

Bruselas, 23 de noviembre de 2022
(OR. en)

15137/22

COVEME 1

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	22 de noviembre de 2022
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2022) 664 final
Asunto:	INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO relativo a los progresos realizados por Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 664 final.

Adj.: COM(2022) 664 final



Estrasburgo, 22.11.2022
COM(2022) 664 final

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

1. INTRODUCCIÓN

El Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) se creó en 2007 con motivo de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea (UE) como medida transitoria para facilitar los esfuerzos continuos de Rumanía para reformar su sistema judicial e intensificar la lucha contra la corrupción¹. El MCV representaba un compromiso conjunto del Estado rumano y de la UE. En consonancia con la decisión por la que se establece el Mecanismo, y como ha subrayado el Consejo y confirmado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)², el MCV finaliza cuando se cumplan satisfactoriamente todos los indicadores³ definidos para Rumanía.

El MCV está en funcionamiento desde 2007 con el fin de fomentar y seguir el proceso de reforma sobre la base de dichos indicadores. En enero de 2017, la Comisión llevó a cabo una evaluación exhaustiva de los progresos registrados en los diez años de funcionamiento del Mecanismo⁴, lo que dio una imagen clara de los importantes progresos realizados. La Comisión formuló doce recomendaciones específicas que, cumplidas de manera irreversible, bastarían para poner fin al proceso del MCV, siempre, eso sí, que no se produjeran cambios que pudieran invertir claramente el curso de los avances.

Desde entonces, la Comisión ha realizado cuatro evaluaciones de los avances en la aplicación de las recomendaciones. Los informes de finales de 2017 a 2019 se caracterizaron por un ritmo de reforma cada vez menor. Las medidas adoptadas por Rumanía volvieron a abrir cuestiones que el informe de enero de 2017 había considerado cerradas y se formularon recomendaciones adicionales⁵. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo respaldaron este punto de vista⁶. Sin embargo, el informe de junio de 2021 pudo constatar avances sustanciales y muchas recomendaciones sobre el camino que se debe seguir si los avances se mantienen constantes⁷.

En los últimos años, la UE ha desarrollado considerablemente su conjunto de instrumentos para defender el Estado de Derecho en toda la UE⁸. Algunos de los instrumentos establecidos son directamente pertinentes para los esfuerzos de la UE por apoyar a Rumanía en el proceso de reforma. Como consecuencia de ello, actualmente existen una serie de vías de seguimiento en las que se examinan las cuestiones cubiertas por los criterios de referencia del MCV.

El sistema judicial en general, incluida la reforma judicial, así como los marcos anticorrupción, son dos de los ámbitos cubiertos para todos los Estados miembros en los

¹ A raíz de las conclusiones del Consejo de Ministros, de 17 de octubre de 2006 (13339/06), el Mecanismo se creó por una Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 [C(2006) 6569].

² Sentencia del Tribunal de Justicia, de 18 de mayo de 2021. Asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 y C-379/19 Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» y otros, apartado 164.

³ Los indicadores para Rumanía se refieren a la eficacia y la transparencia del sistema judicial, a las instituciones clave en ámbitos como la integridad y la lucha contra la corrupción a todos los niveles, y a la prevención de la corrupción.

⁴ COM(2017) 44.

⁵ COM(2017) 751; COM(2018) 851; COM(2019) 499.

⁶ Resolución no legislativa del Parlamento Europeo sobre el Estado de Derecho en Rumanía, de 13 noviembre de 2018 [P8_TA-PROV(2018)0446]. Conclusiones del Consejo, de 12 de diciembre de 2018 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf.

⁷ COM(2021) 370.

⁸ Otro instrumento que se ha puesto en marcha desde el Informe sobre el MCV de 2018 es el Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión [Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, DO L 433I de 22.12.2020, p. 1].

informes anuales sobre el Estado de Derecho⁹. Este proceso de coordinación y seguimiento en curso va más allá del contexto específico posterior a la adhesión que desencadenó el MCV. El ámbito de aplicación de los informes sobre el Estado de Derecho se extiende a cuestiones que tienen una incidencia importante en la capacidad de reforma y la sostenibilidad, como la calidad de la legislación y el proceso legislativo, el papel de las instituciones independientes a la hora de garantizar los controles y equilibrios de poderes, el entorno propicio para la sociedad civil, así como la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. El informe sobre el Estado de Derecho de 2022 incluía por primera vez recomendaciones a todos los Estados miembros para apoyarlos en sus reformas en los cuatro ámbitos de presentación de informes, incluida Rumanía¹⁰. Las autoridades rumanas han cooperado activa y constructivamente con la Comisión en el ciclo del informe sobre el Estado de Derecho.

Una serie de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, en particular 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, dada la repercusión en el entorno empresarial, la inversión, el crecimiento económico y el empleo. Además, el plan de recuperación y resiliencia de Rumanía, evaluado positivamente por la Comisión y adoptado por el Consejo el 3 de noviembre de 2021¹¹, incluye hitos concretos relacionados con cuestiones cubiertas por el MCV que son fundamentales para el proceso de reforma, como la reforma judicial y los marcos anticorrupción¹².

El presente informe hace balance de los progresos realizados por Rumanía en la aplicación de las recomendaciones pendientes del MCV y del cumplimiento de los indicadores del MCV desde junio de 2021. Como en años anteriores, el presente informe es resultado de un minucioso proceso de análisis por parte de la Comisión, basado en una estrecha cooperación con las instituciones rumanas, la sociedad civil y otras partes interesadas¹³.

2. EVALUACIÓN DE LOS PROGRESOS HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES

En esta sección se evalúan los progresos realizados con respecto las recomendaciones de la Comisión de los anteriores informes del MCV, y en concreto las doce recomendaciones de enero de 2017 y las ocho recomendaciones adicionales de noviembre de 2018. El cumplimiento de todas las recomendaciones restantes permitiría completar el MCV. Representan los pasos esenciales necesarios para consolidar el proceso de reforma en una senda sostenible para el futuro, en la que la cooperación con Rumanía se centrará en la

⁹ Hasta la fecha, la Comisión ha adoptado tres informes sobre el Estado de Derecho: COM (2020) 580; COM (2021) 700; y COM (2022) 500. Incluían capítulos específicos sobre Rumanía: SWD (2020) 322; SWD (2021) 724; SWD (2022) 523.

¹⁰ COM (2022) 500, anexo y capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía.

¹¹ Decisión de Ejecución 12319/21 del Consejo, de 3 de noviembre de 2021. En el texto se hace referencia a hitos específicos.

¹² El cumplimiento de estos hitos se evaluará en el marco del procedimiento específico a la luz de los criterios previstos en el plan de recuperación y resiliencia de Rumanía.

¹³ Los servicios de la Comisión organizaron una misión de información en noviembre de 2022. Las reuniones incluyeron al ministro de Justicia, los miembros del Parlamento rumano, el Consejo Superior de la Magistratura, el Tribunal Supremo de Casación y Justicia, el fiscal general, la Dirección Nacional Anticorrupción, la Agencia Nacional de Integridad, la Agencia Nacional para la Gestión de Activos Confiscados, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones judiciales.

continuación de la aplicación de las reformas, como parte del informe sobre el Estado de Derecho.

2.1. Primer indicador de referencia: Independencia y reforma del poder judicial¹⁴

Leyes sobre el poder judicial y garantías legales de la independencia judicial

Recomendaciones de 2018

- *Suspender inmediatamente la aplicación de las leyes del poder judicial y los decretos de urgencia subsiguientes.*
- *Revisar las leyes del poder judicial teniendo en cuenta las recomendaciones formuladas en el marco del MCV, por parte de la Comisión de Venecia y el GRECO.*

Tres leyes del poder judicial¹⁵ definen el estatuto de los jueces y fiscales y organizan el sistema judicial y el Consejo Superior de la Magistratura. Por tanto, son leyes fundamentales para garantizar la independencia de los jueces y fiscales y el buen funcionamiento del poder judicial. En 2018 y 2019, las modificaciones de estas leyes del poder tuvieron un grave impacto en la independencia, la calidad y la eficiencia del sistema judicial. Los principales problemas identificados estaban relacionados con la creación de una sección específica para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia (SIIJ), el sistema de responsabilidad civil de los jueces y fiscales, los regímenes de jubilación anticipada, el acceso a la profesión y el estatuto y nombramiento de fiscales de alto rango. La aplicación de las leyes modificadas pronto confirmó los temores y la aparición de otras cuestiones en los siguientes años puso claramente de manifiesto la necesidad de una revisión global de las leyes¹⁶.

Las reflexiones sobre cómo modificar las tres leyes comenzaron en septiembre de 2020 y cobraron impulso en la primavera de 2022¹⁷, con una nueva consulta iniciada por el Ministerio de Justicia en junio de 2022. La consulta dio lugar a proyectos revisados presentados para dictamen al Consejo Superior de la Magistratura. Su dictamen en agosto de 2022 dio lugar a la presentación de una nueva versión revisada de las leyes en el Parlamento, y el proceso parlamentario concluyó en octubre de 2022¹⁸. Varias disposiciones de las leyes adoptadas fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional rumano, que rechazó todos los recursos. Las leyes fueron promulgadas por el presidente de Rumanía el 15 de noviembre¹⁹. La revisión de las leyes del poder judicial también constituye un hito en el marco del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía²⁰.

¹⁴ Los indicadores de referencia completos de la Decisión original sobre el MCV figuran en el anexo.

¹⁵ Ley 207/2018, por la que se modifica la Ley 304/2004 relativa a la organización del poder judicial; Ley 234/2018, por la que se modifica la Ley n.º 317/2004 relativa al Consejo Superior de la Magistratura; Ley 242/2018, por la que se modifica la Ley n.º 303/2004 relativa al estatuto de los jueces y fiscales. Las leyes se modificaron aún más a través de decretos de urgencia del Gobierno en 2018 y 2019.

¹⁶ Por ejemplo, en lo que respecta a las normas sobre nombramientos para el Tribunal Supremo de Casación y Justicia y la Inspección Judicial. Véanse los detalles en el Informe sobre el MCV de 2019, COM (2019) 499.

¹⁷ Para más detalles sobre la evolución entre septiembre de 2020 y junio de 2022, véase el Informe sobre el MCV de 2021 y el capítulo sobre Rumanía en el informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

¹⁸ Una comisión parlamentaria mixta especial de las dos Cámaras examinó las leyes con arreglo a un procedimiento parlamentario de urgencia que comenzó el 12 de septiembre. El procedimiento parlamentario concluyó el 17 de octubre tras un voto favorable en el Senado.

¹⁹ Las leyes se publicaron en el Diario Oficial el 16 de noviembre.

²⁰ Hito 423 del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía, titulado «Entrada en vigor de las "leyes de justicia" (leyes sobre el estatuto de los jueces y fiscales, la organización judicial, el Consejo Superior de la Magistratura)»

El Gobierno consideró que los dictámenes anteriores de la Comisión de Venecia habían dejado claras sus posiciones y habían sido tenidos en cuenta en las leyes revisadas, aunque los proyectos finales no se habían enviado específicamente para consulta antes de su presentación al Parlamento. No obstante, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa recurrió a la Comisión de Venecia. A raíz de una solicitud de las autoridades rumanas para tratar el dictamen mediante un procedimiento de urgencia, la Comisión de Venecia elaboró un dictamen urgente sobre las tres leyes judiciales, publicado el 18 de noviembre²¹. Este dictamen se presentará a la Comisión de Venecia para su aprobación en el pleno de diciembre de 2022.

Las revisiones de las leyes adoptadas constituyen una importante revisión del marco legislativo. En los informes anteriores se señalaron cuestiones relativas a las estructuras y los procedimientos, como el desmantelamiento de la SIIJ, los regímenes disciplinarios y de responsabilidad civil y penal de los jueces y fiscales, la responsabilidad y el nombramiento de la dirección de la Inspección Judicial, y los procedimientos de nombramiento y destitución de los fiscales de más antigüedad, así como el papel del Tribunal Supremo de Casación y Justicia y el Consejo Superior de la Magistratura. También es importante el impacto de las reformas sobre la independencia y la organización de la carrera de jueces y fiscales.

Las leyes del poder judicial revisadas reformaron el régimen de responsabilidad civil de jueces y fiscales, abordando una cuestión de larga data identificada en los informes del MCV²², los informes sobre el Estado de Derecho y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea²³. La nueva Ley sobre el estatuto de los jueces y fiscales establece que, cuando un demandante presente una demanda de indemnización por un error judicial, el Ministerio de Hacienda lo notificará inmediatamente al juez o fiscal de que se trate, que podrá solicitar intervenir en el primer procedimiento contra el Estado. Además, el Ministerio de Hacienda solo puede interponer un recurso contra el juez o fiscal si la sección pertinente del Consejo Superior de la Magistratura constata la existencia de mala fe o negligencia grave en el error judicial, sobre la base de un informe elaborado por la Inspección Judicial. Anteriormente, el Ministerio podía presentar la demanda con independencia de las conclusiones del informe de la Inspección Judicial.

También se establecieron más salvaguardias en lo que respecta a la responsabilidad disciplinaria de los jueces y fiscales. En cuanto al fondo, se suprimieron las infracciones disciplinarias que suscitaron preocupación por la independencia judicial²⁴ y la primacía del Derecho de la Unión²⁵. Al mismo tiempo, la extensión de otra infracción disciplinaria a la

²¹ Dictamen de la Comisión de Venecia [CDL-PI(2022)047].

²² Véanse, en particular, el informe técnico de 2018 [SWD (2018) 551 final] y en el informe sobre el Estado de Derecho en 2021 el capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía. Las normas anteriormente vigentes suscitaban preocupación debido a la facultad atribuida al Ministerio de Hacienda, que podía evaluar si un error judicial se había cometido de mala fe o por negligencia grave y, posteriormente, iniciar acciones de repetición contra los jueces por los daños causados.

²³ En su sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» y otros, en los asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 y C-379/19, apartados 233 a 241, el TJUE dictaminó que los derechos de defensa de los jueces deben respetarse plenamente, que un órgano jurisdiccional debe pronunciarse sobre la responsabilidad personal de los jueces y que la ley debe prever de forma clara y precisa las garantías necesarias para que ni la investigación ni la acción de resarcimiento puedan convertirse en instrumentos de presión sobre la actividad jurisdiccional.

²⁴ Este delito se refiere a «las acciones que afecten al honor, a la rectitud profesional o al prestigio de la justicia, cometidas durante o fuera del ejercicio de funciones laborales».

²⁵ El delito de «incumplimiento de las resoluciones del Tribunal Constitucional o de las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo de Casación y Justicia en la resolución de recursos en interés de la ley», que

expresión de opiniones políticas no solo en el ejercicio de sus funciones, sino también, de manera más general, la expresión pública de estas opiniones, deberá supervisarse para garantizar que no restrinja indebidamente la libertad de expresión de los jueces y fiscales. Por lo que respecta a los aspectos procesales, las decisiones de las secciones del Consejo Superior de la Magistratura en materia disciplinaria deben ahora motivarse y notificarse sin demora al juez o fiscal de que se trate. La ley también prevé la supresión de las sanciones disciplinarias del historial del juez o fiscal tres años después de su fecha de ejecución si el juez o fiscal no está sujeto a una nueva sanción disciplinaria durante ese período.

Por lo que se refiere al propio procedimiento disciplinario, también se introducen plazos más estrictos para que el Consejo Superior de la Magistratura justifique sus decisiones disciplinarias²⁶. Una preocupación pendiente es la posibilidad de que la Inspección Judicial impugne una decisión de la sección disciplinaria del Consejo Superior de la Magistratura²⁷.

Las leyes de justicia introducen algunas modificaciones importantes en relación con la organización de la carrera profesional de los jueces y fiscales. La duración de la formación en el Instituto Nacional de la Magistratura se ha incrementado de dos a tres años. Aunque esto puede tener un efecto a más largo plazo en el tamaño del grupo de nuevos jueces y fiscales²⁸ disponibles, también permite más tiempo para su formación práctica. Otras disposiciones modificadas se refieren al requisito de antigüedad para las promociones en los tribunales superiores y las fiscalías, que en general se han incrementado²⁹. Para los nombramientos para puestos en las fiscalías especializadas, a la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA) y a la Dirección de Investigación y Persecución de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo (DIICOT), los requisitos de antigüedad se han mantenido en diez años, con un período transitorio temporal para mitigar el posible impacto en los recursos humanos. Queda por ver el impacto concreto de los nuevos requisitos de antigüedad en los recursos humanos una vez que se vaya eliminando gradualmente la medida temporal. La ley mantiene los dos tipos de promoción existentes en los tribunales de apelación, tribunales y fiscalías adscritos a ellos, pero suspende las disposiciones relativas a las promociones competitivas *in situ* hasta diciembre de 2025, permitiendo únicamente promociones efectivas durante este período³⁰. Se han introducido nuevas normas para la promoción de los jueces del Tribunal Supremo de Casación y Justicia (TSCJ), en el que las promociones sobre la base de una prueba escrita

expondría a los jueces a la responsabilidad disciplinaria al no aplicar las sentencias del Tribunal Constitucional que les prohibían examinar la conformidad con el Derecho de la Unión de las disposiciones del Derecho interno, véase la sentencia del TJUE de 22 de febrero de 2022, RS, en el asunto C-430/21, apartados 79 a 93.

²⁶ Ahora deben motivarse sin demora, en lugar del plazo anterior de 20 días, que a menudo se ignoró.

²⁷ «Una vez que el comité disciplinario del Consejo Superior de la Magistratura se haya pronunciado a favor del juez, esta decisión debe ser definitiva» [CDL-AD (2002) 015, Dictamen de la Comisión de Venecia sobre el proyecto de ley de modificación de la Ley del sistema judicial búlgaro].

²⁸ El dictamen del Consejo Superior de la Magistratura sobre los proyectos de ley puso de relieve el riesgo de que este aumento tuviera una repercusión significativa en los recursos humanos y la carga de trabajo de los tribunales y las fiscalías, con posibles consecuencias para la calidad de la justicia. La aplicación de estas disposiciones y su impacto práctico en la carga de trabajo y la gestión eficiente de los casos seguirán siendo objeto de seguimiento en el marco de los informes sobre el Estado de Derecho.

²⁹ Ahora son siete años para los tribunales administrativos, nueve años para los tribunales de apelación y diez años para la Fiscalía adscrita al TSCJ.

³⁰ Estas son las promociones *in situ*, que se basan en los resultados obtenidos en los concursos de promoción, y la promoción efectiva, que se basan en la evaluación de la actividad de los jueces y fiscales en los últimos años. A partir de 2025, se prevé que las promociones *in situ* se limiten al 20 % del número total de puestos vacantes. Estas restricciones a lo que se considera un procedimiento de promoción más objetivo y meritocrático han sido criticadas por algunas asociaciones de jueces y fiscales de Rumanía.

competitiva han sido sustituidas por una selección basada en una evaluación de las resoluciones judiciales adoptadas por los candidatos durante toda su actividad en el Tribunal de Apelación y en una entrevista ante la sección de jueces del Consejo Superior de la Magistratura³¹. Una vez promovidos al TSCJ, los jueces también quedan excluidos de otras evaluaciones profesionales. Otros cambios significativos se refieren a los nombramientos de los segundos niveles jerárquicos en tribunales de distrito, tribunales administrativos, tribunales especializados, tribunales de apelación y fiscalías correspondientes, que ya no se realizan mediante concursos selectivos, sino simplemente a propuesta del presidente del tribunal o del jefe de la fiscalía.

El dictamen urgente de la Comisión de Venecia se centra en un número limitado de temas, relativos a la responsabilidad civil y disciplinaria de los jueces y fiscales y los concursos de admisión en el poder judicial, así como al nombramiento y destitución de fiscales especializados y de alto rango. El dictamen concluye que, en conjunto, las leyes parecen ir en la dirección correcta, aunque la Comisión de Venecia lamentó que el Gobierno rumano no enviara las leyes para consulta, tal como se anunció. Se observan elementos positivos en relación con el nombramiento y la destitución de fiscales de alto rango (véase también más adelante). Además, el dictamen señala que existen salvaguardias contra las injerencias políticas en la labor de la DNA, así como una clara limitación de las competencias del fiscal general con respecto a la DNA y a la DIICOT, así como del control del ministro de Justicia (limitado a cuestiones de gestión). No obstante, la Comisión de Venecia emitió varias recomendaciones que podrían implicar nuevas modificaciones específicas de las leyes, como la ampliación de la duración de los mandatos de los fiscales de alto rango a partir de los tres años actuales y la eliminación de la posibilidad de renovaciones de mandatos, así como el refuerzo de las salvaguardias si el fiscal general sobrepasa las decisiones de los fiscales ordinarios. Otros cambios propuestos incluyen una selección competitiva para los directores adjuntos en los tribunales y las fiscalías, y el establecimiento claro de que los funcionarios de la policía judicial destinados en comisión de servicio en las fiscalías no pueden informar al ministro del Interior.

Por lo que se refiere a la SIIJ, en febrero de 2021 se presentó en el Parlamento un primer proyecto de ley para dismantelar este órgano. A pesar de su aprobación en la Cámara de Diputados y de un dictamen favorable de la Comisión de Venecia, el proyecto no fue aprobado en el Senado. El nuevo Gobierno relanzó el proceso en enero de 2022 y, tras una consulta pública de diez días de duración sobre un nuevo proyecto y un dictamen favorable del Consejo Superior de la Magistratura, el Parlamento aprobó una ley el 28 de febrero de 2022³², mientras estaba pendiente una próxima Comisión de Venecia. La SIIJ fue dismantelada en marzo de 2022.

³¹ Esta modificación también ha sido criticada por algunas asociaciones de jueces y fiscales y organizaciones de la sociedad civil, que sostienen que se ha reducido el carácter meritocrático y competitivo del procedimiento. Por otra parte, el Consejo Superior de la Magistratura ha alegado que el sistema actual no funcionaba de manera eficiente y que, en ese nivel de antigüedad, las pruebas basadas en el conocimiento para los jueces son menos pertinentes que un análisis de su rendimiento en la sala.

³² Ley n.º 49, de 11 de marzo de 2022, relativa a la supresión de la Sección para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia, así como a la modificación de la Ley n.º 135/2010 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, publicada en el Boletín Oficial n.º 244, de 11 de marzo de 2022. La Ley fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que la declaró constitucional mediante resolución n.º 88, de 9 de marzo de 2022.

La SIJ se había mostrado incapaz de funcionar eficazmente: en sus tres años de existencia, solo envió siete asuntos a los tribunales y acumuló una gran número de asuntos pendientes³³. Con el desmantelamiento de la SIJ, la competencia para investigar los delitos cometidos por los jueces y fiscales se ha transferido a los «fiscales designados» de las fiscalías adscritas al Tribunal Supremo de Casación y Justicia³⁴ y a los tribunales de apelación³⁵. El informe sobre el Estado de Derecho de 2022 señalaba que, si bien el nuevo sistema suponía una mejora en cuanto al número de fiscales asignados a la nueva estructura y su distribución territorial³⁶, se plantearon preocupaciones sobre su impacto en la independencia judicial³⁷. Por ejemplo, no se había aprovechado la oportunidad para abordar por ley la preocupación por el uso de acusaciones infundadas («denuncias temerarias») como medio de presión contra jueces y fiscales. Se ha mantenido la competencia *ratione personae* en el marco del sistema anterior, sin que quede claro cómo cumpliría el sistema el criterio de estar justificado por exigencias objetivas y verificables relativas a la buena administración de la justicia, según lo establecido por el TJUE³⁸. Además, la falta de nuevas salvaguardias específicas en la estructura establecida había suscitado preocupación, a la luz de la sentencia del TJUE³⁹. En su dictamen de marzo de 2022, la Comisión de Venecia sostuvo que cualquier desmantelamiento de la SIJ debería garantizar una mayor eficacia en la investigación de las acusaciones de corrupción por parte de jueces y fiscales⁴⁰. Otras preocupaciones se centraban en el proceso de nombramiento de los «fiscales designados»⁴¹. El enfoque descentralizado adoptado

³³ La SIJ tenía un total de 9 651 casos pendientes de resolución. Entre 2018 y 2022, resolvió un total de 2 000 casos. De estos casos, la SIJ formuló siete acusaciones y demandó a nueve acusados, con lo que el número de asuntos abiertos era de 7 002 en marzo de 2022.

³⁴ Para los delitos cometidos por miembros del Consejo Superior de la Magistratura, jueces y fiscales adscritos al Tribunal Supremo, jueces y fiscales adscritos a los tribunales de apelación y al tribunal de apelación militar, así como jueces del Tribunal Constitucional.

³⁵ Para los delitos cometidos por jueces y fiscales adscritos a tribunales de primera instancia, tribunales administrativos y tribunales militares.

³⁶ Con arreglo a la nueva estructura, el fiscal general puede designar hasta catorce fiscales dentro de la Fiscalía adscrita al Tribunal Supremo y hasta tres en cada fiscalía adscrita a los tribunales de apelación. Los fiscales se designan por un período de cuatro años previa recomendación del pleno del Consejo Superior de la Magistratura. Vuelven a su cargo inicial al final de dicho mandato o por decisión del fiscal general de poner fin a la designación.

³⁷ Declaración de la Asociación Rumana del Foro de Jueces, el Movimiento para la Defensa del Estatuto de los Fiscales y la Asociación «Iniciativa para la Justicia», de 24 de enero de 2022.

³⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2021, Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros, en los asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 y C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, apartado 223.

³⁹ La nueva estructura debe ir «acompañada de garantías específicas que permitan, por un lado, excluir cualquier riesgo de que dicha sección se utilice como instrumento de control político de la actividad de esos jueces y fiscales que pueda socavar su independencia y, por otro lado, asegurar que esa competencia puede ejercitarse respecto de ellos respetando plenamente las exigencias que se derivan de los artículos 47 y 48 de la Carta», sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2021, Asociația Forumul Judecătorilor Din România y otros, en los asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 y C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393, apartado 223.

⁴⁰ Comisión de Venecia, Dictamen sobre el proyecto de ley de desmantelamiento de la Sección para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia [CDL-AD (2022) 003], punto 37.

⁴¹ Las preocupaciones incluían la falta de un procedimiento competitivo específico y de un papel específico para la Sección de Fiscales del Consejo Superior de la Magistratura. La Comisión de Venecia ha subrayado la importancia de «dar a la sección del Ministerio Fiscal del Consejo Superior de la Magistratura una mayor participación en la selección inicial de fiscales» {Dictamen de la Comisión de Venecia (CDL-AD (2022) 003), apartado 28}. Estas preocupaciones se vieron reforzadas por las decisiones iniciales del Consejo Superior de la Magistratura, que parecían favorecer la continuidad con el personal anterior de la SIJ. Hasta la fecha, del total de 59 puestos, se han cubierto 37 y están pendientes otras nueve propuestas. El fiscal

impone la carga de supervisar el historial del nuevo sistema. Hasta la fecha, no se han planteado incidentes de procedimiento, con lo que el trabajo se centra en la tramitación de los casos transferidos⁴² y se da prioridad al archivo de los asuntos basados en alegaciones infundadas. Más del 95 % de los expedientes transferidos tratados hasta la fecha parecen haberse basado en denuncias temerarias. El fiscal general también ha desarrollado una metodología para la priorización de los casos. El informe sobre el Estado de Derecho de 2022 incluía dos recomendaciones específicas sobre el nuevo régimen⁴³, sobre cuya aplicación la Comisión informará en el informe sobre el Estado de Derecho de 2023.

Los procesos legislativos de revisión de las tres leyes del poder judicial y las disposiciones relativas a la investigación de delitos en la Administración de Justicia ya han concluido. El Gobierno rumano se ha comprometido a tener en cuenta en la mayor medida posible el próximo dictamen de la Comisión de Venecia sobre las leyes del poder judicial, lo que puede implicar nuevos cambios específicos en la legislación. El seguimiento de este compromiso y la aplicación práctica del nuevo marco legislativo entran en el ámbito de la supervisión de la Comisión en virtud del informe sobre el Estado de Derecho. Las nuevas leyes del poder judicial también se evaluarán en el marco del procedimiento específico del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía.

Nombramientos para puestos directivos en el Ministerio Fiscal

- *Recomendación de 2017: debe instaurarse un sistema independiente y sólido de designación de los altos cargos de la fiscalía, que se base en criterios claros y transparentes, y cuente con la ayuda de la Comisión de Venecia.*
- *Recomendación de 2018: respetar los dictámenes negativos del Consejo Superior de la Magistratura en relación con nombramientos o destituciones de fiscales con cargos de dirección, hasta que se haya establecido un nuevo marco legislativo de conformidad con la recomendación n.º 1 de enero de 2017.*
- *Recomendación de 2018: reimpulsar el proceso de nombramiento de un fiscal jefe de la DNA (Dirección Nacional Anticorrupción) con experiencia probada en el enjuiciamiento de delitos de corrupción y con un claro mandato para que la DNA siga realizando investigaciones profesionales, independientes e imparciales de la corrupción.*

Un sistema de nombramientos transparentes y basados en los méritos de los fiscales de más antigüedad, capaz de ofrecer garantías suficientes contra la politización, ha sido una recomendación del MCV desde hace tiempo. Los informes consecutivos del MCV destacaron la necesidad de contar con suficientes controles y equilibrios en el procedimiento de nombramiento de los fiscales de alto nivel, así como una reflexión sobre la medida en que el mismo procedimiento de nombramiento y destitución se aplicaría en los niveles

general señaló algunas dificultades para que el Consejo Superior de la Magistratura nombrara a fiscales para algunas fiscalías, lo que dio lugar a discrepancias en la distribución de la carga de trabajo.

⁴² Desde el desmantelamiento de la SIIJ, 1 237 expedientes han sido resueltos por la nueva estructura hasta finales de septiembre de 2022 (786 a nivel central y 451 a nivel local) y 2 960 asuntos siguen pendientes a nivel central, mientras que las fiscalías de todo el país tienen 4 208 asuntos pendientes.

⁴³ Las dos recomendaciones consisten en «adoptar medidas para abordar las preocupaciones pendientes sobre la investigación y el enjuiciamiento de delitos en la Administración de Justicia, teniendo en cuenta las normas europeas y los dictámenes pertinentes de la Comisión de Venecia»; y «seguir de cerca el impacto del nuevo sistema en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción en el poder judicial». Véase también el tercer indicador de referencia.

administrativos inferiores de la fiscalía⁴⁴. La Comisión también ha subrayado reiteradamente que la consulta a la Comisión de Venecia sobre el procedimiento previsto es una manera importante de aportar sostenibilidad a la solución elegida y de garantizar un equilibrio que resista la prueba del tiempo entre el papel respectivo de las distintas instituciones implicadas, el presidente de Rumanía, el ministro de Justicia y el Consejo Superior de la Magistratura⁴⁵, en el proceso.

La Comisión de Venecia ha reconocido que existen distintas tradiciones por lo que se refiere a la designación del cargo de fiscal general (o puestos similares de alto rango de la Fiscalía). Sin embargo, ha subrayado que la confianza pública exige un equilibrio adecuado entre el requisito de legitimidad democrática de dichos nombramientos y el requisito de despolitización⁴⁶.

El procedimiento de nombramiento de los fiscales de alto rango forma parte de la Ley revisada sobre el estatuto de los jueces y fiscales aprobada por el Parlamento en octubre de 2022. El procedimiento prevé que los fiscales principales (fiscal general, fiscal jefe de la DNA y fiscal jefe de la DIICOT), así como sus adjuntos, sean nombrados por el presidente de Rumanía tras un nombramiento motivado presentado por el ministro de Justicia, tras un proceso de selección iniciado y organizado por el Ministerio de Justicia y un dictamen del Consejo Superior de la Magistratura. Entre las cuestiones clave en el pasado figuran la coherencia y la transparencia del proceso de selección, que se han adaptado a la legislación con nuevas normas que detallan la organización del proceso de selección y nombramiento, la admisibilidad de los candidatos, los criterios de evaluación y la composición del comité de selección. El papel respectivo y el peso del Consejo Superior de la Magistratura (en particular, la sección de la fiscalía) y del presidente en el procedimiento han sido especialmente importantes, como contrapeso a la influencia ejercida por el ministro de Justicia y salvaguardias contra la politización. El procedimiento prevé ahora la participación de la Sección de Fiscales del Consejo Superior de la Magistratura tanto en el proceso de selección, en el que dos representantes de la Sección participan ahora en las entrevistas, como en el proceso de nombramiento, en el que el ministro de Justicia debe recabar el dictamen de esta sección. Aunque el dictamen del Consejo Superior de la Magistratura no es vinculante para el ministro, el procedimiento prevé que, en caso de dictamen negativo, tendría que celebrarse una nueva entrevista con el candidato propuesto, que debería tener en cuenta los argumentos expuestos en el dictamen del Consejo Superior de la Magistratura. Tras la nueva entrevista, el ministro puede enviar la propuesta de nombramiento al presidente o retirarla y organizar un nuevo proceso de selección. El presidente puede aceptar la propuesta de nombramiento del ministro y proceder al nombramiento, o bien puede rechazar dicha propuesta motivando su decisión.

⁴⁴ La recomendación data de 2016 y su pertinencia ha sido subrayada por la evolución posterior. Mientras que los nombramientos han seguido caracterizándose por un enfoque consensuado, las controversias relacionadas, en particular, con la arbitrariedad permitida por la ley en el proceso de destitución pusieron de manifiesto la necesidad de garantizar la claridad y de introducir salvaguardias. El informe del MCV de 2016 también recomendaba que no se aplicara un procedimiento que implicara un elemento político a los puestos de dirección inferiores, a los suplentes y a los jefes de sección (que se dejarían en manos del Consejo Superior de la Magistratura y de los puestos directivos de las organizaciones en cuestión).

⁴⁵ Véase la preocupación de la Comisión de Venecia por la falta de contrapeso a la influencia del dictamen del ministro de Justicia 950/2019 CDL-AD (2019) 014.

⁴⁶ CDL-AD (2015) 039, Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) y la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (OSCE/OIDDH), sobre el proyecto de enmiendas a la Ley de la Fiscalía de Georgia, apartado 19; CDL-AD (2017) 028, Polonia — Dictamen sobre la Ley del Ministerio Fiscal, apartado 33. Véase también CDL-PI (2022) 023, Recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia relativos a los fiscales.

Por lo tanto, la ley revisada ha introducido un proceso de selección y nombramiento más transparente y sólido a nivel del Ministerio de Justicia, garantizando también una mayor estabilidad mediante el uso de legislación en lugar de órdenes ministeriales. Esto ha sido valorado positivamente por la Comisión de Venecia en su dictamen urgente. La participación específica de la Sección de Fiscales del Consejo Superior de la Magistratura también contribuirá a garantizar el apoyo de la magistratura a los candidatos propuestos. Si bien la solución elegida no impide al ministro proceder a una nominación frente a un dictamen negativo del Consejo Superior de la Magistratura, ni tras una negativa del presidente, las salvaguardias adicionales introducidas ayudan a garantizar que los argumentos planteados en dicho dictamen del Consejo Superior de la Magistratura se examinen y tengan debidamente en cuenta en el proceso de nombramiento.

En su dictamen urgente, la Comisión de Venecia consideró que, si bien el procedimiento de nombramiento sigue otorgando al ministro de Justicia un papel decisivo, la responsabilidad política del nombramiento se comparte con el presidente de Rumanía y se refuerza el papel del Consejo Superior de la Magistratura. Según la Comisión de Venecia, la participación de varios agentes institucionales en el procedimiento garantiza un buen grado de transparencia y la enmienda representa una mejora en términos de protección contra el riesgo de nombramientos partidistas.

El procedimiento de destitución de los fiscales de más antigüedad es similar al proceso de nombramiento. En la Ley revisada, el procedimiento se inicia mediante una solicitud de dictamen del ministro de Justicia a la Sección de Fiscales del Consejo Superior de la Magistratura. El dictamen no es vinculante y, una vez emitido, el ministro puede proponer una destitución al presidente de Rumanía, que solo puede rechazar la propuesta por motivos de legalidad. Un cambio se debe a una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁴⁷, que llamó la atención sobre la creciente importancia de implicar a una autoridad independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo en las decisiones que afectan al nombramiento y la destitución de fiscales, y sobre el riesgo de que la destitución pueda tener un efecto disuasorio sobre la voluntad de los jueces y fiscales de participar en el debate público acerca de cuestiones relativas al poder judicial. Se ha añadido un procedimiento de revisión ante un tribunal de lo contencioso-administrativo al procedimiento de destitución de los fiscales de las funciones de dirección, dando al fiscal destituido un plazo de quince días para impugnar la destitución, por lo que el Tribunal puede (pero no está obligado) examinar la legalidad y la solidez de la destitución propuesta⁴⁸.

Por lo que se refiere a la recomendación de 2018 sobre el nombramiento del fiscal jefe de la DNA, el informe del MCV de 2021 concluyó que se había abordado.

La revisión de las leyes del poder judicial introduce un proceso de selección más transparente y sólido para los nombramientos para los puestos directivos de la fiscalía, con salvaguardias adicionales para mejorar la rendición de cuentas del ministro de Justicia en la presentación de candidaturas. El procedimiento de nombramiento y destitución de puestos directivos en el Ministerio Fiscal ha sido objeto de debate desde el inicio del MCV, y la consulta a la Comisión de Venecia es una manera importante de aportar sostenibilidad a la solución elegida. El Gobierno rumano se ha comprometido a tener en cuenta en la mayor medida posible el próximo dictamen de la Comisión de Venecia sobre las leyes del poder

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de mayo de 2020, Kövesi contra Rumanía, 3594/19.

⁴⁸ A diferencia de lo que ocurría en la ley anterior, un recurso judicial contra el decreto del presidente de destituir a un fiscal superior no tiene un efecto suspensivo sobre la destitución.

judicial. La Comisión seguirá supervisando el seguimiento de este compromiso y la aplicación práctica de la nueva legislación en el marco del informe sobre el Estado de Derecho.

Códigos de conducta

Recomendación de 2017: garantizar que el código de conducta de los parlamentarios que se está tramitando actualmente en el Parlamento incluya disposiciones claras sobre el respeto mutuo entre instituciones y deje claro que los parlamentarios y el proceso parlamentario deben respetar la independencia del poder judicial. Un código de conducta similar podría ser adoptado para los ministros.

Como se informó en 2021, desde finales de 2017 está en vigor un Código de Conducta para los parlamentarios⁴⁹. Aunque no incluye disposiciones explícitas sobre el respeto de la independencia del poder judicial⁵⁰, puede haber contribuido a aumentar la sensibilización y, por tanto, a reducir el número de incidentes de menoscabo de la independencia judicial en el proceso parlamentario y de críticas al sistema judicial y a los magistrados individuales por parte de algunos diputados al Parlamento, como se señala en el informe del MCV de 2021⁵¹. El código de conducta ministerial, modificado en 2020, incluye la obligación de respetar la independencia judicial⁵².

Desde el informe del MCV de 2021 se ha producido una reducción de las críticas públicas significativas de los parlamentarios que pueden socavar la independencia del poder judicial, y no ha habido casos de prueba de la eficacia del Código en caso de incumplimiento. Durante el período 2021-2022, el Consejo Superior de la Magistratura admitió ocho solicitudes para defender la reputación profesional, la independencia y la imparcialidad de los jueces, y dieciocho solicitudes de este tipo para fiscales⁵³. El Consejo Superior de la Magistratura ha observado que, a diferencia de lo que ocurría en el pasado cuando los políticos lanzaban campañas de denigración de jueces y fiscales en los medios de comunicación nacionales, la mayoría de las solicitudes están ahora vinculadas a declaraciones emitidas en los medios de comunicación locales.

Esta mejora de la situación puede brindar la oportunidad de protegerse contra cualquier retorno futuro a un ambiente más conflictivo y un mayor riesgo de ataques de los políticos contra miembros del poder judicial. Los códigos de conducta podrían ir acompañados, por ejemplo, de orientaciones, ejemplos y sensibilización sobre cómo abordar situaciones concretas. Una posible manera de avanzar que las autoridades rumanas podrían considerar consistiría en garantizar que, cuando el Consejo Superior de la Magistratura condena las declaraciones de un diputado al Parlamento o del Gobierno en relación con un juez o fiscal

⁴⁹ Decisión del Parlamento 77/2017: <https://www.juridice.ro/wp-content/uploads/2017/10/Codul-de-conduită.pdf>.

⁵⁰ El código de conducta no menciona específicamente el respeto por la independencia del poder judicial, pero incluye una disposición general sobre el respeto de la separación de poderes: el artículo 1, apartado 3, establece que: «los diputados y senadores tienen la obligación de actuar con honor y disciplina, teniendo en cuenta los principios de separación y equilibrio de los poderes del estado, transparencia, probidad moral, responsabilidad y respeto a la reputación del Parlamento».

⁵¹ Sitio web del Consejo Superior de la Magistratura: declaraciones y decisiones relativas a la independencia del poder judicial.

⁵² Artículo 3, apartado 1, del Código.

⁵³ El número total de decisiones adoptadas por el Consejo Superior de la Magistratura en casos de solicitudes de defensa de la reputación profesional y la imparcialidad de los magistrados fue de 36 en 2021 (23 solicitudes admitidas, 10 denegadas, el resto anuladas o retiradas) y 18 en 2022 (8 admitidas, 9 rechazadas y 1 anuladas).

concreto o el sistema judicial, se lleve a cabo una evaluación rápida de si se ha infringido el código. Estos avances pueden ser objeto de seguimiento en los informes sobre el Estado de Derecho.

Existen códigos de conducta para parlamentarios y ministros que pueden contribuir a una mayor sensibilización y a una reducción significativa del número de incidentes de menoscabo de la independencia judicial y críticas al sistema judicial y a los jueces individuales.

Ley de Enjuiciamiento Civil

Recomendación de 2017: el ministro de Justicia, el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal Supremo de Casación y Justicia deben ultimar un plan de acción a fin de garantizar que pueda cumplirse el nuevo plazo para la aplicación de las demás disposiciones de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Esta recomendación contemplaba la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil que, en particular, establecía una etapa de «Cámara del Consejo» en el procedimiento civil y los procedimientos de apelación en determinados casos. En 2018 se abandonó la reforma⁵⁴. El informe del MCV de 2021 mantuvo la conclusión alcanzada en 2019 de que esta situación debía brindar una oportunidad para un período de estabilidad en esta rama del sistema judicial y consideró que se había cumplido la recomendación.

No se ha observado ninguna otra evolución desde el último informe del MCV y la recomendación sigue cumpliéndose. Se están examinando las evaluaciones de la eficiencia y la calidad de los procedimientos judiciales en el contexto del Informe sobre el Estado de Derecho.

Código Penal y Ley de Enjuiciamiento Criminal

- *Recomendación de 2018: suspender la entrada en vigor de las modificaciones del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*
- *Recomendación de 2018: reanudar la revisión del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal teniendo plenamente en cuenta la necesidad de compatibilidad con la legislación de la UE y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, así como con las recomendaciones en el marco del MCV y el dictamen de la Comisión de Venecia.*
- *Recomendación de 2017: debe concluir la fase actual de reforma de los «códigos penales» (Código Penal y Ley de Enjuiciamiento Criminal) de Rumanía, para lo cual el Parlamento ha de presentar sus planes con vistas a adoptar las modificaciones presentadas por el Gobierno en 2016, previa consulta a las autoridades judiciales.*

Los informes del MCV han vuelto constantemente a la necesidad de concluir la reforma d 2014 del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de Rumanía. Un factor clave para esta reforma ha sido la necesidad de adaptarse a las resoluciones del Tribunal Constitucional, así como de transponer las Directivas de la UE. Desde 2014, el Tribunal Constitucional ha adoptado ochenta resoluciones por las que se declaran inconstitucionales varias disposiciones del Código y de la Ley⁵⁵. Responder rápida y sistemáticamente a la necesidad de adaptar la legislación para reflejar estas decisiones ha demostrado ser un reto⁵⁶.

⁵⁴ Las leyes modificadas entraron en vigor en diciembre de 2018.

⁵⁵ Sesenta y seis resoluciones se refieren a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y catorce al Código Penal.

⁵⁶ Como señaló el Gobierno rumano, aunque algunas de las deficiencias de inconstitucionalidad ya han sido subsanadas mediante la adopción de modificaciones legislativas, todavía hay treinta y dos decisiones del

En años anteriores, la Comisión informó detalladamente sobre la evolución de las revisiones del Código y de la Ley, reiterando la necesidad de concluir las reformas con carácter prioritario.

Varias resoluciones de gran alcance del Tribunal Constitucional dictadas desde 2014 anularon disposiciones de ambos códigos, con un impacto particular en la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada⁵⁷. La ausencia de soluciones políticas y legislativas dio lugar a un aumento de los obstáculos y la inseguridad jurídica en relación con la investigación, el enjuiciamiento y la sanción de los casos de corrupción de alto nivel, con casos fallidos ante los tribunales, inseguridad jurídica sobre la admisibilidad de las pruebas y la reanudación de las investigaciones o los juicios. En algunos casos, la falta de acción legislativa ha dado lugar a una sucesión de resoluciones del Tribunal Constitucional sobre el mismo tema y a la necesidad de que el Tribunal Supremo de Casación y Justicia las interprete para que los tribunales las apliquen de manera coherente.

Es probable que un ejemplo reciente tenga un efecto especialmente perjudicial en importantes causas penales en curso. En 2018, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional una disposición relativa a la interrupción del plazo de prescripción de la responsabilidad penal por todos los delitos para los que se aplica una ley de prescripción. La mayoría de los tribunales tuvo en cuenta esta decisión al interpretar de manera más restrictiva las situaciones en las que un acto procesal podría dar lugar a la interrupción del plazo de prescripción. Sin embargo, la falta de subsanación de la situación mediante la promulgación de nuevas disposiciones legales se puso de manifiesto en una segunda resolución del Tribunal Constitucional sobre el mismo artículo en mayo de 2022. Esta resolución consideró que, a partir de la primera decisión, y hasta que el legislador establezca los requisitos para la interrupción de la prescripción, no existe ningún fundamento para la interrupción de la prescripción de la responsabilidad penal. Aunque en 2022 se promulgó un decreto gubernamental de urgencia para aclarar las condiciones en las que la interrupción del plazo de prescripción se aplicaría en el futuro, esto no tendría efecto retroactivo. Además, los recursos contra el decreto también están pendientes ante el Tribunal Constitucional. El 25 de octubre de 2022, el TSCJ declaró que, según el principio de la ley más favorable en el período 2014-2022, no puede considerarse que ningún acto procesal de la acusación interrumpa el plazo de prescripción de la responsabilidad penal⁵⁸. Esta secuencia de acontecimientos podría tener graves consecuencias. La Sección de Fiscales del Consejo Superior de la Magistratura advirtió de que llevaría a la conclusión de las causas penales y a la supresión de la responsabilidad penal en un número considerable de casos⁵⁹.

Desde el informe de 2021, se han tomado medidas concretas para llevar adelante la revisión del Código y de la Ley. El grupo de trabajo interinstitucional creado en 2019 prosiguió sus trabajos y los proyectos revisados se publicaron para consulta en el sitio web del Ministerio de Justicia en el verano de 2021. Un año más tarde, el 2 de junio de 2022, el Ministerio de

CCR sobre la Ley de Enjuiciamiento Criminal y trece decisiones sobre el Código Penal que no han ido seguidas de intervenciones legislativas.

⁵⁷ Algunos ejemplos son la definición del delito de abuso de poder, las condiciones para utilizar métodos técnicos de vigilancia (escuchas telefónicas) o el régimen especial de prescripción de los delitos. A este respecto, véase también el tercer indicador de referencia.

⁵⁸ Resolución 67/2022 del Tribunal Supremo de Casación y Justicia, remitiéndose a la resolución n.º 297/2018 y a la resolución n.º 358/2022 del Tribunal Constitucional.

⁵⁹ <https://www.csm1909.ro/PageDetails.aspx?Type=Title&FolderId=9880>. Véase asimismo el indicador de referencia 3.

Justicia envió al Gobierno una versión revisada de los proyectos de ley para su aprobación⁶⁰. La revisión también forma parte de los hitos de una reforma del plan nacional de recuperación y resiliencia de Rumanía⁶¹.

El proceso legislativo de revisión del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para adaptar las disposiciones a las resoluciones pertinentes del Tribunal Constitucional de Rumanía sigue en curso. Esta adaptación también deberá tener en cuenta la necesidad de compatibilidad con la legislación de la UE y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción, así como con las recomendaciones en el marco del MCV y el dictamen de la Comisión de Venecia. La evolución reciente de la jurisprudencia relativa a la prescripción de la responsabilidad penal y su impacto sustancial en los procedimientos previos al juicio y judiciales en curso demuestran la necesidad de tal adaptación. Completar la revisión del Código y de la Ley también forma parte de los compromisos asumidos por Rumanía en su plan de recuperación y resiliencia, y la Comisión evaluará detenidamente la revisión de conformidad con los procedimientos específicos previstos en ese contexto.

El proceso legislativo en el ámbito del MCV

Recomendación del MCV de 2017: con el fin de mejorar aún más la transparencia y la predictibilidad del proceso legislativo, así como de reforzar las garantías internas en interés de la irreversibilidad, el Gobierno y el Parlamento deben velar por la plena transparencia y tener debidamente en cuenta las consultas con los interesados y las autoridades competentes en el proceso de toma de decisiones y en la actividad legislativa en relación con el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las leyes en materia de corrupción y de integridad (incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado), las leyes sobre el poder judicial (relativas a la organización del sistema judicial) y el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil, inspirándose en la transparencia en la toma de decisiones adoptada por el Gobierno en 2016.

Esta recomendación fue un reconocimiento de que un proceso legislativo sólido y abierto es la mejor manera de garantizar que las reformas sean sostenibles y efectivas⁶². El informe del MCV de 2021 concluyó que el proceso legislativo de las distintas propuestas de reforma (relativas a la SIIJ, las leyes del poder judicial y, posteriormente, el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal) era una oportunidad para demostrar que se está siguiendo el enfoque planteado por la recomendación.

⁶⁰ Para más información, véase el informe sobre el Estado de Derecho en 2022. En particular, el actual proyecto propone modificar el delito de abuso de poder en el Código Penal para especificar que una «violación de un deber» debe derivarse de una ley, un decreto gubernamental, un decreto gubernamental de urgencia u otro acto normativo que, en la fecha de su adopción, se asimilaba a una ley. La falta de claridad sobre este delito había impedido su enjuiciamiento y se espera que la modificación facilite el enjuiciamiento efectivo de este delito. También se propone, tras una sentencia del Tribunal Constitucional y un dictamen de la Comisión de Venecia de 2018, adoptar salvaguardias reforzadas para el uso de pruebas obtenidas a partir de grabaciones electrónicas.

⁶¹ El hito 424 del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía, titulado «Modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal», exige que Rumanía «adapte las disposiciones del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que entraron en vigor en 2014 a las disposiciones constitucionales, de acuerdo con las decisiones pertinentes del Tribunal Constitucional nacional sobre los aspectos de constitucionalidad de las recientes modificaciones introducidas en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal». El objetivo acordado por Rumanía para completar esta reforma en su plan nacional de recuperación y resiliencia es diciembre de 2022.

⁶² El Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía y las Recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo pusieron de manifiesto preocupaciones con respecto a la previsibilidad y la calidad del proceso legislativo en general.

No siempre se ha encontrado un equilibrio entre la necesidad de inyectar urgencia en los compromisos prioritarios y de garantizar un proceso transparente e inclusivo. El rápido proceso de adopción de la ley que desmanteló la SIIJ suscitó la preocupación de que las partes interesadas hubieran tenido pocas oportunidades de formular observaciones sobre los nuevos acuerdos, una preocupación que la propia Comisión de Venecia hizo eco⁶³. Las leyes del poder judicial también han sido objeto del procedimiento de urgencia del Parlamento⁶⁴ y de una consulta pública acelerada sobre las versiones finales presentadas en el Parlamento. Las partes interesadas también han señalado que los debates parlamentarios fueron precipitados, sin tiempo suficiente para debatir las enmiendas en cuanto al fondo⁶⁵.

El informe sobre el Estado de Derecho de 2022 ha formulado observaciones más generales sobre el proceso legislativo en Rumanía, señalando que los frecuentes cambios legislativos y el uso regular de decretos de emergencia siguen suscitando preocupación en cuanto a la estabilidad y previsibilidad de la legislación. En este marco, la Comisión formuló una recomendación a Rumanía para garantizar una consulta pública efectiva antes de la adopción de los proyectos legislativos⁶⁶. El informe sobre el Estado de Derecho en 2023 hará un seguimiento de la aplicación de esta recomendación. Las cuestiones relacionadas con la calidad de la legislación también se abordan en el plan de recuperación y resiliencia de Rumanía, incluida una estructura especializada para supervisar la calidad de la legislación y la republicación sistemática de las versiones consolidadas de las leyes siempre que se modifiquen, así como el desarrollo de una metodología sobre el uso de decretos públicos de emergencia.

Aunque el calendario de reformas no siempre ha permitido ampliar las consultas, el Gobierno rumano ha tomado medidas en consonancia con la recomendación y ha intentado garantizar la transparencia y que los actores pertinentes hayan tenido la oportunidad de expresar sus puntos de vista sobre las reformas propuestas. El enfoque más general de una consulta pública efectiva antes de la adopción de los proyectos legislativos seguirá siendo objeto de seguimiento en el informe sobre el Estado de Derecho.

Ejecución de resoluciones judiciales por parte de la administración pública

Recomendación del MCV de 2017: el Gobierno debe poner en marcha un plan de acción adecuado para abordar el problema de la ejecución de las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y la aplicación de la jurisprudencia de estos por parte de las administraciones públicas, incluido un mecanismo para proporcionar estadísticas precisas que permitan un futuro seguimiento. Además, se debe desarrollar un sistema de supervisión interna con el concurso del Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal de Cuentas con el fin de garantizar la correcta ejecución del plan de acción.

El respeto y la ejecución de las resoluciones judiciales es una parte fundamental de la eficiencia del sistema judicial⁶⁷. Para responder a los desafíos en este ámbito, Rumanía

⁶³ Comisión de Venecia, Dictamen sobre el proyecto de ley de desmantelamiento de la Sección para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia [CDL-AD (2022) 003].

⁶⁴ Quince días para cada Cámara para el procedimiento legislativo de urgencia en lugar del procedimiento legislativo normal de cuarenta y cinco días por Cámara.

⁶⁵ Observaciones de ONG presentes en los debates e informes de los medios de comunicación.

⁶⁶ Informe sobre el Estado de Derecho de 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía, p. 2.

⁶⁷ Véase la Guía del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Derecho a un proceso equitativo (parte penal):

https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_SPA.pdf.

propuso al Comité de Ministros del Consejo de Europa un plan de acción para abordar los problemas estructurales de la falta de ejecución o el retraso en la ejecución de las resoluciones judiciales contra el Estado⁶⁸ que había determinado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁶⁹. En 2019 se aprobó una lista de medidas para aplicar el plan de acción, incluidas modificaciones del marco jurídico para garantizar la ejecución oportuna y un mecanismo para supervisar e impedir la ejecución tardía de las sentencias de las que el Estado es deudor⁷⁰. En su evaluación de marzo de 2022 de los avances en la aplicación del plan de acción, el Comité de Ministros del Consejo de Europa reiteró su llamamiento a las autoridades para que redoblaran sus esfuerzos y demostraran su compromiso de completar las reformas necesarias⁷¹. A raíz de ello, en octubre de 2022 se creó una nueva estructura en la Secretaría General del Gobierno para supervisar y controlar la ejecución de las sentencias dictadas por el TEDH a raíz de la no ejecución de las sentencias dictadas contra deudores públicos en Rumanía⁷².

El informe sobre el Estado de Derecho incluye ahora una visión general de los indicadores sistemáticos sobre la aplicación de las sentencias principales del TEDH en todos los Estados miembros⁷³. En enero de 2022, el porcentaje de ejecución de sentencias principales de Rumanía de los últimos diez años fue del 57 %, frente a la media global del Estado miembro, del 40 %, y el tiempo medio durante el cual las sentencias habían estado pendientes de ejecución fue de más de cuatro años y dos meses⁷⁴. Esta cuestión seguirá siendo objeto de seguimiento en el marco del informe sobre el Estado de Derecho, en particular en lo que se refiere a las medidas adoptadas por Rumanía para desarrollar un mecanismo de estadísticas precisas y un sistema de supervisión interna en el que participen el Consejo Superior de la Magistratura y el Tribunal de Cuentas para garantizar la correcta aplicación de su plan de acción.

Recientemente se han tomado nuevas medidas para aplicar esta recomendación, que se espera que aborden los problemas persistentes detectados. La Comisión continuará siguiendo de cerca el proceso de seguimiento establecido a nivel del Consejo de Europa e informará, según proceda, en el marco de los informes sobre el Estado de Derecho, como hace para todos los Estados miembros⁷⁵.

Gestión judicial estratégica y plan de acción para el poder judicial

Recomendación del MCV de 2017: las instancias estratégicas de dirección del sistema judicial, es decir, el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Magistratura, el

⁶⁸ Véase la referencia del Consejo de Europa CM/Notes/1280/H46-21.

⁶⁹ El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sancionó a Rumanía en 2005 por la inacción o los importantes retrasos del Estado o las entidades jurídicas bajo responsabilidad del Estado a la hora de dar cumplimiento a las resoluciones judiciales nacionales firmes.

⁷⁰ Memorándum n.º L1/1814/26.2.2019 relativo a las medidas para garantizar la ejecución de las resoluciones dictadas contra deudores públicos, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la no ejecución o el retraso en la ejecución de las resoluciones dictadas contra deudores públicos.

⁷¹ Resolución provisional CM/ResDH (2022) 58.

⁷² La aplicación será analizada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en marzo de 2023.

⁷³ El Comité de Ministros del Consejo de Europa supervisa la adopción de las medidas de ejecución necesarias para una sentencia del TEDH.

⁷⁴ Informe sobre el Estado de Derecho de 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía, p. 28.

⁷⁵ Véase el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 [COM(2022) 500 final], p. 24.

Tribunal Supremo de Casación y Justicia y el Fiscal General, deben garantizar la ejecución del plan de acción adoptado y exigir la publicación de informes periódicos sobre su ejecución, sin olvidar buscar soluciones a los problemas de la escasez de funcionarios judiciales, la excesiva carga de trabajo y los retrasos en la motivación de las resoluciones.

Los informes del MCV identificaron la gestión judicial estratégica como una oportunidad importante para construir una vía consensuada y sostenible para el sistema judicial. El Informe sobre el Estado de Derecho en 2022 consideró que la nueva Estrategia para el Desarrollo del Poder Judicial 2022-2025 y su plan de acción conexo, adoptado el 30 de marzo de 2022, fijaban objetivos claros y un mecanismo de seguimiento. La adopción y entrada en vigor de la nueva Estrategia es un hito en el marco del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía⁷⁶. La Estrategia se centra tanto en la independencia, la calidad y la eficiencia de la justicia como en el acceso a la justicia. Incluye la eliminación de las desigualdades en los salarios y pensiones de los jueces y fiscales, la modernización del estatuto del personal judicial y las profesiones jurídicas conexas, así como la reforma de las leyes del poder judicial. La Estrategia prevé una serie de medidas para remediar el problema de la escasez de personal en la judicatura, incluida la modernización del estatuto del personal judicial y auxiliar para que los jueces y fiscales puedan concentrarse en el trabajo judicial. También establece el objetivo cuantitativo de garantizar una tasa de ocupación del 95 % de los puestos de juez y del 80-85 % de los puestos de fiscal de aquí a 2025⁷⁷.

La estrategia será una herramienta importante para abordar de manera sostenible los retos pendientes en el poder judicial. El estrecho seguimiento y la elaboración de informes públicos también servirán para fomentar la confianza del público en que se dé la debida prioridad a las cuestiones relacionadas con la carga de trabajo excesiva y los retrasos en la tramitación de los asuntos judiciales. La comunicación proactiva y periódica y las consultas con el poder judicial y los profesionales del Derecho también podrían ser útiles para tranquilizar a los jueces y fiscales de que se están abordando las cuestiones relacionadas con la escasez de personal y la consiguiente carga de trabajo desproporcionada.

Transparencia y rendición de cuentas del Consejo Superior de la Magistratura

Recomendación del MCV de 2017: el nuevo Consejo Superior de la Magistratura debe preparar un programa colectivo para su mandato que incluya medidas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. Este programa debe incluir una estrategia de difusión, que incluya la celebración de reuniones regulares abiertas de asambleas de jueces y fiscales en todos los niveles, así como con la sociedad civil y las organizaciones profesionales, y establecer la obligación de presentar informes anuales para que sean debatidos en las asambleas generales de los órganos jurisdiccionales y las fiscalías.

⁷⁶ Hito 421: «Entrada en vigor de la ley por la que se aprueba la estrategia para el desarrollo del poder judicial 2022-2025».

⁷⁷ La cuestión de la escasez de personal en la judicatura ha adquirido importancia pública en noviembre, donde se registró una oleada de solicitudes de jubilación, especialmente entre los jueces. Las asociaciones de jueces y fiscales señalaron la necesidad de una estrategia clara para hacer frente a la escasez y la excesiva carga de trabajo. Con el fin de reducir la tasa de jubilaciones de los jueces, así como de garantizar una gama adecuada de selección para las oposiciones de contratación en la profesión, tanto los presidentes de los tribunales de última instancia (Tribunal Superior y Tribunales de Apelación) como las asambleas generales de jueces de los tribunales han pedido a las demás ramas del Gobierno que adopten medidas para reforzar el estatuto de los jueces y mejorar las condiciones de trabajo en los tribunales en una Resolución adoptada el 28 de octubre. En los informes sobre el Estado de Derecho también se está haciendo un seguimiento de las carencias del poder judicial. El informe de 2022 señalaba que el número de jubilaciones sigue superando el número de nuevas incorporaciones.

Sucesivos informes del MCV han subrayado de forma continua la necesidad de que el Consejo Superior de la Magistratura contribuya al impulso de la reforma, mediante la articulación de posiciones colectivas claras y asegurando la confianza a través de la transparencia y la rendición de cuentas. El informe de 2021 señalaba importantes preocupaciones relacionadas con la capacidad del Consejo Superior de la Magistratura para generar consenso en el poder judicial y desempeñar un papel constructivo en las decisiones clave para la organización y el funcionamiento del poder judicial, pero también señalaba casos en los que el Consejo Superior de la Magistratura pudo superar sus divisiones internas y obtener resultados⁷⁸.

A pesar de los esfuerzos por alcanzar compromisos, las divisiones dentro del Consejo Superior de la Magistratura desde 2021 han seguido afectando a cuestiones como los nombramientos para la nueva estructura que sustituye a la SIIJ, la organización de elecciones para el nuevo Consejo Superior de la Magistratura o los desacuerdos públicos entre los miembros del Consejo Superior de la Magistratura en relación con las leyes del poder judicial. El mandato actual del Consejo Superior de la Magistratura expira a finales de 2022, y el proceso de elección de nuevos miembros se inició en febrero de 2022. Las elecciones al nuevo Consejo también suscitaron críticas⁷⁹. La designación como presidente interino del Consejo para 2022 de su presidente en ejercicio dio lugar a nuevas reacciones en el seno del Consejo Superior de la Magistratura⁸⁰.

Las disposiciones legislativas revisadas relativas al funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura incluyen una serie de obligaciones que pueden contribuir a la transparencia y la rendición de cuentas del Consejo. La ley mantiene la posibilidad de recusar a los miembros del Consejo Superior de la Magistratura a la hora de juzgar casos disciplinarios por motivos que se extienden a los conflictos de intereses y la imparcialidad. Se introduce un plazo claro para la sustitución de los miembros del Consejo Superior de la Magistratura cuando expire su mandato. Por último, las asambleas mantienen la posibilidad de recusar a los miembros del Consejo Superior de la Magistratura por incumplimiento de los derechos.

A diferencia de 2020, cuando el Consejo Superior de la Magistratura no se ocupó constructivamente de los proyectos de ley del poder judicial publicados por el Ministerio de Justicia y no emitió un dictamen oficial, en 2022 el Consejo pudo adoptar posiciones formales sobre proyectos legislativos clave. Aunque se vio empañado por la polémica en el seno del Consejo, en la que algunos miembros lamentan la falta de consulta a los tribunales y el Ministerio Fiscal, el pleno emitió un dictamen favorable sobre el proyecto de ley para el desmantelamiento de la Sección Especial para la Investigación de Delitos en febrero de

⁷⁸ Para más detalles, véase el informe del MCV de 2021.

⁷⁹ Las elecciones se organizaron a principios de julio de 2022, durante el receso estival. Los resultados fueron impugnados y el 19 de julio el Consejo Superior de la Magistratura admitió los recursos de dos jueces, pero rechazó los de los fiscales, lo que dio lugar a controversias públicas. Véase por ejemplo <https://ziare.com/alegeri-csm/alegeri-turul-2-procurori-csm-1753710>; <https://spotmedia.ro/stiri/opinii-si-analize/apel-catre-comisia-europeana-csm-dovedeste-ca-romania-are-nevoie-sa-ramana-cu-mcv>; <https://romania.europalibera.org/a/alegeri-csm-contestatii/31950487.html>; VÍDEO Procurorul Bogdan Pîrlog despre votul din CSM: «O încălcare a legii care ridică probleme penale» - PRESShub.

⁸⁰ Varios miembros del Consejo Superior de la Magistratura consideraron que este nombramiento provisional ha eludido las disposiciones constitucionales por las que el presidente del Consejo puede ser elegido para un mandato de un año no renovable, lo que pone en tela de juicio la legitimidad de varios procedimientos importantes iniciados en 2022, como las elecciones al Consejo, el nombramiento del nuevo inspector judicial jefe y la selección de un nuevo presidente del Tribunal Supremo de Casación y Justicia.

2022⁸¹. El Consejo también emitió un dictamen favorable sobre los proyectos de ley de justicia en agosto de 2022⁸², al tiempo que presentó sugerencias de algunas enmiendas, y participó en los debates parlamentarios subsiguientes con nuevas propuestas de enmiendas.

Desde el último informe, la actividad del Consejo Superior de la Magistratura en la defensa de la independencia del poder judicial ha seguido basándose en las secciones y no en el pleno⁸³. Algunos miembros del Consejo Superior de la Magistratura han cuestionado los procesos por ser innecesariamente largos e incoherentes en sus conclusiones.

Por lo que se refiere a la transparencia y el acceso a la información, el Consejo ha seguido publicando la información pertinente en su sitio web, y se retransmiten sus sesiones plenarias y de sección. La información sobre las decisiones disciplinarias también está disponible en línea.

El recién elegido Consejo Superior de la Magistratura que inicie su mandato en 2023 tendría que garantizar que impulsa la transparencia y la rendición de cuentas como objetivos clave de su programa. Para garantizar la consecución de estos objetivos, será fundamental celebrar reuniones abiertas periódicas y debatir los informes anuales⁸⁴ con las asambleas de jueces y fiscales a todos los niveles, así como con la sociedad civil y las organizaciones profesionales. El foro de la sociedad civil en el ámbito de la justicia, creado en diciembre de 2021, puede aportar una contribución importante a este respecto.

Sucesivos informes del MCV han subrayado de forma continua la necesidad de que el Consejo Superior de la Magistratura contribuya al impulso de la reforma, mediante la articulación de posiciones colectivas claras y asegurando la confianza a través de la transparencia y la rendición de cuentas. El Gobierno rumano ha reconocido la importancia de estos objetivos. La elección de un nuevo Consejo para iniciar su mandato en 2023 brinda la oportunidad de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, lo que podría demostrar el nuevo Consejo en forma, por ejemplo, de una declaración pública de los principios rectores, así como del respaldo colectivo sostenido de posiciones clave por parte del Consejo.

La Inspección Judicial

⁸¹ Consejo Superior de la Magistratura, Decisión n.º 1 de 11 de febrero de 2022. La controversia estaba relacionada con el hecho de que el proyecto de modificación de la ley del Consejo fue incorporado por el Ministerio de Justicia en un proyecto de ley revisado, lo que dio lugar a que el Consejo emitiera un dictamen favorable sin comentarios. En una carta dirigida a la Comisión, varios miembros del Consejo alegaron que esto creaba una falsa percepción pública de un acuerdo pleno del sistema judicial hacia esta ley, a pesar de la falta de consulta de los tribunales y fiscalías sobre el proyecto de disposiciones.

⁸² Decisión n.º 115 de 12 de agosto de 2022.

⁸³ El pleno no adoptó ninguna decisión en 2022 y siete en 2021. En 2021, una de las solicitudes admitidas se refería a declaraciones televisadas públicas realizadas por el propio miembro del Consejo Superior de la Magistratura en relación con la acusación. La Sección de Fiscales concluyó en diciembre de 2021 que las declaraciones habían afectado gravemente a la independencia e imparcialidad de los fiscales, en particular a los acusados de investigar delitos de corrupción.

⁸⁴ El Consejo Superior de la Magistratura aún no ha publicado el informe de 2021 sobre el poder judicial, aunque su mandato finalizará en diciembre de 2022.

Recomendación del MCV de 2018: nombramiento inmediato por el Consejo Superior de la Magistratura de un equipo provisional para la gestión de la Inspección Judicial, y en el plazo de tres meses, nombramiento, a través de un procedimiento de concurso, de un nuevo equipo de dirección en la Inspección.

El informe del MCV de 2021 concluyó que quedaban por resolver los problemas estructurales relacionados con la Inspección Judicial, en particular a la luz de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de mayo de 2021⁸⁵. El informe sobre el Estado de Derecho de 2022 reiteró la preocupación por las amplias competencias y la falta de rendición de cuentas del inspector judicial jefe. Estas preocupaciones incluían la concentración del poder en manos del inspector jefe y su adjunto, la elevada proporción de casos presentados por la Inspección y finalmente desestimados ante los tribunales, así como los límites a la supervisión por parte del Consejo Superior de la Magistratura⁸⁶. Se han planteado preguntas sobre si las disposiciones de las leyes del poder judicial para el nombramiento de puestos directivos de la Inspección Judicial y su rendición de cuentas ofrecen garantías suficientes y logran el equilibrio adecuado entre jueces, fiscales y el Consejo Superior de la Magistratura. Está pendiente ante el TJUE una petición de decisión prejudicial sobre la cuestión de si las amplias facultades conferidas al inspector jefe se ajustan a los requisitos de independencia judicial⁸⁷.

La Ley sobre el Consejo Superior de la Magistratura, adoptada en octubre de 2022, modificó sustancialmente el marco legislativo relativo a la Inspección Judicial. Incluye varias disposiciones para subsanar la falta de rendición de cuentas de la Inspección Judicial y la concentración del poder en manos del inspector jefe. Las competencias del inspector jefe están equilibradas por una nueva dirección, con una serie de poderes para garantizar un contrapeso adecuado. Su función abarcará las decisiones sobre la organización y el funcionamiento de la Inspección Judicial, la realización de los trabajos de inspección y los concursos de nombramiento. El nombramiento del inspector jefe adjunto pasa de las manos del inspector jefe al pleno del Consejo Superior de la Magistratura, sobre la base de criterios más objetivos. Del mismo modo, los inspectores judiciales serán nombrados por el inspector jefe sobre la base de un concurso organizado por la sección correspondiente del Consejo Superior de la Magistratura con el apoyo del Instituto Nacional de la Magistratura. Esta oposición fue convocada anteriormente por la propia Inspección Judicial. Se aclararon las normas relativas a la organización de las oposiciones, también en lo que se refiere a los criterios de selección y la composición de los comités de selección. Se han introducido nuevas normas para regular cualquier situación de conflicto de intereses a la que se enfrenta un inspector jefe, que ahora también tendrá que proponer la composición de los equipos de supervisión al consejo de administración (en lugar de decidir directamente). Una preocupación pendiente se refiere a la posibilidad de que el inspector jefe revoque una decisión de desestimación de un asunto o cualquier decisión adoptada por un inspector tras

⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2021, Asociația Forumul Judecătorilor din România y otros, en los asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 y C-379/19, ECLI:EU:C:2021:393), apartado 207.

⁸⁶ El último informe de situación relativo a Rumanía en el marco del MCV [COM (2021) 370 final] señala que sigue habiendo casos en los que las investigaciones disciplinarias y las fuertes sanciones a jueces y fiscales que critican la eficiencia e independencia del poder judicial han suscitado inquietud. Más recientemente, los procedimientos disciplinarios incoados por la Inspección Judicial contra un juez del Tribunal de Apelación de Pitești generaron tales preocupaciones, en esencia, porque decidió no aplicar la legislación por la que se establece la SIJ a la luz de la sentencia del TJUE de mayo de 2021. Finalmente, el Consejo Superior de la Magistratura desestimó la medida disciplinaria mediante resolución de 14 de abril de 2022.

⁸⁷ C-817/21, R.I. contra Inspecția Judiciară, N.L.

una investigación preliminar. Será necesario supervisar la aplicación de esta norma en la práctica y la eficacia de las salvaguardias⁸⁸ existentes.

En el pasado, la selección y el nombramiento del inspector jefe suscitaron controversia, tal como se detalla en el informe del MCV de 2021. El nombramiento del nuevo jefe de la Inspección Judicial en julio de 2022 parece haber sido más sencillo, aunque solo se presentó una candidatura. La nueva legislación también cubre el nombramiento del inspector jefe y de su adjunto y otorga mayores poderes de supervisión al Consejo Superior de la Magistratura e implica al Instituto Nacional de la Magistratura en las oposiciones para acceder a la Inspección Judicial. El procedimiento de revocación del inspector jefe también se ha modificado, pasando de un requisito de decisión del pleno del Consejo Superior de la Magistratura a iniciarlo por cinco miembros del Consejo o por la Asamblea General de la Inspección Judicial. El equilibrio resultante entre consideraciones de independencia, responsabilidad y estabilidad en la dirección de la Inspección Judicial deberá seguir siendo objeto de seguimiento en la práctica.

En 2021 y 2022, el número de medidas disciplinarias registradas por el Consejo Superior de la Magistratura se ha mantenido prácticamente estable⁸⁹. Sin embargo, sigue habiendo casos en los que las investigaciones disciplinarias y las consiguientes sanciones impuestas a los magistrados parecen haber estado vinculadas a la emisión de opiniones críticas sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho. Dichas investigaciones han sido iniciadas por la Inspección Judicial de oficio o a petición del Consejo Superior de la Magistratura⁹⁰. El TJUE ha dejado claro que la independencia judicial podría verse menoscabada si el régimen disciplinario se aparta de sus fines legítimos y se utiliza para ejercer control político sobre las resoluciones judiciales o presiones sobre los jueces⁹¹. Además de los casos mencionados en el informe sobre el Estado de Derecho de 2022, otras investigaciones disciplinarias contra jueces se percibieron como una forma de presión y represalia por las sentencias dictadas, en particular en casos de corrupción de alto nivel⁹².

Aunque en los últimos tres años faltaba información pública sobre los casos disciplinarios en la Inspección Judicial⁹³, la previsibilidad y la transparencia se han incrementado gracias a la decisión del Consejo Superior de la Magistratura de publicar, en un formato anonimizado, las decisiones disciplinarias que se han convertido en definitivas y las infracciones del código deontológico en un portal al que solo pueden acceder los magistrados.

Esta recomendación de 2018 ha quedado obsoleta. La nueva dirección de la Inspección Judicial tiene ahora la oportunidad de garantizar que las investigaciones disciplinarias ya no se utilicen como instrumento para ejercer presión sobre la actividad de jueces y fiscales,

⁸⁸ El inspector jefe solo puede invalidar estas decisiones una vez y con la obligación de motivar su decisión.

⁸⁹ Veinticuatro acciones relativas a jueces y trece a fiscales en 2021, veintiséis acciones relativas a jueces y seis a fiscales en 2022. Las sanciones impuestas a los jueces incluían advertencias, suspensión del cargo, reducción de las indemnizaciones mensuales de empleo, degradación en el rango y exclusiones de la magistratura en lo que respecta a los jueces. En el caso de los fiscales, solo se emitieron avisos.

⁹⁰ Para más información, véase el informe sobre el Estado de Derecho de 2022, capítulo sobre Rumanía.

⁹¹ Sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Régimen disciplinario aplicable a los jueces), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596, apartado 138, y de 21 de diciembre de 2021, Euro Box Promotion e.a., en los asuntos acumulados C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 y C-840/19, ECLI:EU:C:2021:1034, apartado 239.

⁹² Dos jueces se mostraron preocupados por la apertura de cinco investigaciones disciplinarias en los últimos meses, y afirmaron que los casos se abrieron a petición de los acusados, con el fin de impugnar el fondo de la sentencia, o de oficio por la Inspección Judicial.

⁹³ <https://www.inspectiajudiciara.ro/ro-ro/page/comunicate-de-presa>.

en consonancia con la jurisprudencia del TJUE. La Comisión seguirá examinando el funcionamiento en la práctica en el marco de los informes sobre el Estado de Derecho.

Sobre la base del análisis del primer indicador de referencia, en general se puede considerar que las recomendaciones se han cumplido satisfactoriamente, y el seguimiento puede continuar en el marco del ciclo anual del informe sobre el Estado de Derecho. La Comisión acoge con satisfacción el compromiso del Gobierno rumano de continuar la vía de la reforma teniendo en cuenta en la mayor medida posible las recomendaciones de la Comisión de Venecia y completando el proceso de adopción de nuevos códigos penales. Rumanía se ha comprometido plenamente a colaborar con la Comisión en el ciclo anual del informe sobre el Estado de Derecho. Este marco de seguimiento ya ha empezado a seguir en detalle muchas de las cuestiones examinadas en el marco del MCV, como el régimen que sucede a la Sección para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia y el funcionamiento de la Inspección Judicial, así como el marco legislativo más amplio de las leyes del poder judicial y el Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la labor del Consejo Superior de la Magistratura. Los compromisos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otras oportunidades de ayuda en el marco de otros programas pertinentes de la UE, en particular el instrumento de apoyo técnico, pueden ayudar a proseguir la aplicación de las reformas pertinentes.

2.2. Segundo indicador de referencia: marco en materia de integridad y Agencia Nacional de Integridad

El informe del MCV de 2021 concluyó que se había mitigado el riesgo de retroceso detectado en 2019, relacionado con las modificaciones de las normas sobre integridad, y que había indicios alentadores de que la nueva legislatura podría establecer un camino claro hacia la sostenibilidad de la Agencia Nacional de Integridad (ANI) y el marco jurídico en materia de integridad.

La ANI sigue investigando incompatibilidades, conflictos de intereses y el enriquecimiento injustificado, manteniendo un historial constante⁹⁴. Como se indica en el informe sobre el Estado de Derecho en 2022, la ANI ha experimentado una serie de avances positivos. Tras más de un año y medio sin presidente, a propuesta del Consejo Nacional de Integridad, en 2021 se nombró un nuevo presidente de la ANI⁹⁵.

El hecho de que las declaraciones de bienes e intereses deban cumplimentarse por vía electrónica y estén a disposición del público en línea desde 2022 aumentó la transparencia y facilitó el trabajo de la ANI⁹⁶. Además de sesiones de formación, la ANI puso en marcha el

⁹⁴ Entre el 1 de junio de 2021 y el 30 de septiembre de 2022, la ANI analizó más de 1 700 expedientes y detectó 218 incidentes de integridad: 120 casos de incompatibilidad, 81 casos de conflicto de intereses administrativo y 17 casos de enriquecimiento injustificado. Los inspectores de integridad identificaron 68 casos de posibles infracciones penales y los remitieron a los organismos competentes para su investigación.

⁹⁵ El nuevo presidente era vicepresidente desde 2017. El procedimiento de selección de un vicepresidente se inició en septiembre de 2022 (tras una primera ronda infructuosa a principios de este año) y debería concluir a finales de año. El presidente de la ANI señaló que había escaso interés de los candidatos cualificados (solo un candidato presentó su candidatura), debido también a las condiciones de remuneración del puesto.

⁹⁶ A 30 de septiembre de 2022, se habían publicado alrededor de 10,7 millones de divulgaciones de activos e intereses en el portal e-DAI (<http://declaratii.integritate.eu/>).

«Asistente de e-DAI» en mayo de 2022, un chatbot que ayuda a las personas a utilizar eficazmente la plataforma. La ANI también ha desarrollado sus propias herramientas para identificar por sí misma declaraciones sospechosas de bienes e intereses, sobre la base de indicadores de riesgo, y tiene la intención de colaborar más estrechamente con la Agencia Nacional para la Gestión de Bienes Incautados (ANABI)⁹⁷.

Los informes del MCV han señalado que la eficacia de la ANI se ha visto limitada por la necesidad de modernizar y seguir mejorando la claridad del marco jurídico para la integridad, situándolo sobre una base estable y sostenible. En su plan nacional de recuperación y resiliencia, Rumanía se comprometió a tener en vigor, de aquí a 2024, una ley consolidada sobre integridad⁹⁸. La ANI está trabajando con el Ministerio de Justicia y otros socios para llevar adelante este trabajo, y se espera que finalice a mediados de 2023⁹⁹. Una consolidación de las leyes en materia de integridad, incompatibilidades y conflictos de intereses permitiría tener en consideración la jurisprudencia y las políticas de prevención de la corrupción y proporcionar una base estable para el futuro.

La ANI sigue trabajando con eficacia y adoptando medidas para mejorar su gobernanza, sus herramientas y sus métodos. Se está trabajando en la preparación de un marco legislativo global sobre integridad que se adoptará en 2023, lo que constituye una oportunidad para seguir apoyando la labor de la ANI y aportar la claridad y la estabilidad necesarias para detectar y abordar eficazmente las incompatibilidades, los conflictos de intereses y el enriquecimiento injustificado. La nueva legislación entra en el ámbito del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía y su aplicación práctica entra en el ámbito de la supervisión de la Comisión en el marco de los informes sobre el Estado de Derecho.

Sistema PREVENT

Recomendación de 2017: garantizar la puesta en marcha del sistema PREVENT. La Agencia Nacional de Integridad y la Agencia Nacional de Contratación Pública deben establecer mecanismos de presentación de informes sobre los controles ex ante de los procedimientos de contratación pública y su seguimiento, incluidos controles a posteriori, así como en los casos de conflicto de intereses o de corrupción que se descubran y organizar debates públicos en los que se invite a responder al gobierno, las autoridades locales, las autoridades judiciales y la sociedad civil.

Desde 2017, el sistema PREVENT trabaja para evitar conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública mediante el establecimiento de un mecanismo de verificación *ex ante*. Esto ayuda a los poderes adjudicadores a resolver posibles problemas antes de la adjudicación del contrato.

El informe del MCV de 2021 confirmó los resultados positivos de PREVENT y su eficacia continua ha sido confirmada por la ANI. Entre el 1 de junio de 2021 y finales de septiembre

⁹⁷ Información recibida de la ANI en el contexto de la visita a Rumanía a efectos del informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

⁹⁸ El hito n.º 431 del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía establece lo siguiente: «Entrarán en vigor las leyes consolidadas en materia de integridad. La actualización de la legislación en materia de integridad se llevará a cabo sobre la base de una evaluación y un análisis previos de las leyes de integridad, junto con una agrupación inicial de los actos normativos. En la segunda fase del proyecto, las leyes existentes se unificarán y actualizarán o se propondrán nuevos actos normativos».

⁹⁹ La ANI está llevando a cabo actualmente un inventario exhaustivo de las normas de integridad existentes, de las normas internacionales y de las mejores prácticas en otros Estados miembros. Esto concluirá a finales de 2022 y servirá de base a los trabajos sobre la nueva ley consolidada.

de 2022, el sistema PREVENT revisó casi 20 000 procedimientos de contratación pública con el fin de detectar posibles conflictos de intereses, incluidos más de 3 700 relacionados con fondos de la UE. En ellas participaron más de 2 600 poderes adjudicadores y casi 16 000 empresas. Los inspectores de integridad emitieron veinticuatro advertencias de integridad, que abarcaban procedimientos equivalentes a 97 millones de euros. En todos los casos notificados por el sistema, los poderes adjudicadores eliminaron las causas que generaron posibles conflictos de intereses: hubo dos casos en los que se notificó a la Agencia Nacional de Contratación Pública una posible irregularidad. Este historial confirma la conclusión del informe del MCV de 2021 de que se cumple esta recomendación.

La recomendación sobre el sistema PREVENT ya se cumplió en 2018 y sus continuos resultados positivos ilustran su sostenibilidad.

Seguimiento de las resoluciones judiciales que afectan a miembros del Parlamento

Recomendación de 2017: el Parlamento deberá ser transparente en su toma de decisiones respecto al seguimiento de las resoluciones firmes e irrevocables en materia de incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado dictadas contra sus miembros.

En anteriores informes de la MCV se señalaban los retrasos y las aparentes incoherencias en la aplicación de las sanciones a los miembros del Parlamento que, por decisión judicial firme, ejercen funciones incompatibles o tienen un conflicto de intereses, a raíz de un informe de la ANI. Los informes destacaron una posible discrepancia en la interpretación de las normas, en particular cuando el incidente de integridad se produjo en un mandato o con un cargo anterior, y sugirieron una mayor claridad. En 2020 y 2021, el Tribunal Supremo de Casación y Justicia aclaró la interpretación de las leyes. El Tribunal dictaminó que la sanción es aplicable, incluso si la incompatibilidad afecta a un mandato anterior, y que un plazo de prescripción de tres años debe hacer referencia a la necesidad de que la ANI finalice una investigación en el plazo de tres años a partir de los hechos que determinan la existencia de una situación de conflicto de intereses o de incompatibilidad (y no que la sanción ya no pueda aplicarse transcurridos tres años)¹⁰⁰.

Desde 2021, ha habido un caso en el que la ANI constató que un senador tenía funciones incompatibles. Esto dio lugar a la rápida dimisión del interesado de la función pública, a pesar de la impugnación de la decisión de la ANI ante el Tribunal de Justicia. No hubo casos que hubieran puesto a prueba la transparencia del Parlamento en su toma de decisiones con respecto a las resoluciones judiciales firmes.

Se confirma la evaluación positiva del informe del MCV de 2021 basada en la cooperación proactiva observada al inicio del nuevo Parlamento, por lo que esta recomendación puede considerarse cumplida. La Comisión seguirá supervisando el seguimiento dado por el Parlamento a las decisiones irrevocables sobre incompatibilidades, conflictos de intereses y enriquecimiento injustificado contra sus miembros, con arreglo a los informes sobre el Estado de Derecho.

Sobre la base del análisis del segundo indicador de referencia, se puede considerar que todas las recomendaciones se han cumplido satisfactoriamente. La Comisión seguirá examinando la evolución del marco de integridad y su aplicación en los informes sobre el

¹⁰⁰ Sentencia del TSCJ de 16 de noviembre de 2020 y sentencia TSCJ 1/2021 de 19 de marzo de 2021.

Estado de Derecho. La consolidación del marco jurídico sobre integridad del poder judicial también constituye un hito en el marco del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía¹⁰¹.

2.3. Tercer indicador de referencia: lucha contra la corrupción de alto nivel

La Dirección Nacional Anticorrupción y la lucha contra la corrupción de alto nivel

La corrupción fue uno de los principales motivos de preocupación por el hecho de que Rumanía hubiera puesto en tela de juicio la evaluación positiva alcanzada con respecto al tercer objetivo de referencia en enero de 2017. Sin embargo, el informe de 2021 pudo marcar una mejora, con un nuevo impulso y estabilidad institucional en la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA). La tendencia positiva en la eficacia de la investigación y la sanción de la corrupción se confirmó en el informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

Desde el último informe del MCV y hasta finales de octubre de 2022, la DNA envió 451 casos de corrupción de alto nivel a juicio, en relación con un total de 1 067 acusados. Entre ellos se encontraban ministros en ejercicio o antiguos ministros, diputados, senadores o personas que ocupaban cargos políticos o públicos de alto nivel en la administración local. En el mismo período, los tribunales se pronunciaron sobre la condena firme de 564 acusados en asuntos enjuiciados por la DNA y ordenaron el decomiso de activos por un valor de casi 24 millones de euros. Las entidades estatales tuvieron derecho a recuperar más de 43 millones de euros en concepto de perjuicios en los asuntos de la DNA tras resoluciones judiciales firmes. Estos resultados confirman la tendencia positiva observada en 2021.

No obstante, siguen existiendo retos operativos para el trabajo contra la corrupción de alto nivel. La contratación ha resultado difícil, aunque se observa cierta mejora en la tasa de ocupación de fiscales de la DNA, que ha alcanzado el 78 %, según los datos facilitados a la Comisión. El requisito de antigüedad elevada se había identificado como una de las principales razones del limitado número de candidaturas para cubrir las vacantes existentes¹⁰². Sin embargo, dado que el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional una ley que reducía el requisito de antigüedad a siete años¹⁰³, el requisito de antigüedad para el nombramiento en la DNA no se ha modificado en las leyes del poder judicial revisadas, y existe un requisito de diez años, así como tres años de formación obligatoria en el Instituto Nacional de la Magistratura¹⁰⁴. Dada la escasez de fiscales en la DNA, la delegación, la comisión de servicio y el traslado siguen siendo herramientas importantes¹⁰⁵. También se considera que las modificaciones introducidas por las nuevas leyes del poder judicial relativas

¹⁰¹ Hito 431 sobre la «Evaluación y actualización de la legislación sobre el marco de integridad».

¹⁰² Como se reconoce en las aportaciones de Rumanía al informe sobre el Estado de Derecho, p. 27, y en la Dirección Nacional Anticorrupción (DNA), Informe de actividad de 2021, p. 8.

¹⁰³ Tribunal Constitucional, Resolución n.º 514, de 14 de julio de 2021, el Tribunal sostuvo que, dado que la DNA es un departamento especializado de la Fiscalía adscrita al Tribunal Supremo, sus fiscales deben tener la misma antigüedad que los fiscales de la Fiscalía adscrita al Tribunal Supremo (doce años). La DNA y la DIICOT alegaron que la antigüedad requerida para incorporarse a la estructura de la fiscalía no está prevista en el Derecho constitucional, y citaron las razones prácticas que subyacen a una reducción a siete años de antigüedad.

¹⁰⁴ Una disposición transitoria retrasa hasta 2026 la inclusión del período de formación de tres años en el cálculo de la antigüedad. A corto plazo, esto podría contribuir a aumentar la tasa de ocupación de la DNA.

¹⁰⁵ En la primavera de 2022, la DNA trabajó con catorce fiscales delegados de un total de 145 puestos ocupados (el 10 % del personal). La nueva Ley sobre el estatuto de jueces y fiscales no prevé ninguna delegación de la DNA/DIICOT; sin embargo, se permiten las comisiones de servicio en la DNA/DIICOT desde otras fiscalías (una vez, durante un máximo de un año).

al procedimiento de contratación de fiscales ordinarios en la DNA, que se ha transferido del Consejo Superior de la Magistratura a la DNA, contribuyen a alcanzar este objetivo. Abordar los retos operativos de la DNA, en particular en lo que respecta a la contratación de fiscales, es una recomendación del informe sobre el Estado de Derecho en 2022 y el plan de recuperación y resiliencia de Rumanía incluye el compromiso de aumentar la tasa de ocupación de la DNA hasta el 85 % a más tardar el 30 de junio de 2023¹⁰⁶.

El desmantelamiento de la SIIJ (véase también el primer indicador de referencia) reviste especial importancia para la lucha contra la corrupción de alto nivel. El TJUE señaló que, en el caso de la SIIJ, la falta de conocimientos especializados para llevar a cabo investigaciones sobre casos complejos de corrupción, la insuficiencia de recursos humanos y la pesada carga de trabajo podrían suponer retrasos y reducir la eficacia en la tramitación de las causas¹⁰⁷. La DNA no ha recuperado la competencia para investigar la corrupción en el poder judicial, aunque tanto la Comisión de Venecia¹⁰⁸ como el fiscal general¹⁰⁹ han expresado la opinión de que es poco probable que la nueva estructura esté en mejor posición de llevar a cabo investigaciones sobre acusaciones de corrupción por parte de jueces y fiscales que un ministerio fiscal especializado como la DNA. Con tan solo unos meses desde el desmantelamiento de la SIIJ, es demasiado pronto para evaluar si la nueva estructura puede perseguir eficazmente los delitos de corrupción en la Administración de Justicia¹¹⁰. Otra preocupación importante en relación con la SIIJ fue la falta de claridad en la atribución de asuntos entre la DNA y la SIIJ y, en particular, la transferencia de expedientes enteros de corrupción fuera de la DNA, tan pronto como haya participado un juez o fiscal. La nueva ley tiene por objeto limitar los asuntos acumulados únicamente a aquellos en los que «por razones de buen desarrollo de la acusación, el asunto no puede disociarse»¹¹¹. Si se aplica correctamente, esto podría ayudar a evitar la perturbación de las investigaciones anticorrupción observadas en el pasado¹¹². Hasta la fecha, no se han notificado incidentes ni se han registrado casos en los que fuera necesario el arbitraje sobre la competencia con la DNA. El informe sobre el Estado de Derecho de 2022 incluía una recomendación que destacaba las repercusiones del nuevo sistema en la investigación y persecución de los delitos de corrupción en el poder judicial.

¹⁰⁶ Hito 429 del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía.

¹⁰⁷ Como se señala en la Sentencia del Tribunal de Justicia de 18 de mayo de 2021, *Asociația Forumul Judecătorelor din România y otros*, en los asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-294/19, C-355/19 y C-379/19, EU:C:2021:393), apartados 221-222.

¹⁰⁸ En su dictamen de 2022, la Comisión de Venecia recomendó restablecer las competencias de los Ministerios Fiscales especializados (DNA y DIICOT) para investigar y enjuiciar también los delitos de su competencia cometidos por jueces y fiscales, señalando que «el objetivo de desmantelar [la SIIJ] debe ser garantizar una mayor eficacia en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos cometidos por jueces y fiscales, sobre todo la corrupción. Es inverosímil que una estructura de fiscales no especializados a nivel de las fiscalías adscritas al TSCJ y de las adscritas a los tribunales de apelación esté en mejores condiciones de llevar a cabo las investigaciones sobre las denuncias de corrupción de jueces y fiscales que la actual DNA especializada del Ministerio Fiscal». {véase Comisión de Venecia, Dictamen sobre el proyecto de ley de desmantelamiento de la Sección para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia [CDL-AD (2022)] 003}, punto 37.

¹⁰⁹ Comunicación escrita recibida del fiscal general en el contexto de la visita al país para el informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

¹¹⁰ Véase también en el primer indicador de referencia el enfoque actual del trabajo para abordar los asuntos pendientes y priorizar los casos.

¹¹¹ Artículo 3, apartado 5, de la nueva Ley. En caso de desacuerdo entre dos fiscalías, el fiscal general decide si los asuntos permanecen acumulados.

¹¹² Hasta la fecha, la DNA no ha comunicado ningún incidente relacionado con esta cuestión.

El prolongado proceso de revisión del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (véase el primer indicador de referencia) ha afectado a la lucha contra la corrupción. Dos resoluciones del Tribunal Constitucional tuvieron como consecuencia poner fin a los procedimientos penales en casos de corrupción contra políticos nacionales, al dejar sin efecto las sentencias judiciales basadas en la cuestión de la composición de los tribunales¹¹³. Al mismo tiempo, a raíz de una sentencia del TJUE¹¹⁴, en abril de 2022 el TSCJ confirmó las penas de prisión en un asunto de gran relevancia a partir de 2018, que había sido suspendido debido a la composición ilegal de los tribunales¹¹⁵. En mayo de 2022, el TSCJ dictaminó en otro asunto de gran relevancia, aplicando la sentencia del TJUE antes mencionada para ignorar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la legalidad de la composición de las salas de jueces, y condenó al acusado principal a prisión por soborno¹¹⁶.

Como se ha indicado anteriormente, la falta de respuesta legislativa a la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el plazo de prescripción ha tenido un efecto importante en los asuntos en curso. Esto es especialmente cierto en el caso de los casos de corrupción¹¹⁷. Según una estimación publicada por la DNA, un total de 557 causas penales incoadas en procedimientos penales o pendientes ante los tribunales podrían darse por concluidas¹¹⁸. Si bien el perjuicio exacto tendría que evaluarse caso por caso, la DNA estima los daños en estos casos en unos 1 200 millones de euros y el importe total de cohecho e influencia en unos 150 millones de euros. Aunque siguen existiendo vías de Derecho civil para recuperar parte del perjuicio, la Comisión supervisará estrechamente la interrupción de los procedimientos penales en un número tan elevado de casos de corrupción, cuyas consecuencias reales y posibles medidas atenuantes serán objeto de un estrecho seguimiento por parte de la Comisión, también a la luz de la sentencia del TJUE de que el Derecho de la Unión se opone a la aplicación de normas nacionales o de una práctica nacional similar a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional si puede dar lugar a un riesgo sistémico de impunidad por delitos de corrupción o actos de fraude que afecten a los intereses financieros de la Unión¹¹⁹. El riesgo de que miles de acusados no se enfrenten a la responsabilidad penal ha suscitado importantes críticas en Rumanía.

Desde el último informe del MCV de 2021 se han notificado cambios recurrentes en la composición de las salas que conocen de causas penales. Por consiguiente, cuando una sala de apelación está compuesta por dos jueces y se sustituye a un juez, se destituye a la sala en su totalidad y debe reanudarse todo el proceso de instrucción. Esto crea una situación crítica

¹¹³ Resoluciones n.º 685/2018 y n.º 417/2019 del Tribunal Constitucional de Rumanía. El Tribunal Constitucional dictaminó que la práctica de designar miembros de derecho en la composición de las salas de cinco jueces del TSCJ era contraria a la norma que exigía que todos los miembros fueran sorteados. También dictaminó que el TSCJ no había establecido salas especializadas de tres jueces para tratar en primera instancia los delitos de corrupción. Para más detalles, véase el informe sobre el Estado de Derecho de 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía, p. 10.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Resolución del Tribunal Supremo de Casación y Justicia de 7 de abril de 2022.

¹¹⁶ Resolución del Tribunal Supremo de Casación y Justicia de 10 de mayo de 2022 en el asunto 105/1/2019.

¹¹⁷ Más allá de los casos de corrupción, según una estimación proporcionada por la fiscalía especializada que se ocupa del terrorismo y la delincuencia organizada, un total de 605 casos en curso, con un perjuicio financiero total estimado de más de 1 000 millones de euros, se verían afectados en el ámbito gestionado por la DIICOT. No se disponía de estimaciones de la Fiscalía General sobre otros delitos.

¹¹⁸ DNA, comunicado de prensa del 28 de octubre de 2022, <https://www.pna.ro/comunicat.xhtml?id=11549>.

¹¹⁹ 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. Para más detalles, véase el informe sobre el Estado de Derecho de 2022. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía, p. 14.

para los casos que prescribirán a principios de 2023. El fiscal general ha avanzado en la idea de contar con jueces sustitutos con el fin de evitar la disolución de la sala.

El historial positivo en cuanto a la eficacia de la investigación y la sanción de la corrupción de alto nivel ha continuado a lo largo de 2021 y 2022. Será importante garantizar que esta eficacia pueda mantenerse de forma sostenible (véase también el primer indicador de referencia), en particular mediante la estabilización de un marco jurídico penal adecuado y de las disposiciones pertinentes de las leyes del poder judicial. El marco general y la manera en que Rumanía seguirá abordando los retos operativos a los que se enfrenta la Dirección Nacional Anticorrupción, esenciales para mantener la sostenibilidad de los avances continuados, serán objeto de un estrecho seguimiento en el marco del seguimiento de la Comisión en el informe sobre el Estado de Derecho.

Suspensión de la inmunidad de los miembros del Parlamento

Recomendación del MCV de 2017: adoptar criterios objetivos para decidir y motivar la suspensión de la inmunidad de los miembros del Parlamento con objeto de contribuir a garantizar que la inmunidad no se utilice para eludir la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción. El Gobierno también podría estudiar la posibilidad de modificar la ley para limitar la inmunidad de los ministros al período en que desempeñen su cargo. Estas medidas podrían contar con la colaboración de la Comisión de Venecia y el GRECO. El Parlamento debe establecer un sistema para informar periódicamente sobre las decisiones adoptadas por sus cámaras en respuesta a las solicitudes de suspensión de la inmunidad y podría organizar un debate público con el fin de que el Consejo Superior de la Magistratura y la sociedad civil puedan manifestar sus puntos de vista.

Esta recomendación se refiere a la rendición de cuentas del Parlamento por las decisiones que adopta en relación con las solicitudes de autorización que la fiscalía le dirige a fin de poder aplicar medidas preventivas como registros o detenciones e investigar a miembro del Parlamento que sean o hayan sido ministros. En el pasado, la falta de argumentos sobre las decisiones adoptadas por el Parlamento, así como el número de ocasiones en las que no permitió que avanzase la investigación, suscitó dudas sobre la objetividad de estas decisiones.

El informe del MCV de 2021 concluyó que el enfoque del Parlamento ha evolucionado en una dirección positiva¹²⁰ y que esto ha continuado. Solo se han registrado dos casos de solicitudes de suspensión de la inmunidad por parte de la DNA desde el último informe del MCV, ambas aprobadas rápidamente por el Parlamento¹²¹. Además, el 7 de noviembre de 2022, el Senado modificó su reglamento interno para introducir criterios objetivos definidos para decidir sobre las solicitudes de suspensión de la inmunidad parlamentaria, siguiendo la línea de lo que ya existe en la Cámara de Diputados¹²². El cumplimiento de las normas vigentes será importante para garantizar el mantenimiento del enfoque actual.

¹²⁰ La Cámara de Diputados modificó su reglamento en 2019 para introducir una referencia específica a los criterios establecidos en el informe de la Comisión de Venecia sobre la finalidad y la suspensión de la inmunidad parlamentaria. En su informe de marzo 2021, el GRECO señalaba que el requisito informal de que los órganos de la fiscalía presentasen el expediente completo al enjuiciar a un ministro o exministro que también es miembro del Parlamento aparentemente se revocó mediante una carta. Greco RC4(2021).

¹²¹ Una de las solicitudes se refería a la aprobación del registro en el caso de un miembro de la Cámara de Diputados, y la otra se refería a la aprobación de una investigación penal relativa a un ministro en activo. Ambas solicitudes se dirigieron a la Cámara de Diputados.

¹²² <https://www.monitoruloficial.ro/Monitorul-Oficial--PI--1074--2022.html>.

La rendición de cuentas del Parlamento en sus decisiones sobre las solicitudes del Ministerio Fiscal de autorizar medidas preventivas y sobre las solicitudes de autorización de la investigación de diputados al Parlamento también ha sido un ámbito importante de supervisión en el marco del MCV. El informe del MCV de 2021 concluyó que el enfoque del Parlamento había evolucionado positivamente, y la reciente decisión del Senado de introducir criterios objetivos definidos para decidir sobre las solicitudes de suspensión de las inmunidades parlamentarias significa que ambas cámaras cuentan con importantes salvaguardias de transparencia con carácter permanente. La Comisión seguirá supervisando la evolución de la situación en el contexto del seguimiento en el marco del informe anual sobre el Estado de Derecho.

La situación con respecto al indicador de referencia tres ha mantenido un impulso positivo desde 2021. Sobre la base del análisis, las recomendaciones pueden considerarse cumplidas satisfactoriamente. Será importante mantener este historial positivo. En cuanto a otros Estados miembros, el informe sobre el Estado de Derecho supervisa la manera en que Rumanía sigue abordando los retos pendientes y nuevos en la lucha contra la corrupción de alto nivel y la aplicación de sus recomendaciones.

2.4. Cuarto indicador de referencia: lucha contra la corrupción a todos los niveles

Desde el informe del MCV de junio de 2021, el Ministerio Fiscal ha continuado con el enjuiciamiento efectivo de la corrupción y los delitos asimilados a la corrupción¹²³. Sin embargo, la escasez de recursos humanos en el poder judicial¹²⁴ y los limitados medios técnicos para las técnicas especiales de investigación de que dispone el Ministerio Público afectan a las investigaciones en su ámbito de competencia. La Dirección Nacional Anticorrupción del Ministerio del Interior siguió llevando a cabo su trabajo en buena cooperación con la Fiscalía.

Estrategia Nacional Anticorrupción

Recomendación de 2017: seguir aplicando todos los aspectos de la Estrategia Nacional Anticorrupción, respetando los plazos fijados por el Gobierno en agosto de 2016. El ministro de Justicia debe establecer un sistema de información sobre la aplicación efectiva de la Estrategia Nacional Anticorrupción (que incluya estadísticas sobre incidentes en materia de integridad en la administración pública, datos sobre procedimientos disciplinarios y sanciones e información sobre las medidas estructurales aplicadas en ámbitos vulnerables).

El informe del MCV de 2021 concluyó que era necesario seguir trabajando en la Estrategia Nacional Anticorrupción para garantizar su aplicación eficaz e intensificar la prevención y la lucha contra la corrupción en zonas vulnerables y a escala local.

¹²³ A partir del informe del MCV de 2021, hubo menos casos de enjuiciamiento relacionados con el soborno en comparación con los de 2020 y 2021, mientras que se siguió haciendo hincapié en la investigación de las denuncias de corrupción relativas a los funcionarios de la administración pública.

¹²⁴ En julio de 2022, el régimen del personal del Ministerio Público solo se cubrió al 55 % y la situación se deterioró aún más.

En diciembre de 2021, el Gobierno aprobó una nueva Estrategia Nacional Anticorrupción para 2021-2025¹²⁵. Su preparación se basó en una evaluación interna y en una auditoría externa realizada por la OCDE. La evaluación de la OCDE reconoció los importantes pasos dados por Rumanía para reforzar sus políticas de lucha contra la corrupción e integridad, al tiempo que señaló que la falta de apoyo político para aplicar reformas legislativas importantes constituía un reto importante¹²⁶.

La aplicación de la estrategia 2021-2025 avanza. El trabajo se centra en los ámbitos prioritarios definidos y en diciembre se pondrá en marcha un proceso de revisión *inter pares* de las instituciones participantes. Está previsto un informe intermedio sobre la aplicación de la estrategia en el primer trimestre de 2023.

Se están realizando esfuerzos para garantizar la aplicación efectiva de la Estrategia Nacional Anticorrupción para 2021-2025. Se están creando mecanismos de evaluación y presentación de informes. Esta recomendación puede considerarse cumplida. La Comisión seguirá supervisando la aplicación de la estrategia en el marco del informe sobre el Estado de Derecho.

Agencia Nacional para la Gestión de Activos Confiscados

Recomendación de 2017: velar por que la Agencia Nacional para la Gestión de Activos Confiscados sea plenamente operativa y eficaz, a fin de que pueda elaborar un primer informe anual con información estadística fiable sobre la confiscación de activos de origen delictivo. La Agencia debe implantar un sistema para presentar información regularmente sobre el desarrollo de la capacidad administrativa, los resultados del proceso de confiscación y la gestión de activos de origen delictivo.

La misión de la Agencia Nacional para la Gestión de Activos Confiscados (ANABI) es garantizar una tasa de ejecución efectiva de las resoluciones de decomiso dictadas en materia penal mediante una gestión eficaz de los activos incautados que distribuyen a la Agencia fiscales y jueces.

En 2022, la ANABI entró en su sexto año de actividad y sigue desarrollando su actividad eficazmente, aplicando una Estrategia Nacional para el Fortalecimiento del Sistema de Recuperación de Activos para 2021-2025. El mandato de la ANABI se amplió en julio¹²⁷ y la Agencia está trabajando para aumentar la capacidad de rastreo de activos tanto a nivel nacional como internacional, mejorar los mecanismos de cooperación y proporcionar nuevas herramientas para las investigaciones financieras de la policía y los fiscales. La aplicación del nuevo marco legislativo está en curso, también en lo que se refiere a los fondos adicionales asignados a la Agencia. La nueva ley también prevé un fondo para la prevención de la delincuencia y la protección de las víctimas, aspecto que la sociedad civil ha señalado reiteradamente. La ANABI incautó más de 60 millones de euros en 2022, frente a casi

¹²⁵ Esto también se establece en el plan de recuperación y resiliencia de Rumanía, cuyo hito 426 exigía la «entrada en vigor de la Decisión del Gobierno por la que se aprueba la nueva Estrategia Nacional Anticorrupción».

¹²⁶ OCDE, *Evaluation of the Romanian Anti-Corruption Strategy 2016-2020*.

¹²⁷ Esto también ha sido objeto del hito n.º 422 del plan de recuperación y resiliencia de Rumanía, que exige la «entrada en vigor de la ley por la que se modifican las competencias de la Agencia Nacional para la Gestión de Activos Confiscados».

57 millones de euros en 2021. Gestiona más de 140 activos móviles por un valor total de casi 5,5 millones de euros¹²⁸.

El informe del MCV de 2021 concluyó que esta recomendación se había cumplido. Esto puede confirmarse.

Sobre la base del análisis del cuarto indicador de referencia, se puede considerar que todas las recomendaciones se han cumplido. La Comisión seguirá supervisando la lucha contra la corrupción a todos los niveles en los informes sobre el Estado de Derecho.

3. CONCLUSIÓN

La decisión de establecer el MCV en 2006 formaba parte integrante del proceso de adhesión de Rumanía. Ofrecía una forma de abordar las cuestiones pendientes en las que aún era necesario seguir avanzando para garantizar la capacidad del sistema judicial y de los cuerpos y fuerzas de seguridad para ejecutar y aplicar las medidas adoptadas para establecer el mercado interior y el espacio de libertad, seguridad y justicia¹²⁹.

Desde entonces, el MCV ha ofrecido un marco de cooperación y seguimiento para acompañar el proceso de reforma establecido en los indicadores de referencia. Dicho proceso entró en una fase final, cuando el balance positivo de enero de 2017 dio lugar a las doce recomendaciones clave. Aunque esta fase se prolongó debido a la necesidad de abordar las ocho recomendaciones adicionales de noviembre de 2018, más recientemente Rumanía ha trabajado de manera coherente en la aplicación de estas recomendaciones, como se reconoce en el informe de junio de 2021. Las conclusiones de este informe han permitido señalar importantes avances en el marco jurídico e institucional para abordar las recomendaciones del MCV formuladas desde hace tiempo.

La evolución del panorama del Estado de Derecho de la UE ha dado un nuevo contexto a la cooperación de la Comisión con Rumanía. En particular, el ciclo anual del informe sobre el Estado de Derecho proporciona ahora un marco permanente que permite acompañar una perspectiva a largo plazo a la reforma sostenible, con Rumanía como con otros Estados miembros.

El ciclo anual del informe sobre el Estado de Derecho permitirá seguir supervisando en la práctica la fase de aplicación de muchas de las reformas acordadas. Cuestiones como el nuevo régimen tras el desmantelamiento de la Sección para la Investigación de Delitos Cometidos en la Administración de Justicia, el funcionamiento de la Inspección Judicial, los recursos humanos en el poder judicial, la ejecución de las resoluciones judiciales por parte de la administración pública, el impacto de la próxima revisión de la legislación penal en la eficacia de la lucha contra la corrupción y la evolución del marco de integridad y su aplicación, también por parte del Parlamento, pueden seguir siendo objeto de seguimiento de esta manera. Esto formará parte del seguimiento del sistema judicial y de la lucha contra la corrupción como dos de los pilares fundamentales de los informes. Esto está en consonancia con el compromiso del Gobierno rumano de consolidar, de manera irreversible, los avances logrados hasta la fecha en la garantía de la independencia de la justicia y su eficiencia, así como el historial en la lucha contra la corrupción.

¹²⁸ Cifras de 31 de octubre de 2022, facilitadas por la ANABI a efectos del informe de situación enviado a la Comisión en noviembre de 2022.

¹²⁹ Decisión C(2006) 6569 de la Comisión 13 de diciembre de 2006.

Las autoridades rumanas también han dejado claro que en los próximos meses se dará seguimiento a una serie de cuestiones inmediatas. Rumanía se ha comprometido a seguir analizando y teniendo en cuenta en la mayor medida posible los dictámenes de la Comisión de Venecia sobre la legislación en materia de justicia y, de manera más general, si son necesarias nuevas medidas. También se ha comprometido a completar la revisión del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a fin de garantizar la adaptación a las decisiones adoptadas por el Tribunal Constitucional de Rumanía desde 2016. Completar la revisión del Código y de la Ley también forma parte de los compromisos asumidos por Rumanía en su plan de recuperación y resiliencia, que se adoptará a finales de 2022, y la Comisión evaluará detenidamente la revisión de conformidad con los procedimientos específicos previstos en ese contexto. Una última cuestión inmediata será la capacidad del Consejo Superior de la Magistratura entrante para contribuir a que la reforma avance, y el Gobierno rumano expresó su confianza en la capacidad de este Consejo para dar un nuevo impulso a la transparencia y la rendición de cuentas.

Rumanía ya ha mostrado su firme compromiso de trabajar en el marco del ciclo del informe anual sobre el Estado de Derecho y sigue cooperando constructivamente en ese marco. Paralelamente, el plan de recuperación y resiliencia de Rumanía también ha permitido el establecimiento de hitos específicos para los avances.

La Comisión confía en que, ahora que se han dado los principales pasos finales, la cooperación y el seguimiento del sistema judicial y las políticas de lucha contra la corrupción en Rumanía pueden llevarse a cabo en el marco del informe sobre el Estado de Derecho y de otras partes establecidas del conjunto de instrumentos relativos al Estado de Derecho aplicables a todos los Estados miembros. Ya existen recomendaciones en el marco de los informes sobre el Estado de Derecho a tal efecto, así como programas en el marco del instrumento de apoyo técnico para contribuir al proceso de reforma.

La Comisión considera que los progresos realizados por Rumanía en el marco del MCV son suficientes para cumplir los compromisos que asumió en el momento de su adhesión a la UE.

Es importante que Rumanía siga trabajando de manera coherente en la traducción de los compromisos restantes especificados en el presente informe en legislación concreta y en la continuación de la aplicación, dentro del ciclo anual del informe sobre el Estado de Derecho y con el apoyo de otras partes del conjunto de instrumentos de la UE sobre el Estado de Derecho.

La Comisión tendrá debidamente en cuenta las observaciones del Consejo y del Parlamento Europeo¹³⁰ antes de adoptar una decisión definitiva sobre Rumanía de conformidad con la Decisión del MCV.

¹³⁰ La finalización del MCV para Rumanía adoptaría la forma de una decisión de la Comisión por la que se revocaría la Decisión 2006/928/CE de la Comisión, de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción [C(2006) 6569].

Anexo: Indicadores de referencia en virtud de la Decisión del MCV

Indicadores que debe abordar Rumanía en virtud de la Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción:

Indicador 1: garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes, en particular incrementando la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura. Presentar informes y llevar a cabo el seguimiento por lo que se refiere a las consecuencias de los nuevos Códigos Procesales Civil y Penal.

Indicador 2: establecer, tal como está previsto, una Agencia Nacional de Integridad encargada de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades y los posibles conflictos de intereses, así como de expedir decisiones preceptivas con arreglo a las cuales se puedan aplicar sanciones disuasorias.

Indicador 3: ampliar los progresos ya realizados, continuar las investigaciones profesionales y no partidistas de las alegaciones de corrupción a alto nivel.

Indicador 4: tomar medidas complementarias de prevención y lucha contra la corrupción, en particular en las administraciones locales.