

Bruselas, 22.10.2019
COM(2019) 499 final

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

{SWD(2019) 393 final}

1. Introducción

El Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) se creó en 2007 con motivo de la adhesión de Rumanía a la Unión Europea como medida transitoria para facilitar los esfuerzos continuados de Rumanía para reformar su sistema judicial e intensificar la lucha contra la corrupción¹. Representaba un compromiso conjunto del Estado rumano y de la UE. En consonancia con la decisión por la que se crea el mecanismo, y tal como ha subrayado el Consejo, el MCV finalizará cuando todos los objetivos de referencia que se aplican a Rumanía se hayan cumplido satisfactoriamente².

El MCV viene funcionando desde 2007 para fomentar y seguir el proceso de reforma con respecto a estas cuestiones. En enero de 2017, la Comisión llevó a cabo una evaluación exhaustiva de los progresos registrados en los diez años del mecanismo³. Esta perspectiva ofreció una visión más clara de los importantes avances realizados desde la adhesión, y la Comisión pudo presentar doce recomendaciones cuya aplicación bastaría para poner fin al proceso del MCV y cuyo cumplimiento podía alcanzarse en este mandato de la Comisión. La finalización del MCV dependería del cumplimiento de las recomendaciones de manera irreversible, pero también de que la evolución de la situación no invirtiera claramente el curso de los progresos.

Desde entonces, la Comisión ha realizado dos evaluaciones de los progresos en la aplicación de las recomendaciones. En noviembre de 2017⁴, la Comisión constató avances en algunas recomendaciones, pero también observó que a lo largo del año se había perdido el impulso de la reforma y alertó del riesgo de que se reabrieran asuntos que el informe de enero de 2017 había considerado cerrados. El Consejo se hizo eco de estas preocupaciones⁵.

En el informe de noviembre de 2018⁶, la Comisión llegó a la conclusión de que la evolución de la situación se había invertido o había comprometido la irreversibilidad de los avances. Como consecuencia de ello, las doce recomendaciones contempladas en el informe de enero de 2017 ya no bastaban para poner fin al MVC, y hubo que formular ocho recomendaciones adicionales. En el informe se pedía a las principales instituciones de Rumanía que se comprometiesen firmemente con la independencia judicial y la lucha contra la corrupción, aspectos indispensables, y que restableciesen la capacidad de las salvaguardias y los contrapoderes nacionales de actuar cuando existiese el riesgo de retroceso. Tanto el Parlamento Europeo como el Consejo apoyaron este punto de vista. El Parlamento Europeo emitió una resolución en la que pedía cooperación y citaba el riesgo para el Estado de Derecho⁷. En las Conclusiones del Consejo de diciembre de 2018 se instaba expresamente a Rumanía a aplicar las recomendaciones adicionales⁸.

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

² Conclusiones del Consejo sobre el Mecanismo de Cooperación y Verificación, 12 de diciembre de 2017 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf. Los cuatro objetivos de referencia que se aplican a Rumanía se exponen en el informe técnico adjunto, página 1.

³ COM(2017) 44 – https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-44_en.

⁴ COM(2017) 751 – https://ec.europa.eu/info/files/progress-report-romania-2017-com-2017-751_en.

⁵ Conclusiones del Consejo sobre el Mecanismo de Cooperación y Verificación, 12 de diciembre de 2017 – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/20171212-st15587_en.pdf.

⁶ COM(2018) 851 final – https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/progress-report-romania-2018-com-2018-com-2018-851_en.pdf

⁷ Resolución no legislativa del Parlamento Europeo sobre el Estado de Derecho en Rumanía, de 13 noviembre de 2018, P8_TA-PROV(2018)0446. En ella se instaba al Gobierno y al Parlamento rumanos a abordar todas las cuestiones sobre la base de un proceso transparente e inclusivo, a cooperar y aplicar plenamente todas las recomendaciones de la Comisión Europea, del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) y de la Comisión de Venecia, y a abstenerse de llevar a cabo cualquier reforma que pudiera poner en peligro el respeto del Estado de Derecho, incluida la independencia del poder judicial.

⁸ Las Conclusiones del Consejo de 12 de diciembre de 2018 instaban a Rumanía «a restablecer el impulso positivo de las reformas y a tomar medidas inmediatas, en particular con respecto a las recomendaciones

El presente informe hace balance de la situación desde el mes de noviembre de 2018. Durante este período, la Comisión se ha visto obligada en varias ocasiones a expresar su preocupación por el Estado de Derecho y, en particular, por el retroceso de los progresos realizados en años anteriores. Durante gran parte de este período, las autoridades rumanas han mostrado escasa o nula disposición a comprometerse con las recomendaciones adicionales de noviembre de 2018, o incluso con las recomendaciones formuladas por la Comisión de Venecia y el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa⁹. Los esfuerzos de quienes intentan invertir la tendencia negativa —y que no solo incluyen voces políticas, sino también de la sociedad civil y la magistratura— no han podido prevalecer. Esto dio lugar a dudas fundamentales sobre si los controles y contrapesos reconocidos en el informe de enero de 2017 estaban funcionando. En mayo de 2019, la Comisión envió una carta a las autoridades rumanas en la que explicaba cómo la evolución reciente de la situación había exacerbado aún más los problemas existentes en relación con el respeto del Estado de Derecho en general. Si la situación no mejoraba, la Comisión planteaba la posibilidad de tomar medidas en el marco del Estado de Derecho¹⁰. En junio de 2019, en una reunión con el presidente Juncker y el vicepresidente primero Timmermans, el primer ministro rumano se comprometió a no seguir adelante con las controvertidas reformas judiciales y a reanudar inmediatamente el diálogo en el marco del MCV a fin de avanzar en las reformas judiciales y la lucha contra la corrupción. Este cambio de enfoque también estaba en consonancia con los resultados de un referéndum convocado por el presidente de Rumanía y celebrado en mayo de 2019, en el que una abrumadora mayoría de los ciudadanos rumanos apoyó las propuestas de reforzar las salvaguardias contra la corrupción y el uso arbitrario de los decretos de urgencia¹¹.

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 y en las aportaciones de otros Estados miembros, la sociedad civil y otras partes interesadas.

2. SITUACIÓN GENERAL

El informe de enero de 2017 constataba que existían factores sociales, jurídicos y políticos más amplios, que, pese a no entrar en el ámbito de aplicación del MCV y no contemplarse en sus recomendaciones, «tienen una incidencia directa sobre la capacidad para acometer las reformas y, en particular, hacen más difícil que Rumanía demuestre que las reformas han arraigado de manera permanente». Entre estos factores cabe señalar una práctica legislativa que aún debe incorporar principios encaminados a elaborar una mejor reglamentación, el ambiente de confrontación entre distintos organismos estatales y el entorno de los medios de comunicación. Los informes posteriores han confirmado que estos factores tienen un claro impacto negativo sobre el avance de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción.

clave adicionales establecidas por la Comisión en relación con la independencia del poder judicial y la reforma judicial y la lucha contra la corrupción a todos los niveles, así como otras cuestiones de integridad destacadas en el informe» (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-st15187_en.pdf).

⁹ En particular, los dictámenes 924/2018 y 930/2018 de la Comisión de Venecia sobre las modificaciones de las leyes sobre el poder judicial y las modificaciones de los códigos penales, respectivamente. GRECO AdHocRep(2018) 2 sobre las modificaciones de las leyes sobre el poder judicial. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) fue creado en 1999 por el Consejo de Europa para supervisar el cumplimiento de las normas anticorrupción de la organización.

¹⁰ La Comisión estableció en 2014 el Marco del Estado de Derecho para evitar la aparición de toda amenaza sistémica para el Estado de Derecho, en cuyo caso se requeriría un procedimiento en virtud del artículo 7 del TUE. En él se prevé un proceso de diálogo en varias fases con un Estado miembro, que se articulará en torno a los dictámenes y recomendaciones de la Comisión. El ámbito de aplicación del Marco del Estado de Derecho es más amplio que los objetivos de referencia del MCV y abarca todos los aspectos del Estado de Derecho.

¹¹ El referéndum sobre la justicia, convocado por el presidente de Rumanía, tuvo lugar el 26 de mayo, con una tasa de participación superior al 40 %. Más del 80 % de los electores votó a favor de prohibir la amnistía y el indulto en el caso de los delitos de corrupción, y el 81 % votó a favor de prohibir la adopción por el Gobierno de decretos de urgencia en materia de delitos, penas y organización del poder judicial y de ampliar el derecho a impugnar decretos directamente en el Tribunal Constitucional.

La evolución de la situación desde el último informe ha mostrado una vez más que los importantes cambios legislativos —no solo en el terreno judicial— introducidos precipitadamente a través de procedimientos de urgencia y con un mínimo de consulta han perjudicado tanto a la calidad de la legislación como a la confianza de los ciudadanos en las medidas políticas. Jueces y fiscales han seguido sufriendo una cobertura mediática engañosa y ataques indebidamente personales en los medios de comunicación sin contar con vías adecuadas de respuesta, lo que en última instancia afecta a la reputación y credibilidad del sistema judicial en su conjunto. De nuevo han surgido conflictos entre las distintas ramas del Estado, y estas divisiones son cada vez más notorias en el Tribunal Constitucional, lo que agrava las tensiones y pone de manifiesto una falta de cooperación leal.

Los debates sobre los acuerdos de cooperación entre las instituciones judiciales y los servicios de inteligencia rumanos («protocolos secretos»)¹² siguen siendo fuente de discordia. Una decisión del Tribunal Constitucional ha allanado el camino para que los tribunales aborden los asuntos en curso y futuros, pero aún existe incertidumbre sobre el impacto real. La Comisión no puede sino reiterar que el objetivo debe ser un marco dentro del cual los servicios de inteligencia queden sometidos a una supervisión democrática adecuada, los delitos puedan investigarse con eficacia y sancionarse con pleno respeto de los derechos fundamentales y los ciudadanos puedan confiar en que está garantizada la independencia judicial. La Comisión se remite a su anterior sugerencia de que la experiencia de otros Estados miembros podría ser de utilidad a la hora de establecer un sistema más sólido para las medidas de vigilancia técnica empleadas por la Fiscalía y para la colaboración entre los servicios de inteligencia y la Fiscalía, aspecto fundamental en el procesamiento de delitos graves tales como los de terrorismo y los informáticos¹³.

Más allá del MCV, el enfoque de la UE en materia de Estado de Derecho tiene repercusiones más amplias en todo el ámbito de la UE. El artículo 19, apartado 1, del TUE exige la tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes como expresión concreta del valor del Estado de Derecho, y así lo confirma la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La Comunicación de la Comisión de julio de 2019¹⁴ contempla medidas concretas para reforzar la capacidad de la Unión de impulsar y mantener el Estado de Derecho, alejar temores mediante un ciclo de revisión que supervise su evolución en los Estados miembros y responder con eficacia. Las orientaciones políticas para la próxima Comisión recogen la intención de poner en marcha un mecanismo general sobre el Estado de Derecho para toda la UE, con informes objetivos sobre todos los Estados miembros¹⁵. La profundización de estos procesos horizontales de supervisión del Estado de Derecho en todos los Estados miembros y la perspectiva de su evolución ulterior ponen de relieve la naturaleza específica del MCV como proceso de supervisión limitado por lo que respecta tanto a los Estados miembros interesados como a las cuestiones abordadas. Estos procesos horizontales de supervisión del Estado de Derecho en todos los Estados miembros podrían servir para sentar las bases de un mayor apoyo de la UE a la reforma en Rumanía, una vez que la Comisión evalúe si los progresos realizados son suficientes para cumplir los compromisos contraídos en el momento de su adhesión a la UE. Entretanto, las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho pero ajenas al ámbito de aplicación del MCV se abordarían en el nuevo mecanismo.

¹² Véase el informe de situación de 2018, p. 2.

¹³ El funcionamiento de los servicios de inteligencia no es competencia de la UE y queda al margen de los objetivos de referencia del MCV.

¹⁴ *Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión – Propuesta de actuación*, COM/2019/343 final. Esto complementará el marco del Estado de Derecho de 2014.

¹⁵ *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024 – «Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados: Mi agenda para Europa»*, pp. 16-17, véase https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_es.pdf.

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

En esta sección se evalúan los progresos en relación con las doce recomendaciones de enero de 2017 y las ocho adicionales de noviembre de 2018. El cumplimiento de estas últimas sigue siendo fundamental para volver a encarrilar el proceso de reforma, corregir los efectos negativos del retroceso observado en noviembre de 2017 y noviembre de 2018 y reanudar los avances hacia la finalización del MCV.

3.1. Primer objetivo de referencia: Independencia y reforma del poder judicial

3.1.1. Las recomendaciones de noviembre de 2018: volver a encarrilar el proceso de reforma

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

El informe de noviembre de 2018 señalaba que las leyes modificadas sobre el poder judicial, que entraron en vigor en julio y octubre de 2018, podrían dar lugar a presiones sobre jueces y fiscales y, en última instancia, socavar la independencia, eficiencia y calidad del poder judicial. En lugar de abordar los problemas observados en anteriores informes del MCV, las leyes habían introducido nuevos riesgos, en particular a través de la Sección Especial, creada para investigar a los magistrados, y el régimen disciplinario y de responsabilidad. En consecuencia, la Comisión llegó a la conclusión de que las leyes representaban un retroceso con respecto a la evaluación de enero de 2017 y propuso congelar la entrada en vigor de los cambios a fin de hacer una pausa para la reflexión.

El informe de noviembre de 2018 recomendaba:

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

Las autoridades rumanas no siguieron estas recomendaciones y argumentaron que las leyes sobre el poder judicial tenían efectos jurídicos inevitables.

El objetivo de la recomendación era abordar el fondo de los problemas creados por la legislación, y las medidas posteriores agravaron estos problemas. Además de los tres decretos de urgencia adoptados en septiembre y octubre de 2018, a principios de 2019 el Gobierno adoptó otros dos decretos de urgencia que modificaban las leyes sobre el poder judicial¹⁶. Como en casos anteriores, la celeridad en su adopción, la ausencia de consultas y la falta de motivación clara afectaron a la seguridad y previsibilidad jurídicas del proceso judicial. Las enmiendas para acelerar la creación de la Sección Especial de investigación de delitos cometidos por magistrados y ampliar sus propias competencias, o las sucesivas modificaciones de los requisitos y normas de procedimiento para nombrar fiscales (incluida la dirección) de la Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción (DNA), acrecentaron la preocupación y la falta de confianza en estas enmiendas¹⁷. En particular, algunas parecían modificar la ley para servir a los intereses de personas concretas¹⁸ ¹⁹. Estos decretos de urgencia provocaron reacciones muy negativas, plasmadas en la respuesta de la opinión pública al referéndum del 26 de mayo de 2019 sobre la modificación de las leyes del poder judicial a través de decretos de urgencia.

En la práctica, la aplicación de las leyes modificadas sobre el poder judicial viene a confirmar las preocupaciones que planteaba el informe de noviembre por sus efectos negativos para el sistema

¹⁶ Decretos de urgencia n.º 7/2019, de 20 de febrero de 2019, y n.º 12/2019, de 5 de marzo de 2019.

¹⁷ Para más detalles sobre las enmiendas, véase también el informe técnico.

¹⁸ Entre los ejemplos figuran el aumento con carácter retroactivo de los requisitos de antigüedad para los fiscales, que excluían a determinadas personas para determinados puestos; la rebaja de los requisitos y la modificación de los procedimientos de nombramiento para la dirección de la Sección Especial, lo que permitió el nombramiento de determinadas personas; y el refrendo de los nombramientos de los fiscales de mayor rango por el Pleno del Consejo Superior de la Magistratura, con lo que se evitaba el dictamen negativo de la sección de la Fiscalía.

¹⁹ Dictamen 950/2019 de la Comisión de Venecia, párrafo 49.

judicial. En particular, el funcionamiento de la Sección Especial para la investigación de delitos cometidos por magistrados confirma el temor manifestado tanto dentro como fuera de Rumanía por que la Sección pueda utilizarse como instrumento de presión política²⁰. Hay varios ejemplos en los que la Sección Especial se ha servido de sus competencias para modificar el curso de las investigaciones penales de manera tal que plantea serias dudas sobre su objetividad²¹. Entre ellos cabe citar casos en los que la Sección Especial emprendió investigaciones contra jueces y fiscales que se habían opuesto a los cambios introducidos en el sistema judicial, así como bruscos cambios del enfoque seguido en asuntos pendientes, como la retirada de recursos presentados anteriormente por la DNA en casos de corrupción de alto nivel²². También han sido motivo de controversia los nombramientos de la dirección de la Sección Especial. El resultado ha sido el llamamiento por muchas partes interesadas rumanas a la disolución de la Sección Especial²³.

En junio de 2019, la Comisión de Venecia adoptó un dictamen sobre los decretos de urgencia²⁴ que confirmaba las preocupaciones adicionales suscitadas por las nuevas enmiendas²⁵ y por el funcionamiento de la Sección Especial. En dos nuevos informes de junio de 2019, el GRECO expresaba preocupaciones similares²⁶.

En julio de 2019, el ministro de Justicia manifestó su voluntad de encontrar soluciones legislativas adecuadas, en consulta con la judicatura y el Parlamento, como parte de un nuevo proceso de consulta estructurada²⁷. Sin embargo, declaraciones posteriores de los dirigentes del Gobierno dejaron entrever que no se propondría ningún cambio en la Sección Especial. Por tanto, los problemas señalados por la Comisión Europea, la Comisión de Venecia y el GRECO no han dado lugar a nuevas enmiendas.

Nombramientos en la judicatura y presión sobre las instituciones judiciales

La evolución de la situación desde noviembre de 2018 ha confirmado la pertinencia de la recomendación formulada tiempo atrás por el MCV de hacer que el proceso de nombramiento de los fiscales de alto rango sea más sólido e independiente. El informe del MCV de 2018 había planteado

²⁰ En este contexto, cabe también mencionar que la Sección Especial registró una investigación penal contra varios miembros de la Comisión y de su personal a raíz de una denuncia presentada el 30 de enero de 2019 en la que se les acusaba de abuso en el ejercicio de sus funciones, difusión de información falsa y creación de organización delictiva en relación con la redacción del informe del MCV de noviembre de 2018. La investigación se centraba también en el fiscal general titular. La Comisión recuerda que, en virtud del Protocolo sobre privilegios e inmunidades anexo a los Tratados, en el territorio de cada Estado miembro los miembros de la Comisión y su personal son inmunes a los procedimientos judiciales respecto de los actos realizados con carácter oficial. Pese a que las autoridades rumanas carecen por tanto de competencia en estos asuntos, la Sección Especial registró el caso el 11 de febrero y solo lo dio por concluido el 27 de marzo alegando falta de pruebas. http://www.mpublic.ro/ro/content/c_28-03-2019-13-03

²¹ Un ejemplo clave se refería a un asunto penal contra la antigua fiscal general de la Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción mientras era candidata a la Fiscalía Europea. El momento elegido para la apertura del proceso penal y el calendario de las citaciones parecían elegidos a propósito para frustrar esta candidatura, y la decisión del Tribunal Supremo de Casación y Justicia sobre las medidas preventivas aplicadas declaró el asunto ilegal. El hecho de que se hubiera registrado otro asunto en el que estaba implicada la fiscal general parecía confirmar esta pauta consistente en tomar medidas contra los magistrados críticos de la Sección.

²² Para más ejemplos y detalles, véase el informe técnico.

²³ Esto incluye a las asociaciones de magistrados, las organizaciones de la sociedad civil y los partidos de la oposición.

²⁴ Dictamen sobre los decretos de urgencia GEO n.º 7 y GEO n.º 12 por los que se modifican las leyes sobre el poder judicial, CDL-AD(2019)014, 21-22 de junio de 2019 – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)014-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)014-e)

²⁵ El dictamen apunta a la existencia de serias dudas sobre la solidez y justificación de algunos de los cambios.

²⁶ GRECO AdHocRep(2019)1 y GRECO RC4(2019)11.

²⁷ Un grupo de trabajo del Ministerio de Justicia, en consulta con todos los órganos judiciales y asociaciones profesionales de magistrados, está trabajando en una evaluación. El 17 de septiembre de 2019, el ministro de Justicia anunció que las conclusiones preliminares no apoyaban el funcionamiento de la Sección Especial en su forma actual.

dudas, en particular, acerca de los procedimientos vigentes de destitución o nombramiento del fiscal jefe de la Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción (DNA) y del fiscal general.

El informe de noviembre de 2018 recomendaba:

- *Suspender inmediatamente todos los procedimientos de nombramiento y destitución de fiscales de alto rango en curso.*
- *Reimpulsar el proceso de nombramiento de un Fiscal Jefe de la DNA (Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción) 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.*
- *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.*

Inicialmente no se dio curso a estas recomendaciones. El entonces ministro de Justicia mantuvo al candidato elegido para el puesto de fiscal jefe de la DNA, que el presidente de Rumanía se negó a nombrar por segunda vez en enero de 2019. Desde entonces, el procedimiento está suspendido *de facto*, por lo que la DNA cuenta actualmente con una dirección en funciones. Pese al dictamen negativo del Consejo Superior de la Magistratura, el entonces ministro de Justicia también siguió adelante con el procedimiento de destitución del fiscal general, rechazado por el presidente de Rumanía en enero de 2019. Sin embargo, dado que el puesto debía renovarse en mayo de 2019, el ministro organizó un proceso de nombramiento en abril. Como ya ocurriera en el procedimiento para nombrar al fiscal jefe de la DNA en julio de 2018, el ministro rechazó a todos los candidatos por considerarlos no aptos pese a que muchos, incluido el fiscal general en funciones, eran fiscales de alto rango en ejercicio. A consecuencia de ello, el fiscal general decidió jubilarse y ahora su cargo se ejerce también a título provisional²⁸. El entonces ministro había iniciado un nuevo procedimiento de nombramiento del fiscal general, anulado por el nuevo ministro de Justicia, que entró en funciones en abril de 2019. El enfoque del actual ministro evitaba un mayor deterioro de la situación y dejaba margen para mejorar el procedimiento. El nuevo Gobierno rumano debe dar prioridad a esta cuestión, ya que la experiencia de los últimos años confirma tanto el riesgo de influencia política en el proceso, en detrimento de la calidad de los nombramientos, como la necesidad de una solución sostenible y a largo plazo.

La Inspección Judicial desempeña un papel clave a la hora de garantizar la confianza pública en la independencia, profesionalidad e integridad del poder judicial. Tras años de evaluaciones positivas, en el informe de noviembre de 2018 se planteaban considerables dudas sobre la Inspección, pues se observaba una pauta caracterizada por procedimientos disciplinarios contra los magistrados que se opusieran públicamente al rumbo de la reforma del poder judicial, filtraciones de documentos (posteriormente utilizados por los políticos para atacar a las instituciones judiciales) y la prórroga del mandato del equipo de gestión por el Gobierno.

El informe de noviembre de 2018 recomendaba:

- *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 Consejo Superior de la Magistratura no nombró un nuevo equipo provisional de dirección, por lo que el inspector jefe siguió ejerciendo su cargo en funciones hasta mayo de 2019, cuando el Consejo Superior, pese a la polémica suscitada, volvió a nombrar al mismo inspector jefe. Al mismo tiempo, desde el último informe, prosigue la pauta de procedimientos disciplinarios contra magistrados²⁹ —

²⁸ El 2 de octubre de 2019, el fiscal jefe de la Dirección de Investigación de la Delincuencia Organizada y el Terrorismo (DIICOT) presentó su dimisión a raíz de los escándalos relacionados con investigaciones en curso y presiones políticas. Todas las funciones de fiscalía de mayor rango se ejercen ahora de forma provisional.

²⁹ Ejemplos de investigaciones disciplinarias relacionadas con declaraciones públicas críticas a las reformas en curso:

incluidos los jefes de las instituciones judiciales que se oponen a las reformas del poder judicial— y de filtración de documentos³⁰. Así pues, la recomendación de noviembre de 2018 se ha visto superada por los acontecimientos, pero siguen plenamente de actualidad las preocupaciones de fondo.

En sucesivos informes del MCV se ha señalado la presión que sobre los magistrados y las instituciones judiciales suponen los ataques públicos procedentes del mundo político y los medios de comunicación. Desde principios de 2018, la situación se ha agravado debido a las actuaciones de las autoridades encargadas de la investigación disciplinaria y penal de los magistrados. La Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción lleva mucho tiempo sometida a este tipo de presiones, al igual que la Fiscalía General. Durante el período de referencia, también hubo un marcado aumento de las presiones ejercidas sobre el Tribunal Supremo de Casación y Justicia, competente en numerosos juicios de corrupción de alto nivel. El Gobierno planteó dos conflictos constitucionales contra el Tribunal Supremo por su interpretación de las normas de procedimiento para la constitución de las salas de jueces en materia penal^{31,32}. Además, la Inspección Judicial interpuso una denuncia disciplinaria contra su presidenta y la sección de jueces del Consejo Superior solicitó su revocación. En conjunto, estas medidas parecen tener por objetivo presionar al Tribunal Supremo, y cuando la presidenta anunció su intención de no presentar su candidatura para optar a un segundo mandato, dejó claro que ese era el motivo³³.

El Consejo Superior ha nombrado recientemente a un nuevo presidente del Tribunal Supremo. Bajo el nuevo liderazgo, será de especial importancia que el Tribunal Supremo mantenga su independencia y alto grado de profesionalidad en la lucha contra la corrupción de alto nivel.

Estos acontecimientos confirman la evaluación realizada por la Comisión en el informe de noviembre de 2018 de que el Consejo Superior de la Magistratura no cumplía su función de proporcionar controles y contrapesos eficaces para defender la independencia de las instituciones judiciales frente a las presiones. (Véase la recomendación n.º 7).

«Códigos penales» (*Código Penal y Ley de Enjuiciamiento Criminal*)

En julio de 2018, el Parlamento rumano aprobó por procedimiento de urgencia una serie de cambios al Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal que fueron duramente criticados, en particular por la Comisión Europea y la Comisión de Venecia³⁴. Motivo de especial preocupación fue la brusca alteración del equilibrio entre los derechos de los acusados, los derechos de las víctimas y el deber del Estado de perseguir eficazmente los delitos. Los cambios entraban claramente en conflicto con la recomendación del MCV de mejorar la estabilidad de la normativa y solo modificarla cuando así lo exigieran expresamente las decisiones del Tribunal Constitucional y la incorporación de las directivas

<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=2be852a5-365b-44e2-990d-47696231789a>[InfoCSM];
<https://www.csm1909.ro/ViewFile.ashx?guid=38b70eb6-641a-4794-9109-e6805dfd778e>[InfoCSM],
<http://www.inspectiajudiciara.ro/Download.aspx?guid=7c561595-2efe-4ce4-abd7-3150b5d52274>[InfoCSM]
http://portal.just.ro/36/SitePages/Dosar.aspx?id_dosar=200000000361685&id_inst=36
<https://cursdeguvernare.ro/asociatia-initiativa-pentru-justitie-inspectia-judiciara-incearca-sa-i-intimideze-pe-magistratii-care-lupta-pentru-apararea-independentei-justitiei.html>;

³⁰ Un ejemplo reciente es el del informe de la Inspección Judicial sobre el uso de las modalidades de colaboración entre la fiscalía y los servicios de inteligencia para las escuchas telefónicas, filtrado a los medios de comunicación antes de que el Consejo Superior pudiera analizarlo.

³¹ Estos conflictos constitucionales fueron remitidos al Tribunal Constitucional por el Gobierno, que alegó la existencia de un conflicto entre el Parlamento (como legislador) y el Tribunal Supremo debido a que este se había extralimitado en sus competencias constitucionales al interpretar de la ley y había suplantado al legislador.

³² Se han expresado dudas acerca de la competencia del Tribunal Constitucional para pronunciarse sobre la interpretación jurídica dada por el Tribunal Supremo.

³³ <https://www.mediafax.ro/social/tarcea-despre-refuzul-de-a-mai-candida-la-inalta-curte-m-a-facut-sa-imi-fie-dor-sa-traiesc-printre-oameni-cu-bun-simt-18218170>

³⁴ Dictamen 930/2018 de la Comisión de Venecia.

europas al Derecho nacional. Buen número de los cambios parecían ser incompatibles con la legislación de la UE o con las obligaciones internacionales de Rumanía. En octubre de 2018, el Tribunal Constitucional dictaminó que muchos eran inconstitucionales.

El informe de noviembre de 2018 recomendaba:

- *Suspender la entrada en vigor de las modificaciones del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*
- *Volver a abrir 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.*

Estas recomendaciones no fueron objeto de seguimiento. Hubo una pausa, pero no se atendió a las preocupaciones ni se aprovechó este tiempo para profundizar en la reflexión y la consulta. En abril, el Parlamento adoptó enmiendas modificadas de ambas normativas junto con la ley especial sobre la corrupción mediante un procedimiento legislativo urgente. Muchas enmiendas siguieron suscitando preocupación por su impacto en la capacidad de los cuerpos y fuerzas de seguridad y del poder judicial de investigar y sancionar los delitos en general y los delitos relacionados con la corrupción en particular. La justificación dada por la mayoría que apoyaba los cambios en el Parlamento era el deseo de mantener únicamente aquellas enmiendas que no fueran consideradas inconstitucionales por las decisiones del Tribunal Constitucional de octubre de 2018. Los partidos de la oposición y el presidente de Rumanía impugnaron estas enmiendas ante el Tribunal Constitucional y, en julio de 2019, este dictaminó que las enmiendas en su conjunto eran inconstitucionales y no se ajustaban a sus decisiones anteriores³⁵.

Si bien la intervención del Tribunal Constitucional puso fin efectivamente a este proceso legislativo, lo que significa que las enmiendas no entrarán en vigor por razones de constitucionalidad, las preocupaciones de la Comisión Europea y de muchos otros observadores obedecían a las decisiones políticas tomadas en las enmiendas. Por lo tanto, sigue siendo motivo de preocupación que no se haya renunciado explícitamente a esta opción³⁶.

3.1.2. Las recomendaciones de enero de 2017: independencia y reforma del poder judicial

3.1.2.1 Independencia judicial

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

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

Nombramientos

En enero de 2017, la Comisión reiteró su recomendación de implantar un sistema de nombramiento de los fiscales de mayor rango transparente, basado en el mérito y con suficientes garantías frente a la

³⁵ [Las motivaciones de las sentencias no se han publicado todavía.](#)

³⁶ En agosto de 2019, el Parlamento rechazó formalmente una ley de amnistía e indulto de febrero de 2017 aún pendiente de aprobación por la Cámara.

politización. El informe de noviembre de 2018 concluyó que la situación se había deteriorado, tendencia que se ha mantenido (véase más arriba)³⁷.

Se ha incrementado la transparencia del procedimiento, especialmente con la publicación de los criterios de selección y evaluación por parte del Ministerio de Justicia. El actual ministro ha reconocido la necesidad de nuevas mejoras. Sin embargo, el hecho de que se hayan producido cuatro cambios en menos de seis meses demuestra que las mejoras válidas a corto plazo no equivalen a una solución a largo plazo. Como ya se expuso previamente en los informes del MCV, los problemas han existido durante tanto tiempo que es necesario que los cambios se basen en el consenso y se plasmen en la legislación. La participación de la Comisión de Venecia sigue siendo la mejor manera de garantizar un equilibrio entre la participación del Gobierno y las autoridades judiciales que pueda generar confianza en la opinión pública.

Códigos de conducta

En el período de referencia, han proseguido las críticas al sistema judicial y a determinados magistrados en los medios de comunicación, y siguen siendo muy frecuentes las críticas por parte del Gobierno y los representantes del Parlamento.

A finales de 2017 se introdujo un código de conducta para los parlamentarios. El informe de noviembre de 2018 concluyó que, a falta de disposiciones explícitas sobre respeto de la independencia del poder judicial, el código no cumplía aún su cometido. Desde el informe de noviembre de 2018, la Cámara de Diputados ha impuesto sanciones por infracciones del código en algunos casos, los cuales, sin embargo, no parecen corresponder a los de críticas al poder judicial capaces de menoscabar su independencia.³⁸

La Comisión también había sugerido que sería beneficioso contar con un código ministerial y, en abril de 2019, el Gobierno modificó el código de conducta ministerial para incluir una mención explícita a la necesidad de respetar la independencia judicial. Aún no está claro si puede servir como instrumento eficaz de rendición de cuentas.

3.1.2.2 Reforma judicial

Recomendación n.º 3: 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. 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.

Recomendación n.º 4: Con el fin de mejorar aún más la transparencia y la predictibilidad del proceso legislativo, así como de reforzar las garantías internas en interés de la irreversibilidad, el Gobierno y el Parlamento deben velar por la plena transparencia y tener debidamente en cuenta las consultas con los interesados y las autoridades competentes en el proceso de toma de decisiones y en la actividad legislativa 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.

³⁷ COM(2018) 851 y SWD(2018) 551. Véase también el dictamen n.º 924/2018 Comisión de Venecia, de 20 de octubre de 2018.

³⁸ <http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?id=1046>

Ley de Enjuiciamiento Civil

La Recomendación n.º 3 se refiere a la finalización de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que creaba una etapa de «Cámara del Consejo» en el procedimiento civil. En 2018 la reforma se abandonó³⁹. Esto significa que ya no se dará este paso para aumentar la eficiencia de la justicia civil, lo que, con todo, debería brindar a esta rama del sistema judicial la oportunidad de disfrutar de un período de estabilidad.

Transparencia y predictibilidad del proceso legislativo en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (para los códigos penales, véase más arriba)

El informe de enero de 2017 dejó clara la importancia en sí del proceso legislativo, que sigue siendo motivo de preocupación. El proceso de modificación de las leyes sobre el poder judicial mediante una serie de decretos de urgencia fue duramente criticado por la Comisión de Venecia⁴⁰ por sus repercusiones en la calidad de la legislación, la seguridad jurídica, los controles externos del Gobierno y el principio de separación de poderes⁴¹. Del mismo modo, como ya se ha señalado, el proceso legislativo de abril de 2019 en el Parlamento por el que se modificaba el Código Penal y el Código de Enjuiciamiento Criminal y la Ley especial sobre corrupción apenas duró en torno a una semana.

Se trata de un punto importante citado en la carta de la Comisión de mayo de 2019, en la que manifestaba su preocupación por los riesgos para el Estado de Derecho, también reflejada en el referéndum de mayo, donde se hizo patente el firme apoyo de la opinión pública a un proceso más ordenado. El primer ministro declaró que el Gobierno seguiría los resultados y se abstendría de adoptar decretos de urgencia en materia de justicia. En septiembre de 2019, el Parlamento también disolvió la comisión parlamentaria especial sobre sistematización, unificación y garantía de la estabilidad legislativa en el poder judicial, responsable de algunos de los procedimientos más bruscos entre los aplicados.

Desde el informe de noviembre de 2018, la evolución de la situación legislativa en relación con el marco jurídico de integridad viene suscitando similar preocupación. Las sucesivas modificaciones de las leyes en materia de integridad han agravado considerablemente la falta de claridad y seguridad jurídica (véase el segundo objetivo de referencia).

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

Recomendación n.º 6: Las instancias estratégicas de dirección del sistema judicial, es decir, el Ministerio de Justicia, el Consejo Superior de la Magistratura, el Tribunal Superior 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 secretarios judiciales, la excesiva carga de trabajo y los retrasos en la motivación de las resoluciones.

³⁹ Las leyes modificadas entraron en vigor en diciembre de 2018. Ley 310/2018, de 17 de diciembre de 2018, por la que se modifica y completa la Ley 134/2010 de Enjuiciamiento Civil.

⁴⁰ Dictamen 950/2019 de la Comisión de Venecia.

⁴¹ El dictamen concluye: «[...] lo más preocupante es que el Gobierno siga introduciendo modificaciones legislativas por medio de decretos de urgencia. Si bien la Constitución indica claramente que debería tratarse de una medida excepcional, legislar mediante decretos gubernamentales de urgencia ha pasado a ser habitual. Las normas fundamentales sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado se modifican con demasiada rapidez y frecuencia, sin preparación ni consultas, lo que plantea dudas legítimas sobre la solidez de los resultados y sobre los motivos reales que subyacen a algunos de estos cambios. Los textos jurídicos resultantes no son claros. Semejante práctica debilita los controles externos del Gobierno, es contraria al principio de separación de poderes y perturba la seguridad jurídica».

Observancia de las resoluciones judiciales

El 3 de abril de 2019, el Gobierno rumano aprobó un Memorándum sobre «medidas para garantizar la ejecución de las sentencias contra los 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 sentencias dictadas contra los deudores públicos». Esto se produce a raíz del grupo de asuntos «Săcăleanu contra Rumanía» del Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁴².

Las propuestas recogidas en el Memorándum, incluidas las necesarias medidas reglamentarias, son ahora objeto de análisis por parte de las autoridades rumanas para preparar su aplicación. El Ministerio de Justicia y el Consejo Superior de la Magistratura están en las últimas fases de desarrollo de la aplicación informática «ECRIS», que se utilizará para identificar el número de sentencias definitivas en las que las instituciones públicas son deudoras o acreedoras⁴³.

Reformas estructurales del sistema judicial

Durante la mayor parte del período de referencia, las instancias estratégicas de dirección del sistema judicial no han funcionado según lo previsto⁴⁴. Las reuniones se reanudaron en septiembre de 2019, respaldadas ahora por nuevos mecanismos de coordinación y esfuerzos por entablar un diálogo con la magistratura, las asociaciones profesionales y la sociedad civil⁴⁵. Habida cuenta de los retos actuales, es fundamental que el Órgano de Gestión Judicial Estratégica se convierta en un foro capaz de abordar las cuestiones estratégicas importantes para el sistema judicial. De este modo, podría actuar como instrumento capaz de restablecer la confianza entre las principales instituciones judiciales y gubernamentales. El hecho de que se hayan introducido cambios fundamentales en el funcionamiento y la organización del sistema judicial mediante decretos de urgencia y no mediante decisiones consensuadas del Órgano de Gestión Judicial Estratégica solo puede ir en detrimento de la eficacia y la sostenibilidad de esos cambios⁴⁶.

Recomendación n.º 7: El nuevo Consejo Superior de la Magistratura debe preparar un programa colectivo para su mandato que incluya medidas que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas. 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.

Transparencia y rendición de cuentas del Consejo Superior de la Magistratura (CSM)

Si bien el Consejo Superior de la Magistratura señala que sigue aplicando las prioridades de su mandato⁴⁷, el período transcurrido desde el informe de noviembre de 2018 se ha caracterizado por la división y la controversia en su seno. Además, a menudo se le marginó de decisiones esenciales del Gobierno o el Parlamento sobre la organización y el funcionamiento del poder judicial. Las posiciones

⁴² Puede consultarse el plan de acción de medidas estructurales en relación con el grupo de asuntos Săcăleanu en:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806dda63>

⁴³ Véase el Informe Técnico – Recomendación n.º 5.

⁴⁴ El Órgano de Gestión Judicial Estratégica incluye al ministro de Justicia, el Consejo Superior, el Tribunal Superior y el fiscal general. Se creó en 2016 como foro para facilitar el debate y la toma de decisiones consensuada sobre las orientaciones estratégicas y los recursos para el sistema judicial. También supervisa la aplicación de la estrategia para el desarrollo del sistema judicial.

⁴⁵ El 17 de septiembre tuvo lugar una reunión del Órgano de Gestión Judicial Estratégica. El actual ministro de Justicia tiene previsto celebrar reuniones cada seis semanas. En paralelo, se han organizado grupos de trabajo y consultas sobre la Sección Especial para investigar los delitos cometidos por los magistrados y los códigos penales.

⁴⁶ Tales como los decretos de urgencia en materia de leyes sobre el poder judicial adoptados entre septiembre de 2018 y marzo de 2019.

⁴⁷ Para el período 2017-2022.

dentro del CSM acerca de cuestiones fundamentales para el funcionamiento del sistema judicial rumano, como la Sección Especial para investigar a los magistrados o los nombramientos fundamentales y la defensa de la independencia del poder judicial, suscitan preocupación por su independencia institucional y su autoridad, agravada por las enmiendas a las leyes sobre el poder judicial, que permitieron que decisiones sobre cuestiones clave dependieran de tan solo un pequeño número de miembros del CSM (véase más arriba). Esto también se evidencia en las declaraciones realizadas en nombre del Consejo Superior, pero solo acordadas por parte de sus miembros. Ilustra también esta pauta la falta de apoyo de las asociaciones profesionales o de concertación con los magistrados de los tribunales y las fiscalías. El Consejo Superior se mostró dividido a la hora de reaccionar ante las recomendaciones de la Comisión Europea, la Comisión de Venecia y el GRECO, y, de manera más general, sobre cuándo actuar en defensa de la independencia del poder judicial, dado que el actual presidente del Consejo Superior y parte de sus miembros siguen defendiendo los textos de las leyes vigentes sobre el poder judicial. El Consejo Superior ha respondido a algunas denuncias puestas en su conocimiento sobre la defensa de la independencia, reputación e imparcialidad de los magistrados, pero, aparentemente, de manera harto modesta dada la magnitud del problema. En ocasiones, cuando el Consejo Superior ha citado una defensa de la independencia del poder judicial, se han planteado dudas sobre su posible parcialidad política.⁴⁸

Se han seguido realizando progresos en relación con el primer objetivo de referencia en relación con la recomendación n.º 5 (ejecución de las sentencias) y con la recomendación n.º 3 (solo por lo que respecta a la Ley de Enjuiciamiento Civil). Las recomendaciones n.º 1, n.º 3 y n.º 4 no se han aplicado. Con respecto a las recomendaciones n.º 2, n.º 6 y n.º 7 no se han observado progresos hacia unos resultados significativos. En cuanto a las recomendaciones adicionales de noviembre de 2018, la situación se ha deteriorado aún más, y el enfoque positivo más reciente aún no ha dado frutos en términos de medidas concretas para corregir la situación. Se han confirmado las preocupaciones sobre los riesgos para la eficacia y la independencia del sistema judicial. En consecuencia, la Comisión considera que el primer objetivo de referencia no puede considerarse cumplido y que las autoridades rumanas deben tomar medidas para abordar todas las recomendaciones de enero de 2017 y noviembre de 2018.

3.2. Segundo objetivo de referencia: Marco de Integridad y Agencia Nacional de Integridad

Previsibilidad y seguridad jurídica en relación con el marco jurídico en materia de integridad

Los anteriores informes en el marco del MCV habían puesto de relieve los continuos desafíos al marco jurídico en materia de integridad y la necesidad de estabilidad y claridad. En los últimos dos años y medio se han adoptado cinco propuestas legislativas que modifican las leyes en materia de integridad. Además de debilitar determinadas disposiciones y mermar la capacidad de la Agencia Nacional de Integridad (ANI) para seguir realizando su trabajo, esta sucesión de enmiendas ha contribuido aún más a mantener un panorama jurídico fragmentado.

Suscitan especial preocupación dos propuestas cuya entrada en vigor está prevista en 2019. La primera establece un plazo de prescripción de tres años a partir de los hechos que determinan la existencia de un conflicto de intereses o una incompatibilidad. Esto tiene, en primer lugar, efectos concretos en los asuntos en curso: la ANI prevé tener que cerrar unas 200 investigaciones a finales de este año. En segundo lugar, resulta incoherente con otras disposiciones del marco de integridad, de tal modo que en estos momentos no está claro si se puede seguir imponiendo una sanción a raíz de una resolución firme de un órgano jurisdiccional cuando esta (y no el informe de la ANI) se produce una vez finalizado el período de tres años. La segunda propuesta modifica el régimen sancionador aplicable a conflictos de intereses de cargos electos locales, introduciendo un nuevo régimen de sanciones administrativas. Este régimen es menos exigente que el actual, y la ANI considera que no contempla

⁴⁸ Por ejemplo, las declaraciones de condena de las palabras del presidente del Parlamento Europeo criticando las medidas preventivas adoptadas por la Sección Especial para investigar a los magistrados, que impidieron que la candidata a la Fiscalía Europea asistiera a la audiencia en el Parlamento Europeo; y del presidente de Rumanía rechazando la propuesta de ministro de Justicia hecha por el primer ministro en agosto de 2019.

sanciones disuasorias. A la hora de prevenir la corrupción, son importantes unas sanciones suficientemente disuasorias por incompatibilidad y conflicto de intereses. Estas dos propuestas aumentan la inseguridad jurídica en cuanto al régimen de integridad aplicable y crean un riesgo de retroceso en relación con el segundo objetivo de referencia en caso de que ya no puedan imponerse «sanciones disuasorias» (pese a una resolución judicial firme).

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

Recomendación n.º 9: 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.

Sistema PREVENT

El informe de noviembre de 2018 consideraba cumplida esta recomendación. El sistema PREVENT sigue siendo plenamente operativo y la ANI informa de resultados positivos. De forma más general, la ANI mantiene un sólido historial de investigación de incompatibilidades o conflictos de intereses⁴⁹.

Seguimiento de las resoluciones judiciales que afectan a miembros del Parlamento

En el informe de noviembre de 2018 se señalaban retrasos y aparentes incoherencias en la aplicación de sanciones a diputados que, según una resolución judicial firme dictada a partir de un informe de la ANI, ejercían funciones incompatibles o se encontraban en situación de conflicto de intereses. El informe ponía de relieve una posible divergencia en la interpretación de las normas (en particular cuando el incidente de integridad en cuestión se había producido en un mandato o cargo anterior). El informe sugería la necesidad de aclarar las normas sobre incompatibilidades y conflictos de intereses de forma que se cumpliera el objetivo de referencia del MCV de garantizar «unas decisiones obligatorias sobre cuya base puedan imponerse sanciones disuasorias». Desde el informe de noviembre de 2018, no ha habido novedades a este respecto. En julio de 2019, el ministro de Justicia sugirió organizar una reunión con todas las autoridades implicadas para abordar esta cuestión, lo cual podría ser un primer paso constructivo. El objetivo debe ser una solución duradera que aporte la claridad necesaria.

Sigue cumpliéndose la recomendación n.º 8. Los progresos en el seguimiento de la recomendación n.º 9 requieren que se ponga fin a la actual falta de claridad de las normas. Habrá que aclarar la evolución legislativa de las leyes de integridad a fin de evitar el riesgo de que las sanciones disuasorias ya no puedan aplicarse tras una decisión judicial firme, lo que constituiría un retroceso en relación con el segundo objetivo de referencia. Por lo tanto, el segundo objetivo de referencia aún no se ha cumplido.

3.3 Tercer objetivo de referencia: Lucha contra la corrupción de alto nivel

Viabilidad de la Dirección Nacional de Lucha Contra la Corrupción e irreversibilidad de la lucha contra la corrupción

Desde el informe de noviembre de 2018, y a pesar de las circunstancias sumamente difíciles, las instituciones judiciales implicadas en la lucha contra la corrupción de alto nivel han seguido investigando las denuncias y sancionando los delitos graves de corrupción de alto nivel.

El informe de noviembre de 2018 advertía una pauta de presiones sobre las principales instituciones de lucha contra la corrupción, en particular la Dirección Nacional de Lucha contra la Corrupción (DNA)

⁴⁹ Véase también el informe técnico – segundo objetivo de referencia

y el Tribunal Supremo de Casación y Justicia, así como una creciente preocupación por el mantenimiento de su capacidad de desempeñar sus cometidos, lo que incidiría en la irreversibilidad de la lucha contra la corrupción. Aunque la trayectoria sigue siendo sólida, hay indicios de que las continuas presiones ejercidas sobre estas instituciones han tenido un impacto negativo.

Las leyes modificadas sobre el poder judicial contemplaban bruscos cambios en los requisitos de antigüedad que han afectado a la capacidad de funcionamiento de la DNA. La eficacia del tratamiento de los casos de corrupción de alto nivel también se ha visto afectada negativamente por la transferencia de responsabilidad en muchos asuntos a la Sección Especial, no solo competente para investigar delitos cometidos por magistrados, sino también delitos conexos cometidos por otras personas. Se materializa así el riesgo señalado en noviembre de 2018 de que la Sección Especial pudiera utilizarse como medio para alterar el curso de los asuntos de corrupción de alto nivel y presionar a los magistrados (véase el primer objetivo de referencia). Dada la interrupción del procedimiento de nombramiento, la DNA sigue sin fiscal jefe. Aunque su actual dirección en funciones ha seguido trabajando eficazmente, el carácter temporal de los nombramientos provisionales añade un elemento de incertidumbre y vulnerabilidad.

El marcado aumento de las presiones sobre el Tribunal Supremo (véase el primer objetivo de referencia) ha influido también en la eficacia del poder judicial en asuntos de corrupción de alto nivel. En particular, se remitió el Tribunal Supremo al Tribunal Constitucional en dos procedimientos de conflicto constitucional planteados por el Gobierno en relación con su interpretación de las normas de procedimiento para la constitución de las salas de apelación de cinco jueces y la composición de las salas de tres jueces para juicios de primera instancia en materia de corrupción. Aunque las sentencias del Tribunal Constitucional no se aplican a los asuntos judiciales cerrados, el seguimiento de la sentencia sobre las salas de cinco jueces es fuente de gran incertidumbre. A principios de 2019 se estudió la adopción de un decreto de urgencia, que, de haberse adoptado, podría haber permitido la reapertura de todos los asuntos de corrupción de alto nivel cerrados por una sentencia firme del Tribunal Supremo dictada desde 2014 por una sala de cinco jueces. Si bien las críticas nacionales e internacionales a la propuesta contribuyeron a evitar la adopción de un decreto de urgencia, sería importante que las autoridades rumanas renunciaran a perseguir los objetivos de tal medida y dejaran claro, en consonancia con las sentencias del Tribunal Constitucional, que no es necesario legislar sobre asuntos pasados, reiterando así su compromiso de luchar eficazmente contra la corrupción.

Las sentencias del Tribunal Constitucional tienen incidencia directa en los asuntos de corrupción de alto nivel en marcha y ocasionan retrasos y reaperturas de juicios, en ocasiones ya cerrados. Las consecuencias en toda su amplitud están aún por ver. Estas obvias repercusiones en los procesos judiciales también suscitaron dudas más generales sobre la sostenibilidad de los progresos realizados hasta la fecha por Rumanía en la lucha contra la corrupción, máxime por coincidir con las enmiendas al Código Penal y al Código de Enjuiciamiento Criminal, que no atendieron a la recomendación de noviembre de 2018 sobre la necesaria compatibilidad con el Derecho de la UE y los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción (véase también el primer objetivo de referencia).

Recomendación n.º 10: 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 periodo 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 levantamiento 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.

La recomendación n.º 10 se refiere a la rendición de cuentas del Parlamento por sus decisiones en relación con solicitudes de la Fiscalía para autorizar medidas preventivas, tales como registros o detenciones, y para autorizar la investigación de diputados que al mismo tiempo ocupen o hayan ocupado el cargo de ministro. La falta de explicación de 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 5 de junio de 2019, la Cámara de Diputados modificó su reglamento interno en relación con el enjuiciamiento de miembros o antiguos miembros del Gobierno a la vez diputados de la Cámara. En particular, se hizo referencia expresa a los criterios establecidos en el informe de la Comisión de Venecia sobre la finalidad de la inmunidad parlamentaria y la renuncia a la misma⁵⁰. Este cambio es positivo, y la Comisión espera su aplicación efectiva, también a la luz de la recomendación de implicar en el debate a las autoridades judiciales y la sociedad civil.

Se anima al Senado a que adopte normas similares. A principios de junio se rechazó la solicitud de la Fiscalía de levantar la inmunidad de su presidente. En septiembre, el Senado rechazó la solicitud de iniciar el procesamiento de un senador que anteriormente había sido ministro de Sanidad.

La Comisión reitera su conclusión de noviembre de 2018 de que Rumanía ha vuelto a considerar las razones que justificaban la evaluación positiva realizada respecto del tercer objetivo de referencia en enero de 2017. A pesar de que tanto la DNA como el Tribunal Supremo de Casación y Justicia han seguido investigando y sancionando la corrupción de alto nivel y han demostrado su profesionalidad en circunstancias muy difíciles, los ataques a sus actividades, los cambios sucesivos del marco jurídico aplicable y el posible desafío a la autoridad de las sentencias firmes plantean cuestiones sobre la sostenibilidad de los logros de Rumanía en la lucha contra la corrupción de alto nivel. Por lo tanto, ya no puede considerarse que la recomendación n.º 10, a pesar de algunos progresos recientes, baste para cerrar el objetivo de referencia.

3.4 Cuarto objetivo de referencia: lucha contra la corrupción a todos los niveles

Recomendación n.º 11: Seguir aplicando todos los aspectos de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción, respetando los plazos fijados por el Gobierno en agosto de 2016. El Ministro de Justicia debe establecer un sistema de información sobre la aplicación efectiva de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción (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).

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

Estrategia Nacional de Lucha Contra la Corrupción

La aplicación de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Corrupción ha continuado en sus aspectos técnicos. Tanto en las instituciones centrales como en el ámbito local (diputaciones provinciales y ayuntamientos) se pusieron en marcha medidas de prevención de la corrupción tales como las auditorías internas de cada una de las instituciones públicas participantes y las misiones de evaluación inter pares previstas para 2018. En abril de 2019 se reunieron las plataformas de cooperación interinstitucional. Las autoridades también informan de que prosiguen medidas y actividades de prevención de la corrupción en los ministerios centrales y las instituciones públicas en áreas vulnerables tales como la educación, el Ministerio del Interior y las finanzas. Sin embargo, la prevención de la corrupción no se ha considerado una prioridad política importante.

Uno de los objetivos de la estrategia es mejorar los resultados de la lucha contra la corrupción imponiendo sanciones penales y administrativas. Desde el informe de noviembre de 2018, la Fiscalía General ha proseguido el enjuiciamiento efectivo de los delitos de corrupción que no entraban en el

⁵⁰ CDL-AD (2014) 011.

ámbito de competencias de la DNA⁵¹. Sin embargo, las presiones ya citadas sobre estas instituciones clave⁵² y las enmiendas legislativas en vigor o adoptadas por el Parlamento han tenido inevitables repercusiones negativas en la lucha contra la corrupción, sobre todo por emitir señales contradictorias sobre el apoyo político a la continuidad de las medidas para prevenir y sancionar la corrupción. Esto incluye las enmiendas a la Ley de Enjuiciamiento Penal y al marco de integridad, que plantean riesgos de repercusiones en todos los niveles de la Administración Pública.

Organismo nacional para la Gestión de Activos Confiscados

El Organismo nacional para la Gestión de Activos Confiscados (ANABI) ya está plenamente operativo y ha seguido desarrollando su labor, claramente expuesta en sus informes anuales. Se trata de un ejemplo positivo de cómo contribuye a una concepción acertada estudiar buenas prácticas tanto en otros Estados miembros (Bélgica, Francia, Italia y los Países Bajos) como más allá.

Sobre la base del análisis del cuarto objetivo de referencia, la Comisión puede reiterar su conclusión de noviembre de 2018 de que se requieren más esfuerzos para avanzar hacia el cumplimiento de dicho objetivo. La prevención de la corrupción se ve frenada por acontecimientos políticos que minan la credibilidad de los progresos (recomendación n.º 11). En cuanto a la recomendación n.º 12, la Comisión confirma que esta recomendación se ha cumplido.

4. CONCLUSIONES

Desde el último informe, la Comisión ha tenido a menudo que examinar nuevamente la evolución de la situación en Rumanía en cuanto a la reforma judicial y la lucha contra la corrupción. En cada una de estas ocasiones, la Comisión ha confirmado el retroceso con respecto a los progresos registrados en años anteriores y expuestos en su informe de noviembre de 2018.

La evolución de la situación en los primeros meses de 2019 fue motivo de gran preocupación. En consecuencia, en mayo de 2019 la Comisión tuvo que informar a las autoridades rumanas de que, si no se introducían en breve las mejoras necesarias o se seguían tomando medidas equivocadas, la Comisión tomaría medidas con arreglo al Marco del Estado de Derecho, que prevé un diálogo para abordar las preocupaciones suscitadas a este respecto (y que, por tanto, puede ir más allá de los parámetros del MCV).

La Comisión saludó el hecho de que, en junio, el Gobierno rumano expresara su deseo de replantearse el enfoque y pusiera empeño en desarrollar nuevos mecanismos de consulta y entablar el diálogo con el poder judicial. La Comisión espera con interés que las autoridades rumanas competentes traduzcan este compromiso en medidas concretas tanto legislativas como de otro tipo. Los avances requerirán medidas legislativas y administrativas tangibles para atender a las recomendaciones resumidas en el presente informe. Las principales instituciones de Rumanía deben demostrar su firme compromiso con la independencia judicial y la lucha contra la corrupción como indispensables piedras angulares y garantizar la capacidad de actuación de las salvaguardias nacionales y los contrapoderes nacionales.

La Comisión seguirá aún de cerca la evolución de la situación a través del MCV, y lamenta que Rumanía no siguiera las recomendaciones formuladas en noviembre de 2018, plenamente acordes con las posiciones de las demás instituciones de la UE. Para volver a encarrilar el proceso de reforma y reanudar la senda hacia la conclusión del MCV trazada en el informe de enero de 2017, es fundamental seguir las recomendaciones. La Comisión confía en que Rumanía pueda dar nuevo impulso a la consecución de los objetivos del MCV, y se mantiene dispuesta a ayudar a las autoridades rumanas a tal fin.

⁵¹ Los resultados de las instituciones se detallan en el informe técnico.

⁵² Véanse el primer objetivo de referencia y el tercer objetivo de referencia.