, las amenazas jurídicas, las agresiones físicas, los ataques contra la propiedad, la incitación al odio, las campañas de difamación y la censura. La Recomendación de la Comisión de 2021 sobre la seguridad de los periodistas incluye medidas relativas a la investigación y el enjuiciamiento eficaces e imparciales de los delitos, los mecanismos independientes de respuesta y apoyo, el acceso a los locales y a la información, la seguridad durante las manifestaciones, la formación y la seguridad en línea y la capacitación digital.

Ante esta situación, algunos Estados miembros han adoptado o reforzado las medidas existentes para mejorar la seguridad de los periodistas. En [Francia](#), la legislación reconoció el papel de los periodistas en las manifestaciones y un comité de enlace entre el Ministerio del Interior y la prensa permite ahora un diálogo permanente sobre seguridad en protestas o manifestaciones. En los [Países Bajos](#), el Gobierno ha seguido mejorando, financiando y desarrollando la plataforma «PersVeilig» y promoviendo una estrecha cooperación entre los fiscales, la policía y las partes interesadas de los medios de comunicación. En [Alemania](#), las autoridades de los Estados federados, el Consejo de Prensa y otras partes interesadas de los medios de comunicación están debatiendo actualmente una actualización de los principios de conducta existentes para los medios de comunicación y la policía para abordar la seguridad de los periodistas durante las protestas. En [Grecia](#) se han denunciado con frecuencia amenazas y ataques físicos y el Gobierno ha acordado recientemente un memorando de entendimiento sobre la protección de los periodistas. En otros Estados miembros se necesitarían esfuerzos más decididos para hacer frente a la situación. En [Croacia](#), el entorno profesional de los periodistas se ve afectado por las agresiones verbales contra periodistas, también por parte de políticos. En [Eslovenia](#), el entorno hostil, el acoso en línea y las amenazas contra periodistas son cada vez más preocupantes. En [Eslovaquia](#) se ha aplazado la adopción de la legislación propuesta sobre la protección de los periodistas<sup>83</sup>.

Los procesos penales continúan en los casos de periodistas asesinados en la UE. En [Malta](#) se ha acusado a un presunto autor intelectual del asesinato de la periodista Daphne Caruana Galizia de complicidad en asesinato y asociación criminal y los procesos penales siguen en curso. El informe separado de la investigación pública sobre el asesinato se publicó en julio de 2021, concluyendo que el Estado y sus entidades no habían protegido plenamente a la

---

<sup>81</sup> Las recomendaciones se refieren a AT, BE, DE, DK, EE, ES, FI, LT, LU, MT.

<sup>82</sup> La plataforma del Consejo de Europa muestra un aumento del 42 % de las alertas, mientras que la Mapping Media Platform registró un aumento del 72 % en las alertas en los Estados miembros de la UE entre 2020 y 2021, con un porcentaje considerable de las alertas de 2021 relacionadas con el acoso y los ataques en línea durante las protestas relacionadas con la COVID-19.

<sup>83</sup> Las recomendaciones se refieren a EL, HR, SI, SK.

periodista de los riesgos reales e inmediatos y no habían actuado para impedir su asesinato. El informe estableció una serie de recomendaciones relativas al Estado de Derecho, incluido el panorama de los medios de comunicación en el país. En [Eslovaquia](#) está en curso el juicio relacionado con el asesinato de Jan Kuciak y su prometida, Martina Kusnirova, mientras que en los [Países Bajos](#) ha comenzado el juicio relacionado con el asesinato del periodista Peter R. de Vries. El asesinato del periodista Giorgios Karaivaz en abril de 2021 sigue siendo objeto de investigación por parte de las autoridades de [Grecia](#).

#### *Amenazas jurídicas y procedimientos judiciales abusivos contra la participación pública*

Las demandas estratégicas contra la participación pública (DECPP) son una forma particular de acoso que se utiliza contra periodistas y defensores de los derechos que realicen actos de participación pública relativos a asuntos de interés general. Este fenómeno ha ido ganando terreno en la UE. Se necesitan salvaguardias eficaces para evitar que tal acoso silencie a los periodistas y cree un efecto disuasorio sobre la libertad de los medios de comunicación y la libertad de expresión. La difamación es uno de los motivos más comunes por los que se interponen DECPP contra periodistas.

Para hacer frente a la amenaza de las DECPP, algunos Estados miembros comenzaron a debatir o a considerar la introducción de garantías procesales o bien están revisando sus leyes de difamación. En [Lituania](#) se han preparado modificaciones legislativas para permitir la desestimación temprana de estos casos, así como la revisión de la responsabilidad penal por difamación. En [Irlanda](#), el Ministerio de Justicia inició una revisión que dio lugar a recomendaciones sobre un nuevo mecanismo contra las DECPP que permita su desestimación temprana. En [Malta](#), el Gobierno ha propuesto modificaciones legislativas para reformar determinados aspectos procesales de la Ley sobre difamación. En [Italia](#), si bien las penas de prisión por difamación se han abolido en gran medida a raíz de una histórica sentencia del Tribunal Constitucional en 2021, la creciente prevalencia de casos de DECPP y la combinación de difamación penal y civil suscitan preocupación. Siguen pendientes enmiendas en [Eslovaquia](#) para reducir las penas por difamación. En [Croacia](#), el número de casos de litigios abusivos contra periodistas sigue siendo elevado, lo que amenaza la existencia de los medios de comunicación locales más pequeños y los periodistas autónomos. Siguen existiendo varios ejemplos de demandas contra periodistas por parte de políticos o funcionarios públicos, incluidos jueces. En [Polonia](#), la comunidad de medios informativos sigue estando expuesta a amenazas derivadas de demandas estratégicas contra la participación pública que parecen estar dirigidas principalmente a periodistas que examinan las acciones del Gobierno<sup>84</sup>.

#### **2.4 Otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios**

Los controles y equilibrios institucionales son parte integrante del Estado de Derecho en una democracia. Proporcionan un sistema de control mutuo que garantiza que el poder ejercido por una autoridad estatal esté sujeto al control de otras. Aunque el modelo de controles y equilibrios puede variar de un Estado miembro a otro en función de sus tradiciones jurídicas y constitucionales, todos ellos deben estar sujetos a un sistema de este tipo para garantizar el respeto del Estado de Derecho y las normas democráticas. Las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades independientes, como los organismos para la igualdad, el Defensor del Pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos, son un elemento indispensable del sistema de contrapoderes institucionales en una democracia sana y los intentos de restringir su espacio operativo pueden suponer una amenaza para el Estado de Derecho.

---

<sup>84</sup> Las recomendaciones se refieren a HR, IE, IT.

### *Calidad y carácter inclusivo del proceso legislativo*

Siguiendo la tendencia observada en los Informes sobre el Estado de Derecho en 2020 y 2021, varios Estados miembros han seguido mejorando la calidad del proceso legislativo. Mejorar la participación de las partes interesadas, en particular de las organizaciones de la sociedad civil, puede beneficiar tanto a la calidad de la legislación como a la transparencia del proceso. [Bulgaria](#) adoptó nuevas normas para mejorar el proceso legislativo, mientras que [España](#) está emprendiendo iniciativas para aumentar la participación pública en la elaboración de políticas. En [Estonia](#), los esfuerzos se centran en la creación de nuevas plataformas digitales para la participación pública en el proceso de toma de decisiones. La práctica de las consultas públicas a escala nacional en [Francia](#) se reforzó y amplió a otros ámbitos, incluido el sistema judicial. En [Luxemburgo](#) se ha presentado un proyecto de revisión constitucional destinado a introducir una iniciativa legislativa para los ciudadanos.

En una serie de Estados miembros, la falta de un marco formal para la consulta de las partes interesadas o su aplicación insuficiente en la práctica siguen suscitando preocupación. En [Chipre](#) y [Malta](#) no existe un proceso formalizado de consultas públicas y desempeñan un papel limitado en la elaboración de políticas. En [Grecia](#), la consulta pública sobre los proyectos legislativos a menudo está ausente o se organiza demasiado tarde para que las organizaciones de la sociedad civil y el público tengan un impacto. En [Luxemburgo](#) y [Eslovaquia](#) persiste la preocupación por el carácter inclusivo general del proceso legislativo. En [Letonia](#) existe cierta preocupación por la limitada participación de las organizaciones de la sociedad civil a nivel local. [Polonia](#) se comprometió, en el marco de su plan de recuperación y resiliencia, a adoptar medidas con vistas a garantizar un marco normativo mejor y más estable. En [Hungría](#), la falta de consulta pública, junto con un proceso legislativo acelerado, ha debilitado aún más la calidad del entorno normativo. En [Rumanía](#) persiste la preocupación por el uso habitual de los decretos gubernamentales de emergencia, así como por las realidades prácticas de las consultas públicas, en particular por lo que respecta al seguimiento efectivo de las propuestas presentadas por la sociedad civil<sup>85</sup>.

### *Enseñanzas extraídas del uso de medidas de emergencia y de la pandemia de COVID-19*

Ante los retos que planteó el retorno de la pandemia de COVID-19 en otoño e invierno de 2021, algunos Estados miembros siguieron aplicando los estados de emergencia, mientras que en la mayoría de ellos dichos regímenes y las restricciones correspondientes a los derechos fundamentales se eliminaron progresivamente. Una serie de Estados miembros están aprendiendo de esta experiencia y, en algunos casos, están actualizando sus marcos jurídicos para mejorar la preparación ante futuras crisis. En [Portugal](#) y [Suecia](#), ciertas estructuras específicas están estudiando cómo establecer marcos jurídicos permanentes para regular circunstancias excepcionales y hay reflexiones similares en curso en los [Países Bajos](#). En [Dinamarca](#), el Gobierno revisó el uso de la Ley sobre epidemias adoptada en febrero de 2021 y fue objeto de una amplia consulta de las partes interesadas. En [Chequia](#), el Ministerio de Sanidad llevó a cabo una auditoría del proceso de adopción de medidas pandémicas, después de que varias de estas medidas hubieran sido anuladas por los tribunales. En [Francia](#), el Consejo de Estado dedicó su estudio anual de 2021 a los estados de emergencia y presentó propuestas para definirlos y organizarlos mejor.

El uso de poderes de emergencia también ha continuado fuera del contexto de la pandemia de COVID-19 en relación con otras crisis. Tras la invasión de Ucrania, [Hungría](#) declaró otro

---

<sup>85</sup> Las recomendaciones se refieren a CY, EE, LV, LU, PT, RO.

«estado de peligro» en virtud de las disposiciones constitucionales modificadas. [Polonia](#) introdujo un estado de excepción en la frontera entre Polonia y Bielorrusia, lo que suscitó la preocupación de las partes interesadas en cuanto a la constitucionalidad y la restricción de los derechos fundamentales. [Lituania](#) también declaró el estado de emergencia en respuesta a la instrumentalización de la migración por parte de Bielorrusia. Las restricciones a la labor de los organismos de supervisión y los periodistas suscitaron críticas y se levantaron gradualmente.

### *El papel de los tribunales constitucionales en el sistema de controles y equilibrios*

Los tribunales constitucionales desempeñan un papel clave en el sistema de contrapoderes institucionales y han seguido desempeñando este papel en el contexto de la pandemia de COVID-19. Este fue el caso de [Francia](#), donde el Tribunal Constitucional definió los límites de los poderes ejecutivo y legislativo durante el régimen de emergencia sanitaria, y de [Alemania](#), [España](#) e [Italia](#), donde los tribunales constitucionales efectuaron una revisión constitucional de las medidas de emergencia adoptadas para luchar contra la pandemia de COVID-19.

Los tribunales constitucionales también ejercieron un control en otros ámbitos clave, como las elecciones. En [Portugal](#), se pidió al Tribunal Constitucional que revisara los actos electorales. La nueva legislatura comenzó tras esta revisión, con la posterior repetición de la votación. En [Chipre](#) se están llevando a cabo más reflexiones estructurales, con la creación de un Tribunal Constitucional aún en fase de debate en el Parlamento.

En otros Estados miembros, algunas decisiones adoptadas por los tribunales constitucionales han suscitado preocupación en lo que respecta a la primacía del Derecho de la UE. En [Rumanía](#), el Gobierno se ha comprometido claramente con el principio de primacía del Derecho de la UE, pero sigue preocupando la impugnación de este principio por parte del Tribunal Constitucional<sup>86</sup>. En [Alemania](#), a raíz de los compromisos formales del Gobierno alemán que reconocen claramente la primacía del Derecho de la UE, la Comisión archivó el procedimiento de infracción relativo a una sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania. En [Polonia](#), el Tribunal Constitucional ha impugnado expresamente la primacía del Derecho de la UE y ha considerado inconstitucionales determinadas disposiciones de los Tratados de la UE. Esto llevó a la Comisión a incoar un procedimiento de infracción contra [Polonia](#), que todavía está en curso<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> En dos sentencias, el TJUE dictaminó que un riesgo de sanciones disciplinarias no debe impedir a los órganos jurisdiccionales nacionales abstenerse de aplicar decisiones del Tribunal Constitucional contrarias al Derecho de la Unión (sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion y otros, en los asuntos acumulados C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19), y que el Derecho de la Unión se opone a cualquier norma o práctica nacional que dé lugar a una responsabilidad disciplinaria por el incumplimiento de tales decisiones por parte de los jueces nacionales (sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de febrero de 2022, RS, en el asunto C-430/21, apartado 87). Es importante señalar que el Tribunal Supremo de Casación y Justicia de Rumanía dictó varias sentencias que invalidaban la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la composición de las salas de jueces para dar efecto a la sentencia del TJUE de 21 de diciembre de 2021, dando así prioridad al principio de primacía del Derecho de la UE.

<sup>87</sup> Véase el comunicado de prensa de la Comisión IP/21/7070, de 22 de diciembre de 2021. Véase la sección 3.2.

*Instituciones nacionales de derechos humanos, defensores del pueblo, organismos para la igualdad y aplicación de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*

Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH)<sup>88</sup>, los defensores del pueblo, los organismos para la igualdad y otras autoridades independientes han seguido desempeñando un papel en el sistema nacional de controles y equilibrios. En algunos Estados miembros, se ha reforzado aún más el estatuto de dichas autoridades. En [Suecia](#), la institución nacional de derechos humanos, de reciente creación, empezó a trabajar en enero de 2022. En [Portugal](#) se ha reformado la estructura interna de la Oficina del Defensor del Pueblo para reflejar mejor su mandato y, en [Letonia](#) se han modificado las normas de nombramiento del Defensor del Pueblo. En [Bélgica](#), el Instituto Federal de Derechos Humanos ha emitido numerosos dictámenes y recomendaciones durante sus primeros años de actividad. Garantizar un seguimiento adecuado de las conclusiones de las instituciones independientes es una parte importante de un sistema de controles y equilibrios eficaces<sup>89</sup>.

Sin embargo, las INDH, los defensores del pueblo y los organismos para la igualdad necesitan garantías estructurales de independencia, así como recursos suficientes para trabajar eficazmente, y algunos de ellos siguen enfrentándose a retos. En [Polonia](#), el nuevo Defensor del Pueblo, nombrado en julio de 2021, sigue desempeñando un papel clave como salvaguardia del Estado de Derecho, aunque su capacidad para actuar se ve limitada por unos recursos limitados. En [Lituania](#) existe la preocupación de que la Oficina del Defensor del Pueblo del Parlamento carezca de los recursos necesarios para cumplir su mandato y se ha criticado un nuevo proyecto de legislación por un posible impacto negativo en su trabajo. En [Hungría](#) persiste la preocupación por la independencia del Comisario de Derechos Fundamentales tras la integración de la Autoridad para la Igualdad de Trato en la Oficina del Comisario y, en marzo de 2022, el Subcomité de Acreditación de la Alianza Mundial de INDH de las Naciones Unidas mantuvo su recomendación de que la institución nacional húngara de derechos humanos se rebajase a la categoría B. En [Croacia](#) existen retos en relación con el seguimiento y el control de las recomendaciones del Defensor del Pueblo, así como con el acceso a la información. Una serie de Estados miembros no han creado hasta ahora una INDH en consonancia con los Principios de París de las Naciones Unidas. Aunque [Italia](#), [Malta](#) y [Rumanía](#) han iniciado este proceso, en [Chequia](#)<sup>90</sup> no existen planes de este tipo.

El historial de ejecución de las principales sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) es también un indicador importante del funcionamiento del Estado de Derecho en un país. Por lo tanto, por primera vez, los capítulos por país incluyen indicadores sistemáticos sobre la aplicación de las principales sentencias del TEDH por parte de todos los Estados miembros<sup>91</sup>. Aunque el rendimiento varía de un Estado miembro a otro, en general

---

<sup>88</sup> Los Principios de París de las Naciones Unidas, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 (Resolución A/RES/48/134), establecen los principales criterios que deben cumplir las INDH. Las INDH se acreditan periódicamente ante la Subcomisión de Acreditación de la Alianza Mundial de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

<sup>89</sup> Las recomendaciones se refieren a HR, NL, PL.

<sup>90</sup> Las recomendaciones se refieren a CZ, IT, LT, MT, PL, RO, SI.

<sup>91</sup> El Comité de Ministros del Consejo de Europa supervisa la adopción de las medidas de ejecución necesarias para una sentencia del TEDH.

alrededor del 40 % de las principales sentencias del TEDH relativas a los Estados miembros de la UE de los últimos diez años no se han ejecutado<sup>92</sup>.

### *Controles y equilibrios nacionales en relación con el uso de programas espía*

En julio de 2021, Amnistía Internacional y un grupo de periodistas de investigación descubrieron que varios gobiernos de todo el mundo habían implementado un programa espía especialmente intrusivo, conocido como «Pegasus». En la UE, entre los objetivos figuraban periodistas, abogados, políticos nacionales y diputados al Parlamento Europeo. Este tema fue cobrando importancia a lo largo del año pasado<sup>93</sup>: pese a la relación con la seguridad nacional, son necesarios controles y equilibrios nacionales para garantizar la existencia de salvaguardias y el respeto de los derechos fundamentales. En [Hungría](#), han concluido las investigaciones a raíz de las acusaciones relacionadas con el uso de programas informáticos de vigilancia Pegasus contra abogados y periodistas, mientras que preocupa la falta de supervisión judicial efectiva en lo relativo al uso de medidas de vigilancia secretas fuera de los procedimientos penales. En [Polonia](#), a pesar de las acusaciones relacionadas con el uso de Pegasus y de programas informáticos de vigilancia equivalentes, el Ministerio Fiscal no inició ninguna investigación. En [Francia](#), la Fiscalía de París abrió una investigación penal sobre el supuesto uso de programas espía de vigilancia dirigidos, en particular, a periodistas. En [España](#), el uso de Pegasus y programas de vigilancia equivalentes fue objeto de una investigación por parte del Defensor del Pueblo y de procedimientos judiciales. Aunque los Estados miembros son competentes para garantizar su seguridad nacional, al hacerlo deben aplicar la legislación pertinente de la UE, en particular la jurisprudencia del TJUE. El Estado de Derecho exige que el recurso a dichas herramientas por parte de los servicios de seguridad de los Estados miembros esté sujeto a un control suficiente que respete plenamente el Derecho de la UE, incluidos derechos fundamentales como la protección de los datos personales, la seguridad de los periodistas y la libertad de expresión. El uso de medios de vigilancia en las investigaciones penales también debe respetar los derechos procesales, incluidos los derechos del acusado. Por lo tanto, son necesarios sólidos controles y equilibrios institucionales para garantizar el funcionamiento, la cooperación y el control mutuo de los órganos del Estado, de modo que el poder sea ejercido por una autoridad estatal bajo el control de otras.

### *Las organizaciones de la sociedad civil como protagonistas indispensables en el Estado de Derecho*

Las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos desempeñan un papel esencial como guardianes contra las violaciones del Estado de Derecho y contribuyen activamente a fomentar el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales sobre el terreno. La legislación de la UE<sup>94</sup>, complementada por normas europeas<sup>95</sup>, establece requisitos clave para garantizar el funcionamiento de las organizaciones

---

<sup>92</sup> Red Europea de Cumplimiento y Democracy Reporting International, *Justice Delayed and Justice Denied: Non-Implementation of European Courts Judgments and the Rule of Law* [«Justicia demorada y justicia rechazada: ausencia de ejecución de las sentencias de los tribunales europeos y del Estado de Derecho», documento en inglés].

<sup>93</sup> El Parlamento Europeo creó un comité de investigación específico («PEGA») para abordar el uso del programa espía de vigilancia «Pegasus» y otras tecnologías similares en la UE.

<sup>94</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de junio de 2020, Comisión/Hungría, C-78/18, EU:C:2020:476, apartados 112 y 113.

<sup>95</sup> Véase, en particular, la Recomendación Rec (2007) 14 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el estatuto jurídico de las organizaciones no gubernamentales en Europa.

de la sociedad civil sin interferencias injustificadas. Tras la llegada de millones de personas a la UE huyendo de la agresión militar rusa, la sociedad civil ha desempeñado un papel clave en su acogida en los respectivos Estados miembros y en la provisión de artículos y servicios esenciales, incluido el apoyo psicológico y médico.

Se están tomando medidas para mejorar la situación de las organizaciones de la sociedad civil en varios Estados miembros. En [Bulgaria](#) se ha puesto en marcha un Consejo para el Desarrollo de la Sociedad Civil creado con el objetivo de ayudar a las organizaciones de la sociedad civil. En [Rumanía](#), aunque las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan a dificultades, existen planes para simplificar los procedimientos de registro de las organizaciones no gubernamentales. En [Suecia](#) se están revisando las normas marco sobre el funcionamiento y la financiación de las organizaciones de la sociedad civil. En [Malta](#) se abordaron las preocupaciones existentes sobre el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación. Si bien en la mayoría de los Estados miembros existe un entorno propicio y favorable para la sociedad civil y el espacio de la sociedad civil sigue considerándose «abierto»<sup>96</sup>, en algunos Estados miembros las organizaciones de la sociedad civil siguen enfrentándose a retos. Estos pueden incluir procedimientos de registro gravosos, dificultades para acceder a la financiación, legislación restrictiva y protección inadecuada contra ataques y amenazas, incluidas las DECPP y las campañas de difamación. En [Irlanda](#) persisten obstáculos jurídicos para la financiación de la sociedad civil; y en [Alemania](#), el régimen de exención fiscal de las organizaciones de la sociedad civil sigue siendo motivo de preocupación, aunque esto podría abordarse en futuras reformas. En [Eslovenia](#), la sociedad civil se enfrentó a desafíos en relación con los discursos negativos, mientras que se abordaron cuestiones relacionadas con la financiación y las limitaciones de la libertad de reunión. En [Chequia](#) existe cierta preocupación por el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación pública, mientras que en [Eslovaquia](#), los regímenes de subvenciones públicas siguen excluyendo a las organizaciones que trabajan en cuestiones relacionadas con la igualdad de género y los derechos de las personas LGBTIQ. En [Chipre](#), el Gobierno ha tomado medidas para ayudar mejor a la sociedad civil y mejorar la comunicación con las autoridades públicas. Los procedimientos de registro de las organizaciones de la sociedad civil siguen siendo complejos en [Italia](#). En [Grecia](#), algunos requisitos de registro siguen considerándose desproporcionados, aunque está pendiente una revisión de la legislación vigente ante el Consejo de Estado. En [España](#), el Parlamento está trabajando en la reforma de la Ley de Seguridad Ciudadana a raíz de las preocupaciones planteadas en relación con la ley, también por parte de la sociedad civil. En [Francia](#), aunque se han adoptado nuevas leyes para mejorar el entorno financiero de las asociaciones, varias partes interesadas expresaron su preocupación por el impacto de la Ley sobre los principios republicanos en el espacio cívico<sup>97</sup>.

En algunos Estados miembros, las restricciones sistemáticas han agravado aún más la capacidad de la sociedad civil para actuar con un posible efecto disuasorio. En [Polonia](#), el espacio cívico se ha deteriorado aún más y los recientes proyectos legislativos podrían tener un impacto negativo adicional. En [Hungría](#), la sociedad civil independiente sigue sometida a presión y las organizaciones que representan a la comunidad LGBTIQ informan de que son

---

<sup>96</sup> Según la clasificación otorgada por CIVICUS (organización no gubernamental). Las clasificaciones se sitúan en una escala de cinco categorías que se definen como: abierto, estrecho, obstruido, represivo y cerrado. En comparación con 2021, se ha rebajado la clasificación de dos Estados miembros en la escala de «abierto» a «restringido» y uno de «restringido» a «obstruido».

<sup>97</sup> Las recomendaciones se refieren a DE, EL, IE, SE.

objeto de campañas de difamación puestas en marcha por el Gobierno, mientras que el papel del Estado en la financiación de la sociedad civil plantea interrogantes<sup>98</sup>.

### 3. EVOLUCIÓN Y ACCIONES A ESCALA DE LA UE

#### 3.1 *Diálogo y seguimiento del informe sobre el Estado de Derecho*

##### *Diálogo interinstitucional*

El Consejo prosiguió la práctica de organizar su diálogo anual sobre el Estado de Derecho sobre la base del informe sobre el Estado de Derecho. En septiembre de 2021, la Presidencia del Consejo organizó un debate horizontal sobre la evolución general del Estado de Derecho en el Consejo de Asuntos Generales. El Consejo de Asuntos Generales también mantuvo debates específicos por país, centrados en los acontecimientos pertinentes que se destacaban en el capítulo respectivo del Informe sobre el Estado de Derecho, en noviembre de 2021<sup>99</sup> y abril de 2022<sup>100</sup>. También se celebraron debates específicos sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en el Consejo de Justicia, en el que los ministros cambiaron impresiones sobre el impacto de la pandemia de COVID-19 en el funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en diciembre de 2021 y debatieron la cuestión del acceso a un abogado y el Estado de Derecho en marzo de 2022. Los Estados miembros mostraron un claro interés por compartir la evolución y las mejores prácticas y por contribuir a la prevención de problemas de manera inclusiva y constructiva.

El Parlamento Europeo siguió manteniendo debates sobre el Estado de Derecho. Desde julio de 2021, ha adoptado varias resoluciones sobre el Estado de Derecho y sobre cuestiones más específicas, como la libertad de los medios de comunicación y la sociedad civil<sup>101</sup>. El Parlamento también adoptó una resolución específica sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2021<sup>102</sup>, acogiendo con satisfacción, en particular, el compromiso de incluir recomendaciones específicas a los Estados miembros. La Resolución reiteró las recomendaciones formuladas anteriormente, en particular sobre la necesidad de determinar los instrumentos que pueden utilizarse si no se abordan las deficiencias, así como el apoyo del Parlamento a un acuerdo interinstitucional sobre un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales. La Comisión valora la cooperación con el Parlamento Europeo y ha dejado claro que la cooperación interinstitucional desempeña un papel fundamental en el refuerzo de la capacidad de la UE

---

<sup>98</sup> Las recomendaciones se refieren a HU, PL.

<sup>99</sup> El debate se centró en los principales acontecimientos en Croacia, Italia, Chipre, Letonia y Lituania.

<sup>100</sup> El debate se centró en los principales acontecimientos en Luxemburgo, Hungría, Malta, los Países Bajos y Austria.

<sup>101</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2022, sobre el Estado de Derecho y las consecuencias de la sentencia del TJUE, P9\_TA(2022)0074; Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de marzo de 2022, sobre la reducción del espacio para la sociedad civil en Europa, P9\_TA(2022)0056; de 16 de diciembre de 2021, sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho en Eslovenia, en particular el retraso en la designación de los fiscales de la Fiscalía Europea, P9\_TA(2021)0512; de 15 de diciembre de 2021, sobre el impacto de la delincuencia organizada en los recursos propios de la UE y en el uso indebido de los fondos de la UE, con especial atención a la gestión compartida desde una perspectiva de auditoría y control, P9\_TA(2021)0501; de 11 de noviembre de 2021, sobre el refuerzo de la democracia y de la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en la Unión: recurso indebido a acciones en el marco del Derecho civil y penal para silenciar a periodistas, ONG y a la sociedad civil P9\_TA(2021)0451.

<sup>102</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021 [P9\_TA(2022)0212].

para supervisar y defender el Estado de Derecho. La decisión de incluir recomendaciones en el informe de 2022 también responde a una petición del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo también organizó debates específicos por país, en particular en el Grupo de Seguimiento de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo. El Grupo de Seguimiento llevó a cabo misiones de seguimiento en Bulgaria, Malta, Eslovaquia y Eslovenia, y mantuvo debates sobre sus constataciones. Además de un debate sobre la primacía del Derecho de la UE, el Parlamento Europeo ha adoptado una resolución en la que pide que se tomen más medidas para abordar las preocupaciones relativas al Estado de Derecho en Polonia y Hungría<sup>103</sup>.

Por último, el Comité Económico y Social Europeo, a través de su Grupo *ad hoc* sobre Derechos Fundamentales y Estado de Derecho<sup>104</sup>, y el Comité de las Regiones, a través de su Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores (CIVEX)<sup>105</sup>, también han proseguido el diálogo sobre el Estado de Derecho a escala de la UE. En noviembre de 2021, el CESE organizó una conferencia centrada en la contribución de la sociedad civil al mecanismo del Estado de Derecho.

#### *Diálogo con las autoridades y las partes interesadas de los Estados miembros*

La Comisión ha proseguido su labor de acercamiento a nivel nacional en los Estados miembros. Se celebraron reuniones bilaterales tanto a nivel político como técnico para debatir reformas clave como seguimiento del informe de 2021. Los Parlamentos nacionales desempeñan un papel crucial en la defensa del Estado de Derecho, tanto como legisladores como para hacer rendir cuentas al ejecutivo, y los debates sobre el informe de 2021 fueron un tema importante de las visitas de los comisarios a los Parlamentos nacionales<sup>106</sup>.

La red de puntos de contacto sobre el Estado de Derecho ofrece un canal abierto para el intercambio regular entre la Comisión y los Estados miembros. La red ha seguido reuniéndose periódicamente para preparar el informe anual sobre el Estado de Derecho y actúa cada vez más como foro para intercambiar buenas prácticas y compartir información sobre las reformas previstas o en curso a escala nacional.

---

<sup>103</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2022, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría, P9\_TA (2022) 0204; El Parlamento Europeo ha aprobado en total tres resoluciones sobre el Estado de Derecho en Polonia y Hungría desde el 20 de julio de 2021: resolución de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la UE, P9\_TA (2021) 0439; de 16 de septiembre de 2021, sobre la libertad de los medios de comunicación y el mayor deterioro del Estado de Derecho en Polonia, P9\_TA (2021) 0395; de 8 de julio de 2021, sobre las violaciones del Derecho de la Unión y de los derechos de los ciudadanos LGBTIQ en Hungría como consecuencia de los cambios jurídicos adoptados por el Parlamento húngaro, P9\_TA (2021) 0362.

<sup>104</sup> El Grupo *ad hoc* sobre Derechos Fundamentales y Estado de Derecho (DFED) es un órgano horizontal del CESE encargado de proporcionar un foro para que las organizaciones europeas de la sociedad civil se reúnan y compartan su evaluación de la situación de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros.

<sup>105</sup> El mandato de la Comisión CIVEX abarca asuntos constitucionales y de gobernanza, mejora de la legislación, subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>106</sup> Informe anual de 2021 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales.

La Comisión seguirá reforzando el diálogo con las partes interesadas y las autoridades de los Estados miembros, centrándose también en el seguimiento de las recomendaciones contenidas en el presente informe.

### *Apoyo a la sociedad civil y diálogo con ella a escala de la UE*

La sociedad civil sigue siendo un socio clave de la Comisión Europea en la preparación del informe anual sobre el Estado de Derecho. Además del gran número de contribuciones escritas recibidas de la sociedad civil y de las reuniones realizadas en el marco de las visitas a los países, la Comisión también ha organizado reuniones horizontales con una serie de redes clave de organizaciones de la sociedad civil y otros interlocutores clave<sup>107</sup>. Estas redes han formulado recomendaciones conjuntas sobre el proceso para el informe sobre el Estado de Derecho<sup>108</sup>. La sociedad civil también puede desempeñar un papel importante en el seguimiento del informe, y la Comisión llevará a cabo dicho seguimiento con la sociedad civil a escala nacional en cooperación con las Representaciones de la Comisión y la Agencia de los Derechos Fundamentales.

A través del programa Derechos y Valores de los Ciudadanos (CERV), la Comisión ha intensificado sus esfuerzos para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las más pequeñas y locales que se enfrentan a limitaciones especiales. Del presupuesto disponible del programa (1 550 millones EUR), casi un tercio se reserva específicamente a las organizaciones de la sociedad civil, y al menos el 40 % de este importe se asignará a las organizaciones de la sociedad civil locales y regionales. Además del apoyo a proyectos específicos, también se prevén subvenciones para apoyar el desarrollo de capacidades de las organizaciones de la sociedad civil, la financiación de sus costes de funcionamiento y su desarrollo.

La Comisión mantiene su compromiso de estudiar formas de aumentar la participación de la sociedad civil, las redes profesionales y otras partes interesadas en el debate sobre el Estado de Derecho a escala nacional y de la UE. Esto se aplica tanto a la preparación del informe como a su seguimiento. De manera más general, y como seguimiento de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, la Comisión estudiará formas de ampliar el alcance de su labor relativa al Estado de Derecho para implicar más directamente a los ciudadanos.

### **3.2 Cooperación internacional**

El Estado de Derecho es un principio rector para la acción de la UE más allá de sus fronteras. El Estado de Derecho es fundamental para la acción de la UE a escala mundial, donde trabajar con socios para proteger y promover los derechos humanos y reforzar las democracias en todo el mundo es una prioridad. La UE y sus Estados miembros son el mayor donante mundial de apoyo a la democracia. La invasión rusa de Ucrania subraya la necesidad de reforzar nuestras acciones para promover y defender nuestros valores, predicar con el ejemplo y colaborar con nuestros socios internacionales, como por ejemplo en los foros de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa. La Comisión y varios Estados miembros contribuyeron a los compromisos de la Cumbre por la Democracia organizada por el

---

<sup>107</sup> La Red de Derechos Humanos y Democracia, la Agencia de los Derechos Fundamentales, la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y la Civil Society Europe.

<sup>108</sup> [Civil society recommendations: how the Commission can improve the credibility, inclusiveness and impact of the Rule of Law Report, European Partnership for Democracy](#) [«Recomendaciones de la sociedad civil: cómo puede mejorar la Comisión la credibilidad, la inclusividad y el impacto del informe sobre el Estado de Derecho», documento en inglés], European Partnership for Democracy.

presidente de los Estados Unidos para promover los valores democráticos en todo el mundo y están liderando las iniciativas llevadas a cabo durante el Año de Acción para aplicarlos.

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 2020-2024<sup>109</sup>, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>110</sup>. En la vecindad inmediata, los requisitos clave para la adhesión a la UE establecidos en los «criterios de Copenhague» incluyen el Estado de Derecho, que es esencial para que los países candidatos y los candidatos potenciales materialicen su perspectiva europea, y la metodología de ampliación revisada, que sitúa el Estado de Derecho en el centro mismo del proceso de adhesión. La UE seguirá aplicando un enfoque coherente en su cooperación con los candidatos, los candidatos potenciales y todos los países vecinos, así como en el conjunto de su acción exterior, a escala bilateral, regional y multilateral. La UE aborda regularmente las cuestiones relativas al Estado de Derecho en los diálogos sobre derechos humanos con los países socios y a nivel multilateral, en particular en las Naciones Unidas.

La defensa del Estado de Derecho a escala mundial conlleva reforzar la cooperación con las organizaciones internacionales y regionales en las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho<sup>111</sup>. El Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos siguen siendo las prioridades clave de la cooperación entre la UE y el Consejo de Europa<sup>112</sup>. En este contexto, la UE ha renovado su compromiso de proteger y promover una sociedad civil independiente, protegiendo al mismo tiempo a los defensores de los derechos humanos y a los medios de comunicación libres. El compromiso de la UE de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho de manera sistemática y coherente en todos los ámbitos de su acción exterior y de apoyar el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas como piedra angular de su acción exterior es también un principio rector clave para la participación de la UE en los foros de las Naciones Unidas. Las organizaciones internacionales, en particular los órganos clave del Consejo de Europa<sup>113</sup>, siguen siendo socios importantes en la preparación del informe y la defensa del Estado de Derecho en Europa, con los que la Comisión seguirá cooperando estrechamente.

La Comisión pretende reforzar aún más este elemento clave de su trabajo sobre el Estado de Derecho, basándose en sus estrechas relaciones con el Consejo de Europa y otros organismos internacionales.

### ***3.3 Acción de la Unión para defender el Estado de Derecho***

El informe anual sobre el Estado de Derecho es un mecanismo preventivo destinado a mejorar la situación del Estado de Derecho en la UE, concienciando sobre los retos y facilitando soluciones tempranas para prevenir el deterioro. Complementa una serie de otros mecanismos e instrumentos a escala de la UE, cada uno con su propio propósito. Esta sección incluye una visión general de las acciones y mecanismos pertinentes.

---

<sup>109</sup> [Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024](#).

<sup>110</sup> [Objetivos de Desarrollo Sostenible](#).

<sup>111</sup> Como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

<sup>112</sup> [Conclusiones del Consejo sobre las prioridades de la UE para la cooperación con el Consejo de Europa 2020-2022](#).

<sup>113</sup> La Comisión de Venecia, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (APCE) y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el Estado de Derecho siguió consolidándose. El TJUE se pronunció sobre una serie de peticiones de decisión prejudicial planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales. En una sentencia de 6 de octubre de 2021<sup>114</sup>, el TJUE aclaró los tres tipos de situaciones en las que un órgano jurisdiccional nacional de última instancia puede abstenerse de presentar una petición de decisión prejudicial al TJUE cuando se plantee ante él una cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión<sup>115</sup>. En otro asunto, el TJUE dictaminó que el Derecho de la Unión se opone a que un tribunal supremo nacional declare ilegal una petición de decisión prejudicial por considerar que las cuestiones planteadas no son pertinentes o necesarias<sup>116</sup>. El TJUE también declaró que, en virtud de la primacía del Derecho de la Unión, no debe impedirse a los órganos jurisdiccionales nacionales, por el riesgo de sanciones disciplinarias, abstenerse de aplicar resoluciones de un Tribunal Constitucional que sean contrarias al Derecho de la Unión<sup>117</sup>.

El TJUE ha seguido examinando los procedimientos de infracción que le ha presentado la Comisión. Cuando no se han cumplido las medidas provisionales del TJUE, la Comisión ha pedido al TJUE que imponga sanciones pecuniarias<sup>118</sup>. La Comisión ha seguido ejerciendo su papel de guardiana de los Tratados de la UE incoando procedimientos de infracción cuando procede para abordar violaciones específicas del Estado de Derecho<sup>119</sup>.

El procedimiento para defender los valores comunes de la UE establecidos en el artículo 7 del TUE continúa en el Consejo en lo que respecta a [Polonia](#) y [Hungría](#). Este procedimiento permite al Consejo determinar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores de la Unión y hacer un seguimiento de dichos riesgos. El Consejo celebró audiencias con [Polonia](#) en febrero de 2022 y con [Hungría](#) en mayo de 2022, y examinó la situación general de ambos Estados miembros en diciembre de 2021<sup>120</sup>.

El respeto del Estado de derecho sigue siendo una condición previa fundamental para la buena gestión de los fondos de la UE. El Reglamento general sobre la condicionalidad<sup>121</sup> tiene por objeto proteger la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y los

---

<sup>114</sup> Sentencia de 6 de octubre de 2021, *Conorzio Italian Management e Catania Multiservizi y Catania Multiservizi*, C-561/19, ECLI:EU:C:2021:799.

<sup>115</sup> El Tribunal de Justicia había establecido tres supuestos en los que los órganos jurisdiccionales nacionales de última instancia no están obligados a plantear una petición de decisión prejudicial en el asunto *Cilfit* (sentencia de 6 de octubre de 1982, *Cilfit y otros*, 283/81, ECLI:EU:C:1982:335): i) la cuestión carece de pertinencia para la resolución del litigio; ii) la disposición del Derecho de la Unión de que se trate ya ha sido interpretada por el Tribunal; y iii) la interpretación correcta del Derecho de la Unión es tan evidente que no deja lugar a duda razonable alguna. En cambio, si la cuestión relativa a la interpretación del Derecho de la Unión no se refiere a ninguno de estos supuestos, el órgano jurisdiccional de última instancia debe someter la cuestión al Tribunal.

<sup>116</sup> Sentencia de 23 de noviembre de 2021, *IS*, C-564/19, ECLI:EU:C:2021:949.

<sup>117</sup> Sentencia de 21 de diciembre de 2021, *Euro Box Promotion y otros*, en los asuntos acumulados C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19.

<sup>118</sup> El 27 de octubre de 2021, el Tribunal de Justicia impuso a Polonia una multa coercitiva diaria de 1 millón EUR mientras no se hubiera cumplido plenamente la orden de medidas provisionales de 14 de julio de 2021, en particular en relación con el funcionamiento de la sala disciplinaria del Tribunal Supremo polaco.

<sup>119</sup> En particular, el 22 de diciembre de 2021, la Comisión decidió incoar un procedimiento de infracción contra Polonia debido a graves preocupaciones con respecto al Tribunal Constitucional polaco y a su reciente jurisprudencia que cuestiona la supremacía del Derecho de la UE.

<sup>120</sup> Los procedimientos con arreglo al artículo 7 del TUE fueron iniciados por la Comisión contra Polonia en 2017 y por el Parlamento Europeo contra Hungría en 2018.

<sup>121</sup> Reglamento 2020/2092 de la Comisión de 16 de diciembre de 2020, DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1.

intereses financieros de la Unión frente a las violaciones de los principios del Estado de Derecho. La Comisión ha estado supervisando la situación en todos los Estados miembros desde que el Reglamento general sobre la condicionalidad entró en vigor el 1 de enero de 2021 y ha adoptado directrices sobre su aplicación<sup>122</sup>. En sus sentencias de 16 de febrero de 2022, el TJUE<sup>123</sup> confirmó la conformidad del Reglamento con los Tratados de la UE. En abril de 2022, la Comisión inició por primera vez el procedimiento formal en virtud del Reglamento general sobre la condicionalidad con respecto a Hungría<sup>124</sup>.

Un marco conexo para la protección de varios fondos de la UE es el Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC)<sup>125</sup>, que entró en vigor el 1 de julio de 2021. y que exige a los Estados miembros que establezcan, como parte de las «condiciones favorables horizontales», mecanismos eficaces para garantizar la conformidad de los programas apoyados por los Fondos y su aplicación con los derechos y principios consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales, incluido el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, establecido previamente por la ley. Los Estados miembros deben garantizar que la condición favorable horizontal se cumple al preparar un programa y que sigue cumpliéndose a lo largo de todo el período de programación.

Una serie de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, en particular en lo que se refiere a la eficacia de los sistemas judiciales, la lucha contra la corrupción y la calidad e inclusividad del proceso legislativo, también forman parte del Semestre Europeo, en la medida en que estos aspectos son de importancia macroeconómica y repercuten en el entorno empresarial, la inversión, el crecimiento económico y el empleo. Con el fin de abordar una serie de recomendaciones específicas por país pertinentes en el marco del Semestre mediante reformas concretas del Estado de Derecho e inversiones, la Comisión debatió y acordó con varios Estados miembros objetivos intermedios concretos en el marco de los planes nacionales de recuperación con arreglo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR), que posteriormente fueron aprobados formalmente por el Consejo.

Por consiguiente, en el paquete de primavera del Semestre Europeo de 2022, la Comisión ha propuesto al Consejo nuevas recomendaciones a dos Estados miembros relacionadas con el Estado de Derecho<sup>126</sup>. La Comisión también presta apoyo técnico a los Estados miembros, en particular a través del instrumento de apoyo técnico, para mejorar la eficiencia, la calidad y la independencia de la administración pública y los sistemas judiciales. La Comisión sigue promoviendo la reforma judicial a través del cuadro anual de indicadores de la justicia en la UE<sup>127</sup>. El Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022 incluye por primera vez datos de encuestas sobre cómo perciben las empresas la eficacia de la protección de las inversiones en los distintos Estados miembros<sup>128</sup>. Los resultados sugieren que la conducta administrativa, la estabilidad y la calidad del proceso legislativo, así como la eficacia de los órganos

---

<sup>122</sup> C(2022) 1382 final. Orientaciones para la aplicación del Reglamento del régimen general de condicionalidad.

<sup>123</sup> Véanse los asuntos C-156/21 y C-157/21. El 16 de febrero de 2022, el TJUE dictó sus sentencias y desestimó los recursos interpuestos por Polonia y Hungría para la anulación del Reglamento general sobre la condicionalidad.

<sup>124</sup> El 27 de abril de 2022, la Comisión puso en marcha por primera vez la fase del procedimiento establecido en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento general sobre la condicionalidad.

<sup>125</sup> Reglamento (UE) 2021/1060 de 24 de junio de 2021.

<sup>126</sup> [Semestre Europeo de 2022: Paquete de primavera.](#)

<sup>127</sup> El Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022 se publicó el 19 de mayo de 2022: [Cuadro de indicadores de la Justicia de la UE.](#)

<sup>128</sup> Gráficos 54 y 55 del Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2022.

jurisdiccionales y la protección de la propiedad son factores clave de importancia comparable de cara a la confianza en la protección de las inversiones. El Semestre Europeo y el cuadro de indicadores de la justicia son complementarios del informe sobre el Estado de Derecho y ambos se incorporan al informe cuando procede.

La libertad y el pluralismo de los medios de comunicación se han convertido en un ámbito de actuación importante a escala de la UE. El Plan de Acción para la Democracia Europea de 2020 y el Plan de Acción de Medios Audiovisuales y Medios de Comunicación anunciaron una serie de iniciativas para apoyar y salvaguardar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. La Comisión presentó en septiembre de 2021 una Recomendación a los Estados miembros sobre la seguridad de los periodistas<sup>129</sup>. En abril de 2022, la Comisión adoptó un paquete de medidas para proteger a los periodistas y las organizaciones de la sociedad civil contra los litigios abusivos (SLAPP)<sup>130</sup>. La Comisión también está preparando una Ley de libertad de los medios de comunicación.

#### **4. CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ETAPAS**

El Estado de Derecho es fundamental para lograr un entorno político, económico y social estable, resiliente, justo y democrático en toda la UE. Es esencial para el buen funcionamiento del mercado único y de la Unión en su conjunto. Es también reflejo de las aspiraciones y valores de los europeos, consagrados en el artículo 2 del Tratado. La Comisión se ha comprometido a proteger y promover el Estado de Derecho como garante de los Tratados de la UE y de la primacía del Derecho de la Unión. Una UE dinámica y con visión de futuro, en transición hacia una sociedad más ecológica, más digital y más justa debe seguir construyéndose sobre sólidos cimientos. La invasión rusa de Ucrania es un recordatorio de la presión a que se ven sometidos nuestros preciados valores de la UE. La protección de nuestros ciudadanos y sus derechos requiere una defensa decidida y coherente del Estado de Derecho.

El informe anual sobre el Estado de Derecho es una parte importante de los esfuerzos por promover y salvaguardar el Estado de Derecho en la UE, tanto a nivel nacional como europeo. Basándose en un compromiso y una cooperación constantes con los Estados miembros, el informe de este año muestra que en muchos Estados miembros han seguido produciéndose importantes reformas del Estado de Derecho para hacer frente a los retos señalados en ediciones anteriores. Sin embargo, persisten importantes preocupaciones en algunos Estados miembros.

Con esta tercera edición, el informe sobre el Estado de Derecho y el consiguiente ciclo de debates con los Estados miembros, incluidos los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y el Consejo, constituyen un ejercicio consolidado. En consonancia con el carácter preventivo del informe, las recomendaciones incluidas por primera vez este año pretenden

---

<sup>129</sup> Véase la Recomendación de la Comisión sobre la garantía de la protección, la seguridad y el empoderamiento de los periodistas y los otros profesionales de los medios de comunicación en la Unión Europea, C (2021) 6650 final de 16.9.2021.

<sup>130</sup> Propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas que realizan actos de participación pública frente a las demandas judiciales manifiestamente infundadas o abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»), COM (2022) 177 final de 27.4.2022, y Recomendación de la Comisión sobre la protección de periodistas y defensores de los derechos humanos que participan en la esfera pública frente a procedimientos judiciales manifiestamente infundados o abusivos («demandas estratégicas contra la participación pública»), C (2022) 2428 de 27.4.2022.

apoyar a los Estados miembros en sus reformas. En algunos casos, las recomendaciones orientan a los Estados miembros a adoptar medidas para abordar las preocupaciones concretas planteadas en el informe.

La Comisión ha elaborado el presente informe sobre la base de un diálogo continuo con los Estados miembros, preservando al mismo tiempo plenamente la responsabilidad política de su evaluación y de las recomendaciones formuladas. La próxima edición hará un seguimiento de la evolución de la situación y evaluará la aplicación de las recomendaciones.

Al inicio de un nuevo ciclo anual de diálogo sobre el Estado de Derecho, la Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a seguir celebrando debates generales y específicos por país sobre la base del presente informe, aprovechando también la oportunidad de las recomendaciones para seguir estudiando la aplicación concreta. La Comisión también acoge con satisfacción un mayor debate a nivel nacional, con la participación de los parlamentos nacionales, la sociedad civil y otros agentes clave, pero también a nivel europeo, con un mayor compromiso de los ciudadanos. La Comisión invita a los Estados miembros a hacer frente con eficacia a los retos señalados en el informe y está dispuesta a ayudarles en la labor de poner en práctica las recomendaciones del informe.