

# 2024 Rule of Law Report - targeted stakeholder consultation

Fields marked with \* are mandatory.

## Introduction

---

The annual Rule of Law Report lies at the centre of the Annual Rule of Law Cycle, which acts as a preventive tool, deepening multilateral dialogue and joint awareness of rule of law issues. So far, four editions of the Rule of Law Report have been published in 2020, 2021, 2022 and 2023.

The Commission would like to invite stakeholders to provide contributions to the 2024 Rule of Law Report. This survey provides information on the type of information and topics that will be covered in the 2024 Rule of Law Report, in order to allow stakeholders to provide input. More targeted input may be requested at a later stage of preparation of the 2024 Rule of Law Report, including in the context of country visits, or bilateral contacts.

The 2024 Rule of Law Report will continue to deepen the assessment under the existing four pillars, and will also follow-up on the implementation of the recommendations to Member States, that were issued as part of the 2023 Rule of Law Report. The contribution to be provided should include **(1) information on measures taken to implement the recommendations addressed to the Member State in the 2023 Rule of Law report, as well as developments with regard to the points raised in the respective country chapter and (2) any other significant developments since January 2023<sup>[1]</sup> falling under the 'type of information' outlined in section II.**

The input should consist of a short summary, if possible in English, covering the areas referred to below. Legislation or other documents may be referenced with a link. Contributions should focus on significant developments since the last Rule of Law Report both as regards the legal framework and its implementation in practice.

[1] Unless the information was already submitted in the input for the previous Rule of Law Reports.

## Type of information

---

The topics are structured according to four pillars: I. Justice system; II. Anti-corruption framework; III. Media pluralism; and IV. Other institutional issues related to checks and balances. The replies could include aspects set out below under each pillar. This can include challenges, current work streams, positive developments and best practices:

## A) Legislative developments

- Newly adopted legislation
- Legislative drafts currently discussed in Parliament
- Legislative plans envisaged by the Government

## B) Policy developments

- Implementation of legislation
- Evaluations, impact assessment, surveys
- White papers/strategies/actions plans/consultation processes
- Follow-up to reports/recommendations of Council of Europe bodies or other international organisations
- Important administrative measures
- Generalised practices

## C) Developments related to the judiciary / independent authorities

- Important case law by national courts
- Important decision/opinions from independent bodies/authorities
- State of play on terms, nominations and expired mandates for high-level positions (e.g. Supreme Court, Constitutional Court, Council for the Judiciary, heads of independent authorities included in the scope of the questionnaire[2])

## D) Any other relevant developments

- Respondents are free to add any further information, which they deem relevant; however, this should be short and to the point.

Please also indicate whether the developments reported are linked to the implementation of reforms and investments under the RRP, where applicable.

If there are no changes, it is sufficient to indicate this and the information covered in the contributions for the previous Rule of Law Reports should not be repeated.

[2] Such as: media regulatory authorities and bodies, national human rights institutions, equality bodies, ombudsman institutions, supreme audit institutions and, where they exist, transparency authorities.

## About you

---

\* I am giving my contribution as

- Academic/research institution
- Business association
- Civil society organisation/NGO

- International organisation
- Judicial association or network
- Media organisation or association
- Public authority or network of public authorities
- Other

\* Organisation name

250 character(s) maximum

Asociación de Fiscales

Main Areas of Work

- Justice System
- Anti-corruption
- Media Pluralism
- Other

Please insert an URL towards your organisation's main online presence or describe your organisation briefly:

500 character(s) maximum

La Asociación de Fiscales es mayoritaria en la profesión en España: el mayor número de asociados de entre las asociaciones y sus candidatos obtuvieron el voto de 6537 fiscales en las elecciones al Consejo Fiscal de 2022 (Unión Progresista de Fiscales, 2572 y Asociación Profesional e Independiente de Fiscales, 1170).

Por esto, traslada la preocupación de los fiscales españoles sobre unos acontecimientos que ponen en riesgo reglas básicas del estado de derecho y la lucha contra la corrupción.

Transparency register number

Check if your organisation is in the transparency register. It's a voluntary database for organisations seeking to influence EU decision-making

\* Country of origin

Please add the country of origin of your organisation

- Afghanistan
- Albania
- Algeria
- Andorra
- Angola
- Antigua and Barbuda
- Argentina
- Armenia
- Australia
- Austria

- Azerbaijan
- Bahamas
- Bahrain
- Bangladesh
- Barbados
- Belarus
- Belgium
- Belize
- Benin
- Bhutan
- Bolivia
- Bosnia and Herzegovina
- Botswana
- Brazil
- Brunei Darussalam
- Bulgaria
- Burkina Faso
- Burundi
- Cabo Verde
- Cambodia
- Cameroon
- Canada
- Central African Republic
- Chad
- Chile
- China
- Colombia
- Comoros
- Congo
- Costa Rica
- Côte D'Ivoire
- Croatia
- Cuba
- Cyprus
- Czechia
- Democratic Republic of the Congo
- Denmark
- Djibouti
- Dominica
- Dominican Republic
- Ecuador
- Egypt
- El Salvador
- Equatorial Guinea
- Eritrea
- Estonia
- Eswatini

- Ethiopia
- Fiji
- Finland
- France
- Gabon
- Gambia
- Georgia
- Germany
- Ghana
- Greece
- Grenada
- Guatemala
- Guinea
- Guinea Bissau
- Guyana
- Haiti
- Honduras
- Hungary
- Iceland
- India
- Indonesia
- Iran
- Iraq
- Ireland
- Israel
- Italy
- Jamaica
- Japan
- Jordan
- Kazakhstan
- Kenya
- Kiribati
- Kuwait
- Kyrgyzstan
- Laos
- Latvia
- Lebanon
- Lesotho
- Liberia
- Libya
- Liechtenstein
- Lithuania
- Luxembourg
- Madagascar
- Malawi
- Malaysia
- Maldives

- Mali
- Malta
- Marshall Islands
- Mauritania
- Mauritius
- Mexico
- Micronesia
- Monaco
- Mongolia
- Montenegro
- Morocco
- Mozambique
- Myanmar
- Namibia
- Nauru
- Nepal
- Netherlands
- New Zealand
- Nicaragua
- Niger
- Nigeria
- North Korea
- North Macedonia
- Norway
- Oman
- Pakistan
- Palau
- Panama
- Papua New Guinea
- Paraguay
- Peru
- Philippines
- Poland
- Portugal
- Qatar
- Republic of Moldova
- Romania
- Russian Federation
- Rwanda
- Saint Kitts and Nevis
- Saint Lucia
- Saint Vincent and the Grenadines
- Samoa
- San Marino
- Sao Tome and Principe
- Saudi Arabia
- Senegal

- Serbia
- Seychelles
- Sierra Leone
- Singapore
- Slovakia
- Slovenia
- Solomon Islands
- Somalia
- South Africa
- South Korea
- South Sudan
- Spain
- Sri Lanka
- Sudan
- Suriname
- Sweden
- Switzerland
- Syrian Arab Republic
- Tajikistan
- Tanzania
- Thailand
- Timor-Leste
- Togo
- Tonga
- Trinidad and Tobago
- Tunisia
- Turkey
- Turkmenistan
- Tuvalu
- Uganda
- Ukraine
- United Arab Emirates
- United Kingdom
- United States of America
- Uruguay
- Uzbekistan
- Vanuatu
- Venezuela
- Viet Nam
- Yemen
- Zambia
- Zimbabwe

First name

Cristina

Surname

Dexeus

Email Address of the organisation (this information will not be published)

info@asociaciondefiscales.es

\* Publication of your contribution and privacy settings

You can choose whether you wish for your contribution to be published and whether you wish your details to be made public or to remain anonymous.

- Anonymous - Only your type of respondent, country of origin and contribution will be published. Organisation name, URL, transparency register number, first name and surname given above will not be published. **To maintain anonymity, please refrain from mentioning the name of your organisation and any details from which your organisation can be identified in the rest of your contribution.**
- Public - Your personal details (name, organisation name, transparency register number, country of origin) will be published with your contribution).
- No publication - Your contribution will not be published. Elements of your contribution may be referred to anonymously in documents produced by the Commission based on this consultation.

I agree with the personal data protection provisions.

[Specific privacy statement targeted stakeholder consultation 2024 rule of law report.pdf](#)

## Questions on horizontal developments

---

In this section, you are invited to provide information on general horizontal developments or trends, both positive and negative, covering all or several Member States. In particular, you could mention issues that are common to several Member States, as well as best practices identified in one Member State that could be replicated. Moreover, you could refer to your activities in the area of the four pillars and sub-topics (an overview of all sub-topics can be found below), and, if you represent a Network of national organisations, to the support you might have provided to one of your national members.

Overview topics for contribution

[List of topics 2024 RoL Report.pdf](#)

Please provide any relevant information on horizontal developments here

*5000 character(s) maximum*

La situación actual española tiene su origen de los acontecimientos desarrollados en Cataluña en 2017 que motivaron la apertura de procedimientos de investigación por delitos de corrupción, terrorismo, desórdenes públicos y desobediencia que fueron en una parte importante resueltos por sentencia del Tribunal Supremo 459/2019, de 14 de octubre, confirmada por la sentencia 70/2021, de 18 de marzo, del Tribunal Constitucional. Como profesionales queremos destacar que el juicio se desarrolló con una destacable publicidad y que fue un ejemplo de actuación para todos cuantos se dedican a hacer efectivo el derecho.

La situación ha conducido a la negociación de pactos políticos que contienen elementos que ponen en riesgo reglas básicas de funcionamiento del estado de derecho y rebajan la persecución de la corrupción. Por un lado, se ha presentado una proposición de ley de amnistía que supone la impunidad de los delitos sentenciados por el Tribunal Supremo y de otras causas pendientes de juicio en otros órganos jurisdiccionales. Algunos de los crímenes que el ordenamiento jurídico debe olvidar son pluriofensivos, caso de la malversación, considerada en la Convención contra la corrupción de 2003 de la UNODC, ratificada por la Unión Europea, como una forma de corrupción. Al mismo tiempo, se genera un relato que traslada a fiscales, jueces y policías la responsabilidad de la creación de un problema que surge en la realidad por la comisión de actos delictivos por parte de distintas personas, algunas de ellas con responsabilidad pública. Como veremos, se acuña el término lawfare y se señala a jueces y fiscales, propugnando incluso su investigación en sede parlamentaria.

La gravísima y preocupante evolución centra la contestación a este cuestionario.

## Questions for contribution

---

The following four pillars (I.-IV.) are sub-divided into topics (A., B., etc.) and sub-topics (1., 2., 3., etc.). For each of the topics and sub-topics, you are invited to provide (1) information on measures taken to implement the recommendations addressed to the Member State in the 2023 Rule of Law report, as well as developments with regard to the points raised in the respective country chapter of the 2023 Rule of Law Report and (2) any other significant developments since January 2023[3]. Please always include a link to and reference relevant legislation/documents (in the national language and/or where available, in English). Significant developments can include challenges, positive developments and best practices, covering both legislative developments or implementation and practices.

If there are developments you consider relevant under each of the four pillars that are not mentioned in the sub-topics, please add them under the section "other - please specify". Only significant developments should be covered.

Information provided in reply to the first question under each pillar, related to the follow-up to the recommendations, does not need to be repeated in subsequent parts of the questionnaire, but can be cross-referenced in the subsequent questions, where relevant. All other questions are not limited to the recommendations, but as in previous years, cover the entire scope of the Report.

[3] Unless already covered in the input for the previous Rule of Law Reports.

Member State covered in contribution [only one choice possible]

**If you wish to submit information concerning several Member States, please fill in the questionnaire**

**separately for each Member State. There is no limit to the number of contributions submitted by a single participant.**

- Austria
- Belgium
- Bulgaria
- Croatia
- Cyprus
- Czechia
- Denmark
- Estonia
- Finland
- France
- Germany
- Greece
- Hungary
- Ireland
- Italy
- Latvia
- Lithuania
- Luxembourg
- Malta
- Netherlands
- Poland
- Portugal
- Romania
- Slovak Republic
- Slovenia
- Spain
- Sweden

## I. Justice System

---

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the justice system (if applicable)

*5000 character(s) maximum*

### A. Independence

Appointment and selection of judges, prosecutors and court presidents (incl. judicial review)

*(The reference to 'judges' concerns judges at all level and types of courts as well as judges at constitutional courts)*

*5000 character(s) maximum*

El sistema de asignación de cargos de responsabilidad y de ascenso se encuentran regulados en la ley 50 /1981 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF). En esencia, tanto el ascenso a la categoría primera como la asignación de puestos se produce con arreglo a las siguientes reglas:

- a) Las vacantes que se produzcan en la categoría primera se cubrirán por ascenso entre fiscales que cuenten, al menos, con 20 años de servicio en la carrera y pertenezcan a la categoría segunda (art. 37.1 EOMF).
- b) La asignación de plazas de responsabilidad susceptibles de ser ejercidas por fiscales de la primera o segunda categorías, por ejemplo, las jefaturas de fiscalías, se convoca mediante concurso para que puedan optar todos los fiscales españoles (art. 36 EOMF).
- c) El Consejo Fiscal emite un informe en el que los distintos integrantes ponderan la validez de los candidatos y se pronuncian por aquel o aquellos que cuentan con una mayor idoneidad (art. 14 EOMF). El Consejo Fiscal está formado por el Fiscal General del Estado en adelante FGE), 2 miembros natos y 9 vocales elegidos por los fiscales.
- d) El Fiscal General del Estado propone el ascenso de categoría y/o la designación como titular de una plaza (art. 36.1 EOMF).

Las personas ascendidas adquieren la primera categoría (denominada Fiscales de Sala) desde el momento de su nombramiento y la mantienen hasta su jubilación o fallecimiento. Las personas designadas para un cargo de responsabilidad, ya pertenezcan a la primera o a la segunda categoría, ejercerán sus funciones durante un período de 5 años, pudiendo ser renovadas.

Queremos destacar que a través de este sistema se procura destacar una idoneidad técnica combinada con una discrecionalidad limitada en la medida en que la finalización del mandato del Fiscal General no lleva aparejado el fin de la responsabilidad de las personas dedicadas a gestionar un ámbito de responsabilidad de la Fiscalía. Con otras palabras, el ejercicio de funciones de responsabilidad en las fiscalías españolas se desarrolla de manera independiente a la duración del Fiscal General que les haya designado en el cargo.

Irremovability of judges, including transfers, (incl. as part of judicial map reform), dismissal and retirement regime of judges, court presidents and prosecutors (incl. judicial review)

*5000 character(s) maximum*

Promotion of judges and prosecutors (incl. judicial review)

*5000 character(s) maximum*

La evolución de la gestión del Ministerio público por parte de los fiscales generales desde 2018 muestra una evolución preocupante en términos de funcionamiento del estado de derecho. Debe hacerse una breve referencia a los últimos años y destacar que el Fiscal General del Estado (en adelante FGE) es elegido por el Gobierno, si bien ello no implica que se trate de un órgano político. Hasta el 2020, los nombramientos de FGE habían intentado aparentar cierta imparcialidad, a partir de esa fecha, el declive en la Carrera Fiscal ha sido significativo.

El gobierno nombró como FGE a su última Ministra de Justicia, Dolores Delgado. Ésta, sin solución de continuidad, pasó de formar parte del Gobierno y participar activamente en mítines políticos en favor del partido socialista en el periodo electoral, a ejercer el cargo de FGE. Ello supuso una gran conmoción no sólo dentro de la Carrera Fiscal, que siempre ha luchado por nombramientos profesionales, con reconocimiento de la discrecionalidad del Gobierno para su designación, sino también dentro de la sociedad

que veía como la falta de imparcialidad se hacía evidente en la Fiscalía, quebrándose el principio de separación de poderes del Estado de Derecho, al formar parte el Ministerio Fiscal del Poder Judicial (destacar una entrevista en un medio de comunicación del propio Presidente del Gobierno que manifestó “¿de quién depende la Fiscalía?” del Gobierno “pues eso”, confundiendo claramente a la Carrera Fiscal que debe ser independiente e imparcial con su facultad de nombrar al FGE).

Las sospechas de parcialidad se concretaron en actos evidentes al frente de la FGE con los nombramientos discrecionales de fiscales dentro de la Carrera. Estos nombramientos los propone el FGE tras oír al Consejo Fiscal (que bajo la presidencia del FGE está formado por 2 miembros natos y 9 fiscales democráticamente elegidos en elecciones dentro de la Carrera Fiscal que se celebran al efecto), si bien no es vinculante ya que el FGE puede elegir incluso al candidato que menos apoyos haya obtenido por el Consejo Fiscal.

Cuando dejó el cargo Dolores Delgado, fue designado FGE, su mano derecha, Álvaro García, al que ésta había ascendido a la máxima categoría profesional dentro de la Carrera y que había participado en un acto preelectoral del PSOE y al igual que Delgado formaba parte de la Unión Progresista de Fiscales (UPF, que representa un 7% de la carrera). El FGE designado en el año 2022, procedió a ascender a la máxima categoría dentro de la Carrera Fiscal a su predecesora en el cargo, Dolores Delgado, y nombrarla Fiscal de Sala de lo Militar sin que fuera la candidata idónea para ello, habiendo sido anulado dicho nombramiento por el Tribunal Supremo.

Durante el mandato de poco más de un año ha procedido a ascender a la máxima categoría a 4 fiscales, 3 de los cuales pertenecen a la misma asociación UPF y otro que no se encuentra asociado.

A modo de ejemplo, tras el mandato de los últimos dos FGE, pertenecen a la máxima categoría de la Carrera Fiscal un total de 38 Fiscales, de los cuales 18 son miembros de la UPF, 2 más que también habían pertenecido a esa misma asociación profesional, 9 son miembros de la Asociación de Fiscales (mayoritaria) y 9 son fiscales que no se encuentran asociados.

La política de nombramientos ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Supremo en 3 ocasiones, habiendo anulado el Alto Tribunal la designación en los 3 supuestos.

Sentencias. El nombramiento del Fiscal de Sala de Menores que conllevaba también el ascenso en la Carrera, realizado por Dolores Delgado, fue anulado por el Tribunal Supremo en sentencias 452/22 y 453/22, pese a ello, la entonces FGE, vuelve a designar al mismo candidato y el Tribunal Supremo vuelve a anular el mismo por STS de 20 de julio de 2023. Pese al conocimiento de la misma, el FGE no dio cumplimiento de lo ordenado en ella hasta el 30 de noviembre de 2023, más de 4 meses sin ejecutar la resolución judicial, manteniendo en el puesto al fiscal cuyo nombramiento había anulado el TS en dos ocasiones.

El nombramiento de la Fiscal de Sala de lo Militar, Dolores Delgado, tras la designación por parte de su sucesor Álvaro García, que también llevaba aparejado el ascenso a la máxima categoría de la Carrera, ha sido anulado por el TS en Sentencia de 21 de noviembre de 2023, con el argumento de que el mismo había sido acordado con desviación de poder por parte del FGE.

En Junio de 2023, el FGE designó Fiscal de Sala de Memoria Democrática a Dolores Delgado, en contra del criterio mayoritario del Consejo Fiscal, estando pendiente de resolución por parte del TS dicho nombramiento.

Pese a lo indicado, el gobierno ha renovado a Álvaro García. El Consejo General del Poder Judicial, en la audiencia establecida en el art. 124 CE informó por mayoría de sus miembros que el propuesto no resultaba idóneo para ejercer el cargo de FGE.

Allocation of cases in courts

*5000 character(s) maximum*

Independence (including composition and nomination and dismissal of its members), and powers of the body tasked with safeguarding the independence of the judiciary (e.g. Council for the Judiciary)

*5000 character(s) maximum*

Accountability of judges and prosecutors, including disciplinary regime and bodies and ethical rules, judicial immunity and criminal/civil (where applicable) liability of judges (incl. judicial review)

*5000 character(s) maximum*

Remuneration/bonuses/rewards for judges and prosecutors, including observed changes (significant and targeted increase or decrease over the past year), transparency on the system and access to the information

*5000 character(s) maximum*

Independence/autonomy of the prosecution service

*5000 character(s) maximum*

Como se detallará más adelante, se encuentra en debate parlamentario una Proposición de Ley de amnistía, que ha venido precedida en el marco de un acuerdo político suscrito entre el PSOE y Junts per Catalunya en el que se establece la culpabilización de la actuación de quienes defendieron el estado de derecho en 2017 y lo siguen haciendo en la actualidad.

Queremos subrayar que se trata de un relato falaz en el que la culpabilización de quienes integran el estado de derecho se dirige a justificar una medida de amnistía consistente en el pago de un precio político para el perdón de quienes abusaron de su responsabilidad pública en la comisión de delitos de corrupción.

Lo preocupante de este proceso es el anticipo en medios de comunicación de medidas que pueden afectar a la debida independencia de jueces y fiscales. Hemos aludido a noticias de prensa, declaraciones institucionales del presidente y de ministros del Gobierno, la creación de comisiones parlamentarias y otros elementos en los que se alude de manera genérica al lawfare en Unión de otras dirigidas por responsables políticos de los partidos que integran la coalición en el gobierno en el que se señala directamente, con nombre y apellidos, a los fiscales y jueces que intervinieron e intervienen en los procedimientos en el estricto cumplimiento de sus deberes profesionales.

A nuestro entender, tanto las alusiones expresas como la justificación del relato comprometen la independencia de quienes defendemos el estado de derecho al margen de las luchas políticas de quienes aspiran desde sus respectivos postulados políticos a asumir funciones de gobierno.

El señalamiento de jueces y fiscales por parte de aquellos que ejercen el poder político ha sido gradual y ha ido “in crescendo” en cuatro etapas:

- Primero, hubo una aceptación por parte del Ejecutivo del término LAWFARE utilizado por los partidos independentistas con los cuales se pacta la investidura, utilizando esa expresión literalmente en los pactos realizados entre el partido del Gobierno y los partidos independentistas, los cuales sostienen que había existido una actuación judicial dirigida por motivos políticos.

- El segundo escalón de este señalamiento consistió en decir en la exposición de motivos de la ley de Amnistía que el origen del conflicto político con Cataluña es una sentencia del Tribunal Constitucional (que derogaba algunos artículos del Estatuto de Autonomía catalán contrarios a la Constitución).

-El tercer escalón ha pasado por el insulto personal realizado por miembros de las cámaras que calificaron a los jueces de “indecentes” y atacaron con insultos a Jueces y fiscales con nombres y apellidos. Tanto miembros del Tribunal Supremo como de la Audiencia Nacional.

-Finalmente el cuarto escalón ha consistido en acordar entre el partido del Gobierno y los partidos independentistas la realización de al menos tres comisiones parlamentarias en las que con la excusa de investigar la actuación policial, judicial y administrativa en sucesos luctuosos tales como los atentados terroristas del año 2017 en Cambrills, se incluye el siguiente texto “se tendrán en cuenta en la aplicación de la ley de amnistía en la medida que pudieran derivarse situaciones comprendidas dentro del concepto lawfare o judicialización de la política, con las consecuencias que, en su caso puedan dar lugar a acciones de responsabilidad” entendiéndose en esta última palabra responsabilidad de jueces y fiscales por el ejercicio propio de sus funciones, suponiendo este último punto una injerencia inexcusable y un medio de coacción para aquellos que ejercen sus funciones constitucionales de manera legítima.

Significant developments capable of affecting the perception that the general public has of the independence of the judiciary

*5000 character(s) maximum*

## B. Quality of justice

*(Under this topic, you are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section 2)*

Accessibility of courts (e.g. court/legal fees, legal aid, language)

*5000 character(s) maximum*

Resources of the judiciary (human/financial/material)

*(Material resources refer e.g. to court buildings and other facilities. Financial resources include salaries of staff in courts and prosecution offices.)*

*5000 character(s) maximum*

Training of justice professionals (including judges, prosecutors, lawyers, court staff, clerks/trainees)

*5000 character(s) maximum*

Digitalisation (e.g. use of digital technology, particularly electronic communication tools, within the justice system and with court users, procedural rules, access to judgments online)

*5000 character(s) maximum*

Use of assessment tools and standards (e.g. ICT systems for case management, court statistics and their transparency, monitoring, evaluation, surveys among court users or legal professionals)

*5000 character(s) maximum*

Geographical distribution and number of courts/jurisdictions (“judicial map”) and their specialization, in particular specific courts or chambers within courts to deal with fraud and corruption cases

*5000 character(s) maximum*

## C. Efficiency of the justice system

*(Under this topic, you are not required to give statistical information but should provide input on the type of information outlined under section 2)*

### Length of proceedings

*5000 character(s) maximum*

### Other - please specify

*5000 character(s) maximum*

## II. Anti-Corruption Framework

---

Where previous specific reports, published in the framework of the review under the UN Convention against Corruption, of GRECO, and of the OECD address the issues below, please make a reference to the points you wish to bring to the Commission's attention in these documents, indicating any relevant updates, changes or measures introduced that have occurred since these documents were published.

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the anti-corruption framework (if applicable)

*5000 character(s) maximum*

En el encabezamiento de la contestación a este cuestionario se ha mencionado que una parte de las personas afectadas por la sentencia del Tribunal Supremo 459/2019, de 14 de octubre, fueron condenadas por delito de malversación.

Además de ese procedimiento, existen en la actualidad otros procedimientos dirigidos contra personas distintas por delitos de malversación, entre otros, y un procedimiento en el Tribunal de Cuentas para la recuperación de una cantidad millonaria de euros.

De acuerdo con la sentencia del Tribunal Supremo, el desvío de fondos alcanza unas cifras millonarias y nos encontramos ante un delito de malversación. El Código Penal español sanciona como delito la malversación y establece distintas formas de decomiso.

Su redacción original fue reformada por la Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, con la declarada pretensión de reducir responsabilidades penales de algunas personas que habían sido condenados por el TS o que se encontraban pendientes de juicio. El 9 de noviembre de 2023 PSOE y Junts llegaron a un acuerdo político para la gobernanza de la XV Legislatura en España que -entre otras consideraciones- incluía un apoyo de Junts a cambio del nombramiento de Pedro Sánchez (PSOE), con estos términos:

- a) la implementación de una amnistía para el Sr. Puigdemont y otros;
- b) la revisión judicial de las sentencias judiciales que puedan ser consecuencia del lawfare contra el

independentismo catalán, en comisiones parlamentarias, depurando las eventuales responsabilidades;

c) el compromiso entre los gobiernos español y catalán de celebrar un referéndum (bajo una interpretación amplia del artículo 92 de la Constitución española) sobre la separación de Cataluña; y

d) un marco financiero excepcional para Cataluña, con el fin de transferir el 100% de sus ingresos fiscales a la Generalitat y fomentar el retorno de las empresas que salieron de Cataluña en 2017.

El 24 de noviembre de 2023, Félix Bolaños, entonces ministro de Presidencia y hoy ministro competente en materia de justicia, presentó en la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña que se propone amnistiar un conjunto de delitos, malversación incluido. El artículo 1 establece: “en todo caso, se entenderán comprendidos en este supuesto los actos tipificados como delitos de usurpación de funciones públicas o de malversación dirigidos a financiar, sufragar o facilitar la realización de cualesquiera de las conductas descritas en el primer párrafo de esta letra, directamente o a través de cualquier entidad pública o privada, así como cualquier otro acto tipificado como delito que tuviere idéntica finalidad”.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 (la UE se adhirió el 12 de noviembre de 2008) obliga a los estados parte a tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente, la malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otras entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otra cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo, acordar el decomiso del producto de delitos tipificados con arreglo a la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto y a proceder a su efectiva persecución.

La ley de amnistía es claramente contraria al artículo 83 TJUE y al derecho de la Unión establecido. Llamamos la atención que la exposición de motivos de la proposición de ley alude a varias sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea atribuyéndoles conclusiones distintas de las que aparecen en su fallo. La sentencia de 16 de diciembre de 2021, AB y otros Revocación de amnistía C-2003/20 es muestra de la lógica tendencia de interpretar restrictivamente procesos de amnistía por respeto a los estándares del estado de derecho y más cuando el delito amnistiado es de corrupción. También las conclusiones del Abogado General en la cuestión prejudicial en el Asunto C-665/20 PPU.

La aprobación de la Ley de Amnistía supondría una ruptura de la separación de poderes, en contra de la cláusula del Estado de Derecho de la UE (Arts. 2 y 19.1.2º TUE y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales) y el nivel de protección de los derechos fundamentales ante los tribunales (53 de la Carta de los Derechos Fundamentales). Algunos de los delitos amnistiados están incluidos en el artículo 83 del TFUE, y sujetos a normas mínimas de la UE (Directivas 2017/1371, 2017/541). Legislar sobre estas materias es contrario a la competencia compartida (2.º y 4.2.j) TFUE) e infringe el principio de subsidiariedad y proporcionalidad del Derecho de la UE (artículo 5 TUE), yendo en contra del objetivo de protección efectiva de los intereses de la UE.

## A. The institutional framework capacity to fight against corruption (prevention and investigation / prosecution)

List any changes as regards relevant authorities (e.g. national agencies, bodies) in charge of prevention detection, investigation and prosecution of corruption and the resources allocated to each of these authorities (the human, financial, legal, and technical resources as relevant), including the cooperation among domestic and with foreign authorities. Indicate any relevant measure taken to effectively and timely cooperate with OLAF and EPPO (where applicable)

5000 character(s) maximum

Safeguards for the functional independence of the authorities tasked with the prevention and detection of corruption

5000 character(s) maximum

Information on the implementation of measures foreseen in the strategic anti-corruption framework (if applicable). If available, please provide relevant objectives and indicators

5000 character(s) maximum

## B. Prevention

Measures to enhance integrity in the public sector and their application (including as regards incompatibility rules, revolving doors, codes of conduct, ethics training)

5000 character(s) maximum

General transparency of public decision-making (including rules on lobbying and their enforcement, asset disclosure rules and enforcement, gifts policy, transparency of political party financing)

5000 character(s) maximum

Rules and measures to prevent and address conflicts of interest in the public sector. Please specify the features and scope of their application (e.g. categories of officials concerned, types of checks and corrective measures depending on the category of officials concerned)

5000 character(s) maximum

If available to you, for the three preceding questions, you are also invited to provide figures on their application, such as number of detected breaches/irregularities of the various rules in place and the follow-up given (investigations, sanctions, etc.).

Measures in place to ensure whistleblower protection and encourage reporting of corruption, including the number of reports received and the follow-up given

5000 character(s) maximum

Sectors with high-risks of corruption in your Member State:

- Measures taken/envisaged for monitoring and preventing corruption and conflict of interest in public procurement
- List other sectors with high risks of corruption and the relevant measures taken/envisaged for monitoring and preventing corruption and conflict of interest in these sectors (e.g. healthcare, citizen /residence investor schemes, urban planning, risk or cases of corruption linked to the disbursement of EU funds, other), and, where applicable, list measures to prevent and address corruption committed by organised crime groups (e.g. to infiltrate the public sector)

*5000 character(s) maximum*

Any other relevant measures to prevent corruption in public and private sector

*5000 character(s) maximum*

## C. Repressive measures

Criminalisation, including the level of sanctions available by law, of corruption and related offences, including foreign bribery

*5000 character(s) maximum*

La represión de conductas de corrupción se ha visto condicionada en los últimos tiempos por las modificaciones legislativas en curso o concluidas dirigidas al perdón o a la reducción de responsabilidades de quienes han cometido delitos de corrupción en su forma de malversación de caudales públicos.

La Ley Orgánica 14/2022, de 22 de diciembre, modificó el Código Penal para restringir la aplicación del delito de malversación. Entendemos que esta reducción no es respetuosa con el derecho de la Unión Europea y con los estándares internacionales, dirigiéndose a procurar un apoyo político y que redujera en definitiva las condiciones para la sanción de estas conductas.

Nos parece enormemente preocupante el texto de la proposición de ley de amnistía en la medida en que su articulado elimina el delito, imposibilita su persecución, borra las condenas y determina la irresponsabilidad en la debida restitución del dinero indebidamente desviado para producir actos delictivos, muy graves en algunos casos y que pueden ser tipificados como delitos de terrorismo en alguno de los procedimientos todavía pendientes de conclusión.

Data on the number of investigations, prosecutions, final judgments and application of sanctions for corruption offences (differentiated by corruption offence if possible) including for legal persons and high level and complex corruption cases) and their transparency, including as regards to the implementation of EU funds

*5000 character(s) maximum*

Potential obstacles to investigation and prosecution as well as to the effectiveness of criminal sanctions of high-level and complex corruption cases (e.g. political immunity regulation, procedural rules, statute of limitations, cross-border cooperation, pardoning)

*5000 character(s) maximum*

Information on effectiveness of non-criminal measures and of sanctions (e.g. recovery measures and administrative sanctions) on both public and private offenders

*5000 character(s) maximum*

Other - please specify

*5000 character(s) maximum*

### III. Media pluralism and media freedom

---

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding media pluralism and media freedom (if applicable)

*5000 character(s) maximum*

#### A. Media authorities and bodies

*(Cf. Article 30 of Directive 2018/1808)*

Measures adopted to ensure the independence, enforcement powers and adequacy of resources (financial, human and technical) of media regulatory authorities and bodies

*5000 character(s) maximum*

Conditions and procedures for the appointment and dismissal of the head / members of the collegiate body of media regulatory authorities and bodies

*5000 character(s) maximum*

Existence and functions of media councils or other self-regulatory bodies

*5000 character(s) maximum*

## B. Safeguards against government or political interference and transparency and concentration of media ownership

Measures taken to ensure the fair and transparent allocation of state advertising (including any rules regulating the matter)

*5000 character(s) maximum*

Safeguards against state / political interference, in particular:

- safeguards to ensure editorial independence of media (private and public)
- specific safeguards for the independence of heads of management and members of the governing boards of public service media (e.g. related to appointment, dismissal), safeguards for their operational independence (e.g. related to reporting obligations and the allocation of resources) and safeguards for plurality of information and opinions
- information on specific legal provisions and procedures applying to media service providers, including as regards granting/renewal/termination of licenses, company operation, capital entry requirements, concentration and corporate governance

*5000 character(s) maximum*

Transparency of media ownership and public availability of media ownership information, including on direct, indirect and beneficial owners, as well as any rules regulating the matter

*5000 character(s) maximum*

## C. Framework for journalists' protection, transparency and access to documents

Rules and practices guaranteeing journalists' independence and safety, including as regards protection of journalistic sources and communications, referring also, if applicable, to follow-up given to alerts lodged with the Council of Europe's Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists

*5000 character(s) maximum*

Law enforcement capacity, including during protests and demonstrations, to ensure journalists' safety and to investigate attacks on journalists

*5000 character(s) maximum*

Access to information and public documents by public at large and journalists (incl. transparency authorities where they exist, procedures, costs/fees, timeframes, administrative/judicial review of decisions, execution of decisions by public authorities, possible obstacles related to the classification of information)

5000 character(s) maximum

Lawsuits (incl. SLAPPs - strategic lawsuits against public participation) and convictions against journalists (incl. defamation cases) and measures taken to safeguard against manifestly unfounded and abusive lawsuits

5000 character(s) maximum

Other - please specify

5000 character(s) maximum

## IV. Other institutional issues related to checks and balances

---

Please provide information on measures taken to follow-up on the recommendations received in the 2023 Report regarding the system of checks and balances (if applicable)

5000 character(s) maximum

### A. The process for preparing and enacting laws

Framework, policy and use of impact assessments and evidence based policy-making, stakeholders'[1] /public consultations (including consultation of judiciary and other relevant stakeholders on judicial reforms), and transparency and quality of the legislative process both in the preparatory and the parliamentary phase

[1] This includes also the consultation of social partners

5000 character(s) maximum

El procedimiento de aprobación de las normas con rango de ley es la siguiente:

- a) El Gobierno prepara un anteproyecto de ley en materias determinadas
- b) Los órganos consultivos (en materia de justicia, Consejo Fiscal, Consejo General del Poder Judicial y Consejo de Estado) remiten informes dirigidos a garantizar la calidad técnica legislativa y la pluralidad de actores.
- c) El Gobierno remite a las Cortes Generales el proyecto de ley, en el que puede atender o separarse de las propuestas técnicas.
- d) Las Cortes Generales, tras el debate político en sede parlamentaria, aprueban la ley
- e) El Rey Sanciona la ley y se publica en el Boletín Oficial del Estado.

La intervención de los órganos consultivos se ha omitido de manera generalizada en materia de justicia a

través de varias fórmulas.

- Proposiciones de Ley. Ya hemos mencionado la reforma en 2022 del delito de malversación, rebajando las exigencias penales para castigar por un delito de corrupción. La ley que se aprobó se tramitó por este procedimiento. Y no es la única de la legislatura concluida en 2023.

El caso más paradigmático de la legislatura iniciada en 2023 para esquivar los informes técnicos lo encontramos en la proposición de ley de amnistía a través por dos vías: a) la elección del procedimiento de proposición de Ley iniciada por los grupos parlamentarios; b) la omisión de solicitud de informes a los órganos consultivos en el Congreso a petición de algunos grupos parlamentarios, previo informe del Letrado Mayor.

También se ha elegido el procedimiento de la proposición de Ley para la solicitud realizada el 7 de diciembre de 2023 mediante una Ley Orgánica que pretende presionar a los vocales del CGPJ, ya que se solicita que se modifique el artículo 570 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la cual se establece la prórroga de los miembros del Consejo General del Poder Judicial en tanto en cuanto no sea renovado, para modificar dicha norma cesando inmediatamente en todas sus funciones a los miembros del Consejo General del Poder Judicial una vez finalice su mandato. Se trata por lo tanto de una Ley Orgánica que afecta directamente a un órgano constitucional al cual se le priva de la facultad de informar sobre la misma, con la agravante de que dicha proposición de ley se realiza por el grupo parlamentario JUNTS, socio del gobierno, al haber proporcionado los votos necesarios para la investidura y beneficiario principal de la Ley de Amnistía que se encuentra ya en trámite parlamentario.

- Destacamos también el abuso de la técnica legislativa de leyes Omnibus que también afecta a la calidad del estado de derecho, y que consiste en añadir a una norma principal otras cuestiones legales que nada tienen que ver con ese objeto principal, el cual suele estar amparado por los criterios de necesidad y urgencia en ocasiones difícilmente contrastables.

En el año 2023 esta técnica legislativa se ha utilizado leyes trascendentes tales como Real Decreto Ley 5 /2023 de 28 de junio por el que incluye materias tan dispares como, la Guerra de Ucrania, la reconstrucción de la isla de La Palma; por una parte y por otra transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

- Además, se ha utilizado también de manera excesiva, el llamado procedimiento de urgencia en el cual se priva a los grupos parlamentarios de incluir enmiendas en la tramitación parlamentaria, forzando a que se apruebe la totalidad de la norma sin que su contenido sea analizado por los órganos consultivos tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo fiscal, el Consejo de Estado o el Consejo económico y social.

Rules and use of fast-track procedures and emergency procedures (for example, the percentage of decisions adopted through emergency/urgent procedure compared to the total number of adopted decisions)

*5000 character(s) maximum*

El abuso de los procedimientos de urgencia y necesidad, a través de los decretos leyes, procedimientos legislativos que debería estar reservados solamente a circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad. Los decretos leyes son promulgados por el Gobierno, haciendo la función del legislador y sometidos a debate y votación 30 días después de su promulgación. Las cámaras deben pronunciarse sobre su

convalidación o derogación. A través de esta vía, se omite el informe de los órganos consultivos.

Además, se ha utilizado también de manera excesiva, el llamado procedimiento de urgencia en el cual se priva a los grupos parlamentarios de incluir enmiendas en la tramitación parlamentaria, forzando a que se apruebe la totalidad de la norma sin que su contenido sea analizado por los órganos consultivos tales como el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo fiscal, el Consejo de Estado o el Consejo económico y social.

Desde el 1 de junio de 2018, momento en el que se convirtió en presidente del Gobierno el actual Presidente del Gobierno hasta la actualidad, se han aprobado 138 decretos leyes, números muy superiores a cualquier gobierno democrático anterior en España.

En 2023, de 117 iniciativas parlamentarias, 81 de ellas se realizan a través de Reales Decretos-Ley, incluyendo el 6/2023 que afecta la Administración de Justicia, en cuestiones tan fundamentales como el acceso a la justicia, el derecho a la información en la administración de Justicia, los servicios digitales que se aplican en la administración de Justicia, y que ha modificado el marco jurídico, material y procesal del Estado, reformando en profundidad de la ley más importante para los procesos civiles la ley 1/2000 de 7 de enero de Enjuiciamiento Civil sin que haya existido el riguroso debate parlamentario que debe anteceder la aprobación de estas normas y sin que los órganos constitucionales de administración de Justicia se hayan podido pronunciar.

Rules and application of states of emergency (or analogous regimes), including judicial review and parliamentary oversight

*5000 character(s) maximum*

Regime for constitutional review of laws

*5000 character(s) maximum*

## B. Independent authorities

Independence, resources, capacity and powers of national human rights institutions ('NHRIs'), of ombudsman institutions if different from NHRIs, of equality bodies if different from NHRIs and of supreme audit institutions

*(Cf. the website of the European Court of Auditors: <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/SupremeAuditInstitutions.aspx#>)*

*5000 character(s) maximum*

Statistics/reports concerning the follow-up of recommendations by National Human Rights Institutions, ombudsman institutions, equality bodies and supreme audit institutions in the past two years

*5000 character(s) maximum*

## C. Accessibility and judicial review of administrative decisions

Transparency of administrative decisions and sanctions (incl. their publication and rules on collection of related data)

*5000 character(s) maximum*

Judicial review of administrative decisions:

- short description of the general regime (in particular competent court, scope, suspensive effect, interim measures, and any applicable specific rules or derogations from the general regime of judicial review)

*5000 character(s) maximum*

Rules and practices related to the application by all courts, including constitutional jurisdictions, of the preliminary ruling procedure (Art. 267 TFEU)

*5000 character(s) maximum*

Follow-up by the public administration and State institutions to final (national/supranational, including the European Court of Human Rights) court decisions, as well as available remedies in case of non-implementation

*5000 character(s) maximum*

## D. The enabling framework for civil society

Measures regarding the framework for civil society organisations and human rights defenders (e.g. legal framework and its application in practice incl. registration and dissolution rules)

*5000 character(s) maximum*

Rules and practices having an impact on the effective operation and safety of civil society organisations and human rights defenders. This includes measures for protection from attacks – verbal, physical or on-line –, intimidation, legal threats incl. SLAPPs, negative narratives or smear campaigns, measures capable of affecting the public perception of civil society organisations, etc. It also includes measures to monitor threats or attacks and dedicated support services

*5000 character(s) maximum*

Organisation of financial support for civil society organisations and human rights defenders (e.g. framework to ensure access to funding, and for financial viability, taxation/incentive/donation systems, measures to ensure a fair distribution of funding)

*5000 character(s) maximum*

Rules and practices on the participation of civil society organisations and human rights defenders to the decision-making process (e.g. measures related to dialogue between authorities and civil society, participation of civil society in policy development and decision-making, consultation, dialogues, etc.)

*5000 character(s) maximum*

## E. Initiatives to foster a rule of law culture

Measures to foster a rule of law culture (e.g. debates in national parliaments on the rule of law, public information campaigns on rule of law issues, contributions from civil society, education initiatives etc.)

*5000 character(s) maximum*

Other - please specify

*5000 character(s) maximum*

## Contact

[rule-of-law-network@ec.europa.eu](mailto:rule-of-law-network@ec.europa.eu)

