

Bruselas, 20.7.2021  
COM(2021) 700 final

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

**Informe sobre el Estado de Derecho en 2021  
Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -  
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -  
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## 1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se fundamenta en un conjunto de valores compartidos, que incluye el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho<sup>1</sup>. Los europeos consideran que estos valores fundamentales se encuentran entre los principales activos de la UE<sup>2</sup>, y defenderlos es una responsabilidad compartida de todas las instituciones de la UE y de todos los Estados miembros. Aunque se reconoce que la UE tiene normas muy estrictas en estos ámbitos, estos valores nunca deberían darse por sentados. La promoción y la defensa del Estado de Derecho deben estar sujetas a un control y a mejoras constantes, ya que siempre existe el riesgo de retroceder.

El Estado de Derecho no solo es una parte indisoluble de la identidad democrática de la UE y de los Estados miembros, sino que también es esencial para el funcionamiento de la UE y para que los ciudadanos y las empresas confíen en las instituciones públicas. Si bien los Estados miembros tienen diferentes sistemas jurídicos y tradiciones, el significado fundamental del Estado de Derecho es el mismo en toda la UE. Los principios fundamentales del Estado de Derecho son comunes a todos los Estados miembros —legalidad, seguridad jurídica, prohibición del ejercicio arbitrario del poder ejecutivo, tutela judicial efectiva por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales que respeten plenamente los derechos fundamentales, separación de poderes, sujeción permanente de todas las autoridades públicas a las leyes y los procedimientos establecidos e igualdad ante la ley— y están consagrados en las constituciones nacionales y plasmados en legislación<sup>3</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sobre el Estado de Derecho y la independencia judicial contempla un conjunto claro de disposiciones legales que los Estados miembros deben cumplir en sus reformas relacionadas con el Estado de Derecho<sup>4</sup>. El respeto del Estado de Derecho entraña el cumplimiento del Derecho de la UE y del principio de primacía del Derecho de la UE, que es el pilar de la UE.

El Informe sobre el Estado de Derecho está concebido, sobre esta base común y objetiva, como un ciclo anual para promover el Estado de Derecho y prevenir la aparición o el agravamiento de problemas y, en su caso, solucionarlos, considerando a todos los Estados miembros por igual. Pretende reforzar el Estado de Derecho respetando plenamente las tradiciones y las especificidades nacionales, fomentando un debate constructivo e instando a todos los Estados miembros a examinar cómo se pueden resolver los problemas y a aprender de las experiencias de los demás.

El Estado de Derecho también destaca como una dimensión importante y un principio rector de la acción exterior de la Unión Europea. La credibilidad de nuestras políticas exteriores depende de la situación del Estado de Derecho en la propia UE. El Estado de Derecho cada vez está sometido a más presión a escala mundial, por lo que la UE está trabajando activamente para proteger, inspirar y apoyar a las democracias de todo el mundo. Los acontecimientos cercanos a nuestras fronteras, el más reciente de ellos en Bielorrusia, nos han recordado que es necesario promover nuestros valores en la vecindad con determinación. Asimismo, la UE seguirá aplicando un enfoque firme y coherente en su acción exterior y, en

---

<sup>1</sup> Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>2</sup> Eurobarómetro especial n.º 500 «El futuro de Europa».

<sup>3</sup> Véase el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 [COM(2020) 580 final], pp. 1 y 7.

<sup>4</sup> Por ejemplo, afirma que el cumplimiento del Estado de Derecho es una condición previa para la adhesión a la UE y que los Estados miembros no pueden introducir en su legislación modificaciones capaces de mermar la protección del valor del Estado de Derecho. Véase la sentencia de 20 de marzo de 2021, *Repubblika/Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

particular, incorporará el Estado de Derecho en su trabajo sobre la ampliación, en la vecindad y a escala mundial.

También existe un estrecho vínculo con las políticas de la UE para lograr la recuperación económica: unos sistemas judiciales fuertes, un marco anticorrupción sólido, un sistema legislativo claro y coherente, la protección de los intereses financieros de la UE y un crecimiento sostenible. Se trata de un motor clave para el funcionamiento de los instrumentos de la UE que promueven las reformas estructurales en los Estados miembros<sup>5</sup>. Además, la calidad de la Administración pública y la cultura del Estado de Derecho, tal y como se refleja en la forma en que las autoridades aplican la ley y ejecutan las resoluciones judiciales, son fundamentales.

La profundización del trabajo sobre el Estado de Derecho requiere una cooperación estrecha y continua entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. La Comisión se sintió reconfortada con la respuesta que el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 recibió en el Parlamento Europeo, el Consejo y los Parlamentos nacionales, y espera con interés seguir reforzando la cooperación interinstitucional en materia de Estado de Derecho.

El Informe también forma parte de los esfuerzos más amplios de la UE por promover y defender sus valores fundacionales. Esta labor comprende el Plan de Acción para la Democracia Europea<sup>6</sup>, la nueva Estrategia para la Aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales<sup>7</sup> y estrategias específicas cuyo objetivo es conseguir una «Unión de la Igualdad»<sup>8</sup>. Otro aspecto conexo versa sobre el control y la aplicación del Derecho de la UE y la protección de los derechos fundamentales en virtud de la Carta, en particular mediante procedimientos de infracción<sup>9</sup>.

El Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 abarca el mismo ámbito que el año pasado — los sistemas judiciales, el marco de lucha contra la corrupción, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y otros controles y equilibrios institucionales—, consolidando el ejercicio iniciado en el informe de 2020 y profundizando todavía más en la evaluación de la Comisión. Asimismo, ofrece más detalles sobre el impacto y los desafíos que ha provocado la pandemia de COVID-19. En los capítulos por países, que constituyen una parte fundamental del presente informe, se analizan los nuevos cambios desde el primer informe y el seguimiento de los desafíos y acontecimientos señalados en el Informe de 2020.

## **2. LA PANDEMIA DE COVID-19 Y EL ESTADO DE DERECHO**

---

<sup>5</sup> Como el cuadro de indicadores de la justicia en la UE, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, los Fondos Estructurales y el Instrumento de Apoyo Técnico.

<sup>6</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>7</sup> COM(2020) 711 final.

<sup>8</sup> Véanse la Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 [COM(2020) 152 final]; el Plan de Acción de la UE Antirracismo para 2020-2025 [COM(2020) 565 final]; el Marco estratégico de la UE para la igualdad, la inclusión y la participación de los gitanos [COM(2020) 620 final]; la Estrategia para la Igualdad de las Personas LGBTIQ 2020-2025 [COM(2020) 698 final]; la Estrategia sobre los Derechos de la Infancia [COM(2021) 142 final]; la Estrategia sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad para 2021-2030 [COM(2021) 101 final], y el Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales [COM(2021) 102 final].

<sup>9</sup> La Comisión introduce infracciones para defender estos derechos. Entre los ejemplos más recientes, destacan las denuncias contra Hungría y Polonia por violaciones de los derechos fundamentales de las personas LGBTIQ. En el caso de Hungría, se trata de una ley adoptada recientemente por la que se prohíbe el contenido LGBTIQ y una resolución que impone un descargo de responsabilidad en los libros infantiles con contenido LGBTIQ. En el caso de Polonia, las infracciones se refieren a las «zonas libres de ideología LGBT».

La pandemia de COVID-19 ha planteado desafíos particulares para el Estado de Derecho. Las exigencias sanitarias requirieron medidas extraordinarias para combatir la pandemia, a menudo en detrimento de las costumbres cotidianas y con la consiguiente merma de los derechos fundamentales. La urgencia para adoptar medidas de emergencia puede ejercer presión sobre la legitimidad democrática, así como sobre el funcionamiento normal de los sistemas constitucionales y jurídicos y de las Administraciones públicas.

La Comisión ha seguido de cerca la evolución de la situación en todos los Estados miembros y ha analizado las medidas excepcionales adoptadas, y su impacto en el Estado de Derecho se ha reflejado en los capítulos por países. Los principales interrogantes son si las medidas relacionadas con la COVID-19 eran aplicables por un tiempo limitado, si su necesidad y proporcionalidad estaban justificadas, el alcance del escrutinio continuo por parte de los parlamentos y los órganos jurisdiccionales nacionales, y el fundamento jurídico de las medidas. Igualmente importante era la capacidad de mantener los controles y equilibrios que sustentan el Estado de Derecho. Esto engloba el papel de los Parlamentos, los tribunales constitucionales y otros órganos jurisdiccionales nacionales, así como el del defensor del pueblo y otras instituciones nacionales de derechos humanos que efectúan una revisión del régimen jurídico y las medidas adoptadas. También se hace referencia al grado en que se podría mantener el papel de los medios de comunicación y la sociedad civil en el ejercicio del control público y a la forma en que las autoridades adoptaron medidas para mitigar el impacto de la pandemia sobre estos agentes. Habida cuenta de que las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia fueron, a menudo, de la mano de una relajación de las normas y los controles administrativos, en favor de una reacción rápida, también guardan relevancia las medidas adoptadas para prevenir la corrupción y el conflicto de intereses en el gasto público durante la pandemia.

En términos generales, el seguimiento revela que los sistemas nacionales demostraron una resiliencia considerable. No obstante, más allá de la respuesta inmediata, es necesario reflexionar sobre cómo prepararnos mejor para el impacto de las situaciones de crisis en el Estado de Derecho, que podrían prolongarse mucho en el tiempo. Algunos Estados miembros ya contaban con un marco jurídico consagrado en su Constitución, en la legislación sobre salud pública o en otros actos jurídicos a los que se puede recurrir en situaciones de crisis. Esta previsión ayudó a reforzar la legitimidad de las medidas de contención de la COVID-19, que podían inscribirse en un marco preexistente. Otros Estados miembros introdujeron un nuevo régimen de emergencia específico para esta pandemia. Durante la pandemia, la mayoría de los Estados miembros modificaron, incluso varias veces, el régimen jurídico para adoptar medidas relacionadas con la pandemia. Estos cambios a menudo se introdujeron en circunstancias de tensión política, utilizando procedimientos acelerados, con escasos debates parlamentarios y controles constitucionales. En algunos Estados miembros, el régimen jurídico en virtud del cual se han restringido los derechos fundamentales no se había establecido con claridad. En su informe provisional de 2020, la Comisión de Venecia ha señalado la importancia de contar con un régimen jurídico claro antes de una crisis, de modo que el respeto del Estado de Derecho, así como de los derechos fundamentales y las normas constitucionales, se incorpore desde el principio<sup>10</sup>.

Las apremiantes exigencias de la crisis ejercieron presión sobre los sistemas constitucionales establecidos. Algunos Estados miembros mantuvieron la responsabilidad de control

---

<sup>10</sup> Comisión de Venecia (2020), Dictamen n.º 995/2020, «Informe provisional sobre las medidas adoptadas en los Estados miembros de la UE como resultado de la crisis del COVID-19 y su impacto en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales».

legislativo de los Parlamentos sobre todas las medidas relacionadas con la pandemia. Otros restablecieron un control parlamentario reforzado después de un período inicial en el que se había visto limitado. En cuanto al escrutinio del ejecutivo, muchos Parlamentos también cambiaron las normas relativas a la presencia física y la votación para permitir la participación democrática. Otras instituciones clave para los controles y equilibrios también lograron adaptarse, a pesar del fuerte impacto de la pandemia en su capacidad de trabajo. En muchos Estados miembros, los órganos jurisdiccionales y los tribunales constitucionales desempeñaron un papel importante a la hora de velar por sostener el control judicial. Los defensores del pueblo y las instituciones de derechos humanos redoblaron sus esfuerzos por seguir trabajando y abordaron una serie de desafíos para revisar las medidas de emergencia. Resultó más complicado mantener la capacidad de la sociedad en su conjunto para participar en la formulación de medidas, con una reducción general de las consultas públicas, el diálogo social institucionalizado y las consultas a las partes interesadas.

Las medidas reguladoras y administrativas de los Gobiernos también se vieron sometidas a presión, pero se hizo todo lo posible para mitigar el impacto. Ayudó a limitar las perturbaciones, por ejemplo, un alto nivel de digitalización. Los planes de recuperación y resiliencia de muchos Estados miembros prevén ayudas para la digitalización de la Administración pública y el poder judicial y para la mejora de la formulación de políticas. Se introdujeron procedimientos más flexibles en ciertos ámbitos de las Administraciones públicas, como la contratación pública, a fin de acelerar la toma de decisiones. Esto planteó riesgos para el Estado de Derecho y para la lucha contra la corrupción, pero las salvaguardias previstas en los regímenes de emergencia sirvieron para mitigarlos en algunos casos.

El tejido democrático que protege el Estado de Derecho también depende de los medios de comunicación y la sociedad civil, cuya labor se vio significativamente limitada a raíz de las restricciones relacionadas con la pandemia. En tiempos de crisis, el papel de los medios de comunicación a la hora de proporcionar información fiable y de arrojar luz sobre las acciones de las autoridades es más importante que en cualquier otra circunstancia. Los medios de comunicación han sido fundamentales para mantener informados a los ciudadanos y proporcionar información contrastada sobre la pandemia, aunque, al mismo tiempo, muchos de ellos han tenido que afrontar graves dificultades económicas. Habida cuenta de esa situación, algunos Estados miembros adoptaron medidas, en particular programas de ayudas a los medios de comunicación y los periodistas. La transparencia y la equidad en la distribución de tales ayudas también son fundamentales. Las restricciones de acceso a la información pública y al público en general también obstaculizaron el trabajo de los periodistas. La transparencia y el acceso del público a los documentos de las instituciones constituyeron una preocupación generalizada y fueron el motivo por el que la sociedad civil y los ciudadanos impugnaron ante los órganos jurisdiccionales varias medidas relacionadas con la pandemia.

En general, hay muchos cambios favorables y ejemplos en los que inspirarse para mejorar la respuesta jurídica y política en tiempos de crisis, a fin de fortalecer el Estado de Derecho y la resiliencia democrática. Esta experiencia ha aumentado la concienciación sobre la importancia del Estado de Derecho y la forma en que las autoridades estatales actúan en situaciones de crisis. Estas cuestiones podrían ser objeto de un útil debate a escala de la UE —en el Parlamento Europeo y en el Consejo— y también a escala nacional. Ese debate también puede alimentarse del análisis que están realizando actualmente algunas organizaciones internacionales, como el Consejo de Europa<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> La Comisión de Venecia está siguiendo la evolución de todos los Estados miembros y presentará un informe en 2022.

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

Teniendo en cuenta los cuatro pilares del Informe sobre el Estado de Derecho, en las cuatro secciones siguientes se destacan una serie de temas y tendencias comunes importantes, problemas específicos y cambios favorables. Se presentan ejemplos de la evolución de la situación en determinados Estados miembros que reflejan estas tendencias, extraídos de la evaluación de los veintisiete Estados miembros que figura en los capítulos por países.

#### *Orientación para el lector: metodología*

En la lectura de la evaluación que se presenta en esta sección es necesario tener siempre en cuenta los veintisiete capítulos por países en los que se presentan las evaluaciones nacionales específicas. Los ejemplos se han extraído de los capítulos por países para ilustrar las conclusiones generales, pero el contexto detallado se presenta en los capítulos pertinentes, que permiten entender mejor los cambios y debates que tienen lugar a escala nacional y europea<sup>12</sup>.

La evaluación contenida en los capítulos por países se ha elaborado con el alcance y la metodología debatidos con los Estados miembros<sup>13</sup>. Los capítulos por países se basan en una evaluación cualitativa realizada por la Comisión de forma autónoma, cuyo enfoque recae en un resumen de los acontecimientos importantes desde septiembre de 2020. Presentan tanto los retos como los aspectos positivos e incluyen las buenas prácticas detectadas en los Estados miembros. Cuando se trata de la evolución de la situación desde el informe anterior, se examina en qué medida se han resuelto los problemas constatados en 2020, si persisten o si la situación ha empeorado o se ha agravado aún más.

La Comisión emplea un enfoque coherente y equiparable, aplicando la misma metodología y examinando los mismos temas en todos los Estados miembros, pero manteniendo la proporcionalidad con respecto a la situación. En cada capítulo por país, el análisis se centra en particular en los temas en los que se han producido cambios significativos o en los que se detectaron problemas importantes en el informe anterior que persistieron durante el período de referencia. Se pretende que los términos utilizados para las evaluaciones sean comparables y uniformes en todos los capítulos por países y que reflejen el nivel de gravedad, teniendo en cuenta el contexto general específico de cada país. Los capítulos por países no buscan describir exhaustivamente todas las cuestiones relativas al Estado de Derecho en cada Estado miembro, sino simplemente presentar hechos significativos. En la evaluación se alude a las disposiciones del Derecho de la UE, incluidos los resultantes de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). Además, las recomendaciones y los dictámenes del Consejo de Europa proporcionan un marco de referencia útil en cuanto a los estándares y las mejores prácticas pertinentes.

El Informe es el resultado de una estrecha colaboración con los Estados miembros y se basa en diversas fuentes nacionales y de otra índole. Todos los Estados Miembros participaron en el proceso, aportando contribuciones por escrito<sup>14</sup> y participando en las visitas dedicadas a los países organizadas entre marzo y mayo<sup>15</sup>. Una consulta específica de las partes interesadas

<sup>12</sup> Se han proporcionado hipervínculos a los capítulos por países a tal efecto.

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>

<sup>14</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>

<sup>15</sup> Puede encontrarse información más detallada sobre las visitas a los países en los respectivos capítulos sobre cada uno de ellos. Durante estas visitas a los países, la Comisión conversó sobre la evolución del Estado de

también generó importantes aportaciones horizontales y específicas por país.<sup>16</sup> El Consejo de Europa también aportó un resumen de sus dictámenes e informes recientes sobre Estados miembros de la UE<sup>17</sup>. Antes de la adopción del presente informe, se brindó a los Estados miembros la oportunidad de proporcionar información actualizada sobre el capítulo correspondiente a su país.

### **3.1 Sistemas judiciales**

La independencia, la calidad y la eficiencia son los parámetros esenciales de un sistema judicial eficaz, sea cual sea el modelo del sistema jurídico nacional y la tradición jurídica en la que esté arraigado. La independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales es una condición necesaria para garantizar una tutela judicial eficaz, que es una obligación para los Estados miembros en virtud de los Tratados. Como ratificó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la existencia de un control judicial efectivo para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente al Estado de Derecho<sup>18</sup>. Unos sistemas judiciales eficaces constituyen también la base de la confianza mutua, que es el cimiento sobre el que se asienta el espacio común de libertad, justicia y seguridad. Los temas que han surgido del análisis en los veintisiete capítulos por países son parámetros clave para la independencia judicial: las reformas de los consejos del poder judicial y de los procesos de nombramientos judiciales, y la independencia del Ministerio Fiscal. Muchos Estados miembros también se han centrado de forma específica en la integridad y la responsabilidad de los jueces y fiscales, así como en el progreso de digitalización. Las profesiones jurídicas desempeñan un papel fundamental para garantizar la protección de los derechos fundamentales y reforzar el Estado de Derecho. Para que un sistema judicial sea eficaz, es preciso que los abogados tengan libertad para desempeñar sus actividades de asesoramiento y representación de sus clientes, y los colegios de abogados tienen un papel importante para ayudar a garantizar la independencia e integridad profesional de los abogados.

Casi todos los Estados Miembros siguen practicando reformas judiciales, lo que demuestra la gran relevancia política del tema. Los capítulos por países revelan que los objetivos, el alcance, la forma y el estado de aplicación de estas reformas varían. La organización de los sistemas judiciales es competencia de los Estados miembros, y los tribunales nacionales actúan como órganos jurisdiccionales de la UE cuando aplican el Derecho de la UE. A la hora de reformar sus sistemas judiciales, los Estados miembros deben atenerse a las disposiciones del Derecho de la UE y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con miras a garantizar la eficacia de los derechos contemplados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Desde el primer Informe sobre el Estado de Derecho, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha ratificado en varias sentencias la gran importancia que reviste una protección judicial efectiva para defender el Estado de Derecho y los valores en los que se sustenta la UE<sup>19</sup>.

---

Derecho con las autoridades nacionales de los Estados miembros, incluidas las autoridades judiciales e independientes, las autoridades policiales y otras partes interesadas, como asociaciones de periodistas y representantes de la sociedad civil.

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>

<sup>17</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>

<sup>18</sup> Para las referencias a la jurisprudencia pertinente, véase el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 [COM(2020) 580 final].

<sup>19</sup> En la sección 4 puede consultarse una referencia a las principales sentencias dictadas desde el último informe.

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

Según el cuadro de indicadores de la justicia en la UE, las encuestas del Eurobarómetro realizadas tanto entre el público en general como entre las empresas en 2021<sup>20</sup> revelan que, en comparación con 2020, los mismos Estados miembros siguen agrupándose en el principio o el final de la escala de percepción de la independencia judicial. Entre el público en general, la percepción de la independencia judicial sigue situándose en un nivel muy alto (por encima del 75 %) en Austria, Finlandia, Alemania, los Países Bajos y Luxemburgo, mientras que en Croacia, Polonia y Eslovaquia, ese nivel sigue siendo muy bajo (por debajo del 30 %).

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

En el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 se indicaba que algunos Estados miembros estaban adoptando medidas para reforzar la independencia del poder judicial y reducir la influencia de los poderes legislativo y ejecutivo en el sistema judicial. Cada vez se otorga mayor relevancia al importante papel de los consejos del poder judicial para salvaguardar la independencia del poder judicial<sup>21</sup>. Los nuevos consejos del poder judicial instituidos en [Irlanda](#) y [Finlandia](#) ya están operativos. En [Luxemburgo](#), la propuesta de crear un consejo independiente del poder judicial está avanzando, y se están celebrando consultas sobre aspectos como la forma de armonizar su composición con las recomendaciones del Consejo de Europa. En [Suecia](#), prosigue su labor la comisión investigadora sobre el «Fortalecimiento de la protección de la democracia y la independencia del poder judicial», cuyo propósito es formular propuestas de reformas legislativas y constitucionales en 2023.

Otros Estados miembros aún están realizando reformas para reforzar los consejos del poder judicial existentes, o ya las han culminado. Por ejemplo, en [Eslovaquia](#), las reformas introdujeron cambios en el método de nombramiento y destitución de los miembros del consejo del poder judicial y ampliaron las competencias del consejo. En [Italia](#), las reformas respecto a la forma de elegir a los jueces para el Alto Consejo Judicial están siendo objeto de debate en el Parlamento, con miras a reforzar su independencia. En [Chipre](#), hay reformas pendientes para mejorar la representatividad de los miembros del Consejo Judicial. En los [Países Bajos](#), prosiguen las deliberaciones para revisar el procedimiento del nombramiento de los miembros del Consejo, a fin de reforzar su independencia con respecto al ejecutivo. En [Francia](#), una reforma prevista para reforzar la independencia del Consejo no ha avanzado a la fase de adopción. En [Bulgaria](#), el Parlamento no aprobó una reforma del Consejo, que formaba parte de una reforma constitucional más amplia. El Consejo de Europa ha implantado normas relativas a la composición y las competencias de los consejos del poder judicial, que pueden ser una guía importante a la hora de emprender reformas.

El método de nombramiento de los jueces puede repercutir significativamente en la independencia judicial y en la percepción pública de esa independencia. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha aclarado que, con arreglo al Derecho de la UE, para garantizar la independencia judicial, los requisitos de fondo y las normas de procedimiento que rigen los nombramientos judiciales deben evitar que se susciten dudas legítimas en lo que respecta a la impermeabilidad de los jueces frente a elementos externos y en lo que respecta a

---

<sup>20</sup> Gráficos 48 y 50 del cuadro de indicadores de la justicia en la UE 2021.

<sup>21</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido que un consejo del poder judicial puede constituir una salvaguardia de la independencia judicial, siempre que dicho órgano sea suficientemente independiente de los poderes ejecutivo y legislativo y del órgano al que presenta su dictamen. Véase, por ejemplo, la sentencia A. B. y otros, C-824/18, apartados 123 a 125, y la jurisprudencia citada.

su neutralidad<sup>22</sup>. Desde el último informe, han proseguido las reformas para fortalecer los procedimientos de nombramiento de los jueces en varios Estados Miembros. Por ejemplo, [Chequia](#) adoptó un nuevo sistema transparente y uniforme para el nombramiento de nuevos jueces y presidentes de los órganos jurisdiccionales. En [Letonia](#), ya se están incorporando y aplicando los nuevos procedimientos de nombramiento establecidos el año pasado. En [Malta](#), ya se han aprobado y se están ejecutando las reformas integrales de 2020, que han contribuido a reforzar la independencia del poder judicial.

Las reformas de los procedimientos de nombramiento, en particular para los altos rangos del sistema judicial, han suscitado importantes debates a escala nacional. Por ejemplo, en [Irlanda](#), un proyecto de ley para reformar el sistema de nombramientos y ascensos en el poder judicial está aliviando ciertas inquietudes existentes, pero la reforma todavía dejaría un amplio margen de maniobra al Gobierno. En [Alemania](#), hay debates en curso sobre los criterios de selección de los jueces que presiden los órganos jurisdiccionales federales, después de algunas críticas. En [Chipre](#), prosiguen los debates en el Parlamento sobre el proyecto de legislación relativo a los procedimientos de nombramiento de los jueces y presidentes de los dos nuevos órganos propuestos, a saber, el Tribunal Constitucional y el Alto Tribunal. En [Austria](#), la participación limitada del poder judicial en los nombramientos de los presidentes y vicepresidentes de los tribunales de lo contencioso-administrativo aún plantea ciertas inquietudes.

#### *Reforzar la autonomía e independencia del Ministerio Fiscal*

Aunque no existe en la UE un modelo único de configuración institucional del Ministerio Fiscal, las salvaguardias institucionales pueden ayudar a garantizar que la Fiscalía sea suficientemente independiente y esté exenta de presiones políticas indebidas. La independencia de la Fiscalía tiene importantes implicaciones en la capacidad de lucha contra la delincuencia y la corrupción. [Chipre](#) está reestructurando la Oficina Jurídica mediante la creación de direcciones independientes y autónomas para que la separación de las dos funciones principales del fiscal general resulte más eficaz. En [Austria](#), se está preparando una reforma para crear un Ministerio Fiscal Federal independiente. En [Luxemburgo](#), se han presentado propuestas para restringir la capacidad del ejecutivo para dar instrucciones en situaciones excepcionales.

[Portugal](#) está sometiendo a control judicial el régimen de instrucciones jerárquicas a los fiscales, a raíz de las inquietudes que estos han manifestado en cuanto a la interferencia con su autonomía interna. En [España](#), aún persisten interrogantes en relación con el sistema de nombramiento del fiscal general. No se ha observado ningún cambio en [Polonia](#), donde la doble función del ministro de Justicia, que es también el fiscal general, sigue suscitando inquietud. En [Hungría](#), aunque la independencia del Ministerio Fiscal está consagrada en la legislación, no ha habido novedades que acallen las preocupaciones sobre el hecho de que algunos aspectos del Ministerio Fiscal no cuenten con salvaguardias suficientes contra la influencia política.

#### *Garantizar la rendición de cuentas de la judicatura y proteger la independencia judicial en los procedimientos disciplinarios*

Varios Estados miembros han reforzado el marco de integridad aplicado a jueces y fiscales. [Bélgica](#) ha reforzado el marco de integridad mediante la aplicación de principios éticos generales a todas las categorías de miembros del poder judicial, así como la formación deontológica para jueces ordinarios y legos. En [Austria](#), se está implantando un sistema

---

<sup>22</sup> Véase la sentencia A. B. y otros, C-824/18, apartados 117, 119 y 123, y la jurisprudencia citada.

integral para la gestión del cumplimiento en los órganos jurisdiccionales y el Ministerio Fiscal, mientras que [Letonia](#) adoptó un nuevo código ético aplicable a los jueces. En [Lituania](#) e [Italia](#), existen iniciativas en curso para reforzar las normas de integridad, con medidas relativas a las declaraciones del patrimonio. Esas iniciativas pueden contribuir a aumentar la confianza del público en el poder judicial. Las autoridades judiciales, incluidos los consejos del poder judicial, de [Portugal](#), [Croacia](#), [Eslovaquia](#) e [Italia](#) han adoptado medidas importantes para resolver las acusaciones de violaciones de la ética judicial, las conductas disciplinarias indebidas o la corrupción en el seno de la judicatura.

Varios Estados miembros están practicando reformas para reforzar las salvaguardias de la independencia judicial en los procedimientos disciplinarios. En [Francia](#), se ha empezado a reflexionar sobre posibles reformas de la responsabilidad y la protección de los magistrados mientras prosiguen los debates sobre una reforma más amplia del régimen disciplinario con vistas a mejorar la independencia del poder judicial. [Irlanda](#) está trabajando para establecer un régimen disciplinario aplicable a los jueces, aunque el Parlamento preserva las competencias para destituirlos. En [Eslovenia](#), el poder judicial empezó a debatir la introducción de mejoras en el marco para los procedimientos disciplinarios. En [Chequia](#), se está debatiendo en el Parlamento un proyecto de ley en el que se contempla la posibilidad de revisión en los procedimientos disciplinarios. La reforma de 2020 del procedimiento de destitución de magistrados y jueces de [Malta](#) prevé garantías adicionales.

#### *La independencia judicial todavía es motivo de preocupación en algunos Estados miembros*

La intensidad y el alcance de las inquietudes sobre la independencia del poder judicial varía entre los Estados miembros. De hecho, en algunos existen graves deficiencias estructurales, mientras que, en otros, es preciso prestar atención a cuestiones de menor envergadura.

En unos pocos Estados miembros, las reformas adoptadas han tendido a reducir las salvaguardias de la independencia del poder judicial. Estos cambios han suscitado serias preocupaciones, que se han agravado en algunos casos, ya que han provocado una creciente influencia de los poderes ejecutivo y legislativo sobre el funcionamiento del sistema judicial. Las reformas de los procedimientos disciplinarios y de la responsabilidad de los jueces suscita especial inquietud. Ante tales acontecimientos, los jueces nacionales han sometido cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En [Polonia](#), las reformas, incluidas las más recientes, siguen siendo motivo de gran preocupación, como ya se señaló en 2020. En particular, no se puede garantizar la independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo, pero esta sigue tomando decisiones con repercusión directa en los jueces y en la forma en que estos ejercen su función, creando un «efecto desmoralizador» para los jueces<sup>23</sup>. Además, aún no se han resuelto las inquietudes sobre la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional, según constató el Tribunal Europeo de Derechos Humanos al confirmar que la composición de una sala del Tribunal Constitucional no cumplía el requisito de un «tribunal establecido por la ley»<sup>24</sup>. En [Hungría](#), el cambio sigue orientado a reducir las salvaguardias ya existentes. El sistema judicial ha experimentado nuevos cambios, por ejemplo en lo tocante al nombramiento del nuevo presidente del Tribunal Supremo (Kúria). Esta evolución se suma a las inquietudes existentes sobre la independencia judicial, expresadas también en el contexto del procedimiento del artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea incoado por el Parlamento Europeo.

---

<sup>23</sup> El 15 de julio de 2021, el Tribunal de Justicia dictó una sentencia definitiva que concluía que el régimen disciplinario de los jueces en Polonia no es compatible con el Derecho de la UE (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, *Comisión/Polonia*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596).

<sup>24</sup> Sentencia de 7 de mayo de 2021 *Xero Flor w Polsce sp. z o.o./Polonia*, demanda n.º 4907/18.

Por otra parte, las medidas adoptadas en [Rumanía](#) pretenden revertir los cambios promulgados en 2017-2019, que tuvieron un impacto negativo en la independencia del poder judicial y en la lucha anticorrupción. Algunas de estas reformas<sup>25</sup> se examinaron en una sentencia prejudicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que estableció los criterios que debían respetarse para garantizar el cumplimiento del Derecho de UE<sup>26</sup>. Se están realizando enmiendas legislativas para atajar estos problemas.

En otros Estados miembros, aún existen impedimentos para la independencia judicial. En [Bulgaria](#), la composición y el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura y del cuerpo de inspectores de dicho organismo sigue suscitando inquietudes. Se declaró inconstitucional una nueva ley destinada a abordar la inveterada cuestión de la rendición de cuentas y la falta de responsabilidad penal efectiva del fiscal general. Por lo tanto, la cuestión sigue sin resolverse, con las consiguientes implicaciones en cuanto a la influencia del cargo de fiscal general en el sistema judicial. En [Eslovaquia](#), se han adoptado importantes medidas para fortalecer la integridad e independencia del poder judicial, tanto de carácter legislativo como destinadas a hacer frente a la corrupción en el poder judicial. No obstante, aún persisten grandes obstáculos, relacionados en particular con las posibles repercusiones de determinadas reformas sobre la independencia judicial, como la reforma de la destitución de los miembros del Consejo Judicial y el nuevo régimen de responsabilidad penal para los jueces.

En algunos Estados miembros, continúan los ataques políticos contra el poder judicial y los repetidos intentos de enturbiar la reputación de los jueces. En algunos casos, los ataques se dirigen contra jueces y fiscales que han adoptado una posición pública o han presentado recursos judiciales contra reformas que consideraban perjudiciales para la independencia judicial. Esto puede resultar desmoralizador para jueces y fiscales y mermar la confianza pública en el poder judicial.

Las tensiones en torno a la independencia judicial también se observan en los estancamientos, las demoras y los debates públicos en relación con los nombramientos de altos cargos en el poder judicial. En [Croacia](#), el proceso en curso para nombrar al nuevo presidente del Tribunal Supremo ha generado controversias, con reiteradas declaraciones públicas despectivas contra los jueces. En [Eslovenia](#), los nombramientos de los fiscales estatales sufren retrasos injustificados, y el hecho de que no se nombren fiscales europeos delegados en el plazo fijado suscita preocupación. En [España](#), el Consejo General del Poder Judicial ha estado ejerciendo sus funciones provisionalmente desde diciembre de 2018, lo que ha prolongado las preocupaciones de que pueda considerarse vulnerable a la politización. [Lituania](#) tiene pendiente, desde septiembre de 2019, el nombramiento de un nuevo presidente del Tribunal Supremo, por lo que el presidente en funciones sigue ejerciendo su cargo provisionalmente.

### *Invertir en justicia y digitalización*

La pandemia de COVID-19 ha repercutido en el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales y en la actividad de los órganos jurisdiccionales. En particular, en la primera fase de la pandemia, se produjeron interrupciones o retrasos en la tramitación de los asuntos y los procedimientos judiciales, lo que produjo una importante acumulación adicional de casos atrasados en los órganos jurisdiccionales de varios Estados miembros. A pesar de las medidas que los Estados miembros y las autoridades judiciales adoptaron para facilitar la adaptación

---

<sup>25</sup> La sección especial de la fiscalía para la investigación de los delitos cometidos por jueces y fiscales y un régimen de responsabilidad civil introducido en 2018, así como el nombramiento provisional de la dirección de la Inspección Judicial.

<sup>26</sup> Sentencia de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»/Inspekția Judiciară y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

de los sistemas judiciales, esta situación ha puesto de relieve su vulnerabilidad ante las perturbaciones en una situación de emergencia. La tramitación de las investigaciones judiciales y los procedimientos penales en los órganos jurisdiccionales durante la pandemia ha sido un reto en muchos Estados miembros, en particular a la hora de garantizar que se respeten plenamente los derechos de los sospechosos y los acusados, así como los derechos de las víctimas, y que se escuche a todos los testigos, sin crear retrasos injustificados. Las restricciones que limitaban la libertad de circulación y el acceso a las instalaciones supusieron otro obstáculo para la labor de los fiscales y la autoridad policial.

En general, en aquellos Estados miembros en los que ya había un alto nivel de digitalización y normas y salvaguardias procesales adecuadas, los sistemas judiciales funcionaron con más eficacia y con un menor riesgo de sufrir retrasos. Por ejemplo, en [Estonia](#), la avanzada digitalización del sistema judicial, como el desarrollo de una sala de vistas virtual específica, fue un factor determinante para garantizar la resiliencia del sistema judicial. En [Hungría](#), el alto nivel de digitalización de los procedimientos en asuntos civiles/mercantiles y administrativos y en los casos penales favoreció la adaptación del sistema de justicia. En [Finlandia](#), la Administración Judicial Nacional prestó especial atención a proporcionar orientación y ayuda técnica para opciones como las conexiones a distancia en los juicios orales.

La pandemia ha dado un nuevo sentido de urgencia a la digitalización de los sistemas judiciales<sup>27</sup> y ha suscitado un gran interés por aprender de las mejores prácticas. Muchos Estados miembros están adoptando iniciativas para garantizar la comunicación electrónica entre los órganos jurisdiccionales y los usuarios de los tribunales. En [Bélgica](#), el programa del Gobierno federal contempla ambiciosas iniciativas para mejorar la digitalización del sistema judicial de aquí a 2025. En [Francia](#), están prosperando proyectos integrales de digitalización de todos los ámbitos de la justicia, incluidas la creación de una oficina penal digital —un único punto de acceso para los procesos penales— y la posibilidad de presentar solicitudes en línea en algunos tipos de litigio y de solicitar asistencia jurídica. En [Dinamarca](#), una nueva base de datos mejorará el acceso a las sentencias en línea. Los proyectos en curso en [España](#) incluyen el desarrollo de una herramienta de TI para transformar automáticamente en texto las grabaciones de juicios orales y vistas. En los [Países Bajos](#), el poder judicial y el Ministerio Fiscal están desarrollando conjuntamente un plan digital para la justicia penal. El refuerzo de la resiliencia de los sistemas judiciales mediante la reforma estructural y la digitalización es una prioridad del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia que varios Estados miembros han incluido en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia.

La eficacia de los sistemas judiciales depende de que dispongan de recursos humanos y financieros suficientes. Los sistemas judiciales de [Malta](#), [Bélgica](#), [Italia](#), [Grecia](#), [Portugal](#) y [Chipre](#) aún se enfrentan a importantes problemas de eficiencia. Invertir en recursos humanos y financieros, en la digitalización del sistema judicial y en sortear los obstáculos estructurales es indispensable para mejorar significativamente la eficiencia de los sistemas judiciales y la tutela judicial efectiva.

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

---

<sup>27</sup> En su Comunicación sobre la digitalización de la justicia en la UE, la Comisión propuso un conjunto de herramientas para la digitalización de la justicia, con el objetivo de dar un impulso al sector de la justicia en la era digital, tanto a escala nacional como en la UE. COM(2020) 710 final y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SWD(2020) 540 final que acompaña a la Comunicación, 2 de diciembre de 2020.

La lucha contra la corrupción es esencial para mantener el Estado de Derecho y preservar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas. Esta sección se centra en las diferentes etapas de la acción nacional que es esencial para hacer frente a la corrupción, las estrategias de lucha contra la corrupción, la capacidad del sistema de justicia penal para combatir esta práctica y las medidas establecidas por los Estados miembros para prevenirla.

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

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2020<sup>28</sup> muestra que los Estados miembros de la UE aún se encuentran entre los países con mejores puntuaciones del mundo. Diez Estados miembros se encuentran entre los veinte países percibidos como menos corruptos del mundo<sup>29</sup>. Seis Estados miembros (Dinamarca, Finlandia, Suecia, Países Bajos, Alemania y Luxemburgo) tienen una puntuación superior a 80/100 en el índice, y otros cinco (Austria, Bélgica, Estonia, Irlanda y Francia), por encima de 69/100<sup>30</sup>. Algunos Estados miembros, aunque se mantienen por debajo de la media de la UE (63/100), han mejorado sus puntuaciones en los últimos cinco años (España, Italia y Grecia). Otros han registrado un empeoramiento significativo de los niveles de corrupción percibidos (Polonia, Malta y Hungría)<sup>31</sup>.

### *Las estrategias nacionales de lucha contra la corrupción deben ofrecer resultados efectivos*

Un marco estratégico de lucha contra la corrupción permite que el compromiso político se traduzca en medidas concretas y ayuda a subsanar las deficiencias legislativas o institucionales de manera coherente, integral y coordinada. Para que tales estrategias se apliquen con eficacia y generen resultados tangibles, es necesario tener en cuenta elementos importantes, como objetivos claros y mensurables, recursos presupuestarios adecuados, evaluaciones periódicas y responsabilidades bien definidas para las instituciones especializadas, así como una intensa participación de las partes interesadas pertinentes.

Desde septiembre de 2020, [Finlandia](#) y [Suecia](#) han adoptado por primera vez estrategias o planes de acción nacionales contra la corrupción, y, en [Portugal](#), hay un proyecto del Gobierno para una estrategia de esas características pendiente de aprobación en el Parlamento. [Bulgaria](#), [Chequia](#), [Estonia](#), [Lituania](#) y [Malta](#) han revisado las estrategias existentes y los planes de acción correspondientes, y en [Croacia](#), [Alemania](#), [Grecia](#) y [Letonia](#), el proceso de revisión está en curso. [Rumanía](#) ha llevado a cabo una evaluación interna y una auditoría externa y está preparando una nueva estrategia nacional de lucha contra la corrupción para 2021-2025.

---

<sup>28</sup> Transparencia Internacional, Índice de Percepción de la Corrupción 2020: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Este índice capta las percepciones de los expertos y las empresas sobre el nivel de corrupción en un país determinado. Abarca diferentes prácticas corruptas, como el soborno, el desvío de fondos públicos, el ejercicio abusivo de los cargos públicos para beneficios privados, y refleja la aplicación de normas adecuadas de prevención de la corrupción y su aplicación, incluida la divulgación de información financiera y el conflicto de intereses, así como el enjuiciamiento penal efectivo de la corrupción en la que esté implicado un funcionario público. Los datos del Eurobarómetro sobre la percepción y la experiencia de los ciudadanos y las empresas en materia de corrupción, como ya se indicó el año pasado, se actualizan cada dos años. Los últimos conjuntos de datos son el Eurobarómetro Especial 502 (2020) y el Eurobarómetro Flash 482 (2019).

<sup>29</sup> Por orden de resultados, estos Estados miembros son los siguientes: Dinamarca, Finlandia, Suecia, Países Bajos, Alemania, Luxemburgo, Austria, Bélgica, Estonia e Irlanda.

<sup>30</sup> En los capítulos por países, el nivel de percepción de la corrupción se clasifica de la siguiente manera: bajo (entre los expertos y directivos de empresas, la percepción de la corrupción en el sector público es superior a 79); relativamente bajo (entre 79-60), relativamente alto (entre 59-50) y alto (por debajo de 50).

<sup>31</sup> Un cambio es «significativo» cuando la puntuación ha cambiado en más de cinco puntos en los últimos cinco años.

En [Hungría](#), el programa de lucha contra la corrupción se limita a fomentar la integridad en la Administración pública, dejando fuera otros ámbitos de riesgo. En otros Estados miembros, aunque existen estrategias, su aplicación ha experimentado retrasos. Este es el caso, por ejemplo, de [Chequia](#), donde todavía están pendientes varias iniciativas de reforma claves en el ámbito de la prevención de la corrupción.

#### *Reformas para reforzar la capacidad de lucha contra la corrupción*

La mayoría de los Estados miembros tienen un amplio marco legislativo que proporciona al sistema de justicia penal herramientas para luchar contra la corrupción en todas sus formas. Varios Estados miembros continuaron trabajando con miras a colmar las lagunas y adaptar los marcos existentes a las normas internacionales de lucha contra la corrupción<sup>32</sup> y al Derecho de la UE<sup>33</sup>. Por ejemplo, [Eslovaquia](#) ha complementado su marco jurídico penal con la entrada en vigor de una nueva ley sobre el embargo de activos, incorporando también nuevas infracciones penales, como el delito de aceptar o conceder beneficios injustificados o ventajas indebidas. [Italia](#) aprobó sanciones más estrictas contra el fraude y amplió el ámbito de aplicación personal de la corrupción internacional. [Hungría](#) adoptó leyes para abordar el cohecho internacional y tipificar como delito los pagos informales en la asistencia sanitaria. En otros Estados miembros, se están debatiendo reformas en el ámbito del Derecho procesal penal o del Derecho penal sustantivo. [Suecia](#), por ejemplo, está revisando actualmente sus plazos de prescripción para todos los delitos, incluidos los de corrupción, lo que podría eliminar los obstáculos al enjuiciamiento efectivo de asuntos complejos de corrupción.

Algunos Estados miembros han implantado medidas para reforzar la capacidad de las autoridades para luchar contra la corrupción y reducir los obstáculos a una investigación judicial y un enjuiciamiento efectivos. [Lituania](#) ha reforzado su unidad especial de la policía encargada de investigar los asuntos de corrupción, así como de realizar tareas analíticas que prestan apoyo estratégico a las autoridades. [Chipre](#) ha reforzado considerablemente la oficina del Fiscal General para enjuiciar los delitos financieros, entre ellos, la corrupción. [Dinamarca](#) está preparando la instauración de una nueva unidad nacional de investigación para tratar con mayor eficacia los delitos graves, incluidos los asuntos complejos de corrupción. En [Eslovenia](#), las enmiendas legislativas han mejorado la independencia, la organización y el funcionamiento de la Comisión para la Prevención de la Corrupción.

En algunos Estados miembros, se han producido o se están contemplando cambios estructurales y organizativos. En [Malta](#), el fiscal general ha asumido la responsabilidad del enjuiciamiento de determinados delitos graves, incluida la gran corrupción, y se ha creado una unidad especial para delitos financieros complejos. [Austria](#) está revisando su sistema de obligaciones en materia de presentación de informes, ya que se considera que acarrearán cargas y demoras innecesarias en detrimento de las investigaciones anticorrupción.

#### *Retos relacionados con las investigaciones penales, los enjuiciamientos y la imposición de sanciones por corrupción*

---

<sup>32</sup> Principalmente, el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa y su Convenio Civil sobre la Corrupción; el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

<sup>33</sup> En los últimos años, se ha adoptado legislación de la UE para reforzar la lucha contra la corrupción y, en concreto, normas para proteger a los denunciantes de irregularidades frente a todas las formas de represalia. Las normas modificadas para combatir el blanqueo de capitales, en particular mediante la creación de registros de titularidad real de las empresas, y la adopción de medidas adicionales para facilitar el intercambio de información financiera y acelerar las investigaciones financieras también contribuyen muy notablemente a facilitar la lucha contra la corrupción.

En algunos Estados miembros no dejaron de surgir asuntos de corrupción graves o muy complejos, en los que, a veces, estaban implicados altos cargos de la Administración. [Eslovaquia](#) ha aumentado considerablemente sus esfuerzos por reprimir la corrupción, con la investigación y el enjuiciamiento consiguientes de una serie de asuntos de gran corrupción. En [Estonia](#), un asunto que está siendo investigado actualmente resultó en la dimisión del anterior Gobierno en enero de 2021. En [Chequia](#), las investigaciones y auditorías a escala nacional y europea sobre el uso de los fondos de la UE han hallado recientemente pruebas de conflicto de intereses a nivel de altos ejecutivos, y la Fiscalía Europea ha aceptado a trámite un asunto. [Austria](#) ha intensificado las investigaciones sobre la gran corrupción política a raíz de los recientes escándalos políticos. En [Rumanía](#), la eficacia de las investigaciones y las sanciones de la gran corrupción ha mejorado, aunque las modificaciones del Código Penal, el Código de Enjuiciamiento Criminal y las leyes judiciales siguen siendo indispensables para una lucha eficaz contra la corrupción.

En muchos Estados miembros, los recursos asignados para investigar la corrupción y a las autoridades judiciales han planteado dificultades especiales para contratar o retener a personal altamente especializado. En [Letonia](#), se han notificado problemas de recursos humanos que han repercutido en el rendimiento de algunas fiscalías. [Croacia](#) y [Luxemburgo](#) tienen dificultades para contratar a candidatos cualificados. En [España](#), las autoridades judiciales señalan que la falta de recursos adecuados afecta a la celeridad de la investigación y el enjuiciamiento de los asuntos de corrupción. Entre ellos se hallan casos de gran corrupción, muchos de los cuales llevan varios años pendientes en fase de investigación judicial. Se informó de algunas situaciones en [Eslovaquia](#) y [Polonia](#) en las que las limitaciones jurídicas para acceder a los datos financieros obstaculizaban las investigaciones.

En algunos Estados Miembros, persiste la preocupación por la eficacia de la investigación, el enjuiciamiento y la resolución de asuntos de gran corrupción<sup>34</sup>. [Italia](#) está contemplando medidas para acelerar las acusaciones y los juicios. En [Croacia](#), prosiguen el enjuiciamiento y la investigación de asuntos de gran corrupción, pero las condenas suelen sufrir retrasos a causa de los prolongados procedimientos judiciales. En [Malta](#), si bien los órganos de investigación judicial y enjuiciamiento han mejorado su capacidad para ocuparse de los asuntos de corrupción, con un aumento del número de asuntos abiertos, las investigaciones siguen siendo largas y todavía no hay ningún historial de condenas en asuntos de alto nivel. En [Bulgaria](#), a pesar del aumento de la actividad de investigación judicial y del refuerzo de los recursos, los avances en los asuntos de gran corrupción todavía son lentos y aún no se ha establecido ningún historial sólido de condenas firmes<sup>35</sup>. En [Hungría](#), a pesar de que la tasa de acusación por asuntos de corrupción es alta y de que, desde 2020, se han incoado algunos procedimientos de infracción de alto nivel en los que hay políticos implicados, el historial de investigaciones de acusaciones relativas a funcionarios de alto nivel y su círculo inmediato sigue siendo limitado.

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

---

<sup>34</sup> Como se señala en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, la falta de estadísticas uniformes, actualizadas y consolidadas en todos los Estados miembros dificulta el seguimiento del éxito comparativo por lo que se refiere a la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de corrupción.

<sup>35</sup> En junio de 2021, Estados Unidos impuso sanciones contra ciertos ciudadanos búlgaros (incluido un ex miembro del Parlamento) por actos de corrupción, con arreglo a la Ley Global Magnitsky de los Estados Unidos.

El Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 reveló que muchos Estados miembros habían adoptado medidas para reforzar los marcos de integridad y prevención de la corrupción, y muchos de estos esfuerzos han proseguido.

- *Prevenir los conflictos de intereses y fomentar la integridad en las instituciones públicas*

En algunos Estados miembros, el marco de integridad se ha complementado con códigos de conducta para parlamentarios, como en [España](#), o normas más claras o consolidadas sobre obsequios, conflictos de intereses e incompatibilidades para altos cargos y funcionarios de alto nivel, como por ejemplo en [Finlandia](#), [Italia](#) y [Portugal](#). Además, algunos Estados miembros, como [Bélgica](#), [Chipre](#), [Países Bajos](#) y [Malta](#), han introducido programas de integridad y control o entidades de supervisión en los servicios de seguridad, que contribuyen a reforzar la integridad de la autoridad policial.

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

Las actividades de presión son un acto legítimo de la participación política<sup>36</sup>. Precisan de sólidos requisitos de transparencia e integridad para garantizar la rendición de cuentas y la inclusividad en la toma de decisiones<sup>37</sup>. Algunos Estados miembros han revisado sus marcos para aportar más transparencia y mejorar el acceso a la información sobre los grupos de presión. [Alemania](#), por ejemplo, adoptó una nueva ley para implantar un registro electrónico de actividades de presión a escala federal. En [Lituania](#), han entrado en vigor nuevas normas que prevén un sistema de declaración cruzada en el que los grupos de presión, los políticos y los funcionarios tienen que informar de sus reuniones en un registro de actividades de presión. En [España](#), hay debates en curso sobre la creación de un registro de transparencia. En [Estonia](#), se han establecido directrices no vinculantes sobre los grupos de presión y los conflictos de intereses. En [Chequia](#), sigue pendiente la adopción de un nuevo proyecto de legislación sobre los grupos de presión.

Otro ámbito que es objeto de control público en muchos Estados miembros es la regulación y aplicación de las normas sobre las «puertas giratorias» entre cargos públicos y privados. En [Finlandia](#) e [Italia](#), por ejemplo, se está debatiendo la imposición de restricciones posteriores al empleo más severas, como los períodos de incompatibilidad. [Francia](#) ha modificado recientemente la ley para incluir las «puertas giratorias» en el mandato del organismo encargado de la transparencia y la integridad en la vida pública. Aunque recientemente se han aprobado en [Portugal](#) nuevas normas que establecen períodos de incompatibilidad relativamente largos y sanciones disuasorias para casos de incumplimiento, todavía se deben supervisar y aplicar.

- *Declaración del patrimonio y de intereses*

Todos los Estados miembros cuentan con normas que garantizan que ciertas categorías de funcionarios del sector público estén sujetas a obligaciones de declaración del patrimonio y de intereses. Sin embargo, estas varían en aspectos como el ámbito de aplicación, la transparencia de la información declarada y el acceso a ella, o el sistema de verificación y aplicación. Las recientes reformas practicadas en varios Estados miembros tienen por objeto mejorar el sistema. [Estonia](#) amplió el ámbito de aplicación de las personas obligadas a presentar una declaración de intereses financieros para incluir a los asesores políticos de los

<sup>36</sup> OCDE (2021), *Lobbying in the 21<sup>st</sup> century*.

<sup>37</sup> OCDE (2010), Recomendación del Consejo sobre principios para la transparencia y la integridad de los grupos de presión; Normas del Consejo de Europa sobre transparencia de los grupos de presión, Recomendación CM/Rec(2017)2.

ministros, y [Croacia](#) ha hecho públicas las declaraciones del patrimonio de los jueces y fiscales generales del Estado. [Portugal](#) introdujo la obligación de publicar en línea declaraciones completas y consolidadas del patrimonio. En [Lituania](#), ya está en funcionamiento un nuevo registro que permite vincular la información de las declaraciones de intereses con otros registros nacionales. Por último, otros Estados miembros que introdujeron reformas en el pasado ahora están creando un historial de seguimiento y verificación. En [Francia](#), las autoridades competentes realizan controles sistemáticos y regulares, algunos de los cuales se derivan al Ministerio Fiscal para que realice un posible seguimiento penal. En [Rumanía](#), las declaraciones del patrimonio y de intereses empezaron a presentarse por vía electrónica en abril de 2021, y se prevé que este hecho facilite aún más la labor de verificación.

Algunos Estados miembros aún presentan deficiencias. En [Bélgica](#), las declaraciones no se publican ni se verifican para comprobar su exactitud, y solo pueden acceder a ellas los jueces de instrucción en el marco de las investigaciones penales. En [Grecia](#), aunque las declaraciones del patrimonio de funcionarios y diputados se hacen públicas, hay retrasos, y aún hay pocos datos disponibles para su publicación. En [Hungría](#), aunque existen estrictos requisitos a efectos de declaraciones, la falta de controles sistemáticos y la supervisión insuficiente de las declaraciones del patrimonio y de intereses aún son motivo de preocupación, y las sospechas de un aumento injustificado de la riqueza solo pueden desembocar en una verificación por parte de las autoridades fiscales si las autoridades investigadoras también han incoado investigaciones penales. En [Eslovenia](#), si bien las categorías de funcionarios que están obligadas a cumplir obligaciones de declaración siguen ampliándose, los recursos dedicados a la supervisión y verificación no se han adaptado a dicha evolución. La escasez de recursos humanos persiste también en la Comisión para la resolución de conflictos de intereses en [Croacia](#).

- *Protección de los denunciantes de irregularidades («whistleblowers»)*

En el contexto de la transposición de la Directiva de la UE de 2019 sobre la protección de los denunciantes de irregularidades<sup>38</sup>, los Estados miembros están revisando la legislación nacional vigente o introduciendo nuevas normas. Algunos Estados miembros han simplificado el marco institucional para la tramitación de las denuncias de irregularidades. Este fue el caso de [Eslovaquia](#), donde el Parlamento nombró al jefe de una nueva Oficina independiente de protección de los denunciantes, que abarca tanto el sector privado como el público. En los [Países Bajos](#), tras una evaluación, se modificará la Ley de la Autoridad de Denuncias de Irregularidades para aumentar la tutela judicial jurídica de los denunciantes.

- *Financiación de los partidos políticos*

La financiación de los partidos políticos puede utilizarse como una vía para la corrupción, por lo que la transparencia y el rigor de la regulación se convierten en factores importantes. En varios Estados miembros, se han llevado a cabo o se están debatiendo reformas para aumentar la transparencia y el control de la financiación de los partidos políticos. En [Luxemburgo](#), se ha revisado el Reglamento sobre la financiación de los partidos políticos para aportar más transparencia. En [Finlandia](#), un grupo de trabajo parlamentario está examinando la evolución de la legislación pertinente. En [Chequia](#), se prevé un análisis más detallado del sistema de financiación de los partidos para detectar las lagunas legislativas y los problemas en la práctica. En los [Países Bajos](#), la propuesta legislativa que es objeto de

---

<sup>38</sup> Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. El plazo de transposición expira el 17 de diciembre de 2021.

debate actualmente en el Parlamento pretende proteger el funcionamiento y la organización de los partidos políticos frente a la injerencia extranjera.

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

La pandemia de COVID-19 ralentizó las reformas o el enjuiciamiento de asuntos de corrupción en algunos Estados miembros, ya que las autoridades y los órganos jurisdiccionales se enfrentaban al imperativo de atender la emergencia sanitaria. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) recomendó racionalizar las medidas de lucha contra la corrupción en los procesos relacionados con la pandemia, como la asignación y el desembolso de fondos de recuperación, la legislación de excepción y la asistencia médica<sup>39</sup>. Al mismo tiempo, la Comisión y el Consejo reconocieron la importancia que sigue teniendo la lucha contra la corrupción<sup>40</sup>. Del mismo modo, la OCDE advirtió que las violaciones de la integridad y las prácticas corruptas podrían socavar la recuperación, he hizo hincapié, en particular, en la necesidad de abordar los riesgos inmediatos en las contrataciones de emergencia y de integrar las evaluaciones de riesgos anticorrupción en las medidas de recuperación económica<sup>41</sup>.

Los riesgos de corrupción parecen haber aumentado durante la pandemia, en particular con el mayor uso de procedimientos de contratación acelerados y simplificados, lo que ha resultado en adjudicaciones directas o en procedimientos de contratación no competitivos. Estas circunstancias excepcionales llevaron a las autoridades de auditoría y control de varios Estados miembros, por ejemplo [Chipre](#), [Portugal](#), [Francia](#), [Italia](#) y [Lituania](#), a formular directrices para atajar estos riesgos o a ejecutar auditorías específicas, como en [Austria](#) o [Rumanía](#).

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

El pluralismo y la libertad de los medios de comunicación son factores clave para el funcionamiento del Estado de Derecho, la rendición de cuentas democrática y la lucha contra la corrupción. Los Estados miembros tienen la obligación de garantizar un entorno propicio para los periodistas, proteger su seguridad y fomentar la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación. Esta sección se centra en ámbitos en los que las decisiones políticas y las propias políticas pueden incidir significativamente en la capacidad de los medios de comunicación para desempeñar su papel.

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

El *Media Pluralism Monitor*<sup>42</sup> evalúa los riesgos para la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación en todos los Estados miembros, centrándose en cuatro ámbitos: la

---

<sup>39</sup> GRECO (2020), *Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19*.

<sup>40</sup> Las recomendaciones específicas por país de 2020 destacaron, para varios Estados miembros, que los esfuerzos continuos por fortalecer el marco de prevención y sanciones de la corrupción son clave para garantizar la recuperación después de la crisis de la COVID-19 y para lograr una asignación y distribución eficientes, responsables y transparentes de fondos y recursos.

<sup>41</sup> OCDE (2020), *Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery*.

<sup>42</sup> El *Media Pluralism Monitor 2021* ha sido una fuente valiosa para la elaboración del Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Se trata de un instrumento científico y holístico cuyo fin es documentar la salud de los ecosistemas mediáticos y en el que se detallan las amenazas para el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación en los Estados miembros y en algunos países candidatos. Está cofinanciado por la Unión Europea, y el Centro para el Pluralismo y la Libertad de los Medios de Comunicación ha sido el encargado de su aplicación independiente y periódica desde el ejercicio 2013/2014. La Comisión ha utilizado otras

protección básica de la libertad de los medios de comunicación, la pluralidad del mercado, la independencia política y la inclusión social de los medios de comunicación. Los últimos resultados del *Media Pluralism Monitor 2021* apuntan a un deterioro de la situación en comparación con el *Media Pluralism Monitor 2020* en tres indicadores clave: la libertad de expresión, la protección del derecho a la información y a la profesión periodística, y la protección de los periodistas. Una vez más, la respuesta de varios Gobiernos a la pandemia de COVID-19 ha influido en este resultado. Si bien los resultados muestran que no todos los organismos reguladores de los medios de comunicación pueden considerarse libres de injerencias, tanto por el modo de designación de sus consejos como a la hora de ejercer su mandato, se ha observado una ligera mejora. La transparencia en la propiedad de los medios de comunicación aún se ve amenazada por un riesgo de grado medio en todos los Estados miembros debido a la falta de eficacia de las disposiciones jurídicas y al hecho de que la información solo se facilita a organismos públicos, pero no al público. Como se refleja en los capítulos por países, por una serie de razones, la independencia política de los medios de comunicación se considera un ámbito de alto riesgo en los mismos seis Estados miembros identificados en el *Media Pluralism Monitor 2020*<sup>43</sup>.

#### *Reformas en curso para reforzar la independencia de los organismos reguladores de los medios de comunicación*

Los organismos reguladores nacionales de los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental para defender y garantizar el pluralismo de los medios de comunicación. Como se destaca en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, al aplicar la regulación específica de los medios de comunicación y las políticas en la materia, su independencia respecto de los intereses económicos y políticos tiene un impacto directo en la pluralidad del mercado y en la independencia política del entorno de los medios de comunicación. Todos los Estados miembros cuentan con legislación que establece las competencias y la independencia de los organismos reguladores de los medios de comunicación. La Directiva de servicios de comunicación audiovisual (AVMSD)<sup>44</sup> incluye disposiciones específicas para reforzar la independencia de las autoridades nacionales reguladoras de los medios de comunicación. Desde la publicación del primer informe, en el contexto de la transposición de la Directiva, algunos Estados miembros, como [Bélgica](#), [Bulgaria](#), [Grecia](#), [Letonia](#), [Luxemburgo](#) y [Suecia](#), han aprobado un nuevo instrumento legislativo con el que prevén reforzar aún más la independencia de sus organismos reguladores de los medios de comunicación. Otros Estados miembros —[Chequia](#), [Chipre](#), [Estonia](#), [Francia](#) y [Polonia](#)— han anunciado o están preparando dicha legislación.

La independencia operativa y la eficacia de algunos organismos reguladores aún son motivo de preocupación. Por ejemplo, en [Rumanía](#), el hecho de no designar a nuevos miembros cuando expiraron varios mandatos anteriores y la insuficiencia de recursos perjudicaron la labor del organismo regulador. En [España](#) y [Eslovenia](#), la adecuación de los recursos de la autoridad reguladora también suscitó inquietudes. La influencia política en el proceso de nombramiento o la ausencia de salvaguardias eficaces contra la interferencia política continúan siendo motivo de preocupación en algunos Estados miembros, a pesar de que la independencia formal está consagrada por ley. Este es el caso de Estados miembros como [Croacia](#), [Malta](#), [Eslovaquia](#) y [Hungría](#).

---

fuentes, como la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa de Reporteros sin Fronteras, mencionada en los capítulos sobre cada país.

<sup>43</sup> Bulgaria, Hungría, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovenia.

<sup>44</sup> Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018.

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

La transparencia de la propiedad de los medios de comunicación es una condición previa esencial para cualquier análisis fiable de la pluralidad de los mercados de los medios de comunicación, así como para permitir que el público evalúe la información y las opiniones difundidas por los medios de comunicación. Las normas internacionales<sup>45</sup> y la legislación de la UE<sup>46</sup> instan a los Estados miembros a adoptar medidas específicas en este ámbito. Desde el último informe, en [Grecia](#) se ha aprobado una nueva legislación para mejorar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación y la disponibilidad pública de la información en este sentido. En [Finlandia](#), la nueva legislación específica obliga a los proveedores de servicios de medios de comunicación a que la información sobre su estructura de propiedad sea de acceso público. En otros Estados miembros, se están preparando leyes para mejorar la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, y solo en algunos se han observado mejoras en la accesibilidad de la información. Por ejemplo, [Irlanda](#) ha creado una base de datos en la que se pueden hacer búsquedas, que contiene la información sobre la propiedad de los medios de comunicación, con miras a facilitar la supervisión pública. [Lituania](#) está instaurando un sistema de información de acceso público para divulgar información sobre la propiedad y, progresivamente, los ingresos resultantes de la publicidad estatal.

En varios Estados miembros, existen inquietudes por la falta de transparencia de las estructuras de titularidad final, debido, en particular, a problemas prácticos para identificar a los titulares reales. [Eslovenia](#) tiene disposiciones específicas sobre transparencia, pero persisten las inquietudes, ya que los titulares reales no siempre se pueden identificar en el registro de medios de comunicación. [Chequia](#) adoptó una legislación que garantiza el acceso público a través de un registro a una cantidad limitada de información sobre la titularidad para todas las empresas, incluidos los medios de comunicación, pero aún es motivo de preocupación el hecho de que el sistema no obligue a las empresas de medios de comunicación a revelar su estructura de propiedad completa. La falta de transparencia de la propiedad de los medios de comunicación todavía plantea inquietudes en [Bulgaria](#), ya que los datos sobre la propiedad de los medios de comunicación todavía no se hacen públicos íntegramente.

### *Riesgos para la transparencia y la distribución justa de la publicidad estatal*

Las normas transparentes y los criterios justos reducen el riesgo de favoritismo en la distribución de la publicidad estatal. La ausencia de tales normas aumenta el riesgo de que el dinero público vaya a parar a medios de comunicación específicos de manera sesgada y puede permitir una influencia política indirecta sobre los medios de comunicación, en detrimento de su independencia.

El informe de 2020 señalaba la falta de legislación específica sobre esta cuestión en muchos Estados miembros. Y sigue siendo así, a pesar de que las autoridades centrales o locales de algunos Estados miembros continuaron destinando sumas importantes de ingresos publicitarios a los medios de comunicación. En [Austria](#), las importantes cantidades de

---

<sup>45</sup> Recomendación CM/Rec (2018)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el pluralismo de los medios de comunicación y la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación.

<sup>46</sup> Directiva (UE) 2018/1808, de 14 de noviembre de 2018, artículo 5, apartado 2. También existen obligaciones generales (no sectoriales) de transparencia de la titularidad real en las Directivas contra el blanqueo de capitales [Directiva (UE) 2018/843, de 30 de mayo de 2018, y Directiva (UE) 2015/849, de 20 de mayo de 2015].

publicidad estatal dirigidas a los medios de comunicación van acompañadas de una continua preocupación por la transparencia y la equidad de la asignación y de una atención insuficiente al pluralismo de los medios de comunicación. En [Croacia](#), aunque la publicidad estatal está parcialmente regulada, las partes interesadas informan de que a menudo socava la independencia política de los medios de comunicación que dependen económicamente de dicha financiación, especialmente a escala local. En [Bulgaria](#), la falta de salvaguardias reglamentarias para la distribución justa y transparente de la publicidad estatal plantea inquietudes relativas a la transparencia en la asignación de fondos públicos a los medios de comunicación. En [Hungría](#), la distribución de publicidad estatal todavía permite al Gobierno ejercer una influencia política indirecta sobre los medios de comunicación; de hecho, el Estado es el mayor anunciante del país, y la gran mayoría de los ingresos van a parar a las empresas de medios de comunicación simpatizantes del Gobierno. En [Polonia](#), la publicidad estatal parece estar dirigida principalmente a los medios de comunicación que se consideran favorables al Gobierno.

### *Presión e influencia política sobre los medios de comunicación*

Las vulnerabilidades y los riesgos aumentan cuando la independencia política de los medios de comunicación se ve amenazada, por la falta de una regulación que evite las injerencias políticas o cuando las normas permiten a los agentes políticos poseer medios de comunicación. Desde la publicación del último informe, la presión política sobre los medios de comunicación ha sido manifiesta en varias ocasiones. En [Chequia](#), las controversias políticas han seguido afectando a la junta de supervisión de la televisión checa. En [Malta](#), en vista de que los dos principales partidos políticos tienen sus propias emisoras de radio y televisión, se ha presentado un recurso constitucional contra el artículo pertinente de la Ley de radiodifusión maltesa, para cuestionar la forma en que el organismo regulador de los medios de comunicación aplica las normas. En [Eslovenia](#), las partes interesadas consideran que los posibles cambios en la financiación de los organismos públicos de radiodifusión y la presión sobre la agencia nacional de prensa tienen motivaciones políticas. En [Polonia](#), la posible adquisición de un gran grupo privado de prensa por parte de una compañía petrolera controlada por el Estado ha suscitado inquietudes por considerarse una amenaza potencial para el pluralismo del mercado de los medios de comunicación. En [Bulgaria](#), la influencia política sobre los medios de comunicación sigue siendo motivo de preocupación, también debido a la falta de normas que impidan a los políticos y los partidos políticos ser propietarios de medios de comunicación. En [Hungría](#), el Consejo de Medios de Comunicación adoptó una serie de decisiones que terminaron por retirar de las ondas a una de las últimas emisoras de radio independientes de Hungría<sup>47</sup>.

### *El acceso a la información es una herramienta clave para los medios de comunicación, la sociedad civil y la confianza pública*

El derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es una condición previa fundamental para que los medios de comunicación, así como la sociedad civil y los ciudadanos en general, puedan contribuir al debate democrático y al escrutinio de las instituciones públicas. En 2020, entró en vigor en [Chipre](#) una nueva legislación por la que se establecen el marco y las condiciones de acceso a la información pública, y otros Estados miembros tienen previsto adoptar una amplia legislación sobre el acceso a la información ([Austria](#)) o introducir mecanismos de mediación en las reclamaciones ([Países Bajos](#)). Aunque

---

<sup>47</sup> En junio de 2021, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra Hungría a raíz de las decisiones del Consejo de Medios de Comunicación de rechazar la solicitud de Klubrádió relativa al uso del espectro radioeléctrico.

el acceso a la información está garantizado por la ley en todos los Estados miembros, en muchos casos aún existen obstáculos prácticos. En [Rumanía](#), el seguimiento periódico por parte de las autoridades nacionales revela una aplicación diferente en la Administración, así como una priorización insuficiente de las medidas de transparencia por parte de los organismos públicos, con los niveles de cumplimiento más bajos en el caso de las autoridades locales. En [Croacia](#), se pusieron de relieve las deficiencias en cuanto a la ejecución de las decisiones del comisario de información. En [Luxemburgo](#), subsiste la preocupación sobre los largos procedimientos para acceder a los documentos oficiales. En [Dinamarca](#), se están debatiendo las restricciones existentes al derecho de acceso a los archivos públicos.

### *Protección de los periodistas contra amenazas y ataques*

La necesidad de garantizar la seguridad de los periodistas en toda la UE se ha puesto de relieve a raíz de los recientes acontecimientos cuyas investigaciones están en curso actualmente, como los asesinatos del periodista griego Giorgios Karaivaz en abril de 2021 y del periodista neerlandés Peter De Vries en julio de 2021. Muchos periodistas siguen siendo objeto de amenazas y ataques, en particular cuando investigan delitos y corrupción. En [Eslovaquia](#), fueron condenadas varias personas involucradas en el asesinato en 2018 del periodista de investigación Ján Kuciak y su prometida, y el juicio penal del presunto autor intelectual está en curso. En [Malta](#), ya ha finalizado la investigación pública sobre el asesinato de la periodista de investigación Daphne Caruana Galizia en 2017. Se han observado una serie de avances en los procesos penales relacionados con su asesinato.

En 2020, la plataforma del Consejo de Europa para promover la protección del periodismo y la seguridad de los periodistas registró su mayor número de alertas de la historia, con un aumento del 40 % en comparación con 2019<sup>48</sup>. En 2020, la plataforma *Mapping Media Freedom*<sup>49</sup> también supervisó 280 asuntos de violaciones de la libertad de los medios de comunicación, que afectaron a un total de 908 personas o entidades de medios de comunicación en veintitrés Estados miembros. Estas violaciones incluyeron acoso o maltrato psicológico, amenazas legales, agresiones físicas, ataques a la propiedad, discursos de odio, campañas de desprestigio y censura. Se han denunciado ataques físicos, en particular en el marco de las protestas públicas, y algunos periodistas de [Francia](#), [Alemania](#), [Grecia](#) y [Polonia](#) han sufrido agresiones por parte de los manifestantes, pero también, en algunos casos, por las fuerzas del orden. Las amenazas en línea están aumentando en toda la UE, y las mujeres periodistas y los periodistas de grupos minoritarios corren un riesgo mayor. Esta situación resulta particularmente preocupante cuando son los políticos o las personalidades públicas influyentes los que incitan estos ataques. En [Eslovenia](#), por ejemplo, una serie de casos destacados se refieren al acoso en línea y las amenazas que los políticos vierten contra los periodistas. En [Portugal](#), se está investigando un asunto de vigilancia policial, que trata de identificar las fuentes de los periodistas y se lleva a cabo sin un mandato judicial. En [Italia](#), una alerta reciente refiere presuntas escuchas telefónicas de varios periodistas que trabajan en cuestiones de migración, como parte de una investigación de la fiscalía sobre las relaciones entre las ONG y los traficantes de seres humanos.

Algunos Estados miembros cuentan con mecanismos que proporcionan asistencia práctica a los periodistas que necesitan ayuda. En los [Países Bajos](#), el proyecto «PersVeilig» destinado a reducir las amenazas, la violencia y la agresión contra periodistas fue revisado en 2021, con propuestas de mejoras. En [Italia](#), un centro de coordinación creado en 2017 que se ocupa de los actos contra periodistas sigue considerándose una práctica ejemplar a escala de la UE.

<sup>48</sup> <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.

<sup>49</sup> [www.mappingmediafreedom.org](http://www.mappingmediafreedom.org)

Otros Estados miembros están contemplando la posibilidad de introducir nuevas salvaguardias legislativas para la protección de los periodistas. En [Finlandia](#), el Gobierno propone introducir cambios en el Código Penal para facilitar el enjuiciamiento de las amenazas ilegales y velar por la protección de las víctimas vulnerables, como los periodistas independientes, y para aumentar las penas para los delitos de género, con objeto de reprimir los discursos de odio contra las mujeres periodistas. [Suecia](#) también está adoptando medidas para mejorar la protección de los periodistas, como parte de la revisión en curso de la protección consagrada en el Derecho penal para determinadas funciones vitales de la sociedad.

Las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP, por sus siglas en inglés), una forma particular de acoso utilizada contra periodistas y otras personas encargadas de la protección del interés público, a menudo en combinación con amenazas a la seguridad física, son motivo de grave preocupación en varios Estados miembros. Por ejemplo, en [Croacia](#), el uso frecuente de demandas estratégicas contra la participación pública repercutió gravemente en los medios de comunicación, en particular en los más pequeños o en los locales, así como en los periodistas autónomos. En otros países, como [Polonia](#), la comunidad de medios de comunicación ha observado un aumento de las demandas contra periodistas con efectos intimidatorios, vinculadas a cartas de advertencia dirigidas a periodistas y redacciones para que dejen de publicar reportajes críticos sobre empresas o instituciones públicas. Esto parece afectar en particular a los medios de comunicación más pequeños y a los profesionales independientes, y entraña un alto riesgo de autocensura.

#### *El impacto de la pandemia en la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación*

Los medios de comunicación europeos han sido fundamentales para mantener informados a los ciudadanos durante la pandemia de COVID-19. La demanda de información y noticias contrastadas ha aumentado considerablemente, como se señala en el plan de acción de la Comisión Europea para los medios de comunicación y el sector audiovisual<sup>50</sup>. Al mismo tiempo, la pandemia provocó graves problemas económicos para el sector de los medios de comunicación, así como para los periodistas y trabajadores de los medios de comunicación.

Varios capítulos por países apuntan a una pérdida sin precedentes de ingresos y problemas de liquidez financiera para las empresas del sector de los medios de comunicación, o incluso la quiebra y el cierre. Los medios de comunicación regionales y locales parecen haber sido los más afectados, lo que ha provocado que, en algunos Estados miembros, haya grandes zonas actualmente sin medios de comunicación locales. Algunos periodistas se enfrentaron a peores condiciones económicas y laborales en varios Estados miembros. El desempleo ha aumentado en el sector, y muchos profesionales de los medios de comunicación y periodistas —en particular, aquellos que están sujetos a condiciones de empleo precarias o los autónomos— se han quedado sin ingresos. Todo esto ha aumentado su vulnerabilidad a las presiones.

Para contrarrestar y amortiguar el impacto de la pandemia, aproximadamente la mitad de todos los Estados miembros pusieron en marcha planes específicos de apoyo a los medios de comunicación, con el objetivo principal de otorgar fondos o subvenciones a todos o algunos sectores de los medios de comunicación. Los medios de comunicación locales se incluyeron explícitamente en estos programas en Estados miembros como [Estonia](#), [Suecia](#), [Finlandia](#), [Dinamarca](#), [Países Bajos](#), [Francia](#) e [Italia](#). Varios Estados miembros, como [Chipre](#), [Lituania](#), [Portugal](#) y [Rumanía](#), respaldaron los medios de comunicación y la información pública mediante la difusión pública de campañas de sensibilización relacionadas con la COVID-19.

---

<sup>50</sup> COM(2020) 784 final.

En algunos países, los periodistas podían beneficiarse de una ayuda generalizada por desempleo, como en el caso de [Irlanda](#), mientras que, en algunos Estados miembros, la situación a menudo resultaba difícil para los periodistas autónomos. Las partes interesadas de los medios de comunicación acogieron satisfactoriamente la mayoría de estas medidas, aunque se cuestionaron ciertos aspectos, como por ejemplo su transparencia ([Malta](#)), la equidad de los criterios de distribución ([Austria](#)) o el posible impacto en la confianza de los ciudadanos en los medios de comunicación ([Rumanía](#)).

Sin embargo, el impacto de la pandemia en los medios de comunicación y las medidas adoptadas para mitigarlo no se limitan a los aspectos económicos. Una serie de restricciones impuestas para combatir la pandemia dificultaron el trabajo de los periodistas y, en ocasiones, obstaculizaron su acceso a la información pública. Si bien las perturbaciones o las excepciones de las normas generales de acceso a la información se limitaron, en general, a las primeras fases de la pandemia (por ejemplo, en [España](#) e [Italia](#)), en algunos Estados miembros como [Hungría](#), el acceso a la información pública se restringió en el marco de las medidas de emergencia introducidas durante la pandemia, por lo que los medios de comunicación independientes encontraron trabas para acceder a dicha información en tiempo útil. En algunos Estados miembros, los periodistas también siguieron encontrando obstáculos al acceso a determinados locales o experimentando un acceso selectivo a las conferencias de prensa en línea o físicas. En [Polonia](#), el ejercicio del derecho de acceso a la información pública corre el riesgo de quedar aún más limitado como resultado de un recurso de inconstitucionalidad en curso, y la pandemia provocó el aplazamiento de los plazos establecidos por el Derecho administrativo, limitando o retrasando así el acceso a la información pública. En [Rumanía](#), se consideró que la pandemia servía de excusa para justificar retrasos o negativas a proporcionar información, y se aplicaron normas de protección de datos para limitar el acceso a ella. Por el contrario, Estados miembros como [Lituania](#) y los [Países Bajos](#) eximieron a los periodistas de las prohibiciones de viajar con motivo de la COVID-19, para que pudieran seguir los acontecimientos e informar de primera mano.

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

El Estado de Derecho en una democracia se basa en controles y equilibrios institucionales entre los órganos del Estado, para garantizar su funcionamiento, cooperación y control mutuo y con el fin de que cada autoridad estatal ejerza el poder bajo el escrutinio de otras, de acuerdo con la tradición política y jurídica de cada Estado miembro. La sociedad civil también desempeña un papel clave en el sistema de controles y equilibrios.

En esta sección se examinan los acontecimientos significativos relacionados con dichos controles y equilibrios, entre otros, el proceso de preparación, promulgación y revisión de las leyes y el papel de las autoridades independientes en la salvaguardia del Estado de Derecho. Un tema subyacente a este respecto es la calidad de la Administración pública y la forma en que las autoridades aplican la ley y ejecutan las resoluciones judiciales. Un marco propicio para la sociedad civil permite el debate y la fiscalización de quienes ejercen el poder; cuando se reduce su espacio operativo, es un indicio de que el Estado de Derecho está en riesgo. En esta sección también se presentan los cambios en el régimen jurídico bajo el que se adoptaron las medidas COVID-19, y las funciones de los parlamentos, tribunales constitucionales, órganos jurisdiccionales y defensores del pueblo.

#### ***Debates y reformas constitucionales para reforzar los controles y equilibrios institucionales***

Los procesos de reforma constitucional para fortalecer las salvaguardias y los controles y equilibrios mencionados el año pasado han seguido evolucionando. En [Chipre](#), la creación de

un Tribunal Constitucional independiente que se ocupe de la revisión de la constitucionalidad de las leyes del Tribunal Supremo está ahora pendiente en el Parlamento. [Malta](#) ha concluido la reforma constitucional relativa a los nombramientos de determinadas comisiones independientes, pero los avances han sido lentos en la Convención Constitucional que en principio debería abordar el fortalecimiento del papel del Parlamento. En [Luxemburgo](#), se abandonará la reforma constitucional anunciada anteriormente: ahora, el objetivo es introducir revisiones específicas sobre temas concretos, como el Consejo del Poder Judicial. Se están celebrando extensos debates sobre el funcionamiento correcto de los controles y equilibrios en los [Países Bajos](#), a raíz de una investigación parlamentaria sobre la aplicación del sistema de prestaciones para la atención a la infancia.

Para ayudar a desarrollar un sistema equilibrado, varios Estados miembros están inspirándose en diferentes puntos de vista y conocimientos especializados, incluso de organismos internacionales de expertos como la Comisión de Venecia. La Comisión considera que se trata de un planteamiento constructivo.

*La inclusividad, calidad y transparencia de la legislación siguen siendo un reto*

Varios Estados Miembros están adoptando medidas para seguir mejorando los procesos de elaboración de políticas basadas en datos contrastados, para las consultas y la participación de las partes interesadas, a fin de garantizar que las leyes sean fruto de un extenso debate en la sociedad. El innovador proyecto de la Convención Ciudadana sobre el Clima de [Francia](#) captó mucho la atención y el interés de otros Estados miembros. En [Portugal](#), el Parlamento adoptó medidas para mejorar la transparencia y calidad de la legislación. En [Grecia](#), ya está en marcha un nuevo marco para examinar el impacto y la calidad de los proyectos de ley, y las partes interesadas informan de una mejora de la calidad y una reducción significativa de las enmiendas no relevantes de última hora en el Parlamento. [Estonia](#), [Letonia](#) y [Austria](#) están adoptando medidas para mejorar la participación de los ciudadanos y las partes interesadas en la legislación. En [España](#), se aprobó el nuevo IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 con vistas a fortalecer los lazos entre los ciudadanos y las autoridades públicas, así como a aumentar la participación ciudadana en la formulación de políticas de orden público.

El diálogo con las partes interesadas ha revelado problemas en varios Estados miembros para garantizar que las normas relativas a la inclusividad, la transparencia y la calidad de las políticas legislativas se apliquen sistemáticamente en la práctica. En [Eslovaquia](#), las partes interesadas expresaron su preocupación por la falta de un debate extenso e informado sobre las principales características de la reciente reforma constitucional, y lamentaron que las autoridades no solicitaran una opinión de la Comisión de Venecia sobre su reforma judicial y constitucional. En [Chequia](#), se han registrado un gran número de procedimientos de urgencia, y las partes interesadas expresaron su preocupación por el hecho de que esos procedimientos se utilizaran también para actos que no guardaban relación con la lucha contra la pandemia. En [Francia](#), el número de procedimientos abreviados y acelerados en el Parlamento ha aumentado significativamente, con consecuencias tanto para la consulta a las partes interesadas como para el trabajo parlamentario. En [Bélgica](#), el Consejo de Estado tiene dificultades para emitir dictámenes sobre proyectos de ley debido a la insuficiencia de recursos y a la reducción frecuente de los plazos para las consultas.

En algunos Estados miembros, el proceso legislativo ha suscitado preocupación por el Estado de Derecho. En [Hungría](#), los cambios frecuentes y repentinos de la legislación siguen socavando la previsibilidad del marco regulador y, en algunos casos, el ritmo de la nueva legislación se ha acelerado aún más. En [Polonia](#), se sigue recurriendo a la adopción acelerada de legislación, incluso para reformas estructurales significativas del poder judicial, como las recientes enmiendas a la ley que regula el Tribunal Supremo. En [Bulgaria](#), la práctica de

introducir importantes modificaciones legislativas mediante enmiendas a otros actos jurídicos no vinculados, que eluden los requisitos de consulta pública y evaluación de impacto, sigue siendo motivo de preocupación. En [Rumanía](#), sigue preocupando la estabilidad y previsibilidad de la legislación, ya que la legislación se cambia a menudo y las leyes resultantes pueden ser contradictorias, aunque el Parlamento ha arrojado señales alentadoras durante esta legislatura.

### *Cambios importantes de los Tribunales Supremos y Constitucionales en los controles y equilibrios*

Los Tribunales Supremos y los Tribunales Constitucionales desempeñan un papel clave en el sistema de controles y equilibrios. No obstante, los cambios experimentados en algunos Estados miembros plantean inquietudes. En [Eslovaquia](#), la reforma constitucional de diciembre de 2020 restringe explícitamente la competencia del Tribunal Constitucional para revisar el derecho constitucional. El Tribunal Constitucional está revisando ahora, a su vez, esta reforma específica. En [Hungría](#), se han expresado inquietudes acerca del papel del Tribunal Constitucional en la revisión de las resoluciones judiciales firmes, su actuación como otro nivel de apelación, su resolución del fondo de los hechos de la misma manera que los tribunales ordinarios de apelación —aunque no forma parte del sistema jurisdiccional—, y el hecho de que plantea cuestiones relativas a la seguridad jurídica.

Últimamente ha sucedido una serie de acontecimientos que han planteado dudas acerca del principio de primacía del Derecho de la UE. Para respetar el Estado de Derecho y la igualdad de los Estados miembros en la UE, es necesario que el Derecho de la UE tenga primacía sobre el Derecho nacional, y que las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sean vinculantes para todas las autoridades de los Estados miembros, incluidos los órganos jurisdiccionales estatales. El 9 de junio de 2021, la Comisión decidió incoar un procedimiento de infracción contra [Alemania](#) por violación del principio de primacía del Derecho de la UE en relación con la sentencia de 5 de mayo de 2020 del Tribunal Constitucional alemán<sup>51</sup>. [Polonia](#) se ha acogido a esta sentencia con el fin de impugnar la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para tratar asuntos relacionados con la independencia judicial, y el Gobierno ha acudido al Tribunal Constitucional de Polonia para que se declare la primacía de la Constitución polaca sobre el Derecho de la UE. El 14 de julio de 2021, el Tribunal Constitucional resolvió que las medidas cautelares dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que afectan a la organización de los órganos jurisdiccionales polacos no son compatibles con la Constitución polaca<sup>52</sup>, y el 16 de julio de 2021 el presidente primero del Tribunal Supremo polaco derogó un decreto por el que se aplicaba un auto anterior del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para suspender las actividades de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo en asuntos disciplinarios contra jueces<sup>53</sup>. En [Francia](#), una sentencia del Consejo de Estado sobre la conservación de datos ha suscitado preocupación en cuanto a su interacción con el ordenamiento jurídico de la UE<sup>54</sup>. En [Rumanía](#), una resolución del Tribunal Constitucional no aceptó las conclusiones de una decisión prejudicial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y cuestionó el principio de primacía del Derecho de

---

<sup>51</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 5 de mayo de 2020, 2 BvR 859/15.

<sup>52</sup> Demanda P 7/20, presentada por la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo.

<sup>53</sup> [https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current\\_events](https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events).

<sup>54</sup> En esta última sentencia, en la que se hace referencia al carácter vinculante de las sentencias del Tribunal de Justicia, el Consejo de Estado desestimó, no obstante, la solicitud del Gobierno de examinar si una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea podía vulnerar el principio de atribución y el reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros; la solicitud es, en sí misma, problemática.

la UE, lo que puede constituir un obstáculo importante para los órganos jurisdiccionales que hayan de aplicar las disposiciones del Derecho de la UE establecidas en la decisión prejudicial al resolver asuntos.

#### *El papel clave del defensor del pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos*

El defensor del pueblo y las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel importante en los controles y equilibrios, la defensa del derecho a una buena administración y a un trato justo, y la detección de violaciones de los derechos fundamentales. En los [Países Bajos](#), el defensor del pueblo fue uno de los primeros en alertar a la Administración sobre el trato injusto en el contexto de los reembolsos de los subsidios por hijos, y ha criticado la falta de seguimiento de esta cuestión por parte del Gobierno. En [Grecia](#), se han reforzado las competencias de la institución del defensor del pueblo, en particular en la investigación de incidentes de arbitrariedad por parte de las fuerzas o los cuerpos de seguridad, y ha intervenido en asuntos de violaciones de los derechos fundamentales<sup>55</sup>. En [Malta](#), una reforma constitucional reforzó el nombramiento, la suspensión y la destitución del defensor del pueblo; las nuevas normas se aplicarán por primera vez con el nombramiento de un nuevo defensor del pueblo, que está pendiente.

En algunos Estados miembros, el nombramiento y la destitución del defensor del pueblo han sido objeto de litigios políticos y judiciales. En [Polonia](#), el defensor del pueblo siguió desempeñando un papel fundamental como agente de salvaguardia del Estado de Derecho. El mandato del último titular terminó en 2020, pero se mantuvo en el cargo, porque no se pudo alcanzar un acuerdo político sobre la renovación. El defensor del pueblo saliente ejerció sus competencias de forma continuada hasta julio de 2021 tras una resolución del Tribunal Constitucional, y los procedimientos parlamentarios apuntan ahora a un nombramiento con el apoyo de todos los partidos<sup>56</sup>. En [Rumanía](#), el Tribunal Constitucional consideró inconstitucional la resolución del Parlamento de destituir a la defensora del pueblo nombrada en un mandato parlamentario anterior, por lo que fue restituida en sus funciones.

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

En la mayoría de los Estados Miembros, existe un entorno propicio y alentador para la sociedad civil, y el espacio de la sociedad civil sigue considerándose abierto<sup>57</sup>. Además, en algunos Estados miembros, las autoridades proporcionaron ayuda financiera adicional para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil. En [Estonia](#), se creó un nuevo programa de gobierno para 2021-2024 con miras a seguir forjando una asociación estratégica entre las organizaciones de la sociedad civil y las instituciones públicas. En varios Estados miembros, la sociedad civil está invirtiendo más en el trabajo de base sobre el Estado de Derecho.

Sin embargo, en algunos Estados miembros, las organizaciones de la sociedad civil se enfrentan a graves retos. Algunos ejemplos son las amenazas deliberadas, incluso mediante restricciones o controles financieros por parte de las autoridades, o la protección inadecuada contra los ataques físicos o verbales, contra las decisiones arbitrarias o contra las demandas estratégicas contra la participación pública (SLAPP), o mediante la reducción del nivel de

---

<sup>55</sup> En particular, investigó el creciente número de acusaciones sobre incidentes de devoluciones de migrantes en las fronteras exteriores.

<sup>56</sup> De conformidad con la Constitución de Polonia, el defensor del pueblo es nombrado por el Parlamento por un mandato de cinco años. El Tribunal Constitucional consideró anticonstitucional que el defensor del pueblo siguiera desempeñando su función más allá del plazo de cinco años establecido en la Constitución.

<sup>57</sup> Según la evaluación realizada por la organización no gubernamental CIVICUS. Las clasificaciones se sitúan en una escala de cinco categorías que se definen como: abierto, reducido, obstruido, represivo y cerrado.

protección de los derechos fundamentales que garantizan la labor de la sociedad civil. Por ejemplo, en [Hungría](#), sigue existiendo presión sobre las organizaciones de la sociedad civil críticas con el Gobierno y, aunque la ley que regula la transparencia de las organizaciones de la sociedad civil financiadas con fondos extranjeros fue derogada tras la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se introdujeron nuevas medidas. En [Polonia](#), las ONG que critican las políticas del Gobierno son objeto de hostigamiento e intimidación por parte de las autoridades y los funcionarios públicos. En [Grecia](#), el proceso de registro de las ONG activas en el ámbito del asilo, la migración y la inclusión social sigue planteando dudas. Si bien se han conseguido algunos avances, los problemas relativos al registro también son motivo de preocupación en [Chipre](#). En [Malta](#), las organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación por las nuevas normas de captación de fondos, que dificultarían a las asociaciones desempeñar sus funciones. En [Eslovaquia](#), los ataques verbales de autoridades públicas y políticos contra activistas y organizaciones de la sociedad civil, así como la reducción de los fondos públicos para organizaciones que promueven la igualdad de género, suscitan preocupación por el respeto del papel democrático de la sociedad civil. En [Francia](#) y [España](#), existen inquietudes en cuanto al impacto de la legislación sobre seguridad pública en la labor de las organizaciones de la sociedad civil, en relación con la libertad de expresión y de información y el derecho a la protesta.

#### *El impacto de la pandemia de COVID-19 en los controles y equilibrios y en los debates públicos*

Hubo diferentes regímenes jurídicos en cuyo marco se adoptaron medidas relacionadas con la COVID-19 que incluyeron restricciones de los derechos fundamentales: un régimen de excepción constitucional, un nuevo régimen de excepción específico para la pandemia, leyes de salud pública o ningún régimen especial. Estos regímenes jurídicos con frecuencia se modificaron con el paso del tiempo. En los [Países Bajos](#) y [Suecia](#), por ejemplo, se reforzaron los regímenes para garantizar que las medidas restrictivas se basaran en un fundamento jurídico sólido. En [Bélgica](#), se ha adoptado una «ley pandémica» que ofrece una nueva base jurídica para las medidas de emergencia. En varios Estados miembros, la constitucionalidad de los regímenes de excepción y las leyes de salud pública fueron objeto de revisión. En [Eslovaquia](#), el Tribunal Constitucional examinó la constitucionalidad del régimen de excepción, al principio y cuando se prorrogó, ratificando su conformidad con la Constitución. En la mayoría de los Estados miembros, los regímenes especiales tienen una fecha de vencimiento, y muchos ya han finalizado en la primavera de 2021 o están a punto de finalizar.

Los debates periódicos sobre la prórroga de los regímenes de excepción han demostrado un control democrático continuo en los Parlamentos. La supervisión parlamentaria de las distintas medidas COVID-19 individuales ha sido variable. En [Italia](#), todos los decretos-leyes adoptados por el Gobierno en caso de urgencia tienen efecto inmediato, pero el Parlamento debe convertirlos en ley en el plazo de sesenta días. En [Finlandia](#), todas las medidas de emergencia están sujetas a la aprobación del Parlamento y al examen de la constitucionalidad por el Procurador General de Justicia y el Comité de Derecho Constitucional. En [Portugal](#), se creó un comité parlamentario *ad hoc* encargado de supervisar las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia, y el Gobierno debía informar sobre cada período del estado de excepción, permitiendo al Parlamento ejercer también un control posterior.

En varios Estados miembros, se reforzó el control parlamentario de las medidas COVID-19 con el paso del tiempo. En [Alemania](#), se mejoró el control parlamentario mediante la introducción de una lista normalizada de medidas que pueden adoptarse mediante ordenanza. [Austria](#) exigió que el Parlamento validara las ordenanzas más restrictivas antes de su entrada

en vigor, y que estas estuvieran limitadas en el tiempo, así como que se reforzaran las obligaciones de celebrar consultas. El Parlamento de [Croacia](#) solicitó un informe tres veces al año sobre las medidas COVID-19. En [Dinamarca](#) se adoptó, en febrero de 2021, nueva legislación con un control parlamentario reforzado y, en particular, se creó una comisión parlamentaria especial para revisar los decretos.

La pandemia también afectó al funcionamiento de los propios Parlamentos, pero la mayoría de ellos adaptaron sus reglamentos internos para garantizar la continuidad de los debates, la votación y la representación adecuada, incluso cuando las normas exigían un número reducido de personas presentes y cuando los diputados al Parlamento tenían que autoaislarse. Algunos Estados miembros ya tenían plataformas informáticas muy desarrolladas que favorecieron una mejor transición, como en el caso de [Letonia](#).

El escrutinio de la legalidad, justificación y proporcionalidad de las medidas COVID-19 por parte de los órganos jurisdiccionales ha sido una contrapartida necesaria de los poderes del Gobierno para tomar decisiones que podrían afectar de manera desproporcionada a los derechos fundamentales de los ciudadanos. En [Estonia](#), todas las disposiciones del Gobierno relacionadas con la COVID-19 contienen información sobre cómo pueden ser impugnadas legalmente, y los ciudadanos han acudido a los juzgados de lo contencioso-administrativo en varias ocasiones. En [Alemania](#), las medidas han sido objeto de un exhaustivo control judicial, principalmente por parte de los tribunales superiores de lo contencioso-administrativo y los tribunales constitucionales de los *Länder*, con más de 6 000 demandas presentadas a finales de 2020. En [Francia](#), el Consejo de Estado se pronunció en muchos procedimientos urgentes en los que se cuestionaba la gestión de la pandemia por parte del Gobierno y ordenó una serie de medidas o suspensiones de actos, especialmente en relación con los derechos fundamentales. En [Polonia](#), los órganos jurisdiccionales consideran que ciertas medidas son ilegales, ya que la Constitución polaca establece explícitamente que cualquier restricción de los derechos y libertades fundamentales solo puede imponerse en virtud de un estado de excepción (que no había sido declarado).

Las autoridades independientes han desempeñado un papel activo durante la pandemia, evaluando el impacto en los derechos fundamentales de las medidas específicas y alertando a las autoridades. En [Francia](#), la Comisión Nacional de Derechos Humanos examinó las medidas COVID-19 y publicó varios dictámenes. En [Lituania](#), los defensores del pueblo parlamentarios evaluaron el respeto de los derechos y libertades fundamentales en las medidas de emergencia. En [Irlanda](#), la Comisión Irlandesa de Derechos Humanos e Igualdad recomendó que las prórrogas de las medidas COVID-19 fueran más cortas y que la duración máxima de cualquiera de esas prórrogas se contemplase en la legislación.

La pandemia afectó a las organizaciones de la sociedad civil, no solo por las restricciones a la libertad de circulación y reunión, sino también en términos de financiación. La participación de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de las medidas COVID-19, en general, ha sido muy limitada. En [Austria](#), el Gobierno procuró mantener el diálogo con la sociedad civil, en particular mediante consultas sobre la ayuda asignada durante la pandemia.

En algunos Estados miembros, la experiencia ya ha provocado una reflexión sobre los cambios (constitucionales), a fin de estar mejor preparados para crisis futuras. En [Finlandia](#), el Comité de Derecho Constitucional ha pedido una revisión exhaustiva de la regulación del estado de excepción tras el fin de la pandemia. En [Suecia](#), se creará una comisión de investigación para examinar la necesidad de incorporar a la Constitución disposiciones sobre el estado de excepción en tiempos de paz. En [Italia](#), el Senado propuso establecer una comisión consultiva bicameral especial para garantizar el papel central del Parlamento durante las situaciones de excepción. En [Hungría](#), un cambio constitucional limitará las

competencias del Gobierno en lo que respecta a los regímenes de ordenamiento jurídico especiales a partir de julio de 2023. El actual régimen constitucional de excepción, que otorga amplios poderes al Gobierno, sigue en vigor y permanecerá hasta que el Gobierno decida ponerle fin.

#### **4. EVOLUCIÓN Y ACTUACIONES A ESCALA DE LA UE POR LO QUE SE REFIERE AL ESTADO DE DERECHO**

A lo largo de este último año, el Estado de Derecho ha mantenido un lugar prioritario en la agenda de la Unión Europea. La publicación del primer Informe anual sobre el Estado de Derecho en septiembre de 2020 suscitó importantes debates en el Parlamento Europeo y el Consejo. También se llevaron a cabo actividades de divulgación ante la sociedad civil y los Estados Miembros, incluidos los Parlamentos nacionales. Esta evolución a escala de la UE puede considerarse como una consolidación gradual del proceso del Estado de Derecho a lo largo de varios ejes: el diálogo interinstitucional, el diálogo con y entre los Estados Miembros, el diálogo con las partes interesadas y la cooperación internacional. Paralelamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea continuó su labor de velar por el cumplimiento del Estado de Derecho, y la Comisión cumplió su papel de guardiana de los Tratados, a través de procedimientos de infracción. El conjunto de instrumentos del Estado de Derecho se siguió ampliando tras alcanzarse un acuerdo sobre un régimen general de condicionalidad para proteger el presupuesto de la UE.

##### *Reforzar la respuesta interinstitucional*

Un objetivo fundamental del Informe sobre el Estado de Derecho ha sido aumentar la concienciación y promover un debate abierto entre los Estados Miembros sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho. Como se señaló en el Informe de 2020<sup>58</sup>, la revisión del diálogo anual del Consejo sobre el Estado de Derecho en 2019 desembocó en un consenso generalizado sobre el refuerzo de este diálogo, sobre la base del informe de la Comisión. Como resultado, en otoño de 2020, la Presidencia organizó un proceso en dos fases, con un debate horizontal sobre la evolución general del Estado de Derecho, así como un debate específico por países, que se centró en primer lugar en cinco Estados miembros<sup>59</sup>, sobre la base del Informe sobre el Estado de Derecho. En la primavera de 2021, prosiguió el diálogo específico por país, que abarcó a otros cinco Estados miembros<sup>60</sup>. Este proceso establece un ciclo anual para el debate en el Consejo de Asuntos Generales. La actual Presidencia ha anunciado que continuará con este enfoque en el segundo semestre de 2021. Los debates celebrados hasta ahora en el Consejo han demostrado el claro interés de los Estados Miembros por compartir las nuevas iniciativas y las mejores prácticas a fin de contribuir a la prevención de los problemas de manera inclusiva y constructiva. Paralelamente, también han tenido lugar en diferentes formaciones del Consejo intercambios temáticos sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, incluida la puesta en común de buenas prácticas.

El Parlamento Europeo ha desempeñado un papel cada vez más importante a la hora de situar el debate sobre el Estado de Derecho, una tendencia que se ha mantenido durante el último año. En octubre de 2020, el Parlamento adoptó una Resolución en la que invitaba a la Comisión y al Consejo a entablar negociaciones sobre un acuerdo interinstitucional para

---

<sup>58</sup> Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, p. 25.

<sup>59</sup> Bélgica, Bulgaria, Chequia, Dinamarca y Estonia.

<sup>60</sup> Alemania, Grecia, España, Francia e Irlanda. En general, la selección de países sigue el orden protocolario, con la salvedad de que Alemania fue reemplazada por Estonia durante su presidencia.

reforzar los valores de la Unión<sup>61</sup>. La Comisión acogió con satisfacción la Resolución y está totalmente de acuerdo con el Parlamento Europeo en la importancia de reforzar la capacidad de la UE para supervisar y defender los valores comunes de la UE. El informe anual sobre el Estado de Derecho desempeña un papel importante a este respecto, ya que abarca cuestiones que también inciden directamente sobre otros valores de la Unión, como la democracia y los derechos fundamentales, lo que también está relacionado con el trabajo sobre el Plan de Acción Europeo para la Democracia, sobre el apoyo a la Carta de los Derechos Fundamentales y sobre la promoción de una Unión de la Igualdad. La evolución del diálogo entre las instituciones sobre el Estado de Derecho debe considerarse en este contexto más amplio y seguirá avanzando en los próximos años. El Parlamento Europeo ha adoptado una Resolución en la que acoge con satisfacción el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, al tiempo que reitera sus anteriores peticiones de mejora, en particular en lo relativo a la inclusión de recomendaciones específicas por país<sup>62</sup>. La Comisión acoge con satisfacción la Resolución y reflexionará detenidamente sobre ella en la preparación de futuros informes. La Comisión mantiene su compromiso de profundizar en el diálogo con el Parlamento Europeo.

En cuanto a la situación en determinados Estados miembros, el Parlamento Europeo aprobó el año pasado resoluciones sobre la situación del Estado de Derecho en Bulgaria, Malta y Polonia<sup>63</sup>. El Grupo de Seguimiento de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales<sup>64</sup> de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE) del Parlamento Europeo ha desempeñado un papel importante en la profundización del debate sobre el Estado de Derecho en el Parlamento Europeo. El Grupo de Supervisión intercambió puntos de vista sobre la situación en Bulgaria, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia, sobre un caso específico en Bélgica, y sobre el espacio para la sociedad civil en la UE. El Grupo de Supervisión también ha seguido muy de cerca la situación en la Unión en lo que respecta a las medidas relacionadas con la COVID-19<sup>65</sup>.

Por último, el Comité Económico y Social Europeo, a través de su Grupo *ad hoc* sobre Derechos Fundamentales y Estado de Derecho<sup>66</sup>, y el Comité de las Regiones, a través de su Comisión de Ciudadanía, Gobernanza y Asuntos Institucionales y Exteriores (CIVEX)<sup>67</sup>, también han contribuido al diálogo sobre el Estado de Derecho a escala de la UE.

### *Reforzar el diálogo con los Estados miembros*

---

<sup>61</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de octubre de 2020, sobre el establecimiento de un mecanismo de la UE para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

<sup>62</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2021, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2020 [2021/2025(INI)].

<sup>63</sup> Resoluciones del Parlamento Europeo, de 8 de octubre de 2020, sobre Bulgaria, P9\_TA(2020)0264; de 29 de abril de 2021, sobre el asesinato de Daphne Caruana Galizia y el Estado de Derecho en Malta, P9\_TA(2021)0148; y de 17 de septiembre de 2020, sobre Polonia, P9\_TA(2020)0225.

<sup>64</sup> El Grupo de Supervisión se centra en las amenazas a la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, así como en la lucha contra la corrupción en todos los Estados miembros. Puede recomendar acciones específicas a LIBE, como reuniones con partes interesadas, audiencias y misiones, aparte de presentar propuestas de resoluciones e informes.

<sup>65</sup> Informe de actividad del Grupo de Seguimiento de la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Fundamentales, 16 de junio de 2021.

<sup>66</sup> El Grupo *ad hoc* sobre Derechos Fundamentales y Estado de Derecho (DFED) es un órgano horizontal del CESE encargado de proporcionar un foro para que las organizaciones europeas de la sociedad civil se reúnan y compartan su evaluación de la situación de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros.

<sup>67</sup> El mandato de la Comisión CIVEX abarca asuntos constitucionales y de gobernanza, mejora de la legislación, subsidiariedad y proporcionalidad.

Tras la publicación del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020, se ha hecho un esfuerzo especial por implicar a los Estados miembros. En el plano político, los Parlamentos nacionales desempeñan un papel clave en la defensa del Estado de Derecho, tanto como legisladores como mediante la exigencia de rendir cuentas al poder ejecutivo. Durante este último año, la Comisión<sup>68</sup> visitó la mayoría de los Parlamentos nacionales para presentar y debatir la metodología y las conclusiones específicas por países del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020.

La Comisión también celebró reuniones bilaterales, que abarcan tanto el diálogo a nivel político como las reuniones técnicas, para recopilar información sobre la situación de las reformas clave, como seguimiento de las conclusiones del Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Estos contactos se limitaron a unos pocos Estados miembros este primer año, pero podrían convertirse en una herramienta más prominente en el futuro.

La red de puntos de contacto relacionados con el Estado de Derecho siguió reuniéndose periódicamente, congregando a representantes de todos los Estados Miembros. Centrado en un principio en ayudar a establecer el mecanismo y su metodología, este foro ahora actúa cada vez más como un canal de comunicación continua con y entre los Estados miembros para la preparación del Informe sobre el Estado de Derecho. También se prevé que estas reuniones puedan servir cada vez más de plataforma para que, en el plano técnico, los Estados miembros compartan buenas prácticas e intercambien información sobre las reformas previstas relacionadas con el Estado de Derecho.

#### *Reforzar el diálogo con las partes interesadas a escala nacional y de la UE*

La sociedad civil es un socio clave para la UE en su labor de promoción de una cultura europea del Estado de Derecho más sólida. En la preparación del informe, la Comisión celebró reuniones para debatir la evolución del Estado de Derecho con las partes interesadas, como las redes europeas, las organizaciones nacionales y europeas de la sociedad civil y las organizaciones profesionales<sup>69</sup>. Las organizaciones de la sociedad civil también presentaron un número elevado de contribuciones por escrito como aportación al Informe<sup>70</sup>.

En mayo de 2021, la Presidencia portuguesa, en colaboración con la Comisión Europea, organizó en Coímbra la primera Conferencia de Alto Nivel sobre el Estado de Derecho, que reunió a responsables políticos, organizaciones de la sociedad civil, redes judiciales europeas, representantes de las universidades y periodistas, para tratar el tema del Estado de Derecho en Europa. En la conferencia se hizo un balance de los esfuerzos por defender el Estado de Derecho en Europa y, como temas centrales, se abordaron el papel de la sociedad civil, los desafíos relacionados con la comunicación de las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho y el Estado de Derecho en el contexto de la pandemia y la recuperación económica.

La intensa participación de la sociedad civil en la preparación de este segundo informe ha otorgado reconocimiento a las organizaciones de la sociedad civil a escala nacional y ha estrechado aún más los vínculos y las redes más allá de las fronteras nacionales. La Comisión seguirá reflexionando sobre las formas de movilizar a la sociedad civil, las redes profesionales y otras partes interesadas en el debate sobre el Estado de Derecho a escala nacional y europea.

---

<sup>68</sup> La vicepresidenta Jourová o el comisario Reynders representaron a la Comisión en estas reuniones.

<sup>69</sup> Entre ellas figuran la Red de Derechos Humanos y Democracia, la Agencia de los Derechos Fundamentales, EuroCommerce, la Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI), Sociedad Civil Europa y Transparencia Internacional.

<sup>70</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>

### *Reforzar la cooperación internacional*

El Estado de Derecho es también un principio rector para la UE más allá de sus fronteras. Guiada por los valores y principios universales consagrados en la Carta de las Naciones Unidas y en el Derecho internacional, incluido el Derecho internacional humanitario, la UE es una firme defensora de los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho en todo el mundo, tal como demuestra el Plan de Acción de la UE para los Derechos Humanos y la Democracia 2020-2024<sup>71</sup>, en consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>72</sup>. La UE seguirá aplicando un enfoque coherente en su cooperación con los países candidatos y candidatos potenciales y todos los países vecinos, así como en el conjunto de su acción exterior, a escala bilateral, regional y multilateral. La UE aborda regularmente las cuestiones relativas al Estado de Derecho en los diálogos sobre derechos humanos con los países socios y a nivel multilateral, en particular en las Naciones Unidas.

La defensa del Estado de Derecho a escala mundial conlleva reforzar la cooperación con las organizaciones internacionales y regionales en las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho<sup>73</sup>. Las evaluaciones de organismos internacionales especializados han aportado una importante contribución al análisis de la Comisión, y el estrechamiento de la cooperación y los intercambios han ayudado a la Comisión a profundizar en las situaciones de los Estados miembros. En el plano técnico, los contactos entre los servicios de la Comisión y los diferentes órganos del Consejo de Europa se han convertido en un elemento imprescindible de la preparación del informe<sup>74</sup>.

La Comisión pretende reforzar aún más este elemento clave de su trabajo sobre el Estado de Derecho, basándose en sus estrechas relaciones con el Consejo de Europa y otros organismos internacionales. El 26 de enero de 2021, la Comisión presentó el Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 ante la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. La Comisión también ha participado en actos organizados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en los que se presentaron y debatieron los temas cubiertos por el mecanismo sobre el Estado de Derecho.

### *Otras novedades institucionales relacionadas con el Estado de Derecho*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea siguió profundizando su jurisprudencia sobre el Estado de Derecho —en particular en relación con el requisito establecido en el Tratado de que los Estados miembros han de establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión<sup>75</sup>— merced a la que ha arrojado más luz sobre las garantías de independencia judicial en virtud del Derecho de la UE. A través del mecanismo de decisión prejudicial, los órganos jurisdiccionales nacionales continuaron poniendo en conocimiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea las cuestiones pertinentes del Estado de Derecho. Se ha pronunciado acerca de cuestiones prejudiciales sobre aspectos relacionados con el Estado de Derecho dictaminados por órganos jurisdiccionales de Malta, Polonia, los Países Bajos y Rumanía. Estas sentencias se referían, en particular, a los procedimientos de nombramiento judicial, la ejecución de las

---

<sup>71</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>.

<sup>72</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

<sup>73</sup> Como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

<sup>74</sup> Como la Comisión de Venecia, el Grupo de Estados contra la Corrupción, el departamento de ejecución de sentencias y el departamento de medios de comunicación. Para reforzar la cooperación, el Consejo de Europa ha nombrado a una persona de contacto para que coordine el trabajo.

<sup>75</sup> Artículo 19, apartado 1, párrafo segundo, del Tratado de la Unión Europea.

órdenes de detención europeas en caso de deficiencias persistentes en lo que respecta a la independencia judicial en un Estado miembro, el régimen disciplinario de los jueces, la responsabilidad personal de los jueces, la creación de una sección especial que se ocupe del enjuiciamiento de los jueces y el principio de primacía del Derecho de la UE<sup>76</sup>.

La Comisión también siguió ejerciendo su papel de guardiana de los Tratados de la UE mediante la puesta en marcha de procedimientos de infracción. En algunos casos concretos, la Comisión ha solicitado al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que dictamine medidas provisionales para evitar daños irreparables<sup>77</sup>.

Además de los procedimientos de infracción, que tienen por objeto abordar infracciones específicas del Derecho de la UE, el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea establece el procedimiento más general para defender los valores comunes de la Unión, incluido el Estado de Derecho. El Consejo sigue ocupándose de dos procedimientos, presentados por la Comisión contra Polonia en 2017 y por el Parlamento Europeo contra Hungría en 2018, con el fin de determinar que existe un riesgo claro de violación grave de los valores de la Unión. En septiembre de 2020, la Comisión informó al de sobre los últimos acontecimientos en los ámbitos cubiertos por las propuestas motivadas. En junio de 2021, el Consejo celebró audiencias tanto para Hungría como para Polonia.

El Estado de Derecho es una condición previa para la correcta gestión de los fondos de la UE y, en mayo de 2018, la Comisión propuso acompañar sus propuestas de nuevo marco presupuestario con una propuesta legislativa relativa a un mecanismo específico para proteger los fondos de la UE contra los riesgos derivados de las infracciones del Estado de Derecho en los distintos Estados miembros. El Reglamento resultante se adoptó en diciembre de 2020<sup>78</sup>. La Comisión está plenamente comprometida con la aplicación del Reglamento y está trabajando activamente en su aplicación concreta. La Comisión está consultando actualmente al Parlamento Europeo y a los Estados miembros sobre las directrices correspondientes, que ofrecerán más detalles sobre la forma en que la Comisión prevé aplicar el Reglamento en la práctica. Al mismo tiempo, la Comisión ha iniciado el seguimiento de posibles casos. El Reglamento se aplica a partir del 1 de enero de 2021, por lo que regulará cualquier incumplimiento que se produzca a partir de ese día.

El 1 de junio de 2021 marcó la fecha de entrada en funcionamiento de la Fiscalía Europea, órgano competente para investigar, perseguir y enjuiciar el fraude y otros delitos relacionados

---

<sup>76</sup> Entre las sentencias clave dictadas desde el último informe figuran las sentencias de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792; de 24 de noviembre de 2020, AZ (falsedad documental), C- 510/19, ECLI:EU:C:2020:953; de 17 de diciembre de 2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU y C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033; de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; de 20 de marzo de 2021, Republika/I-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311; de 18 de mayo de 2021, Asociația «Forumul Judecătorilor Din România»/Inspekția Judiciară y otros, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393; y, de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>77</sup> Véase, en particular, el comunicado de prensa de la Comisión de 31 de marzo de 2021, IP/21/1524. Asunto C-204/21. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ordenó medidas cautelares en ese asunto (auto del vicepresidente del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

<sup>78</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1. Hungría y Polonia han impugnado la validez del Reglamento ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; véanse, respectivamente, los asuntos C-156/21 y C-157/21.

con el presupuesto de la UE<sup>79</sup>, complementando el papel de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)<sup>80</sup>. La Fiscalía Europea efectúa las investigaciones judiciales, practica los actos propios de la acción penal y ejerce las funciones de fiscal ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros participantes, hasta que concluyan definitivamente los asuntos de que se trate. La eficacia de los sistemas judiciales nacionales analizados en el presente informe será un factor clave para garantizar que los asuntos se lleven a término y se impongan sanciones eficaces.

El Estado de Derecho también es importante en la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los planes nacionales de recuperación y resiliencia de los Estados miembros incluyen importantes prioridades de reforma, como la mejora del entorno empresarial mediante una Administración pública y unos sistemas judiciales eficaces. La Comisión Europea también está prestando apoyo técnico a los Estados miembros, en particular a través del Instrumento de Apoyo Técnico, para mejorar la eficiencia, la calidad y la independencia de la Administración pública y los sistemas judiciales.

## **5. CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ETAPAS**

La pandemia de COVID-19 ha puesto aún más de relieve la importancia del Estado de Derecho para nuestras democracias, nuestros derechos fundamentales y la vida cotidiana de los europeos. También ha sido una prueba de resistencia para el Estado de Derecho. La experiencia de la pandemia ha demostrado la gran resiliencia de los sistemas nacionales en general, al tiempo que ha puesto de manifiesto una serie de ámbitos específicos en los que el Estado de Derecho ha sufrido presiones. El Estado de Derecho es un importante componente de la preparación para tiempos de crisis.

Este informe ha podido revelar numerosos cambios positivos relacionados con el Estado de Derecho en los Estados miembros, donde se está haciendo un seguimiento de los desafíos detectados anteriormente. También indica dónde persisten o se han intensificado los problemas y las inquietudes, a veces graves. La Comisión acoge con satisfacción la participación de todos los Estados miembros, con un debate y una cooperación continuos y la predisposición a entablar un diálogo sobre cuestiones delicadas.

La adopción del Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 marca el inicio de un nuevo ciclo de diálogo y seguimiento. La Comisión invita al Consejo y al Parlamento Europeo a que prosigan sus debates generales y específicos por países sobre la base de este informe, y pide a los Parlamentos nacionales y a otros actores clave que sigan intensificando los debates nacionales. La Comisión invita a los Estados miembros a hacer frente con eficacia a los retos señalados en el Informe y está dispuesta a ayudarles en su labor. Es un compromiso común de los Estados miembros y de la UE proteger, promover y reforzar el Estado de Derecho y convertirlo en un elemento vital de nuestra cultura política.

---

<sup>79</sup> Se trata de los delitos que afectan a los gastos e ingresos de la UE y el IVA (por encima de diez millones de euros y transfronterizos), el blanqueo de capitales, la corrupción activa y pasiva, la malversación de fondos o activos de la UE por parte de un funcionario público y la delincuencia organizada vinculada al presupuesto de la UE. Los Estados miembros que participan actualmente son Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Chequia, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, España y Eslovenia.

<sup>80</sup> En 2021 entró en vigor una nueva normativa, a saber, el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2223 (DO L 437 de 28.12.2020, p. 49), que refuerza el papel de la OLAF y garantiza una colaboración fluida con la Fiscalía Europea.

La Comisión espera con interés la ocasión de continuar el diálogo con los principales actores del Estado de Derecho. Los europeos consideran que el respeto del Estado de Derecho, así como la democracia y los derechos humanos, se encuentran entre los principales activos de la UE. Esta circunstancia infunde sentido de la responsabilidad y dirección a todos los Estados miembros y las instituciones de la UE en el desempeño de las funciones que les atañen.