1er Informe sobre la situación del Estado de derecho en España 2018-2021

HAY DERECHO

CÁTEDRA DE BUEN GOBIERNO E INTEGRIDAD PÚBLICA

Dirección del informe:

Fernando Jiménez Sánchez
Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado
Germán M. Teruel Lozano

Con la colaboración de:

Safira Cantos
Alicia García Rodriguez-Marín
Luis Martínez Díaz
José Carlos Nieto Jiménez
Rafael Rivera
Javier Zamora García

Maquetación y gráficos:

Materiagris | Agencia de marketing digital con impacto social

Fecha de publicación:

Noviembre de 2022

Datos de contacto

Fundación Hay Derecho
C/ Diego de León 44, 1º A
28006 Madrid, España
Teléfono: 641018975
Información: info@hayderecho.com

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN *6-10*
1.1. Obtención de datos y metodología del presente informe *11-14*
1.2. Minería de datos. *15-17*

2. PODER LEGISLATIVO *18-19*
2.1. El decreto ley como forma "ordinaria" de legislar. *19-26*
2.2. Retrasos en la presentación y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. *26-27*
2.3. El retraso en el cumplimiento de las obligaciones legislativas comunitarias. *28-31*
2.4. Legislación monitorizada: legislar para la foto. *32-35*

3. PODER JUDICIAL *36*
3.1. La politización del Poder Judicial y el bloqueo en la renovación del CGPJ: crónica de una degradación. *37-42*
3.2. Duración de los procedimientos judiciales. *42*
3.3. La capacidad del sistema judicial: España como uno de los países de la UE con menor número de jueces por habitante. *43-45*
3.4. Los problemas con la ejecución de las sentencias firmes. *45-47*
3.5. Interferencias del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial: las críticas de los políticos a las sentencias desfavorables. *47-49*
3.6. Los indultos. *50-55*
3.7. Las puertas giratorias entre la política y el Poder Judicial. *55-56*
3.8. La percepción ciudadana de la politización de la Justicia. *56-57*

4. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. *58*
4.1. La autonomía funcional y la imparcialidad de la Fiscalía General del Estado puesta en duda: el caso Dolores Delgado. *59-60*
4.2. Los nombramientos en la Fiscalía. Los casos Stampa y Moix. *61-62*
4.3. La rotación en la Fiscalía General del Estado. *62-63*

5. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA. CONDENAS DEL TEDH. *64-67*

6. CONTRAPESOS INSTITUCIONALES, AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y RENDICIÓN DE CUENTAS. *68*
6. 1 El sistema de cuotas en la renovación de los órganos constitucionales: la situación actual. *69-71*
6.2 La politización de los organismos reguladores y las agencias independientes: el ejemplo de la Agencia de Protección de Datos *71-72*
6.3. Funcionamiento del Tribunal Constitucional. *72-73*

7. TRANSPARENCIA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. OTROS CONTRAPESOS: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA. *74*
7.1. Transparencia y rendición de cuentas. Lucha contra la corrupción. *75-81*
7.2. Comparecencias en el Parlamento de responsables de órganos constitucionales y otras instituciones. *81-83*
7.3 Otros contrapesos: los medios de comunicación de servicio público. *84-86*
7. 4. Los medios de comunicación privados. *86-89*
7.5. La sociedad civil organizada y el Estado de derecho. *90-91*

8. CONCLUSIONES *92-93*

INTRODUCCIÓN

1

El periodo temporal que comprende este informe coincide con un contexto político de especial complejidad. En 2018 se produce la primera moción de censura exitosa de nuestra democracia. En 2019 se celebraron dos elecciones generales seguidas que culminaron en la formación de un gobierno de coalición de dos partidos (PSOE y Unidas Podemos). Un gobierno que, quedando a más de veinte escaños de la mayoría absoluta, se encuentra entre los gobiernos con menos apoyos parlamentarios de nuestra historia democrática. Durante 2020 y 2021 nos hemos enfrentado a una durísima pandemia global que dio lugar a la adopción de medidas excepcionales enormemente restrictivas para las libertades individuales en muchos países de nuestro entorno, incluido el nuestro. Además, durante este mismo periodo, hemos debido afrontar las consecuencias de la convocatoria del referéndum secesionista ilegal de 1 de octubre de 2017 en Cataluña, incluido el juicio a algunos de sus mayores protagonistas y la publicación de la sentencia del Tribunal Supremo que condenaba a la mayor parte de ellos a penas de prisión, así como, posteriormente, los indultos de los principales líderes condenados.

Buena parte de estas circunstancias excepcionales, sobre todo de carácter político, están poniendo a prueba el Estado de derecho en España y sus instituciones, que ya venían arrastrando una lenta decadencia a consecuencia de la falta de reformas estructurales en los periodos anteriores, de manera principal durante el gobierno con mayoría absoluta del PP iniciado en 2012. En muy pocos años hemos vivido en nuestro país el desafío secesionista catalán, con el intento de derogar la Constitución a través de las leyes del Parlament de Catalunya del 6 y el 7 de septiembre de 2017, unos ciclos electorales cada vez más breves, un parlamento muy fragmentado, un gobierno de coalición muy inestable, estados de alarma posteriormente declarados inconstitucionales, bloqueo de algunos órganos constitucionales consecuencia del reparto partidista habitual, ataques continuos al principio de separación de poderes, gobierno mediante decretos leyes, prórrogas presupuestarias, entre otras circunstancias. La creciente polarización de nuestra vida política y el surgimiento de partidos populistas que cuestionan abiertamente principios básicos del Estado de derecho también es un motivo de preocupación.

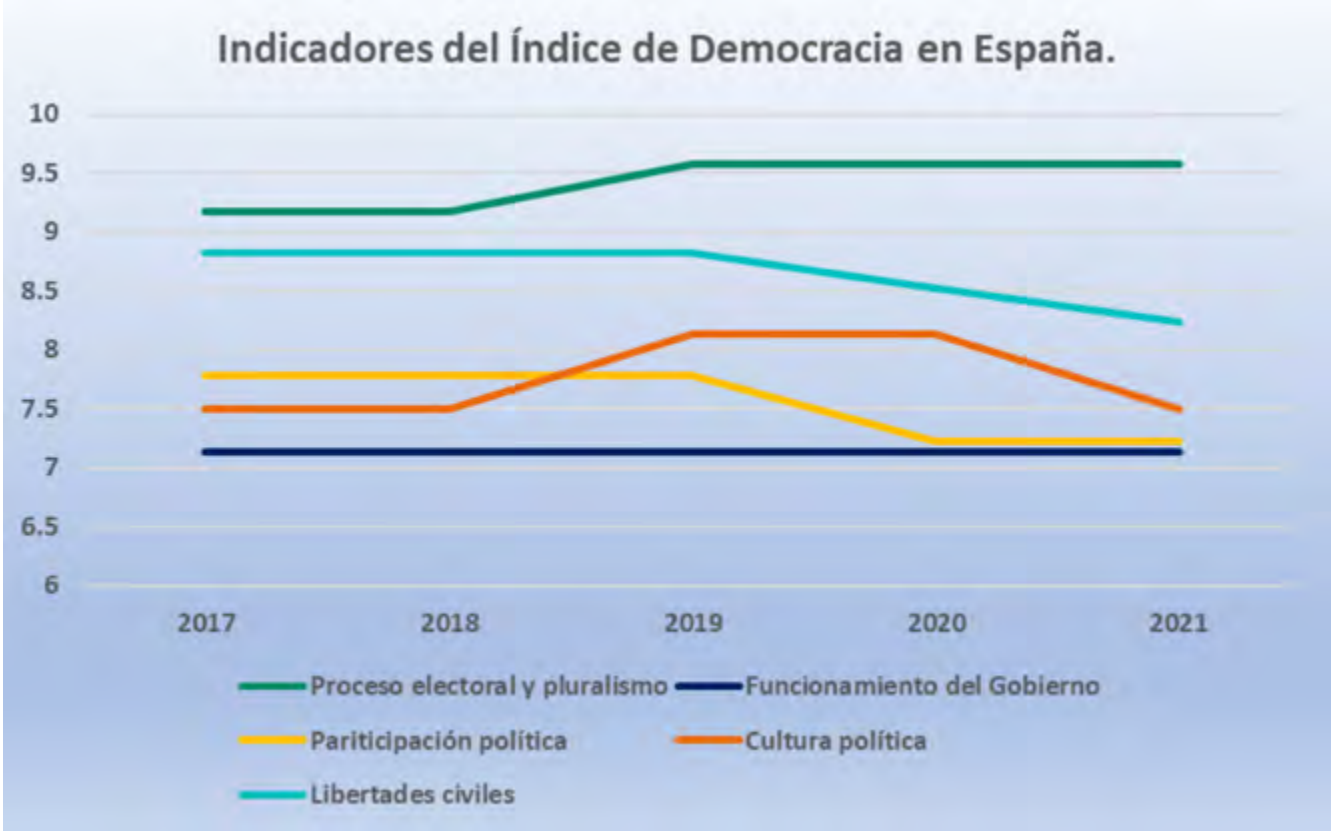
Esta situación tensiona nuestro Estado democrático de derecho, es decir, el marco jurídico constitucional que permite el control del poder mediante el sometimiento a la ley, la garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos, la interdicción de la arbitrariedad y los abusos del poder, el buen funcionamiento de las instituciones, la rendición de cuentas y la separación de poderes. El descenso de la posición ocupada por España en diversos ránkings internacionales de calidad democrática en estos años pone de manifiesto este problema. Por ejemplo, España ha dejado de ser una "democracia plena" de conformidad con la última edición (2021) del Índice Democrático publicado por la "Economist Intelligence Unit" de la revista británica *The Economist*. En un contexto general de declive general de las democracias, en el caso de España las razones se imputan a la falta de independencia del Poder Judicial y los problemas para renovar el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), que lleva en funciones desde 2018, pero también se menciona la creciente fragmentación parlamentaria, los escándalos de corrupción y los problemas derivados del desafío independentista catalán. Si bien pueden realizarse muchas críticas con respecto a la selección de indicadores y la metodología utilizada por *The Economist*, como ocurre con otros índices similares, lo cierto es la puntuación obtenida por España marca una tendencia que no podemos desconocer, con una curva descendente desde 2008 que presenta dos altibajos post-crisis, tal y como evidencia el Gráfico 1:

Gráfico 1. Puntuación de España en el Índice Democrático de *The Economist* Intelligence Unit.

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de Democracy Index

La evolución de España en el índice de *The Economist* evidencia que la Gran Recesión supuso un retroceso importante en algunos aspectos esenciales de nuestro Estado de derecho. Informes anteriores, como el de 2012, lo atribuyeron a "la erosión en soberanía y rendición de cuentas democrática asociada con los efectos y respuestas a la crisis de la Eurozona". Tras una breve recuperación, en 2017 el indicador dejó de nuevo a España al borde del descenso, del que apenas habíamos salido en 2019 para volver a la senda decreciente. Cabe destacar que la recuperación experimentada tras 2014 se debe, como puede verse desagregando el indicador, al aumento de participación política que vivimos al acabar nuestro bipartidismo imperfecto y con la aparición de los nuevos partidos (Podemos y Ciudadanos). Así lo ilustra el Gráfico 2:

Gráfico 2. Indicadores de democracia de España.



Fuente: elaboración propia a partir de los informes de Democracy Index

Si la tendencia que ponen de manifiesto este tipo de índices resulta por sí sola preocupante, **hoy sabemos que la evolución del Estado de derecho en los países europeos va a ser más importante que nunca durante los próximos años. Como ha establecido la Comisión Europea, el reparto de fondos Next Generation EU estará sujeto al cumplimiento del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), entre cuyos valores fundamentales se encuentra precisamente el respeto al Estado de derecho.** Efectivamente, el art. 2 del TFUE proclama el Estado de derecho como uno de los valores fundamentales de la Unión, siendo requisito previo de la protección de todos los demás valores fundamentales de la Unión, como los derechos fundamentales y la propia democracia.

En ese sentido, la Unión Europea ha lanzado un estudio sobre el Estado de derecho de gran importancia, del que ya se han presentado tres ediciones. En estos informes se presenta la evolución positiva y negativa en los 27 Estados miembros en cuatro ámbitos clave: el sistema judicial, el marco de lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y

otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y contrapesos. El último informe, publicado en julio de 2022, indica que en muchos Estados miembros han proseguido las reformas del Estado de derecho para solucionar los problemas señalados en las dos ediciones anteriores pero también subraya que persisten importantes motivos de preocupación de orden sistémico en algunos.

Esta iniciativa se enmarca dentro de los esfuerzos que está realizando la Unión Europea para promover y defender sus valores fundamentales. Y es que determinados Estados miembros, muy destacadamente Polonia y Hungría, están desafiando sistemáticamente estos valores, lo que se ha traducido ya en algunas consecuencias jurídicas relevantes, así como en sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en ámbitos como el de la independencia del Poder Judicial y la separación de poderes. En particular, la UE creó en diciembre de 2020 el mecanismo de condicionalidad, desarrollado como un mecanismo de presión que condiciona los fondos comunitarios a la implementación de medidas que protejan el Estado de derecho. Este mecanismo fue ratificado por la sentencias C-156/21 y 157/21 del TJUE, que avalan la actual propuesta de sanción de la Comisión Europea a Hungría. Todos ellos son precedentes que resultan importantes desde el punto de vista español, dado que uno de los principales problemas de nuestro Estado de derecho es precisamente la amenaza a la independencia del Poder Judicial a través de la injerencia política en el órgano de gobierno de los jueces, cuya renovación ha sido imposible de lograr transcurridos casi cuatro años desde el término de su mandato, como veremos en el apartado correspondiente.

Desde la Fundación Hay Derecho llevamos mucho tiempo trabajando en la defensa de nuestro Estado democrático de derecho y nuestras instituciones y la percepción es de un deterioro creciente, acelerado en los últimos años. Recientemente la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública de la Universidad de Murcia se ha incorporado también a esta importante tarea, con la realización conjunta del presente informe. Ambas instituciones comparten esta preocupación que hemos querido plasmar en este estudio conjunto aportando tanto datos cuantitativos como cualitativos.

El propósito de este informe es objetivar, en la medida de lo posible, los problemas que venimos detectando en nuestro Estado democrático de derecho y en nuestras instituciones con la finalidad de evaluar las dificultades que atraviesa en este momento y contribuir a un debate público riguroso y apartidista sobre los retos que plantea el deterioro estructural de nuestro marco jurídico-constitucional. En última instancia, se trata de ofrecer herramientas con el fin de concienciar a la sociedad y a nuestros representantes políticos para que pongan en marcha las reformas necesarias para el fortalecimiento institucional de nuestra democracia.

Para ello, esperamos sentar con este primer informe las herramientas y los indicadores necesarios para realizar una evaluación recurrente de la situación del Estado de derecho en España. Respecto del marco temporal, nuestra intención es identificar también aquellas tendencias subyacentes, de ahí que este primer informe tenga por objeto el análisis de un periodo amplio de tiempo, en concreto desde el 2018 hasta el 2021. Como hemos dicho, estos años marcan un periodo especialmente convulso de nuestro Estado democrático de derecho en el que se han intensificado problemas estructurales que ya se venían arrastrando desde tiempo atrás.

1.1. Obtención de datos y metodología del presente informe

La metodología utilizada parte, en primer lugar, de la obtención de información de fuentes primarias de organismos oficiales completada, cuando la información oficial no estaba disponible, con la utilización del derecho de acceso a la información pública en base a la Ley 19/2013, de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información Pública, habiéndose planteado solicitudes de transparencia a distintas instituciones con resultados diversos. Se han utilizado igualmente fuentes secundarias y estudios realizados por otras organizaciones, que son identificados a lo largo del informe. Por último, se ha realizado minería de datos con una metodología que se detalla en el apartado 1.2.

Para la obtención de los datos comparativos a nivel europeo se ha recurrido a los estudios proporcionados por las propias instituciones europeas: la Comisión Europea, el Consejo de Europa y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (se ha utilizado su buscador de jurisprudencia HUDOC). En particular, se han tomado en consideración los estudios y las recomendaciones realizados por la Unión Europea sobre el Estado de derecho, así como los informes y recomendaciones realizados en sus sucesivas rondas por el Grupo de Estados contra la corrupción (en adelante GRECO).

También es importante destacar que el informe utiliza no sólo información cuantitativa sino también cualitativa, con la finalidad de ilustrar con ejemplos concretos alguno de los problemas que los datos cuantitativos ponen de relieve o incluso aspectos que son difíciles de apreciar simplemente con datos numéricos. En este sentido, la metodología ha sido similar a la utilizada en otros estudios de la Fundación Hay Derecho para cuantificar y medir la calidad de nuestras instituciones, usando indicadores propios a nivel nacional.

A partir de estas distintas herramientas, **en el presente estudio hemos elaborado una serie de indicadores propios que deben de**

permitir la monitorización de los avances (o retrocesos) que se puedan producir respecto al Estado democrático de derecho en España en informes sucesivos, tomando como punto de partida la situación descrita en el presente informe.

Para la identificación de estos indicadores a nivel nacional hemos tomado como punto de partida alguno de los conceptos básicos que utilizan informes que cuentan con reconocimiento internacional, como el ya mencionado Índice Democrático publicado por la "Economist Intelligence Unit" de la revista británica *The Economist*, que valora la calidad de la democracia en un país basándose en sesenta indicadores a valorar agrupados en cinco categorías básicas: limpieza del proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del Gobierno, participación política, cultura política y libertades civiles. Recordemos que este índice sitúa a España en la posición número 24 de 167 países, lo que supone que en el último índice de 2021 ha dejado de ser una "democracia completa" para pasar a ser una "democracia defectuosa" al caer del puesto 21 al 24 en los términos usados por dicho estudio.

Otros estudios tomados en consideración para la identificación de los indicadores han sido el Rule of Law Index (World Justice Project) que evalúa los contrapesos a los poderes del Gobierno, la ausencia de corrupción, el Gobierno abierto, los derechos fundamentales y el orden y la seguridad. Nos hemos inspirado también en el Índice europeo de calidad de Gobierno («EQI», por sus siglas en inglés) creado por el Instituto para la Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo, que es el único indicador de la calidad institucional disponible a nivel regional en la Unión Europea y que define la calidad institucional como un concepto multidimensional que consiste en una alta imparcialidad y calidad de la prestación de servicios públicos, junto con un nivel bajo de corrupción. El EQI se construye a partir de una de las mayores encuestas elaboradas a nivel europeo, con casi 130.000 casos, que miden la percepción ciudadana sobre la calidad del Gobierno. En estas encuestas se valoran tres aspectos para medir esta calidad del Gobierno: imparcialidad, corrupción (entendida como la no existencia de abuso del poder público con fines particulares) y la calidad de los servicios públicos. Por último, hemos utilizado

también otros estudios internacionales, como el elaborado por la OCDE y titulado "Government at a glance".

Ahora bien, **estos informes e indicadores internacionales, indudablemente muy valiosos, plantean un doble problema: de una parte, se elaboran en torno a encuestas de percepción, ya sea de ciudadanos, de expertos o de ambos, lo que implica un alto grado de subjetividad, y de otra parte tienen como finalidad permitir una adecuada comparación entre distintos países, lo que exige necesariamente que tengan un carácter muy general y básico, obviando las diferencias entre los distintos ordenamientos jurídicos y marcos regulatorios.** Por tanto, no pretenden captar adecuadamente los problemas particulares del Estado democrático de derecho en un país determinado.

Por esa razón, a partir de estos estudios e informes de referencia, la Fundación Hay Derecho y la Cátedra de Buen Gobierno e Integridad de la Universidad de Murcia hemos colaborado para elaborar una serie de indicadores propios que nos permitan valorar de forma completa la evolución del Estado de derecho en España desde el año 2018 hasta la actualidad (finales de 2021) y, sobre todo, poner el foco en lo que consideramos son sus principales problemas, algunos de ellos más específicos de nuestro país y otros más generales y compartidos con otros países de nuestro entorno.

No cabe duda de que analizar la situación y buena salud del Estado de derecho es siempre imprescindible en una democracia. Pero tras la aparición de las graves crisis derivadas primero de la pandemia y luego de la guerra de Ucrania es aún más crucial, en la medida en que se plantean retos considerables, algunos de ellos muy disruptivos, que llevan aparejados no pocos riesgos para las democracias liberales representativas. No olvidemos que los expertos vienen detectando una correlación considerable entre la calidad institucional y la capacidad de enfrentarse y solventar crisis extraordinarias, ya sea en relación a la Gran Recesión o a la pandemia de COVID-19.

En cuanto a los indicadores concretos que hemos utilizado en este informe, los hemos estructurado en torno a seis apartados o pilares:

- Funcionamiento del Poder Legislativo
- Funcionamiento del Poder Judicial
- Ministerio Fiscal
- Situación de los derechos humanos
- Frenos y contrapesos institucionales y autoridades independientes ("checks and balances").
- Transparencia y otros contrapesos, como medios de comunicación de servicio público y sociedad civil organizada.

Dentro de cada apartado, hemos seleccionado algunos indicadores que nos parecen especialmente relevantes. Es importante destacar que no siempre ha sido posible elaborar indicadores con carácter cuantitativo, por lo que en algunos casos se han seleccionado ejemplos relevantes que ponen de manifiesto los problemas que queremos destacar.

En el apartado correspondiente al funcionamiento del Poder Legislativo, hemos elegido indicadores que nos ayudan a entender la creciente pérdida de calidad de nuestra legislación: comparamos el número de decretos leyes aprobados con el número total de leyes aprobadas por el Parlamento, el número de decretos leyes que finalmente han sido tramitados como proyectos de ley con el número total de decretos leyes aprobados. Se analiza también el retraso en la aprobación de las leyes generales de Presupuestos como instrumento fundamental de la política económica del Gobierno e indicador del apoyo parlamentario del que dispone y el retraso en la trasposición de la normativa europea y las sanciones que lleva aparejada. Por último, hacemos referencia al fenómeno de la legislación monitorizada o "legislación para la foto", destacando las consecuencias negativas que tiene para la seguridad jurídica y para el principio de legalidad.

En el apartado del Poder Judicial, hemos identificado la politización del órgano de gobierno de los Jueces (el Consejo General del Poder Judicial) como síntoma de una enfermedad institucional que dura casi 40

años, los relativamente escasos medios de que dispone la Justicia española, la excesiva duración de los procesos, la imperfecta ejecución de las sentencias, la problemática de los indultos –en particular de los otorgados por razones políticas–, la existencia de las puertas giratorias entre Justicia y política y los problemas para la separación de poderes que suponen las críticas constantes por parte de los políticos a las sentencias que contravienen sus intereses. Por último, hacemos referencia a la percepción de los ciudadanos sobre la politización de la justicia, que pone de relieve la gravedad que para la opinión pública supone esta situación.

En el apartado dedicado al Ministerio Fiscal, hemos destacado la situación de dependencia de la Fiscalía General del Estado del Poder Ejecutivo, personificado en el caso de la ex Fiscal General Dolores Delgado, que pasó sin solución de continuidad de ocupar el puesto de Ministra de Justicia a Fiscal General del Estado, la elevada rotación de los Fiscales Generales del Estado por su excesiva vinculación con el Poder Ejecutivo, los problemas de gobernanza del Fiscal General del Estado y la falta de contrapesos internos en el Ministerio Fiscal prestando especial atención a la problemática de los nombramientos y ceses de los fiscales y la situación de precariedad de fiscales que ocupan cargos en Fiscalías como la de Anticorrupción (ilustrado con el ejemplo concreto del denominado “caso Stampa”).

Cabe destacar además que estas dos cuestiones (independencia del Poder Judicial y falta de autonomía de la Fiscalía General del Estado) vienen siendo abordadas con regularidad tanto por los informes del GRECO como por los recientes informes sobre el Estado de derecho de la Comisión europea, en los que se incluyen recomendaciones a adoptar por el Estado español que, por ahora, no han sido implementadas o lo han sido sólo parcialmente.

En el apartado de contrapesos institucionales, autoridades independientes y rendición de cuentas hemos puesto de relieve el tradicional reparto por cuotas partidistas de los organismos constitucionales y las autoridades independientes, el funcionamiento del Tribunal Constitucional (utilizando como indicador el tiempo medio de duración de sus procedimientos) y el caso de los nombramientos de Presidente y Adjunto de la Agencia de Protección de Datos –paralizada por el Tribunal Supremo– que evidencia el desprecio de los principales partidos por las reglas del juego a la hora de designar a sus máximos responsables.

En el apartado quinto, hemos tratado de la situación de la protección de los derechos humanos en España, utilizando como indicador el número de sentencias condenatorias contra España dictadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Finalmente, también hemos dedicado un apartado específico a la transparencia como herramienta fundamental de la rendición de cuentas, y hemos hecho referencia a otro tipo de contrapesos, como son los medios de comunicación particularmente los públicos, con especial atención a los de titularidad pública, y a la sociedad civil organizada en el ámbito específico de la defensa del Estado de derecho y la lucha contra la corrupción.

1.2. Minería de datos.

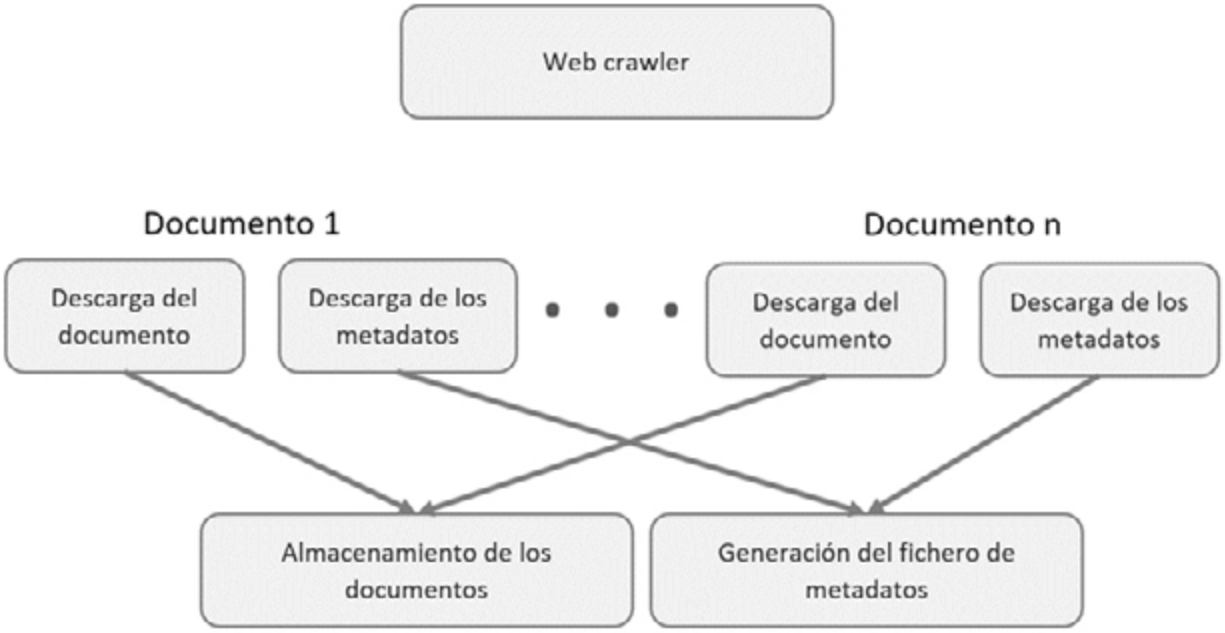
En primer lugar, se han descargado los siguientes documentos públicos:

- Transcripciones de las ruedas de prensa posteriores al Consejo de Ministros desde enero de 2000 a diciembre de 2021 descargadas desde la página de la Moncloa. Suman un total de 1035 documentos.

- Diarios de sesiones del Congreso y del Senado de la legislatura actual (XIV Legislatura) hasta diciembre de 2021 descargadas de la página del Congreso. Suman un total de 1246 documentos

Dado el elevado número de documentos, la descarga se ha hecho de manera automática mediante la técnica de "web scraping"[1] para facilitar su tratamiento. El proceso seguido para dicha descarga es el mostrado en el Gráfico 3:

Gráfico 3. Proceso de descarga, almacenamiento y generación de documentos.

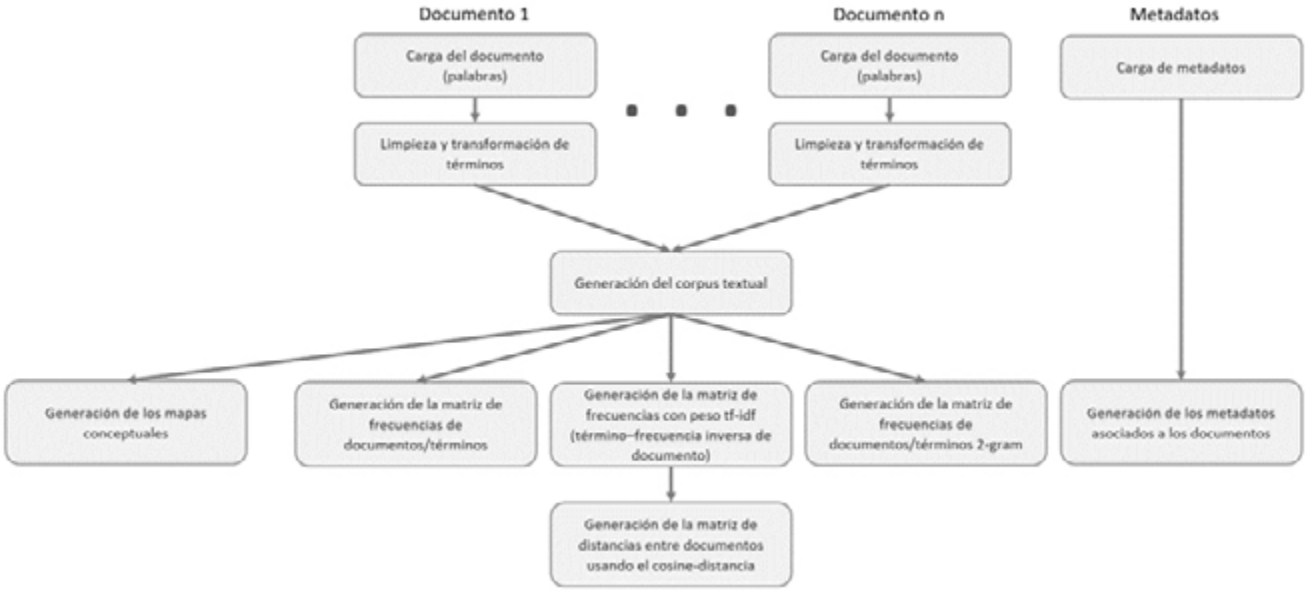


Fuente: elaboración propia

[1] Está técnica permite recorrer los enlaces de las páginas webs de interés de una forma automática y sistemática para descargar información de interés. En este caso se trata de la página web que contiene las noticias del FMI a la que el robot va accediendo para descargarse dichas noticias y los datos asociados a las mismas. Para ello se ha usado el programa R con el paquete rvest (Wickham, 2016). Hadley Wickham (2016). rvest: Easily Harvest (Scrape) Web Pages. R package version 0.3.2. https://CRAN.R-project.org/package=rvest

Posteriormente, se ha creado un corpus lingüístico de cada grupo de documentos según el siguiente esquema del Gráfico 4:

Gráfico 4. Corpus lingüístico.



Fuente: elaboración propia

El proceso se inicia con la carga de los documentos en un corpus lingüístico usando la librería tm (Feinerer et al., 2008) de R.[2] Los términos de los documentos se limpian para eliminar palabras que no aporten contenido y se obtiene un corpus limpio. A partir de él se extrae la siguiente información que facilitará el análisis posterior de los documentos:

- Mapas conceptuales de cada documento usando la librería udpipe (Wijffels,2017) de R.[3]

- Matrices de términos por documento con la frecuencia de aparición y el tf-idf (es la frecuencia de aparición corregida con un peso que indica si el documento es frecuente o raro). Estas matrices responden al concepto de bolsa de palabras" por no tener en cuenta el orden de aparición de los términos sino solo su frecuencia en el documento.
  Matriz de frecuencia de términos de 2-gram, es decir uniendo cada palabra a su palabra antecesora y posterior para obtener grupos de 2 palabras.

Adicionalmente se almacena toda la información con los metadatos de los documentos (fecha, tipo, etc.) que permitirá realizar análisis adicionales de los mismos (evolución en el tiempo, etc.).

Toda la información se estudia con la herramienta QDocs desarrollada por la empresa Quanticae que permite realizar análisis del contenido de los documentos usando técnicas de procesamiento de lenguaje natural y de la que se incluye una pantalla a modo de ejemplo. Véase el Gráfico 5:

[2] Ingo Feinerer, Kurt Hornik, and David Meyer (2008). Text Mining Infrastructure in R. Journal of Statistical Software 25(5): 1-54. URL: http://www.jstatsoft.org/v25/i05/.
[3] Jan Wijffels (2017). udpipe: Tokenization, Parts of Speech Tagging, Lemmatization and Dependency Parsing with the 'UDPipe' 'NLP' Toolkit. R package versión 0.2.2. https://CRAN.R-project.org/package=udpipe

Gráfico 5. Datos de comparecencias con la herramienta QDocs.

Fuente: elaboración propia

PODER LEGISLATIVO

Fuente imagen : Sesión Plenaria. Fuente: Congreso de los Diputados

2

Como es sabido, una característica esencial del Estado de derecho es el imperio de la ley y del principio de legalidad. En este primer apartado del informe pretendemos analizar la situación del Poder Legislativo del que emanan las leyes a través de las Cortes Generales.

Es preciso recordar que el Parlamento es la institución central en una democracia liberal representativa como es la española. Es el órgano de representación por antonomasia que desarrolla sus funciones bajo la aplicación del principio deliberativo y tiene entre sus funciones el control del Poder Ejecutivo, de manera que es ante el Parlamento ante el que debe de rendir cuentas, asumir responsabilidades y responder políticamente. No obstante, en los últimos años se aprecia un creciente deterioro del papel del Poder Legislativo en beneficio del Ejecutivo. Esta deriva es consecuencia de la fragmentación parlamentaria existente desde la ruptura del bipartidismo y la imposibilidad en muchas ocasiones de tramitar leyes ordinarias con amplios consensos.

Esta situación se ha traducido en la utilización de los decretos leyes como forma ordinaria de legislar lo que supone un menoscabo muy importante de las funciones del Poder Legislativo. De ahí que hayamos elegido como indicador en este apartado el aumento de la utilización de decretos leyes tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo.

2.1. El decreto ley como forma "ordinaria" de legislar.

2.1.1. El menoscabo de la función legislativa del Parlamento ante la normalización del decreto ley.

Recordemos brevemente que, en un Estado democrático de derecho regido por la separación de poderes, el debate y la producción normativa subsiguiente debe tener lugar en las Cámaras legislativas, en nuestro caso, el Congreso y el Senado. La Constitución Española en su artículo 66.2 atribuye a las Cortes Generales como primera función el ejercicio de la potestad legislativa del Estado. Excepcionalmente, no obstante, también prevé la posibilidad, "en caso de extraordinaria y urgente necesidad" de que el Gobierno participe en dicho ejercicio, quedando facultado, con importantes restricciones, para aprobar normas con rango de ley, como los decretos leyes (art. 86.1 CE).

Debe tenerse presente, por tanto, la naturaleza excepcional del decreto ley, debida principalmente a su origen, puesto que no emana de las Cortes Generales que son las titulares de la potestad legislativa del Estado, sino del Gobierno, que es titular del Poder Ejecutivo. Además, para mantenerse en vigor después de treinta días precisa de la autorización de una sola de las dos Cámaras de las Cortes, el Congreso, que solo puede o ratificarlo o rechazarlo mediante una votación sobre la totalidad de la norma. No caben por tanto enmiendas al texto. Tampoco en el proceso de elaboración de los decretos leyes son precisos los mismos trámites que deben solicitarse en el caso de los Anteproyectos de Ley, en particular por lo que se refiere a la emisión de informes tal y como prevé el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En definitiva, se trata de una norma provisional, que tiene que ser convalidada (o derogada) por el Parlamento en un plazo de 30 días. También puede decidir tramitarlo como un proyecto de ley, en cuyo caso el procedimiento es el habitual para el resto de las normas con rango de ley. El decreto ley tiene limitaciones, no solo las de su presupuesto habilitante, sino también de tipo material: no puede regular por ejemplo los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos recogidos en el título I de la Constitución, o regular las instituciones básicas del Estado o materias reservadas a Ley orgánica.

Por tanto, **la utilización abusiva del decreto ley sin respetar los límites establecidos por la Constitución –límites que sólo pueden ser controlados por el Tribunal Constitucional, a veces con años de retraso y siempre que alguien interponga el pertinente recurso– supone un deterioro evidente del proceso parlamentario deliberativo.** Especialmente en un escenario como el que describe el profesor Jiménez Asensio, donde el decreto-ley ya no es "norma prácticamente alternativa" sino "sustitutiva" de la Ley.

Este escenario ha sido el existente entre los años 2018 a 2021, periodo en el cual se ha producido un uso creciente de esta facultad del Gobierno, si bien ya había venido siendo usada muy generosamente con anterioridad. En este periodo se han producido además dos circunstancias que han incrementado esta tendencia: la falta de una mayoría parlamentaria sólida del Gobierno y la aparición de la crisis de la COVID-19, la declaración del estado de alarma y la necesidad (real esta vez) de extraordinaria y urgente necesidad. Véase el Gráfico 6 al respecto:

Gráfico 6. Evolución de la aprobación de leyes y Decretos-ley.

Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la información contenida en Iniciativas legislativas aprobadas. Congreso de los Diputados.

A la luz del gráfico que recoge la evolución del número de decretos leyes aprobados en los años que comprende este informe, en comparación con el de leyes aprobadas por las Cortes Generales, resultan significativos los siguientes extremos:

- En el año 2018 la causa inmediata del exceso de decretos leyes podría derivar de la moción de censura aprobada en junio de 2018 que sustituyó el Gobierno del PP de Mariano Rajoy por el de Pedro Sánchez. Con solo cuatro meses de periodo hábil de sesiones en las Cámaras, el Gobierno de Pedro Sánchez (que aprobó 25 de los 28 decretos leyes) optó por legislar a través de estos instrumentos mientras buscaba los apoyos necesarios para asegurarse el resultado de la tramitación de proyectos de ley en un Parlamento altamente fragmentado y polarizado. Recordemos que el PSOE hizo explícita esta necesidad al proclamar que gobernarían por decreto ley a falta de mayorías parlamentarias suficientes para aprobar la legislación ordinaria.

- En el año 2019 la principal preocupación no fue tanto legislar sino la de conseguir un Gobierno estable, lo que no se consiguió en abril de 2019 y forzó la repetición electoral en noviembre del mismo año, en el que el PSOE formó finalmente un Gobierno de coalición con Unidas Podemos

- El año 2020, en el que irrumpe la pandemia causada por el coronavirus, coincide con el mayor uso de la excepcional norma del decreto ley derivados de la excepcional situación. A priori, parece normal que en circunstancias extraordinarias se empleen instrumentos normativos extraordinarios para hacerles frente. Sin embargo, como veremos, también se emplearon para otros fines que poco tenían que ver con la lucha contra la pandemia y la tendencia no ha decrecido significativamente desde entonces.

Más allá del concreto número de decretos leyes aprobados por el Gobierno, es interesante subrayar cómo en tres de los cuatro años su cifra supera a la de leyes parlamentarias aprobadas. Esto supone que el decreto ley se convirtió en estos años en una forma ordinaria de legislar, tal y como señalaba el profesor Jiménez Asensio. La excepción no es ya el decreto ley sino la ley **parlamentaria, por lo que el Poder Ejecutivo parece sustituir al Poder Legislativo en la que es su principal función, que queda ya en un segundo plano. Legislar conforme a los principios deliberativo, consensual y de confrontación de pareceres, todos ellos inherentes al natural modo de creación normativa con el que ha de contar todo Estado democrático de derecho, es la excepción y no la regla durante el periodo analizado en este informe. No es casualidad, entonces, que se produzca un acelerado deterioro de la calidad técnica de las normas.** Solo en el año 2021 los decretos leyes (32) no han superado (por la mínima) al número de leyes aprobadas por las Cortes Generales (33), aunque tal proporción sigue siendo llamativa.

A pesar de ello, la preocupación por la pérdida de centralidad que padece el Parlamento en los últimos años en favor del poder que acumula el Poder Ejecutivo a través del uso ordinario de facultades que solo posee de modo extraordinario y que corresponden en origen al Poder Legislativo es, como hemos señalado, una tendencia que viene de lejos. Efectivamente, esta tendencia puede apreciarse igualmente si en lugar de tener en cuenta los últimos cuatro años tomamos en consideración la media de decretos leyes aprobados mensualmente durante cada una de las legislaturas que se han sucedido desde diciembre de 1982. El último Gobierno (Legislatura XIV), presidido por Pedro Sánchez y coincidente con buena parte de los años que estudia el informe, es el que obtiene los resultados más elevados, como se muestra en el Gráfico 7:

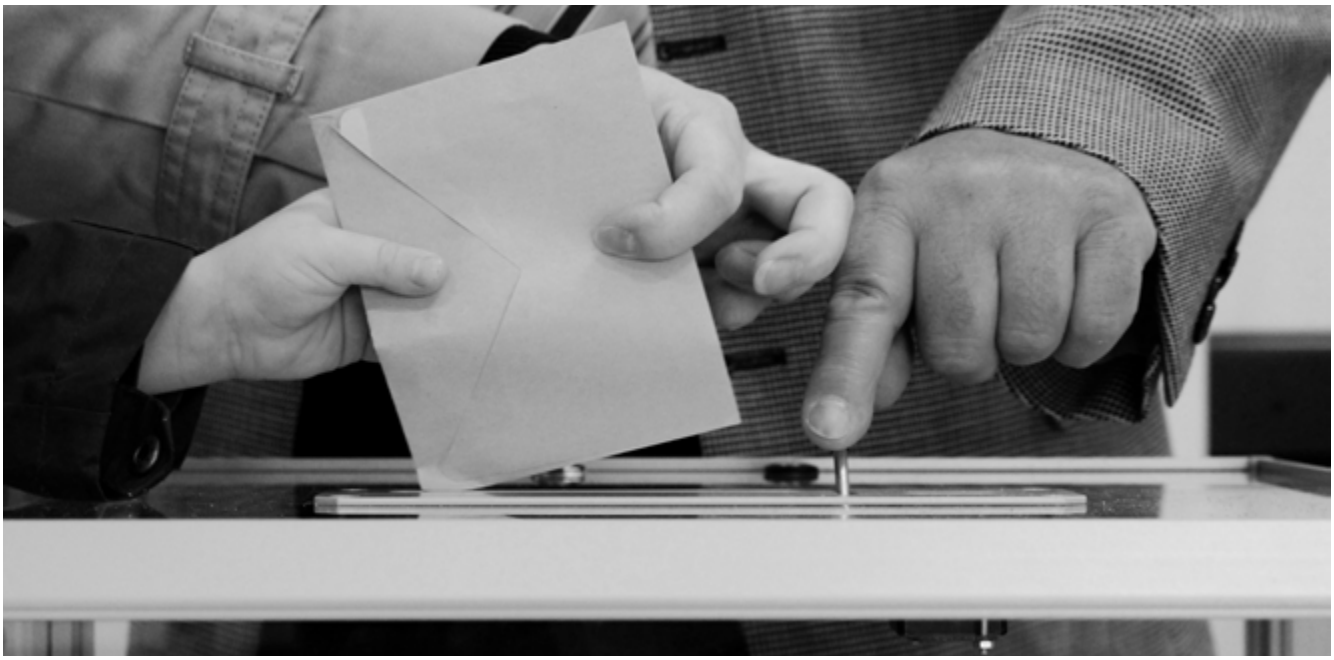
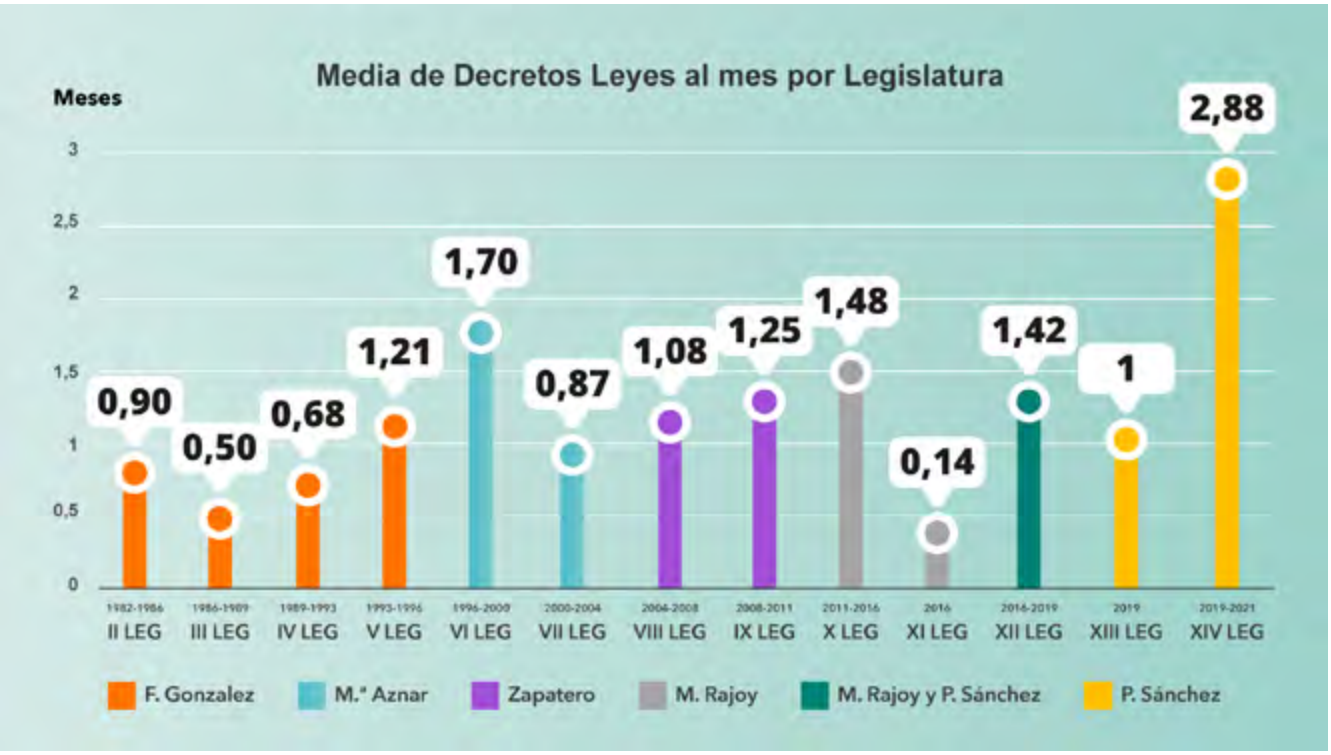


Gráfico 7. Decretos Leyes aprobados por el Gobierno en cada mes



Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la información contenida en Iniciativas legislativas aprobadas. Congreso de los Diputados.

2.1.2. El deficiente control parlamentario de los decretos leyes.

Como ya hemos señalado, los párrafos 2º y 3º del artículo 86 de la Constitución que regula los decretos leyes introducen una serie de cautelas y controles al ejercicio de la competencia legislativa excepcional del Gobierno para salvaguardar el papel del Poder Legislativo. El control parlamentario se instrumenta mediante su convalidación o derogación, siendo también posible su tramitación como proyectos de ley, posibilitando así que los grupos parlamentarios puedan introducir modificaciones a la norma aprobada inicialmente por el Gobierno.

Sentado lo anterior, la práctica habitual es la convalidación de los decretos leyes. A lo largo de todo el periodo democrático solo cinco decretos leyes han sido derogados, uno en el año 1979, uno en 2006, uno en 2017, uno en 2018 y otro en 2020. Por el contrario, sí existe un número relativamente mayor de decretos leyes que han sido tramitados como proyectos de ley, lo que permite, sobre el papel, la intervención de Congreso y Senado, la incorporación de modificaciones al texto que aprobó al Gobierno, y, en suma, la deliberación y discusión entre los diferentes grupos parlamentarios propias del procedimiento legislativo ordinario.

Gráfico 8. Decretos ley tramitados como proyectos de ley y decretos leyes convalidados.

Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la información contenida en Iniciativas legislativas aprobadas. Congreso de los Diputados.

Sin embargo, lo cierto es que esto es así sólo en teoría: **la mayor parte de los proyectos de ley que proceden de decretos leyes convalidados no culminaron el procedimiento legislativo iniciado, caducando con el fin de la legislatura, como se observa en el siguiente gráfico 9.**

Esto sucede porque en numerosas ocasiones las sucesivas prórrogas de los plazos de enmiendas acordadas por la Mesa del Congreso acaban suponiendo un obstáculo para la tramitación de los decretos leyes como proyectos de ley. Es fácil apreciar que muchas veces detrás de estas maniobras dilatorias por parte de la Mesa del Congreso está la voluntad del Ejecutivo, que puede, controlando la mayoría de este órgano, determinar los tiempos de estos procedimientos. Por esa razón, el número de decretos leyes tramitados como proyectos de ley que finalizan su tramitación es mucho menor.

En conclusión, el control de las Cámaras en estos casos es mínimo, quedando reducido el Poder Legislativo a su mínima expresión, a diferencia de lo que ocurre con la tramitación de un proyecto de ley ordinario, en los términos previstos en los arts. 119 a 123 del Reglamento del Congreso.

Gráfico 9. Decretos leyes tramitados como proyectos de ley que acaban convirtiéndose en ley.

Fuente: Gráfico de elaboración propia a partir de la información contenida en Iniciativas legislativas aprobadas. Congreso de los Diputados.

2.1.3 El contenido de los decretos leyes.

Otro problema adicional con respecto a estas normas se refiere no solo a su cantidad sino también a su calidad, medida en términos de la heterogeneidad de las disposiciones que contienen. Efectivamente, es habitual que los decretos leyes regulen materias totalmente diferentes y en absoluto relacionadas entre sí. Esta circunstancia que puede tener justificación si se respeta su presupuesto habilitante (extraordinaria y urgente necesidad) no la tiene cuando se utiliza como un instrumento normativo sustitutivo de la ley ordinaria. Las leyes ordinarias, al menos teóricamente, deben de regular una materia determinada (vivienda, energía, libertad sexual, mercado laboral, etc.) a la que se hace referencia en su título. Esta forma de legislar permite una mejor técnica legislativa –en la medida en que las normas pueden ser mejor analizadas y estudiadas por los expertos de un ámbito determinado– y contribuye a la seguridad jurídica, dado que los operadores jurídicos pueden identificar razonablemente el instrumento normativo que contiene las disposiciones que afectan a una misma materia.

Por el contrario, **los decretos leyes suponen una forma de legislar con la que sufre la técnica legislativa, sufre la seguridad jurídica y se debilita aún más el débil control que el Parlamento puede efectuar, en la medida en que solo puede pronunciarse sobre la convalidación o derogación de la norma en bloque.** El Congreso se ve así expuesto con frecuencia a tener que convalidar determinadas normas del decreto ley que no guardan relación alguna con el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad ni con la materia objeto de la regulación. Esto es especialmente cierto en el caso de los decretos leyes, muy frecuentes últimamente, que contienen paquetes de medidas de apoyo para ciudadanos y empresas con la finalidad de paliar los efectos de la pandemia o ahora de la crisis derivada de la guerra de Ucrania donde el posicionamiento en contra tiene obvios costes políticos.

Estos problemas han sido puestos de manifiesto por el Tribunal Constitucional en bastantes ocasiones. A título de ejemplo y para el periodo objeto del presente informe el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de determinadas normas incluidas en decretos leyes precisamente por las razones expuestas.

- La STC 14/2020, de 28 de enero, declaró inconstitucional y nulo la disposición adicional tercera del Real decreto ley 7/2019, de 1 de marzo, «de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler», al considerar que la citada disposición relativa a convenios en materia de infraestructuras «no guarda la necesaria relación de conexión de sentido con la situación de extraordinaria y urgente necesidad» que justifica la aprobación del decreto ley.

- Un caso especialmente mediático fue el del Real decreto ley 8/2020, de 17 de marzo, «de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19». La crisis sanitaria del coronavirus implicó un aumento del número de decretos leyes, que no siempre respetaron los límites constitucionales de la facultad legislativa excepcional que ejerce el Gobierno. En el caso del decreto ley señalado, dirigido a subvenir de inmediato a las consecuencias sociales y económicas de la crisis sanitaria deparada por el COVID-19, se incluyó una disposición final segunda modificativa de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, para modificar la composición de la Comisión Delegada para Asuntos de Inteligencia y dar entrada a los vicepresidentes del Gobierno designados por el Presidente. La falta de conexión entre el presupuesto habilitante del decreto ley y la modificación de la Ley del CNI, fue confirmado por el Tribunal en su STC 110/2021, de 13 de mayo, en la que se considera que «no existe ningún vínculo de adecuación entre el común presupuesto habilitante de la norma y esta singular regla, carente de congruencia con la situación que se trata de afrontar, con la que no guarda relación discernible, ni directa ni indirecta», no aportándose por el Gobierno tampoco una justificación específica que permitiera conectar la medida con las circunstancias extraordinarias que motivaron la aprobación del decreto ley. La disposición fue declarada inconstitucional y nula.

- Puede mencionarse también lo ocurrido con el Real decreto ley 15/2020, de 21 de abril, «de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo», en el que se incluyen hasta cuatro disposiciones modificativas de la regulación legal del régimen de clases pasivas del Estado. Partiendo de la base de que la justificación general de la norma es hacer frente de manera inmediata a las consecuencias sociales y económicas provocadas por la crisis sanitaria, el TC, en su STC 111/2021, de 13 de mayo, apreció que no existe conexión de sentido entre las disposiciones referidas y el resto de la norma: «no se alcanza a comprender qué razonable conexión de sentido pudiera existir entre las consecuencias sociales y económicas provocadas a raíz de la pandemia del COVID-19 y la reorganización administrativa del régimen de clases pasivas». Tampoco en este caso incluyó el Gobierno un presupuesto habilitante específico y distinto al general.

- Podemos citar otro caso, también relacionado con la pandemia, pero sobre el que el TC no se ha pronunciado, es el del Real decreto ley 30/2021, de 23 de diciembre, «por el que se adoptan medidas urgentes de prevención y contención para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19», en el que se establece el uso obligatorio de las mascarillas ante una nueva ola de coronavirus. La norma, sin embargo, incluye también una modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado relacionada con la revalorización de las pensiones no contributivas.

- Cabe mencionar, por último, la aparición de la figura del Real decreto ley “ómnibus” con la finalidad, entre otras, de trasponer numerosas Directivas Europeas sobre muy diversas materias, dado el retraso habitual de España en el cumplimiento de sus obligaciones de trasponer dentro de plazo dichas normas, del que hablaremos en el apartado correspondiente. Pero incluso en otros supuestos la inclusión heterogénea de todo tipo de medidas, entre ellas las de tipo social -muy frecuentes en los últimos decretos

leyes- que deben de aprobarse “en bloque” junto con otras de carácter más técnico o complejo permite a los partidos políticos eludir los debates en profundidad sobre algunas cuestiones muy relevantes. Efectivamente, con esta forma de proceder es más fácil reprochar a los partidos que votan en contra o se abstienen en la votación de convalidación que perjudican a los ciudadanos ya que no se aprobarán las medidas que van a beneficiarles si no se convalida el decreto ley en cuestión.

Parece evidente que la situación de crisis sanitaria y la urgente respuesta normativa a la misma vía decreto ley ha constituido la ocasión perfecta para que el Gobierno emplease esta defectuosa técnica normativa fuera de los límites constitucionalmente admisibles. Se trata de una forma de legislar por parte del Ejecutivo que supone un riesgo evidente para el Estado democrático de derecho al eludir reiteradamente el procedimiento legislativo ordinario y el debate sosegado en el Parlamento.

2.2. Retrasos en la presentación y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Junto a la función legislativa y a la de control del Poder Ejecutivo, las Cortes Generales están llamadas a desempeñar la función presupuestaria, correspondiéndole concretamente el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, que año tras año sirven como vehículo de dirección y orientación de la política económica marcada desde el Gobierno.

Pues bien, en los últimos años interesa destacar el incumplimiento de los plazos referidos al proceso presupuestario que fija la Constitución, debido entre otras cosas a la insuficiencia de las mayorías parlamentarias necesarias para aprobarlos, hasta el punto de que la falta de aprobación de los Presupuestos presentados por el Gobierno de Pedro Sánchez en febrero de 2019 determinó la disolución anticipada de las Cortes y la convocatoria de elecciones (las de abril de 2019, habría una segundas elecciones generales en noviembre de 2019).

La Constitución establece el carácter anual de los Presupuestos y el deber del Gobierno de remitir al Congreso el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior. En caso de que no logren aprobarse antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Pues bien, en el periodo 2018-2021 (e incluso en años anteriores) ha sido habitual que el proyecto de ley de Presupuestos generales se presente pasados los tres últimos meses del ejercicio presupuestario lo que implica que su aprobación tenga lugar una vez transcurrido gran parte del ejercicio para el que han de ser aplicados, prorrogándose los anteriores. Véase el Gráfico 10:

Gráfico 10. Retraso en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de La Moncloa.

Los Presupuestos del año 2018 fueron los que experimentaron la prórroga más extensa de la historia democrática, estando en vigor hasta el 1 de enero de 2021, puesto que, como hemos visto, los del año 2019 fueron rechazados por el Congreso, con la consiguiente disolución y doble convocatoria electoral, y los de 2020 no se llegan a presentar, a pesar de haber dado el Gobierno los primeros pasos para ello al aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria. También es cierto que la situación excepcional provocada por la crisis sanitaria del coronavirus dejó desfasadas todas las previsiones presupuestarias.

Entre las consecuencias no deseables de esta situación podemos mencionar varias, empezando por el cuestionamiento de la propia estabilidad gubernamental en la medida en que la Ley de Presupuestos se presenta como la más relevante de cada año y en ella cristalizan las principales negociaciones y acuerdos entre los diferentes grupos parlamentarios y terminando precisamente por el incentivo del uso del decreto ley al emplearlo el Gobierno para suplir la falta de aprobación de medidas a través de la Ley de Presupuestos, pasando por la dificultad, cuando no incapacidad, de llevar a cabo nuevos proyectos e inversiones o, sencillamente, de adaptarse a los ciclos económicos.

2.3. El retraso en el cumplimiento de las obligaciones legislativas comunitarias.

Como es sabido, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a adoptar "todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión" (artículo 4 del TFUE), entre las que se encuentra la trasposición de las directivas comunitarias para lo que se concede un plazo de dos años.

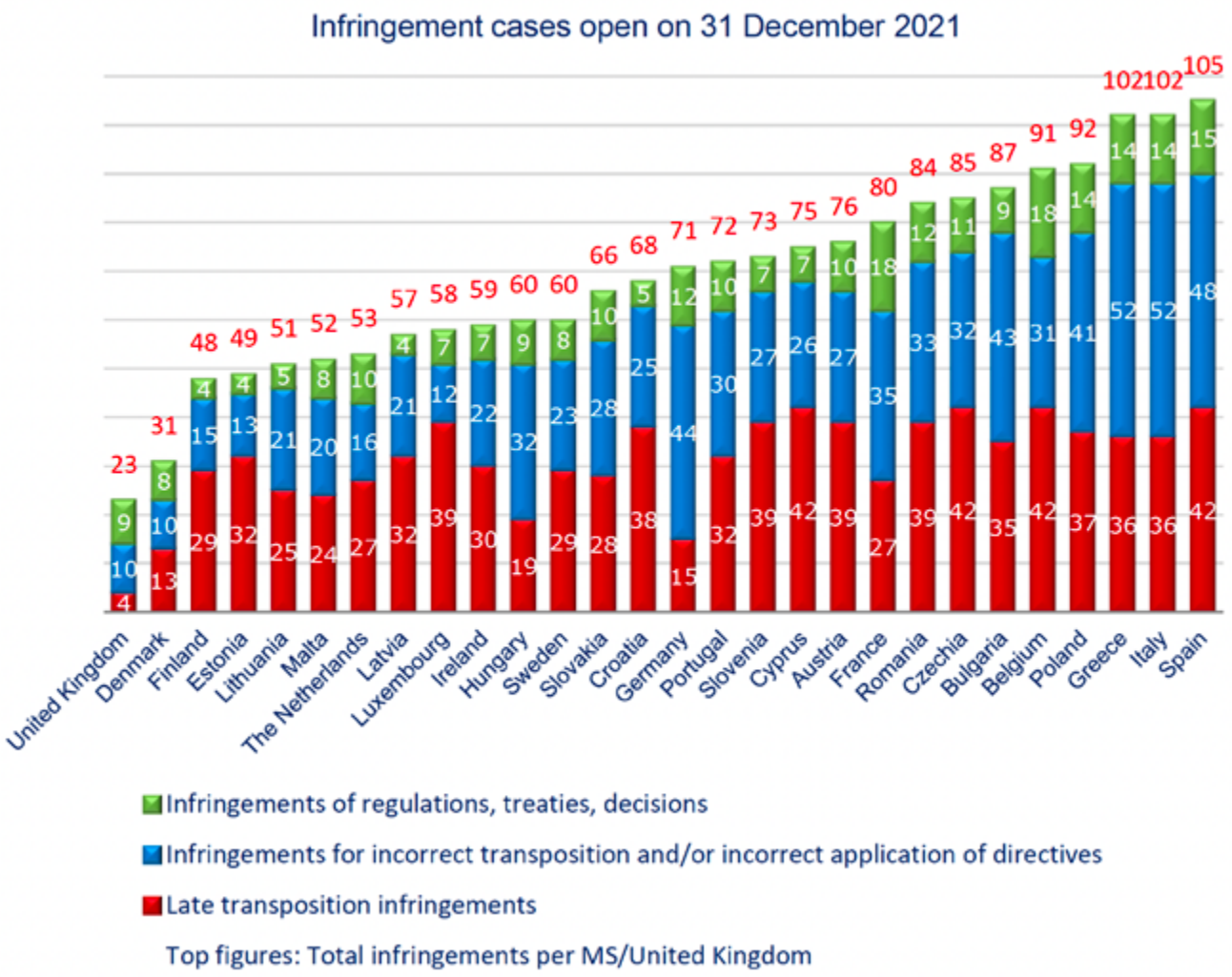
En el supuesto de que un Estado no cumpla con la normativa de la UE o no notifique las medidas adoptadas para transponer plenamente las disposiciones de las directivas, la Comisión Europea tiene la potestad de iniciar un procedimiento formal de infracción. El último paso de este procedimiento es la imposición de sanciones económicas, que se adoptan tras una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconociendo la existencia de la infracción. También hay que mencionar las consecuencias reputacionales que este tipo de infracciones conlleva.

Por otro lado, el retraso en la transposición de directivas no supone únicamente un incumplimiento del derecho de la Unión, sino que afecta directamente a los intereses de los ciudadanos españoles, individuos y empresas, que son privados sistemáticamente de los beneficios que el Derecho de la Unión puede aportarles. Y es que, en principio, a salvo de las disposiciones específicas que las directivas contengan en materia de transposición y aplicabilidad, la regla general impide que la directiva sea invocada por particulares en relaciones de carácter horizontal hasta que sea transpuesta al ordenamiento jurídico del estado miembro (solo tienen efecto directo vertical). De este modo, los ciudadanos que deseen ejercitar los derechos que dimanan de una directiva cuyo plazo de transposición ha expirado, se encuentran presos del incumplimiento de su propio Estado. Pensemos por ejemplo en la Directiva UE 2019/1937 de Protección de los Denunciantes pendiente todavía de trasposición al ordenamiento jurídico español.

Además, las sanciones económicas pueden llegar a ser importantes. Por ejemplo, el TJUE ha comunicado la condena al Estado español por la falta de transposición de la Directiva (UE) 2016/680, de protección de datos en el ámbito penal, cuyo plazo expiraba el 6 de mayo de 2018. La sanción impuesta en la STJUE de 25 de febrero de 2020 (C-658/19) es una multa a tanto alzado de 15.000.000€ más una multa diaria de 89.000€, lo que refleja la gravedad de la situación. España tardó 54 días en transponer la directiva (desde la sentencia), por lo que la multa coercitiva ascendió a 4.806.000 euros y los españoles vamos a hacer frente al pago de un total de 19.806.000 euros.

Esto no se trata de un hecho aislado. Por el contrario, España está en la cabeza del ranking de países incumplidores en la transposición de directivas (no sólo en cuanto a falta de transposición en plazo sino también en cuanto a transposiciones irregulares), habiendo resultado condenada en varias ocasiones por parte del TJUE. A modo ilustrativo, esto queda reflejado en el Gráfico 11, que muestra el número de incumplimientos en materia de transposición para el año 2021 conforme al informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión que elabora la Comisión Europea.

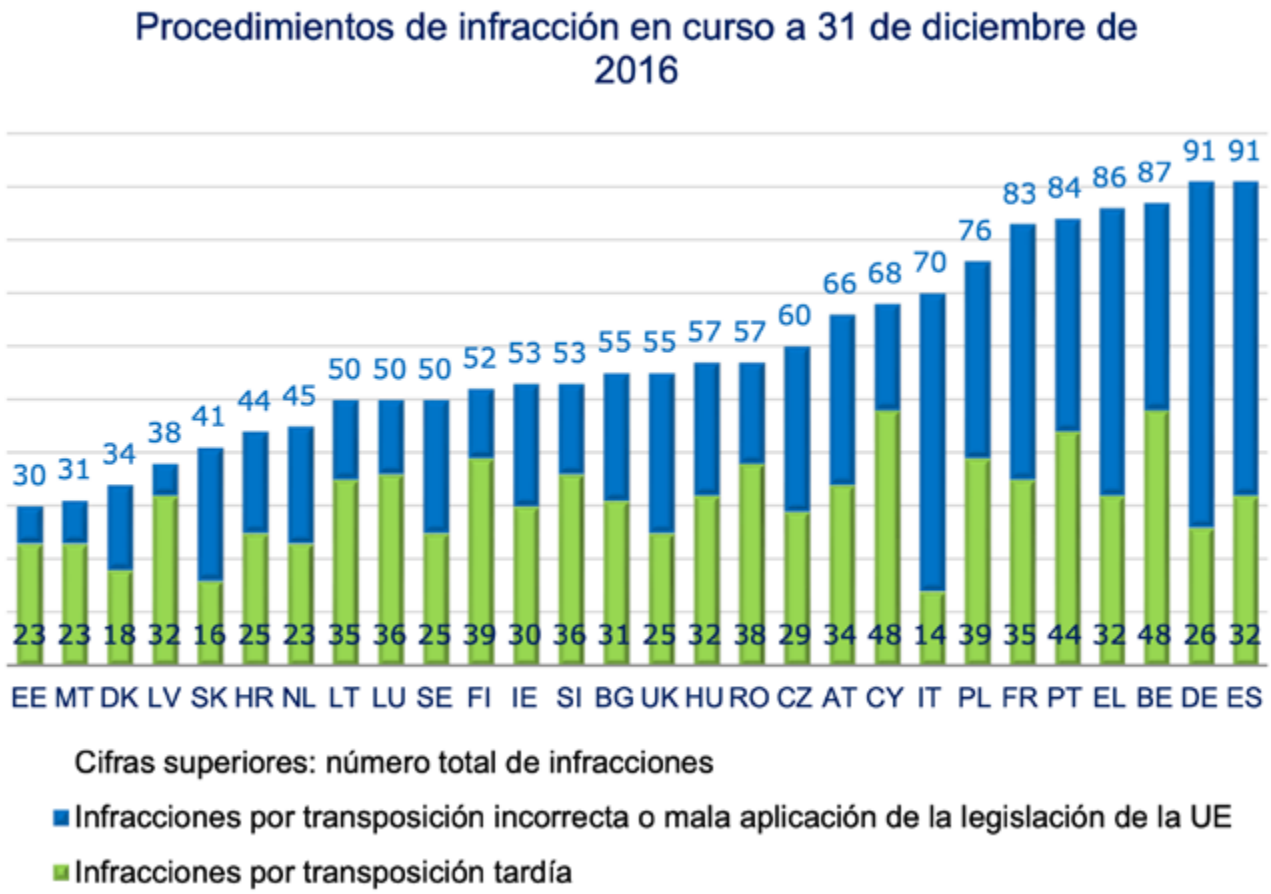
Gráfico 11. Casos de infracción abiertos en 2021 por Estado miembro.



Fuente: Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión. Reporte anual de 2021. Parte 1: resumen general estadístico.

Sin embargo, la hegemonía de España en como el principal Estado Miembro infractor va mucho más allá. Si tomamos como referencia dicho informe, observamos que España lidera desde 2016 de forma ininterrumpida el ranking de países sometidos a procedimientos de infracción del derecho comunitario, tal y como ya ilustraba el Gráfico 12, tomado del informe que se realizó por aquel entonces.

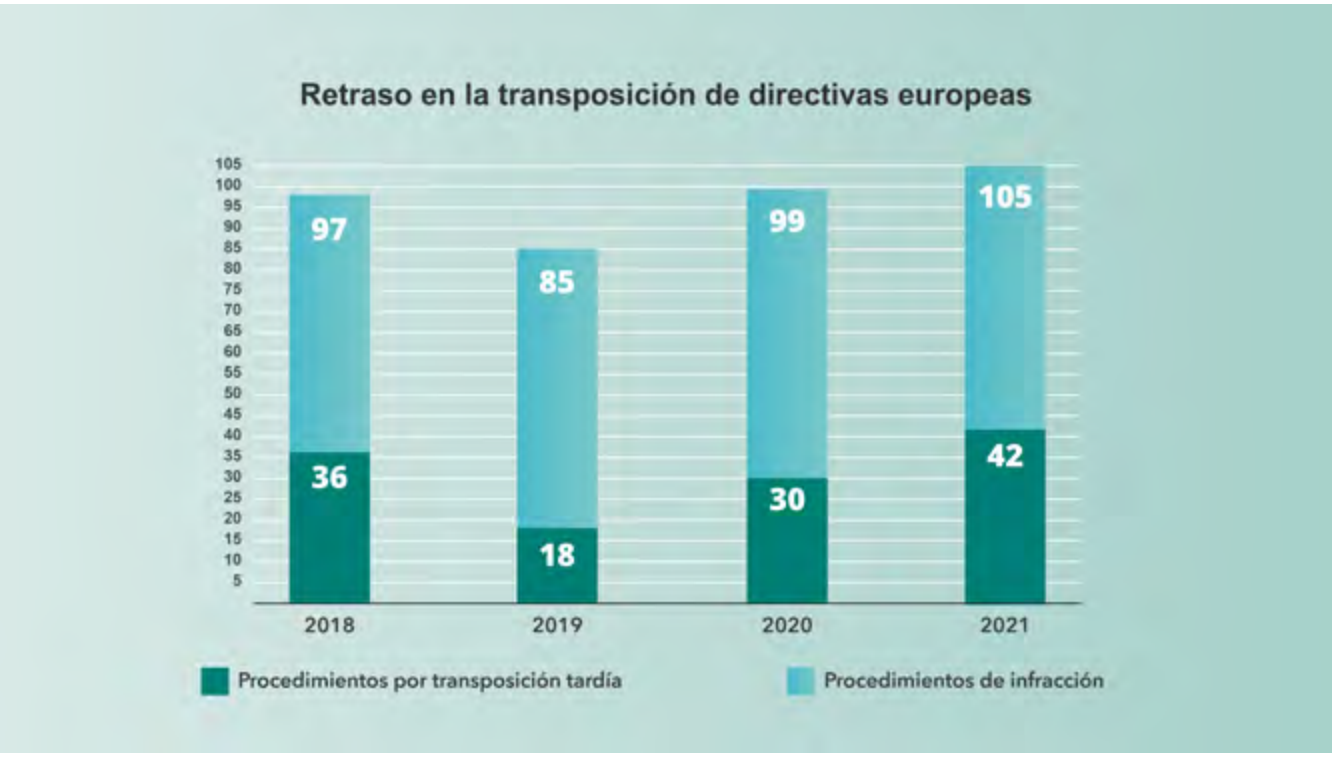
Gráfico 12. Casos de infracción abiertos en 2016 por Estado miembro.



Fuente: Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Informe Anual de 2016 de la Comisión Europea

En coherencia con esta tendencia, la situación es similar en el resto de años del informe. En 2018, España continuó siendo el Estado de la UE con mayor número de procedimientos de infracción abiertos. Si consideramos no solo las infracciones por transposición tardía sino también los casos de infracciones por transposición incorrecta o ejecución deficiente de las directivas y los procedimientos de infracciones relativas a reglamentos, tratados y decisiones, el número total de infracciones ascendió a 97 a finales de 2018. En 2019 España mantuvo el mismo patrón, teniendo en total 85 casos en curso. En 2020, según los datos proporcionados por la Comisión Europea, España tenía abiertos en total 99 procedimientos de infracción entre aquellos por transposición deficiente, los relativos a tratados y reglamentos y por transposición tardía (30 procedimientos por esta última razón). En 2021, como hemos visto en el Gráfico 11, el número ascendía a 105. El Gráfico 13 ilustra toda esta evolución a lo largo del período analizado en el informe, distinguiendo el retraso en la transposición de directivas del total de procedimientos de infracción.

Gráfico 13. Retraso en la transposición de directivas europeas y procesos de infracción abiertos.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Single Market Scoreboard, Comisión Europea

De esta manera, España se sitúa como uno de los tres países con peores índices de transposición de directivas con un déficit de transposición del 1,9 %. Es interesante destacar que la razón de estos incumplimientos sistemáticos puede encontrarse no solo en la situación de fragmentación parlamentaria que hemos vivido en los últimos años sino también en el propio procedimiento interno de transposición. En principio, cabe pensar que la densidad y dispersión normativa del ordenamiento jurídico español no ayuda a una transposición ágil; sin embargo, también hemos visto cómo se utiliza de forma ordinaria la figura del decreto ley para acelerar la aprobación de aquellas normas que el Poder Ejecutivo considera prioritarias, entre las que no parecen encontrarse las directivas comunitarias.

Por otra parte, es indudable que la complejidad de la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en nuestro país exige una labor de transposición también en el ámbito autonómico que no se encuentra expresamente definido en nuestro marco normativo, aunque es indudable que las CCAA serán las competentes cuando la directiva en cuestión afecte a materias cedidas, y todo ello con independencia de la responsabilidad única y exclusiva que asume el Estado para con la Unión Europea por la falta de trasposición de su normativa, o la trasposición irregular.

Por estas razones, podemos concluir que existen varios factores determinantes en el caso español que pueden explicar el alto grado de incumplimiento en materia de transposición de directivas; pero también hay que tener presente que dentro de la UE existen otros países con dificultades similares, por lo que quizás haya que apuntar a una falta de capacidad de nuestras Administraciones Públicas.

2.4. Legislación monitorizada: legislar para la foto.

Otro fenómeno que también incide en el deterioro del Poder Legislativo es el incremento sostenido de la normativa aprobada. En España, como es sabido, además del legislador estatal contamos con 17 legisladores regionales que producen una enorme cantidad de normas con rango de ley.

Según el informe de la CEOE "Producción normativa del ejercicio 2021" en este ejercicio se aprobaron 851 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal, lo que supone un incremento del 7,3% en relación a 2020. Destaca también que este incremento anual, el quinto consecutivo, consolida una tendencia al alza en la producción de normas.

Algo similar sucede en el ámbito autonómico, en el que las CCAA publicaron en sus diarios oficiales un total de 846.446 páginas en 2021, un 24% más que el año anterior, siendo la cifra más alta de los últimos diez años. Interesa destacar que la legislación autonómica alcanza el 78% de la legislación total.

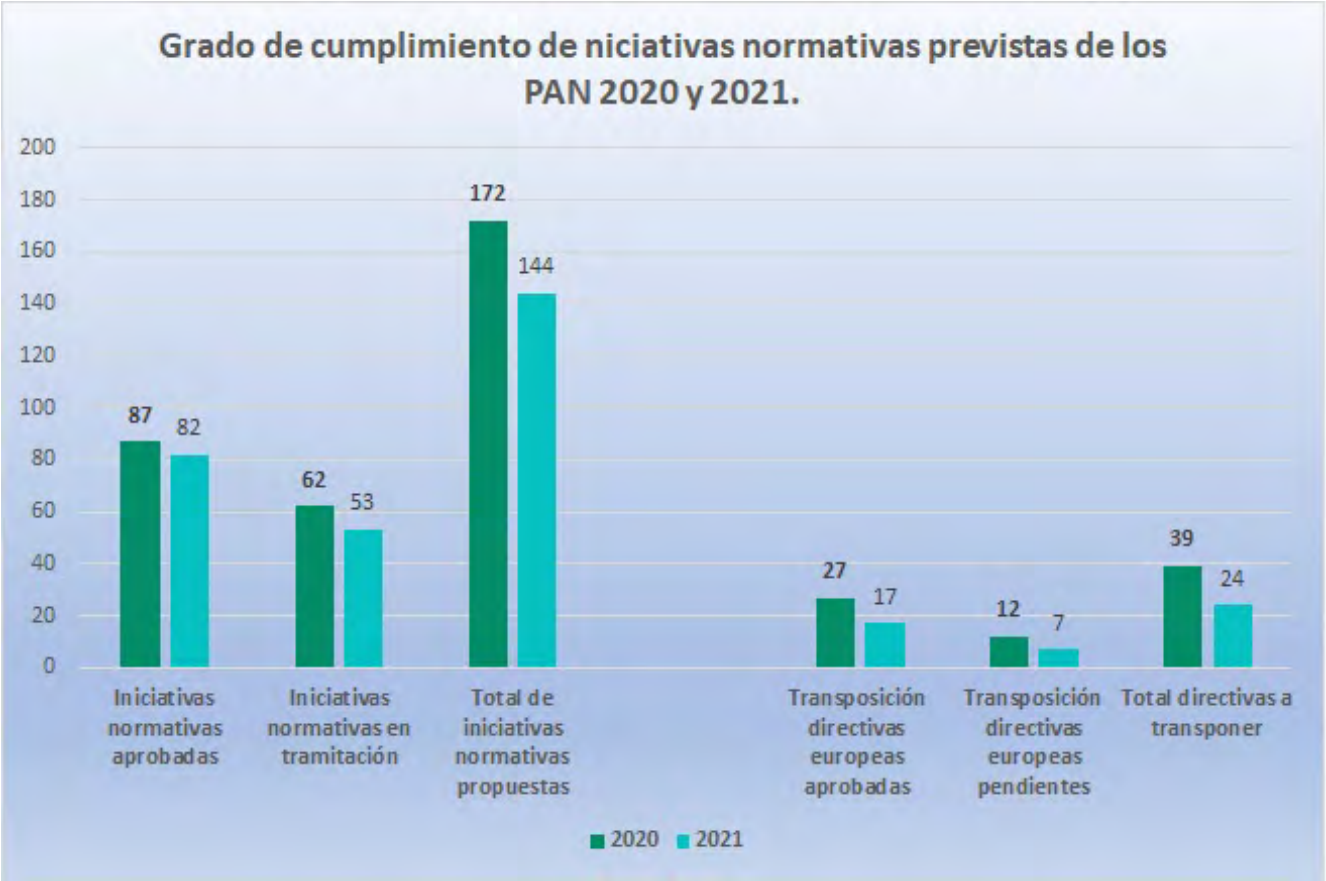
Otro aspecto relacionado con esta ingente producción normativa es que las leyes en España cambian continuamente. En este sentido, normas esenciales, troncales, son modificadas una y otra vez, a veces incluso pocos meses después de su promulgación. A título de ejemplo, la Ley 22/2003, también conocida como Ley Concursal, ha sido modificada 29 veces[4]. La Ley de Enjuiciamiento Civil ha sufrido 72 modificaciones[5] (una media de más de tres modificaciones anuales). El Código Penal[6], 42 veces desde 1995. La Ley General Tributaria[7], 23 veces. La ley del Impuesto sobre Sociedades[8] ha sido modificada 13 veces. Se trata del fenómeno que puede denominarse "legislar para la foto" y que tiene consecuencias muy negativas para nuestro ordenamiento jurídico.

Esta falta de fijeza de las leyes no significa solamente una enorme molestia para los juristas y una fuente de inseguridad jurídica para los ciudadanos, sino que se traduce asimismo en una mayor dificultad para establecer líneas jurisprudenciales. Las leyes, una vez en vigor, acaban siendo interpretadas por los tribunales y en especial por el Tribunal Supremo, que es el que crea la jurisprudencia. Esta jurisprudencia actúa como criterio rector en la interpretación del Derecho, y complementa el ordenamiento, como señala el artículo 1.6 del Código Civil. Pues bien, una legislación que cambia continuamente en cuestión de meses, y en asuntos no menores sino en normas troncales, dificulta enormemente que las controversias sobre ciertos preceptos legales acaben resolviéndose por la jurisprudencia que puede tardar años en formarse. La jurisprudencia, para ser un verdadero complemento del ordenamiento jurídico, necesita estabilidad legal y tiempo. Solamente así es posible que se emitan sentencias que establezcan de manera reiterada una doctrina. La legislación voluble y torrencial desactiva también la doctrina jurídica que podía servir de criterio y base para reformas legislativas futuras, aumentando la calidad técnica de las normas. **La "legislación para la foto" aumenta en definitiva la inseguridad jurídica e incrementa la falta de contrapesos al Poder y por tanto la indefensión de los ciudadanos.**

Por último, conviene llamar la atención sobre el incumplimiento de los Planes Anuales normativos que elabora el propio Gobierno con las previsiones que realiza para la aprobación de normas en el ejercicio correspondiente. Estos planes suelen ser bastante ambiciosos en la medida en que van recogiendo todas las posibles iniciativas legislativas de los distintos Ministerios. Por lo que aquí nos interesa, lo relevante es que dichos planes se encuentran sometidos a evaluación, y de conformidad con los informes correspondientes a los años 2020 y 2021 (que son los que se encuentran publicados) la situación es la que se muestra en el Gráfico 14:

4. A 1 de septiembre de 2022, se ha modificado 29 veces. La última el 7 de mayo de 2020.
5. A 1 de septiembre de 2022, se ha modificado 72 veces. La última el 28 de julio de 2022.
6. A 1 de septiembre de 2022, se ha modificado 42 veces. La última el 29 de julio de 2022.
7. A 1 de septiembre de 2022, se ha modificado 23 veces. La última el 27 de julio de 2022.
8. A 1 de septiembre de 2022, se ha modificado 29 veces. La última el 1 de julio de 2022.

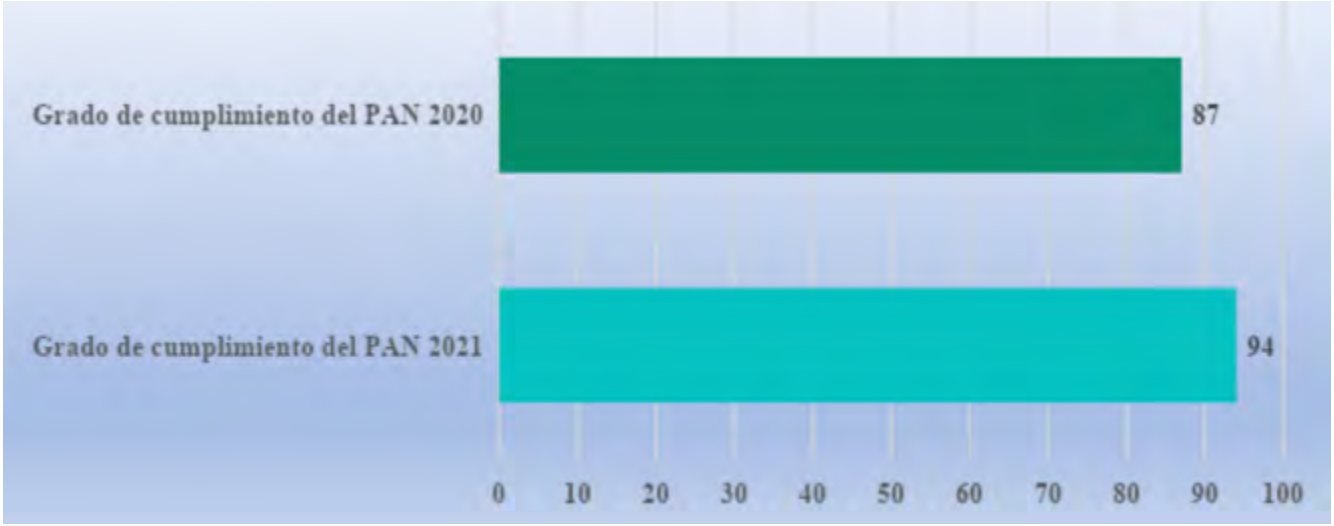
Gráfico 14. Grado de cumplimiento de iniciativas normativas previstas de los PAN 2020 y 2021.



Fuente: Informe Anual de Evaluación Normativa 2020

Como puede observarse, hay muchas iniciativas normativas, pero solo la mitad aproximadamente llega a su fin. No obstante, según estos mismos informes, se estima que el grado de cumplimiento es muy alto, dado que se computan a estos tanto las iniciativas ya aprobadas como las pendientes o en tramitación tal y como se aprecia en el Gráfico 15:

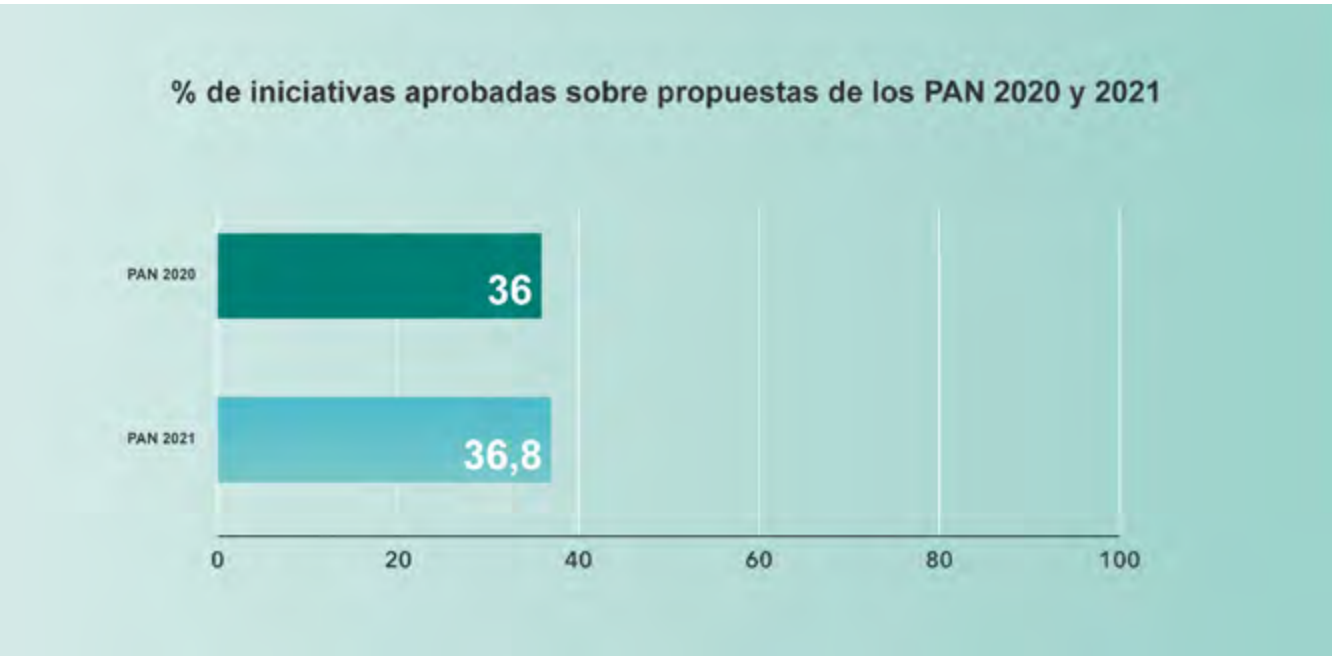
Gráfico 15. Grado de cumplimiento de los PAN 2020 y 2021 (en %).



Fuente: Informe Anual de Evaluación Normativa 2020

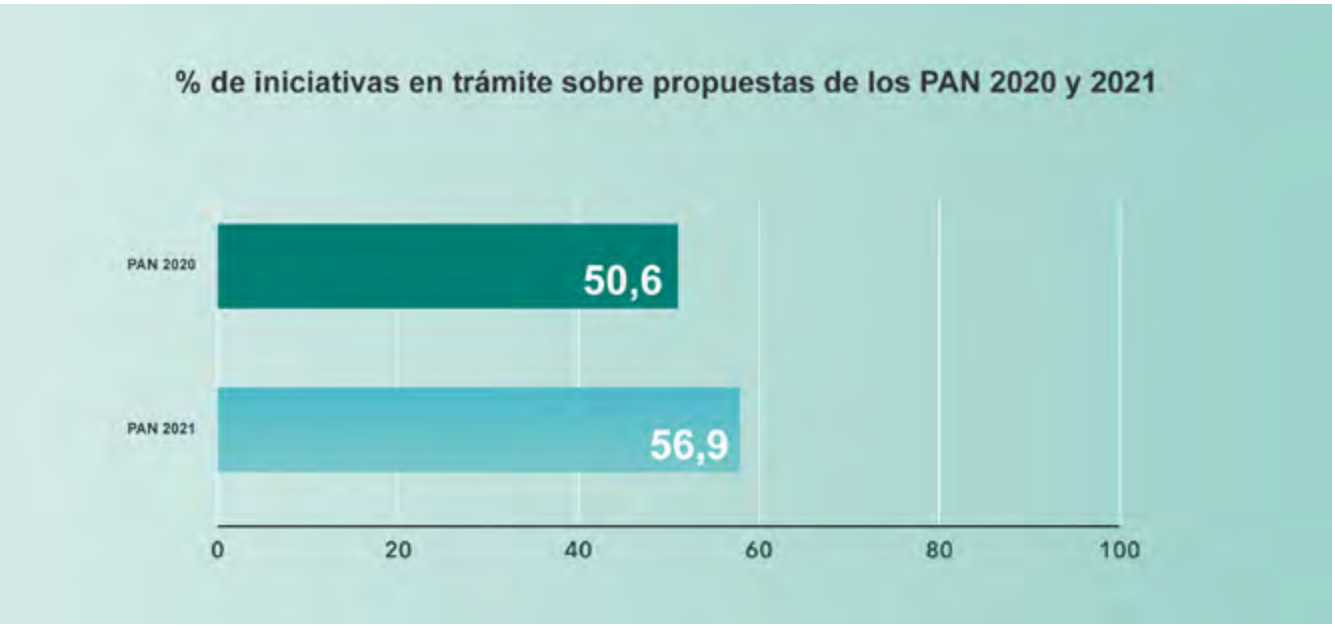
Pero si ajustamos por iniciativas aprobadas sobre propuestas, la imagen cambia, tal y como podemos apreciar a continuación en los Gráficos 16 y 17:

Gráfico 16. Iniciativas aprobadas sobre propuestas de los PAN 2020 y 2021 (en %).



Fuente: Informe Anual de Evaluación Normativa 2020

Gráfico 17. Iniciativas en trámite sobre propuestas de los PAN 2020 y 2021 (en %).

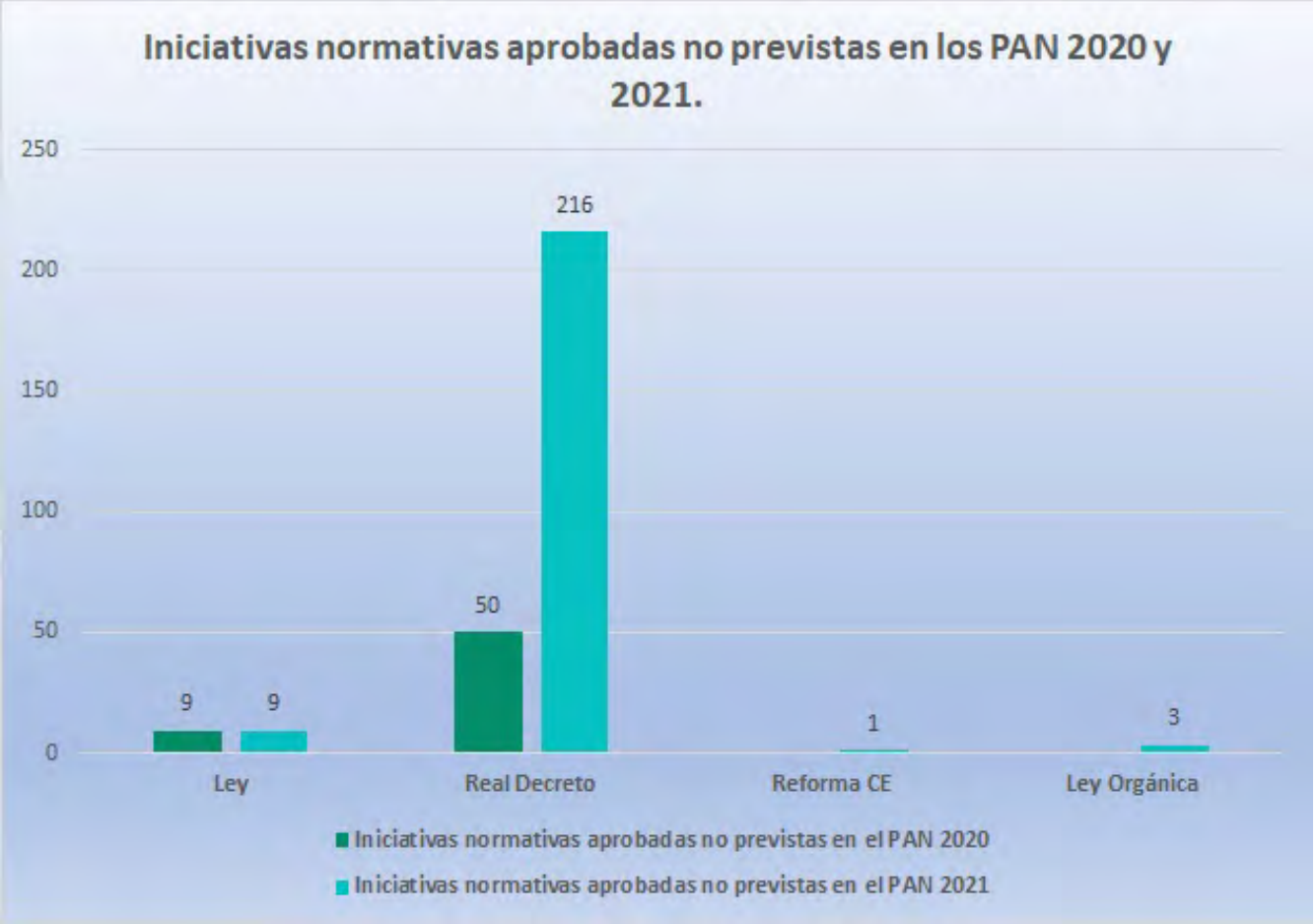


Fuente: Informe Anual de Evaluación Normativa 2020

También es relevante poner de manifiesto el elevado número de normas que se aprueban fuera de las previsiones del Plan Anual Normativo tal y como se pone de relieve en el siguiente Gráfico 18.

Llama la atención en particular el elevadísimo número de reales decretos aprobados fuera de estas previsiones, lo que hasta cierto punto puede responder a su carácter urgente y excepcional pero lo cierto es que también hay que destacar el número de leyes e incluso de leyes orgánicas no previstas en el plan anual normativo.

Gráfico 18. Iniciativas normativas no previstas en los PAN 2020 y 2021.



Fuente: Informe Anual de Evaluación Normativa 2020

PODER JUDICIAL

Fuente imagen: https://www.elmundo.es/
La sede del Tribunal Supremo, en MadridEFE

3

3.1. La politización del Poder Judicial y el bloqueo en la renovación del CGPJ: crónica de una degradación.

Quizás nada pone mejor de relieve la preocupante situación del Poder Judicial en nuestro país como indicador cualitativo que el bloqueo en la renovación del órgano de gobierno de los jueces, el Consejo General del Poder Judicial, un problema que ha situado la falta de independencia de este órgano (y por extensión, del Poder Judicial) en el centro de la agenda pública. Haremos una breve descripción de la situación, teniendo en cuenta que el origen del problema se encuentra en la modificación del sistema de elección de sus vocales que se realizó en la ley 6/1985. Hasta entonces, de los 20 magistrados que componen el órgano, 12 se elegían por jueces y magistrados y entre jueces y magistrados y 8 por Congreso y Senado entre juristas de reconocida competencia en base a lo dispuesto por la LO 1/1980. A partir de 1985, la elección de los magistrados fue otorgada al Congreso y al Senado, que deberían elegir 10 vocales cada una por mayoría de 3/5. La constitucionalidad de esta modificación legislativa fue avalada por el Tribunal Constitucional en su STC 108/1986 de 26 de julio en la que, no obstante, advertía expresamente de que el reparto por cuotas partidistas de los vocales del CGPJ sí podía atentar contra lo dispuesto en el art. 122 de la Constitución.

Recordemos que de acuerdo con este precepto: "El Consejo General del Poder Judicial estará integrado por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un periodo de cinco años. De estos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados, y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros, entre abogados y otros juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión."

3.1.1 El bloqueo del CGPJ desde 2018 e intentos de renovación mediante el sistema de cuotas partidistas

El actual Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) constituido el 4 de diciembre de 2013 –es decir, bajo la mayoría absoluta del PP de Rajoy- finalizó su mandato en esa fecha del año 2018, habiéndose iniciado el día 3 de agosto de aquel año el procedimiento para su renovación por acuerdo de su Presidente. Sin embargo, en el momento de escribir estas líneas aún no se ha producido la debida renovación, habiendo transcurrido casi cuatro años sin ella. La principal razón se encuentra en la negativa del principal partido de la oposición, el Partido Popular, a acordar con el Gobierno la renovación en base al tradicional sistema de reparto de cuotas partidistas que en este momento le perjudicaría, al estar en la oposición. El PP ha justificado su negativa con la defensa de una vuelta al modelo primigenio de elección de los vocales de origen judicial por y entre los jueces, aunque ha estado muy cerca de aceptar la renovación sin alterar el actual sistema parlamentario de designación en alguna ocasión, poniendo de manifiesto la poca credibilidad del principal partido de la oposición en este punto, con constantes vaivenes en su postura.

En concreto, en noviembre de 2018 se frustró un intento de renovación del CGPJ a través del clásico sistema de cuotas entre los dos principales partidos del arco parlamentario. En el sistema "tradicional" de reparto partidista las formaciones se comprometen a no «vetar» los candidatos apoyados por el otro partido a fin de garantizar la elección de los suyos, aunque ello implique aceptar a aquellos de cuya imparcialidad e independencia se duda fundadamente precisamente por su cercanía a uno de los partidos. Se trata, en definitiva, de un sistema que promociona siempre a los más afines, que normalmente están encuadrados

en las dos asociaciones alineadas con el PP (Asociación Profesional de la Magistratura) o el PSOE (Jueces y Juezas para la democracia).

En este primer intento merece la pena destacar dos hechos que ponían en cuestión de forma evidente la falta de autonomía del Consejo con respecto a sus "padrinos" políticos:

- El acuerdo partidista sobre la composición del nuevo CGPJ incluía a la persona que habría de ocupar el cargo de presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, el entonces Presidente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, Manuel Marchena. Se obviaba así que la LOPJ atribuye al Pleno del CGPJ la competencia para proponer tal nombramiento. Más allá de ignorar la previsión legal, un acuerdo en el sentido indicado amenazaba la prohibición de mandato imperativo de los vocales del CGPJ y supone un serio compromiso para la separación de poderes inherente al Estado de derecho, pretendiendo que sean las fuerzas políticas mayoritarias en el Poder Legislativo quienes designen a quien está llamado a ser la primera autoridad judicial de la Nación y ostentar la representación de todo el Poder Judicial. El hecho de que sin conocer siquiera quiénes serían los vocales que definitivamente integrarían el CGPJ los partidos hubieran decidido quién iba a ser el presidente elegido por ellos recibió la crítica unánime de las principales asociaciones judiciales y de los expertos preocupados por la separación de poderes.

- El desencadenante de la renuncia del magistrado cuyo nombre había sido acordado para ocupar el puesto de presidente del TS y del CGPJ y, por ende, de la ruptura del acuerdo de renovación fue la publicación de unos mensajes de WhatsApp escritos por el entonces portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado en los que se reflejan con total nitidez y sin ningún disimulo el reparto puramente partidista de la designación de los miembros del CGPJ. Es más, en uno de esos mensajes se alardeaba de que el magistrado acordado para la presidencia del Consejo, permitiría a su formación «controlar la sala segunda desde detrás», siendo la Sala II del Tribunal Supremo la sala penal competente para conocer, entre otros asuntos, de las causas contra diputados y senadores aforados. Se trataba de un mensaje demoledor para el Estado de derecho, la separación de poderes y la independencia del Poder Judicial; sin embargo, este episodio no produjo ningún tipo de asunción de responsabilidad política ni tampoco ninguna reflexión sobre la necesidad de acabar con esta situación bochornosa.

3.1.2. La cuestionable respuesta legislativa al bloqueo: en particular, del abuso y opacidad en el nombramiento de cargos discrecionales a la imposibilidad de su realización.

En el marco del bloqueo en el que se encuentra la renovación del CGPJ, merece la pena destacar las dos principales respuestas legislativas que se han intentado dar para solucionar esta situación, ninguna de las cuales ha intentado solventar el problema estructural de fondo, es decir, el reparto por cuotas partidistas del CGPJ que es, insistimos, el origen del problema.

1) En primer lugar, destaca el intento de rebajar la mayoría para la elección de los vocales del CGPJ del turno judicial. La «Proposición de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para la reforma del procedimiento de elección de los Vocales del Consejo del Poder Judicial correspondientes al turno judicial y para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones» contenía entre sus propuestas una modificación para que los vocales del CGPJ de procedencia judicial pudieran ser designados en segunda votación, si en la primera no se habían logrado los tres quintos de las Cámaras, por mayoría absoluta.

Esta reforma suponía incrementar aún más el riesgo para la independencia del Poder Judicial y el principio de separación de poderes, al abrir la posibilidad de que, por ejemplo, el partido político que respalda al Gobierno con el apoyo de otras formaciones políticas minoritarias tenga en su mano el control de la designación de más de la mitad de los miembros del CGPJ, sin necesidad de recabar un amplio consenso entre las distintas sensibilidades políticas presentes en el Parlamento, como al menos se exige en la actualidad (recordemos que se trata de una mayoría de 3/5) En definitiva, con la reforma propuesta desaparece la cautela que supone la mayoría cualificada para el sistema de elección del CGPJ.

Si, como hemos visto, en la práctica el sistema de designación de los vocales del CGPJ se ha pervertido consistiendo en un reparto de puestos entre, al menos, las dos formaciones políticas mayoritarias en las Cámaras, más comprometida se ve todavía la independencia del Poder Judicial si ni siquiera es necesario un acuerdo ampliamente representativo en el seno del Parlamento, quedando dominado aquel por las mismas formaciones políticas que hacen lo propio en el Poder Legislativo y Ejecutivo. Es decir, para solucionar un problema generado por la politización del órgano de gobierno de los jueces se pretendía profundizar aún más en dicha politización. La propuesta de reforma fue retirada tras recibir numerosas críticas provenientes de la Comisión Europea, el GRECO, Tribunales Superiores de Justicia y asociaciones judiciales.

2) En segundo lugar, como medio para forzar el acuerdo para permitir la renovación del CGPJ se impulsó una modificación legislativa por la que, como ocurre con otros órganos constitucionales, se limitan las competencias que el CGPJ puede desempeñar cuando se encuentre en funciones, al no haberse producido su renovación en el plazo legalmente previsto. Esta modificación se aprobó mediante la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones. La reforma no ha conseguido el fin pretendido, la renovación del órgano, sino que ha supuesto un importante perjuicio para el funcionamiento de juzgados y tribunales, con origen en la prohibición que la norma impone al Consejo de efectuar el nombramiento de cargos discrecionales. Recientemente se ha llegado al extremo de realizar una “contrarreforma” para que el CGPJ, a pesar de estar en funciones, sí pueda proponer a los dos magistrados del Tribunal Constitucional que le incumben, dado que en la actual situación no podía hacerlo comprometiendo por tanto la posibilidad de renovar por tercios este órgano constitucional y, de paso, una previsible “mayoría progresista” en la que está muy interesado el actual Gobierno.

La situación de deterioro y bloqueo del actual CGPJ preocupa también en Europa. En el capítulo español del último informe sobre el Estado de derecho se destaca esta situación como muy problemática y se recogen los reiterados llamamientos desde instancias europeas y también nacionales para que se modifique el proceso de nombramiento de los vocales elegidos entre jueces y magistrados, de forma que al menos la mitad sean elegidos por sus homólogos de acuerdo con los estándares europeos.

Respecto del nombramiento de cargos discrecionales –que son los puestos más relevantes del Poder Judicial– y de la imposibilidad de realizarlos desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 4/2021 cabe apuntar en primer lugar que correspondiéndole al CGPJ proponer el nombramiento de los puestos superiores de la judicatura como presidentes de Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y magistrados del Tribunal Supremo, debería partirse del principio de que el sistema de su designación ha de estar presidido por la sola aplicación de un criterio basado en el mérito, la capacidad y la transparencia, alejando toda arbitrariedad en la decisión.

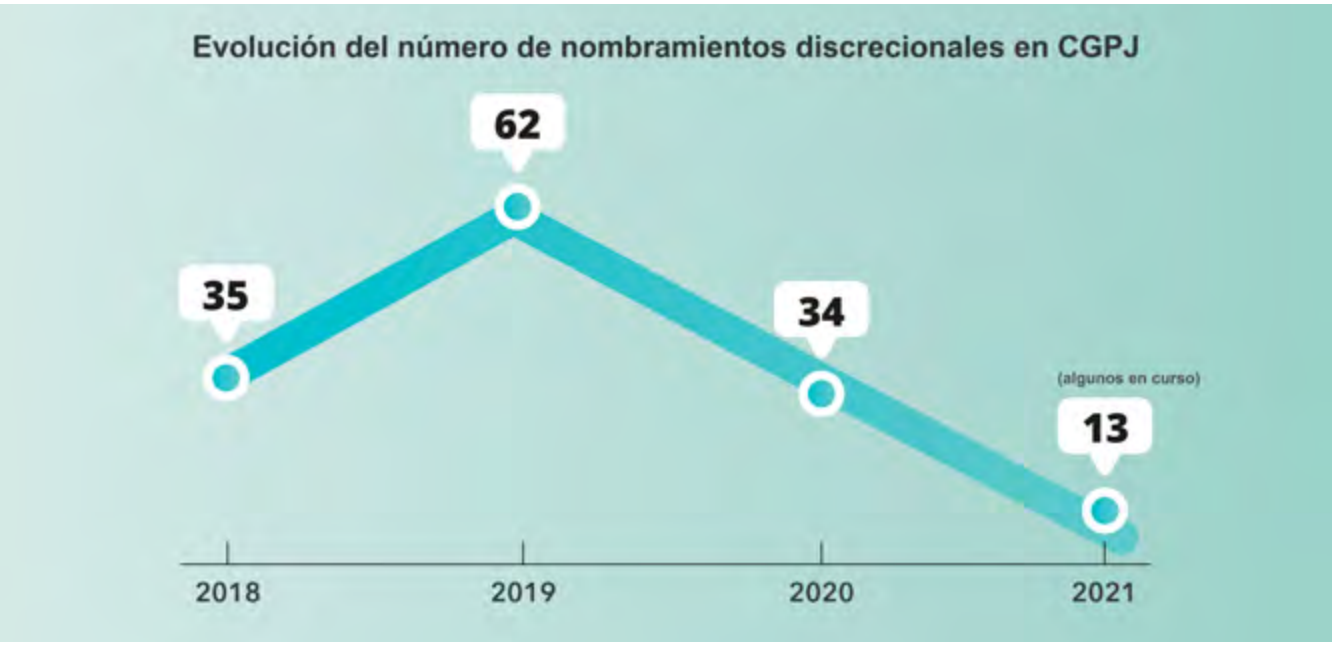
No obstante lo anterior, el Grupo de Estados Europeos contra la Corrupción (en adelante GRECO) entiende que si bien las medidas implantadas a través de la reforma de la LOPJ operada por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre para introducir criterios objetivos para el nombramiento de estos candidatos (entre las que se incluyen una preselección de los candidatos atendiendo a cuestiones de integridad, entrevistas de los candidatos que tendrán lugar en audiencia

pública o una valoración sobre la adecuación a la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres) suponen una mejora, sigue apreciando la necesidad de implementar otras medidas dirigidas a despejar toda sospecha de dependencia, parcialidad y opacidad en los nombramientos. En este sentido, desde el GRECO se estima la necesidad de publicar las directrices internas elaboradas por el CGPJ sobre nombramientos discrecionales para garantizar la coherencia de las decisiones y adaptar el Reglamento 1/2010 a las modificaciones introducidas en la LOPJ en el año 2018 y a la abundante jurisprudencia generada sobre la materia en los últimos años.

El GRECO considera que, a día de hoy, respecto del procedimiento para efectuar dichos nombramientos, «persiste a los ojos de los ciudadanos una sombra de duda sobre su imparcialidad y objetividad». A esta situación han contribuido determinadas actuaciones del CGPJ, como el acuerdo adoptado a principios del año 2020, que fue adoptado antes de la entrada en vigor de la ley que limita sus funciones en periodo de interinidad, para paralizar los nombramientos discrecionales pendientes a fin de facilitar la renovación del Consejo ante la formación de un nuevo Gobierno que alumbraba un escenario en el que podría llevarse a cabo la misma, lo que no sucedió.

En todo caso, la situación actual está comprometiendo gravemente el funcionamiento de algunos Tribunales, en particular del Tribunal Supremo. Véase el Gráfico 19:

Gráfico 19. Evolución del número de nombramientos discrecionales.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Procesos selectivos de nombramientos discrecionales en órganos judiciales. Poder Judicial España.

En efecto, la imposibilidad de realizar nombramientos discrecionales por parte del CGPJ en situación de interinidad está perjudicando el funcionamiento ordinario del Tribunal Supremo. La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo aprobó el 21 de octubre de 2021 el «Informe sobre los efectos actuales y futuros de la falta de cobertura de las vacantes de plazas de magistrado de sala en el Tribunal Supremo». En él se apunta que «la imposibilidad legal del CGPJ en prórroga de su mandato de efectuar nombramientos para cubrir las vacantes unida a la incertidumbre sobre cuando se constituirá el nuevo Consejo hace que el funcionamiento del tribunal se vea gravemente mermado», toda vez que en esa fecha la plantilla del TS es un 14% menor a la legalmente prevista,

vaticinándose que a finales de octubre de 2022 convivirá, de perdurar la situación de bloqueo, «con una disminución del 20% de las plazas».

En dos aspectos esenciales repercute especialmente la imposibilidad de cubrir las plazas vacantes:

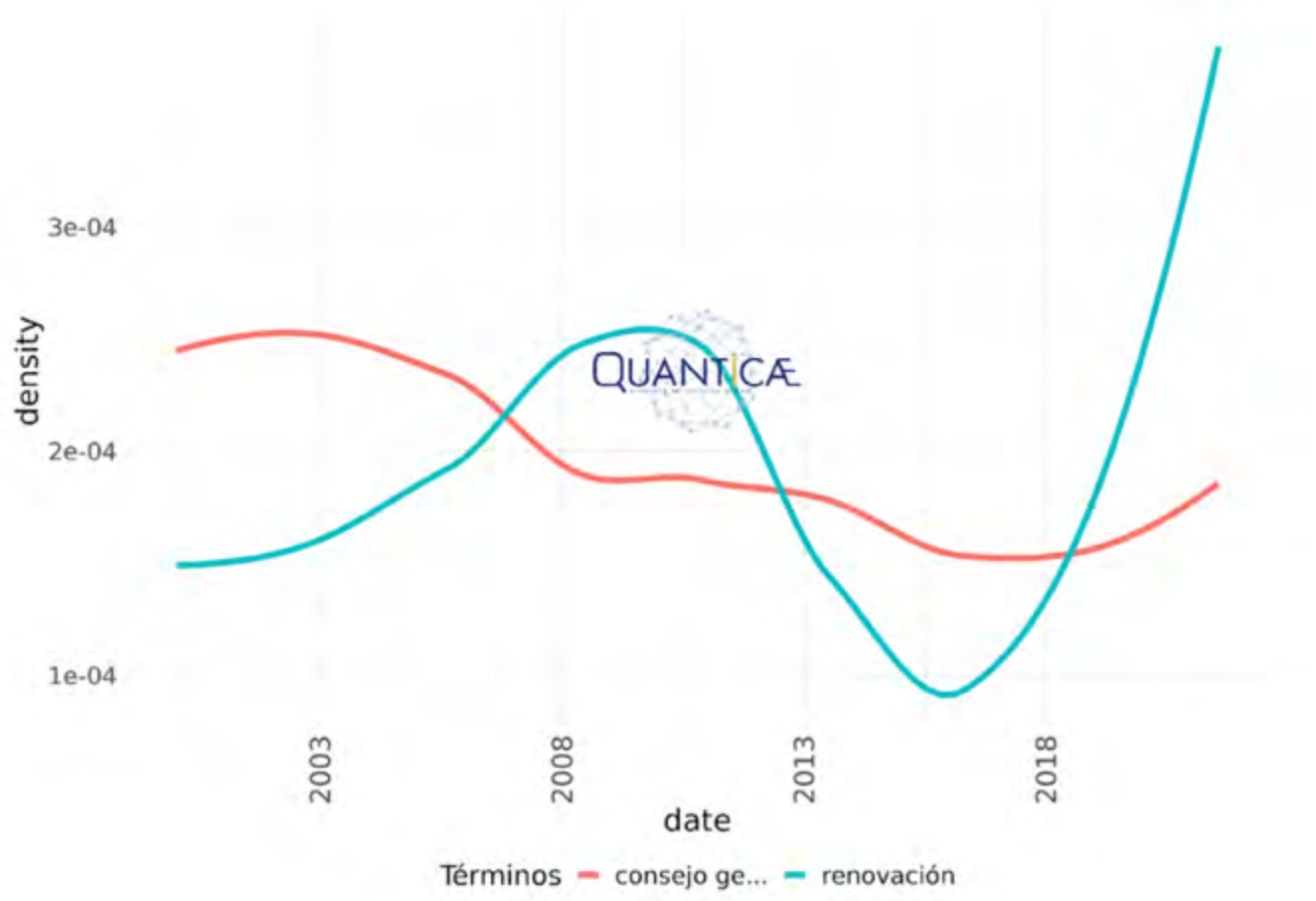
1) Sentencias. La Sala de Gobierno del TS en el informe mencionado prevé que «se dictarán aproximadamente 1000 sentencias menos al año entre todas las salas».

2) Duración de los procesos judiciales. En el informe se advierte de que la imposibilidad de efectuar nombramientos discrecionales «no va a hacer otra cosa que demorar la resolución de multitud de recursos en las correspondientes salas».

Por tanto, la politización del Poder Judicial y la imposibilidad de realizar nombramientos discrecionales por el CGPJ en funciones acaba teniendo una incidencia directa no ya en la imagen del Poder Judicial como ponen de relieve distintos indicadores sino en el propio funcionamiento ordinario de los Tribunales de Justicia.

Por último, es interesante también destacar como del análisis cruzado del uso de los términos «Consejo General del Poder Judicial» y «renovación» en las ruedas de prensa posteriores al Consejo de Ministros examinadas se desprende el protagonismo que el bloqueo del CGPJ está teniendo en el debate político, como se muestra en el siguiente Gráfico 20:

Gráfico 20. Evolución del uso de los términos “Consejo General” y “Renovación” 200-2021 en ruedas de prensa de Consejo de Ministros.



Fuente: elaboración propia a partir de transcripciones de las ruedas de prensa de los Consejos de Ministros.

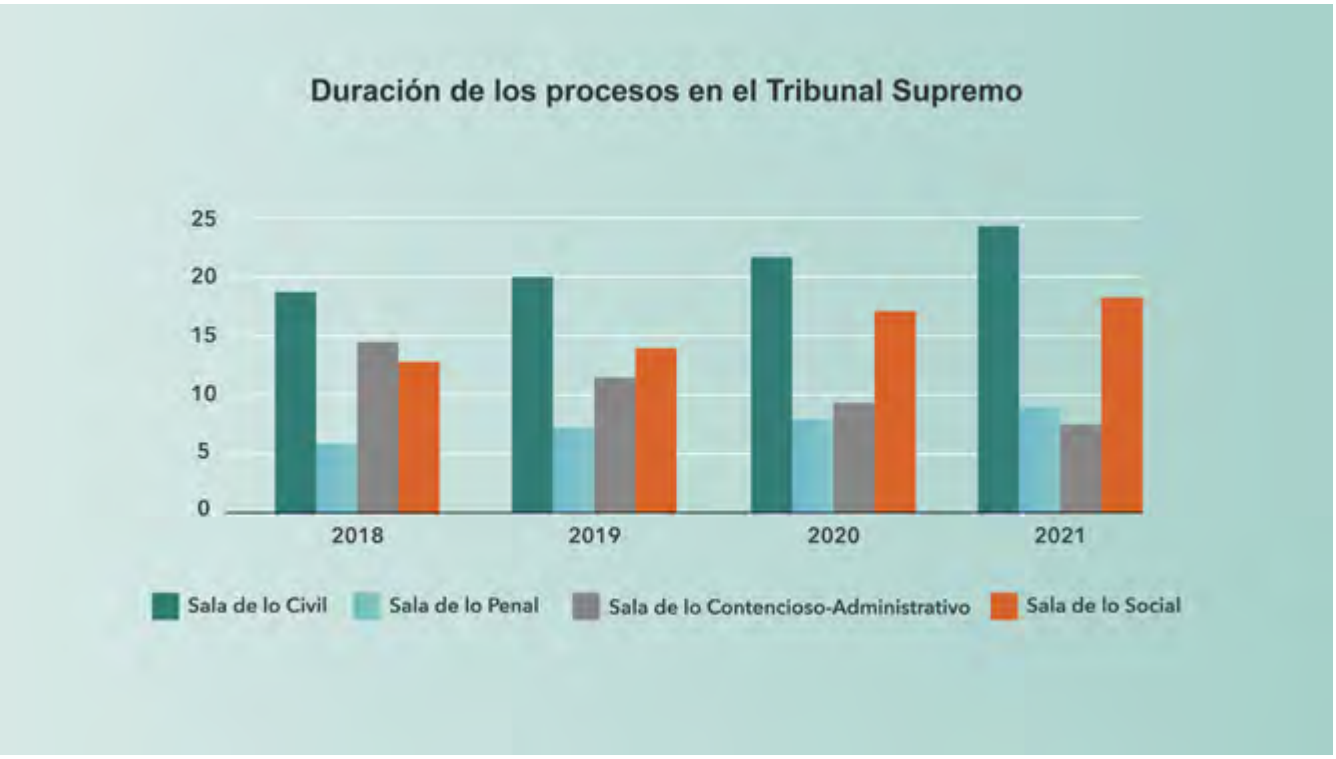
Esta gráfica demuestra hasta qué punto órganos constitucionales como el CGPJ, y su renovación han pasado a ser el centro del debate político en España. Lo más llamativo en este gráfico es el aumento de las menciones a la (falta) de renovación del órgano por parte del Gobierno.

3.2. Duración de los procedimientos judiciales.

La duración de los procesos judiciales es un indicador fundamental del funcionamiento de un sistema judicial. Recordemos que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas está reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución como derecho fundamental con la especial protección que lleva aparejado, mediante un proceso preferente y sumario ante su vulneración y, en su caso, el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. También está recogido como el derecho a que la causa sea oída «dentro de un plazo razonable» en el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y en iguales términos en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Pues bien, si atendemos a los datos relativos al tiempo medio de duración de los procedimientos judiciales que se sustancian ante las diferentes salas del Tribunal Supremo, cabe observar un incremento significativo en tres de sus cuatro órdenes en el periodo 2018-2021. En la Sala de lo Civil, el tiempo de media de duración ha aumentado 5,7 meses desde 2018. En la Sala de lo Penal, 3,5 meses. Y en la Sala de lo Social, 4,7. Únicamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo ha visto disminuir el tiempo medio de los procedimientos, con una reducción de 6,3 meses desde 2018. Véase el Gráfico 21.

Gráfico 21. Duración de los procesos en el Tribunal Supremo.

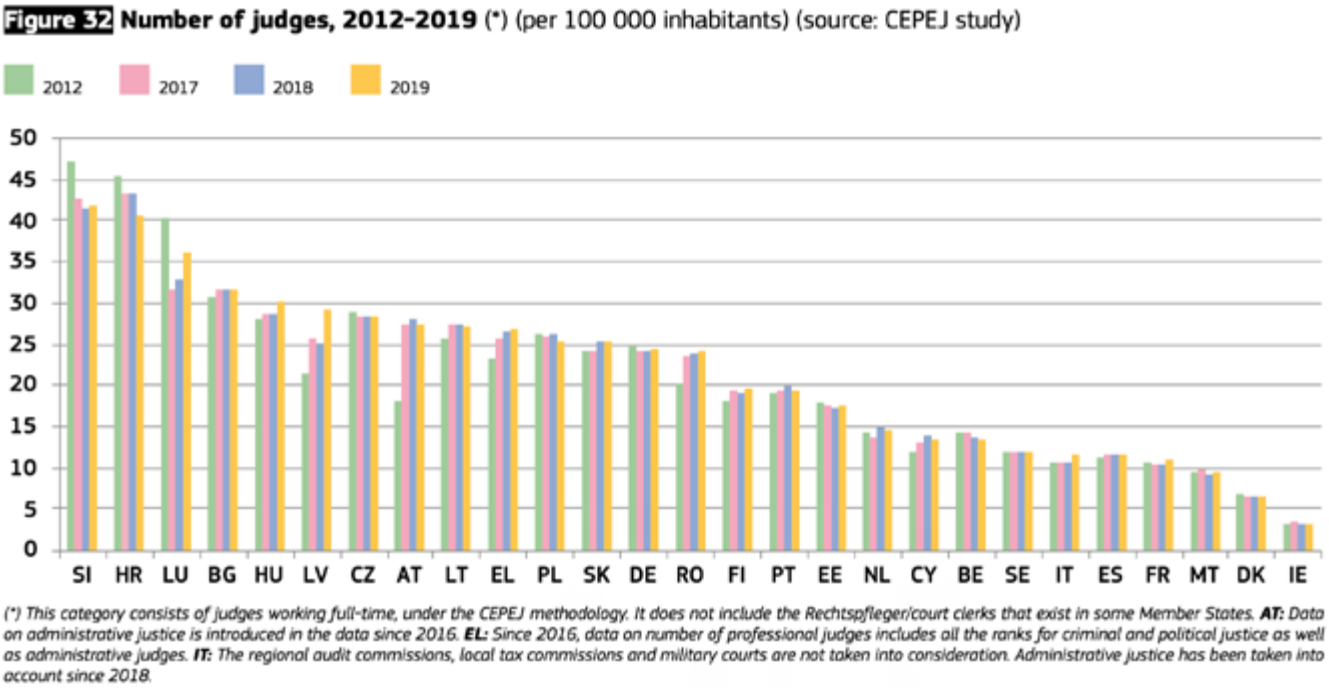


Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Poder Judicial España y solicitudes de Transparencia.

3.3. La capacidad del sistema judicial: España como uno de los países de la UE con menor número de jueces por habitante.

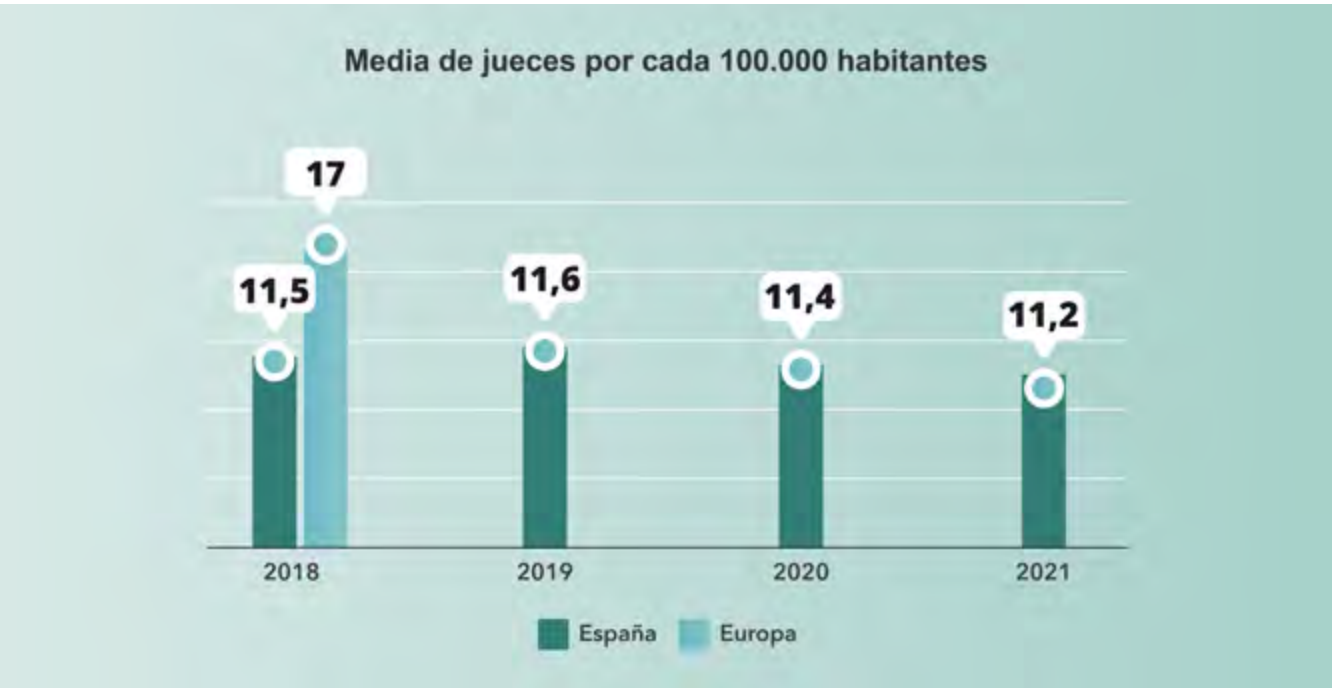
Según datos del Poder Judicial, durante el año 2021, el sistema judicial español contó con 5.320 jueces. Si distinguimos entre jueces y magistrados, solamente 569 son jueces, es decir, titulares del órgano judicial unipersonal (juzgado) que conocen en primera instancia de los asuntos de su orden jurisdiccional. Esto supone una media de 11,2 jueces por cada 100.000 habitantes. Esta tasa no solo ha ido decreciendo lentamente desde el año 2018 (que se encontraba en 11,5) sino que además se encuentra por debajo de la media europea, que se hallaba ese año en 17 jueces por cada 100.000 habitantes. Como puede apreciarse en las imágenes de los Gráficos 22 y 23, el sistema judicial español es dentro de la UE uno de los que dispone del menor número de jueces, situándose solamente por delante de Francia, Malta, Dinamarca e Irlanda.

Gráfico 22. Relación del número de jueces por cada 100.000 habitantes en Europa.



Fuente: Gráfico proveniente del 2021 EU Justice Scoreboard elaborado por la Comisión Europea a partir de los datos del CEPEJ

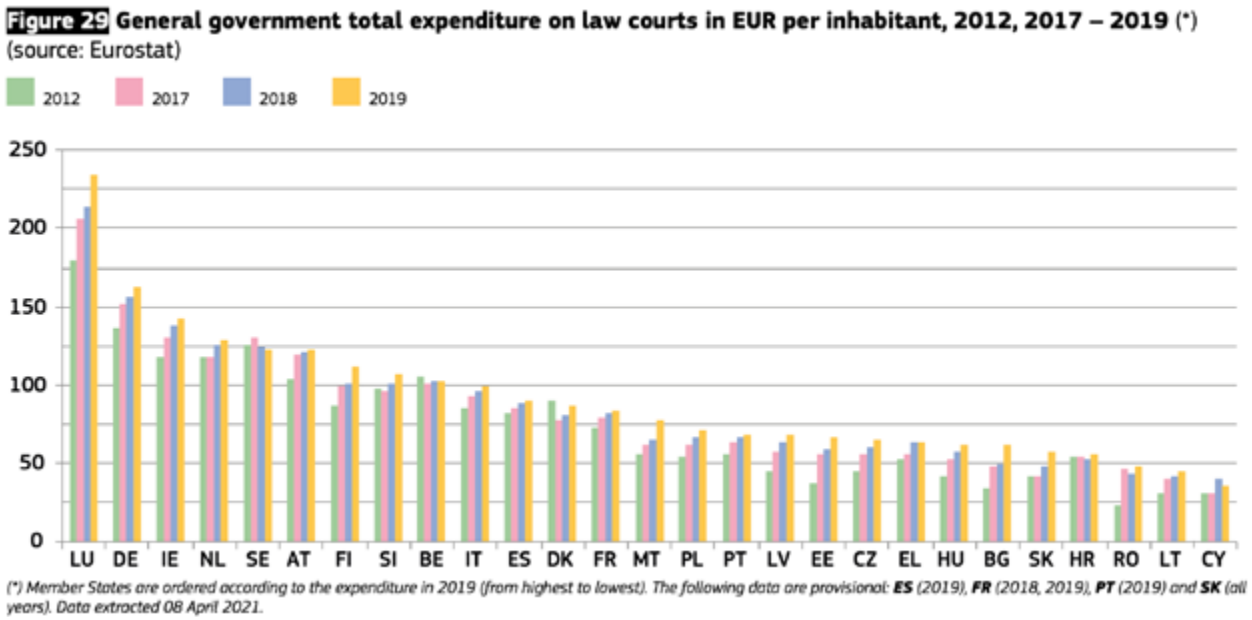
Gráfico 23. Media de jueces en España por cada 100.000 habitantes.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Estructura demográfica de la Carrera Judicial.

La carencia de jueces unido al alto número de procedimientos que se inician ante los tribunales de justicia (España tiene un elevado índice de conflictividad judicial entre otras cosas por la todavía escasa utilización de sistemas alternativos de resolución de conflictos) incide negativamente sobre el funcionamiento del Poder Judicial.

Gráfico 24. Gasto de las administraciones públicas en tribunales de justicia en euros por habitante



Fuente: Gráfico proveniente del 2021 EU Justice Scoreboard elaborado por la Comisión Europea a partir de los datos del CEPEJ.

En todo caso, llama la atención que, según datos de la Comisión Europea para la eficacia de la justicia, **España no es uno de los países que menos invierta en justicia, tal** y como ilustra el Gráfico 24. Tenemos por tanto un problema de eficacia presupuestaria de manera que **la respuesta debe de incrementar no tanto la cantidad sino la calidad del gasto en justicia. En definitiva, no se trata tanto gastar más sino de gastar mejor los recursos de los que disponemos.**

3.4. Los problemas con la ejecución de las sentencias firmes.

Un aspecto especialmente significativo para conocer la situación del Estado de derecho en un país es analizar hasta qué punto resulta eficaz la tarea de los juzgadores, es decir, en qué medida se ejecutan las sentencias firmes, particularmente cuando las que deben de cumplirlas son las Administraciones Públicas. Es obvio que un Estado de derecho que es incapaz de garantizar adecuadamente la ejecución de sus sentencias judiciales firmes tiene un problema grave. Y lo cierto es que los datos sobre la ejecución de sentencias en España son preocupantes, no solo por la falta de ejecución sino también por el gran retraso en esta.

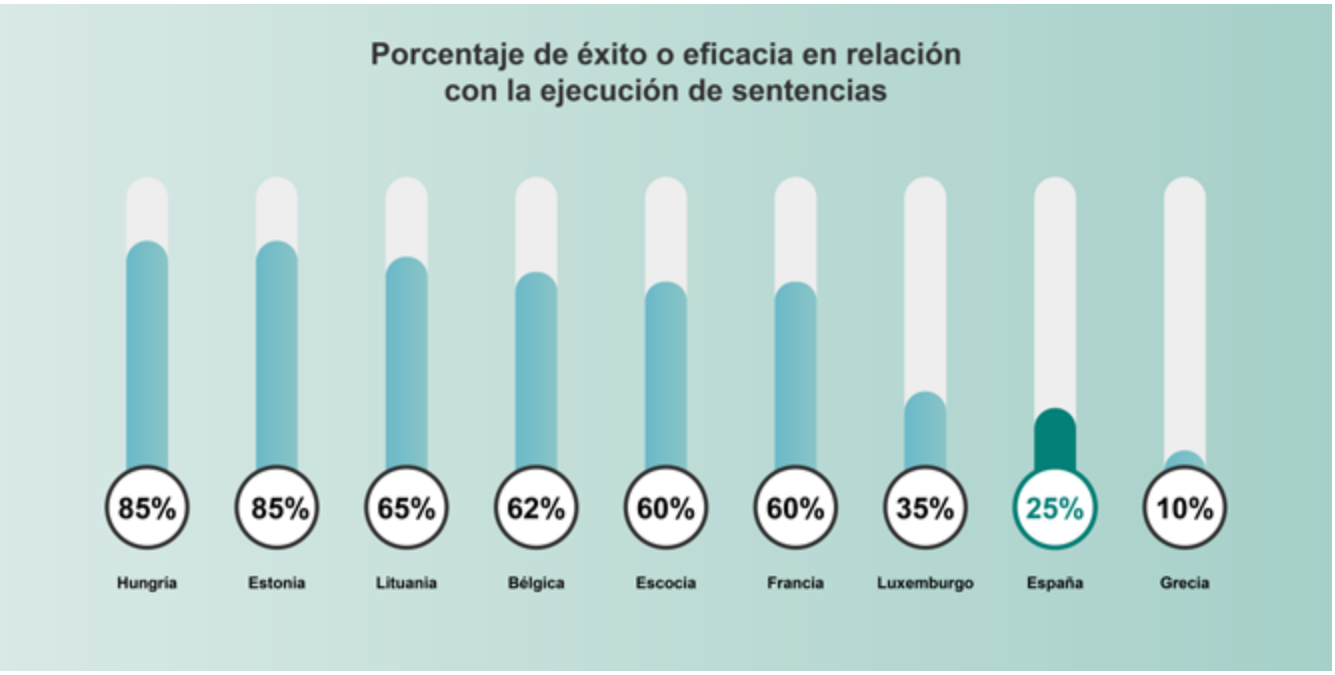
En ese sentido, en el estudio realizado por Sigma Dos para el Consejo General de Procuradores de España sobre «La Ejecución de las Sentencias Judiciales», la situación de España deja bastante que desear respecto del total de once países que se comparan en dicho informe, tal y como ilustra el Gráfico 25. En nuestro país, **el tiempo medio del procedimiento de ejecución se extiende entre seis meses y un año, situándose a la cola de los países estudiados solo por delante de Grecia** (de doce a quince meses), en comparación con lo que ocurre por ejemplo en Hungría en el que tiempo medio de ejecución es de ocho días. Conviene destacar que una de las conclusiones a las que llega el informe es la incidencia que en los tiempos de ejecución tiene la digitalización, de manera que los cuatro primeros países con menor tiempo de ejecución de sentencias (Hungría, Estonia, Lituania y Bélgica), coinciden con aquellos que tienen una mayor implantación de medios telemáticos y digitales. Por estas razones, no deja de llamar la atención que siendo España uno de los países que más invierte en justicia se obtengan estos pobres resultados.

Gráfico 25. Tiempo medio del procedimiento de ejecución.

Fuente: elaboración propia a partir del Estudio sobre la ejecución de las sentencias judiciales de SIGMADOS.

Hay que destacar también que, en esta misma línea, el estudio apunta a una importante deficiencia en lo que se refiere al porcentaje de éxito o eficacia en relación con la ejecución de las sentencias, donde Bélgica y Estonia se presentan como los países con mayores tasas de éxito, cerca del 85%, frente al escaso 25% que se alcanza **en España,** país en el que **solo uno de cada cuatro procesos** acaba con éxito, solo por delante de Grecia, como puede observarse en el Gráfico 26.

Gráfico 26. Porcentaje en el éxito o eficacia en relación con la ejecución de sentencias.



Fuente: elaboración propia a partir del Estudio sobre la ejecución de las sentencias judiciales de SIGMADOS.

3.5. Interferencias del Poder Ejecutivo en el Poder Judicial: las críticas de los políticos a las sentencias desfavorables.

La injerencia gubernativa en el terreno de la potestad jurisdiccional se identifica especialmente en los últimos años con manifestaciones efectuadas por parte de miembros del Gobierno de la Nación contra el contenido de ciertos fallos judiciales y de la labor jurisdiccional llevada a cabo por tribunales del Estado, en redes sociales o en otros medios de comunicación. Esta crítica no sólo procede del Gobierno y de los partidos que lo apoyan, pero, como es lógico, tiene mayor impacto cuando se realiza desde el Poder Ejecutivo. En este informe, ilustraremos esta cuestión a través de una serie de casos señalados:

- En enero del año 2020, el vicepresidente segundo del Gobierno y ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030 afirmó en televisión que la Justicia española había resultado humillada por los tribunales europeos. La Comisión Permanente del CGPJ consideró necesario «reafirmar que la actuación del Poder Judicial, institución esencial en toda sociedad democrática, persigue en todo momento el cumplimiento de la Ley y la defensa de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos españoles, fundamento de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho», así como apelar «a la moderación, prudencia y mesura y a la responsabilidad institucional para evitar la utilización política de la Justicia o el cuestionamiento de la independencia, la imparcialidad y la profesionalidad de los/as jueces/zas y magistrados/as que integran el Poder Judicial».

- En abril del mismo año, de nuevo el entonces vicepresidente segundo del Gobierno escribió en su cuenta de Twitter que «Las sentencias se acatan (y en este caso se recurren) pero me invade una enorme sensación de injusticia. En España mucha gente siente que corruptos muy poderosos quedan impunes gracias a sus privilegios y contactos, mientras se condena a quien protestó por un desahucio vergonzoso». Además de lo dicho en la vez anterior, la Comisión Permanente del CGPJ expresó «su profundo malestar respecto de unas declaraciones formuladas por un

miembro del Gobierno de la Nación en las que no solo cuestiona una actuación judicial, sino que también propaga una sospecha de falta de imparcialidad de los jueces españoles, que según él otorgarían un trato desigual y privilegiado a unos colectivos que, por su influencia y contactos, serían impunes a la acción de la justicia». «Estas afirmaciones merecen un absoluto y rotundo rechazo, pues más allá del legítimo derecho a la crítica generan una sospecha inaceptable respecto del proceder de Juzgados y Tribunales». El comunicado recibió un voto en contra.

- Otro ejemplo lo constituye el tweet publicado en octubre de 2021 por la ministra de Derechos Sociales y Agenda 2030 en el que se puede leer: **«Alberto Rodríguez fue condenado a pesar de que las pruebas demuestran que él no estuvo allí.** El objetivo era quitarle el escaño. El Supremo presiona a la Presidencia del Congreso para retirárselo, aunque ambos saben que no es lo que dice la sentencia. Prevaricación». La Comisión Permanente del CGPJ consideró que «que estas manifestaciones merecen un absoluto y rotundo rechazo, si cabe con mayor intensidad y rotundidad que en otras ocasiones, especialmente porque más allá de generar una sospecha inaceptable respecto del proceder del más alto tribunal de la Nación llegan a atribuir la comisión de un delito a sus magistrados, afirmación que excede absolutamente los límites del derecho a la libertad de expresión, máxime cuando quien realiza esas manifestaciones es un miembro del Poder Ejecutivo, lo que sitúa las relaciones entre dos poderes del Estado en un plano completamente indeseable». El acuerdo del Consejo recibió tres votos en contra.

- Pueden mencionarse también las reacciones de diversos líderes políticos en el caso Oltra (dimisión de la vicepresidenta del Gobierno valenciano tras haber adquirido la condición de investigada en un supuesto caso de abuso de menores en la Consejería que dirigía) o la de la Presidenta del Parlament catalán, Laura Borrás, procesada por supuestos delitos de corrupción. En todos los casos se ha hablado por sus defensores de "lawfare", juicios políticos, intenciones políticas por parte de los tribunales, y se ha acusado a los jueces y magistrados de ser conservadores y favorables a los partidos de la derecha.

Este tipo de declaraciones ponen de relieve una tendencia política creciente a la deslegitimación de los integrantes del Poder Judicial y un cuestionamiento de su imparcialidad e independencia de los jueces cuando sus resoluciones no son favorables a un determinado partido político o a sus dirigentes, llegando incluso a atribuirles la comisión de un delito de prevaricación. **La deslegitimación de un poder del Estado por parte de los integrantes de otro contribuye al desprestigio y deterioro del propio Estado de derecho y del principio de lealtad institucional que ha de presidir las relaciones entre ambos y vulnera la separación de poderes.** Esta forma de proceder tiene, además, consecuencias claras en la percepción que los ciudadanos tienen del Poder Judicial, como veremos.

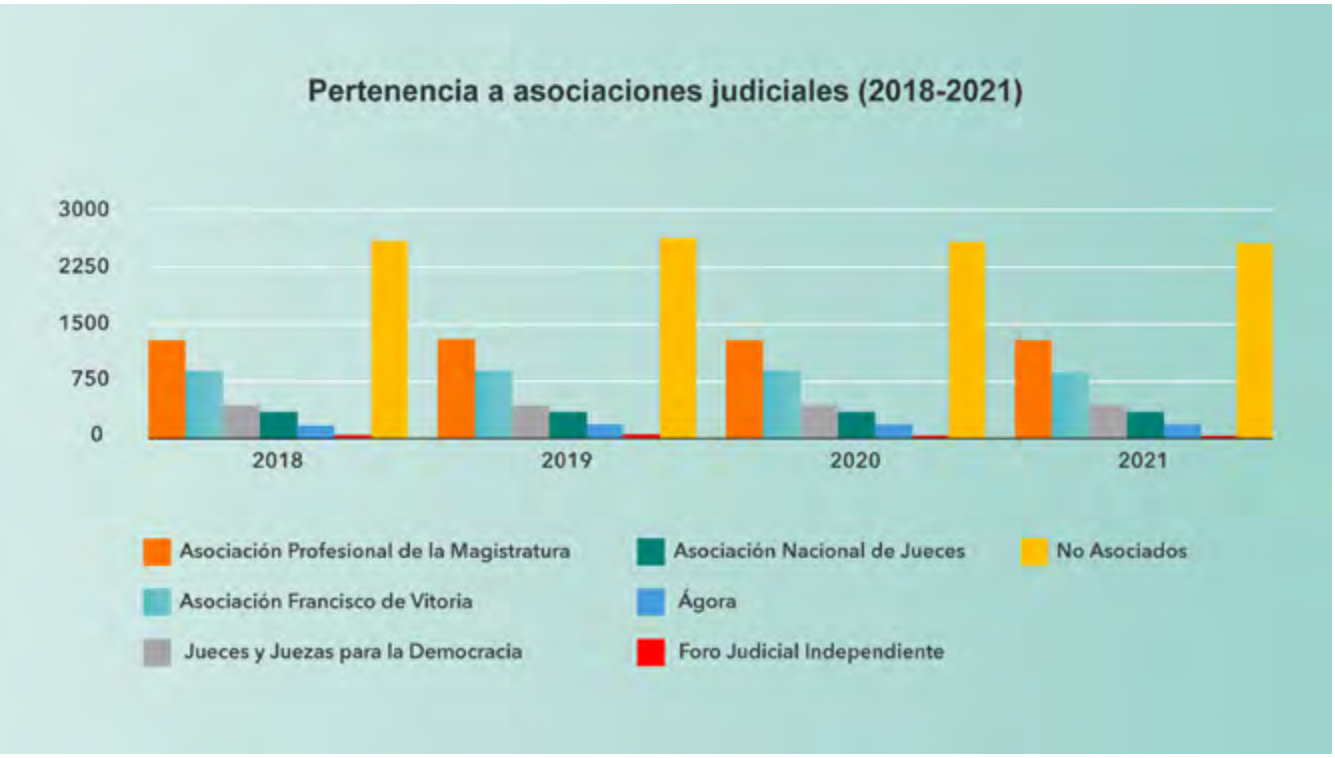
Por último, merece la pena destacar las constantes acusaciones desde el ámbito de Podemos y partidos independentistas al "lawfare" (o guerra jurídica, es decir, el intento de desgastar a un gobierno mediante acciones judiciales) o al supuesto carácter conservador de los jueces y magistrados españoles.

Si atendemos a las cifras, es cierto que las asociaciones de jueces consideradas progresistas (básicamente Jueces y Juezas para la democracia, tradicionalmente vinculada al PSOE) cuentan con un número menor de asociados. De los jueces que están asociados, el porcentaje que pertenece a asociaciones progresistas ronda el 15%. Sin embargo, tal y como ilustra el Gráfico 27, la mayoría de los jueces siguen siendo profesionales sin asociar.

Con todo, merece la pena realizar dos consideraciones: en primer lugar, resulta paradójico que las críticas al supuesto carácter conservador de los jueces no se realicen en relación con otros colectivos de altos funcionarios (abogados del Estado, técnicos de la Administración Civil, diplomáticos, técnicos comerciales del Estado, etc.) cuyas oposiciones también requieren un tiempo amplio de preparación, sistema de acceso que se suele vincular a una procedencia

social determinada, dado que durante ese periodo los opositores tienen que depender económicamente de sus familias. Por otra parte, conviene no confundir la adscripción mayoritaria de los jueces a determinadas asociaciones judiciales vinculadas con los partidos políticos (especialmente la Asociación Profesional de la Magistratura, vinculada con el PP) con un mayor sesgo ideológico conservador, dado que las asociaciones judiciales funcionan básicamente como instrumentos de colocación de sus afiliados en los puestos más relevantes del Poder Judicial.

Gráfico 27. Pertenencia a asociaciones judiciales (2018-2021)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del CGPJ

En el capítulo español del informe sobre el Estado de derecho de la Unión Europea se destaca efectivamente la preocupación manifestada por algunas partes interesadas ante las declaraciones públicas efectuadas por políticos, algunos de ellos diputados, senadores y miembros del Gobierno, en relación con determinados miembros del poder judicial, recordando que en noviembre de 2021, **las cuatro asociaciones judiciales principales publicaron un comunicado conjunto en el que solicitaban a los políticos que se abstuvieran de comentarios que pudiera menoscabar la independencia judicial, destacando que se había pasado de criticar sentencias concretas a criticar a los jueces y magistrados que las dictan.**

3.6. Los indultos.

3.6.1 La regulación de los indultos y su encaje en el Estado democrático de derecho. El problema de los indultos "políticos" o por razones de oportunidad.

Recordemos que el art. 11 de la Ley de 18 de junio de 1870 (modificada por la Ley 1/1988, de 14 de enero), que establece las reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, señala que "el indulto total se otorgará a los penados tan solo en el caso de existir a su favor razones de justicia, equidad o utilidad pública, a juicio del Tribunal sentenciador". Por otra parte, el indulto puede ser total o parcial. En cuanto al arrepentimiento, es una de las circunstancias que el art. 25 de la Ley señala que habrá de tomarse en consideración (junto con otras) en el informe del Tribunal sentenciador.

Los denominados "indultos del procés", es decir, los indultos a los líderes políticos del procés en Cataluña, condenados por sentencia firme, volvieron a poner en el foco del debate público el difícil encaje de esta figura en un Estado democrático de derecho. **Estos indultos se dieron en contra tanto del criterio de la Fiscalía como del informe del Tribunal Supremo. Recordaba este informe que ni los condenados se han arrepentido ni aprecia las razones de equidad, justicia o utilidad pública que podrían ampararlo.** Invoca además la gravedad de los hechos cometidos.

Sentado lo anterior, también hay que señalar que los indultos de políticos a políticos y/ o funcionarios han existido desde la Transición, siendo algunos tan sonados como los concedidos a los responsables de los GAL, Barrionuevo y Vera, o el concedido al general Armada del 23F. Es evidente que en ambos casos se habían producido graves quiebras del Estado de derecho. Sin embargo, quizás es la primera vez en que este tipo de indultos carecen de consenso político: en los anteriores, otorgados respectivamente por Gobiernos del PSOE y del PP se contaba con el consentimiento del otro gran partido, aunque no de partidos más pequeños. Y también es la primera vez que los informes de Fiscalía y Tribunal Supremo son tan contundentes en contra (con anterioridad fueron favorables).

Por otro lado, **se han concedido también indultos a particulares que han ocasionado un enorme malestar ciudadano**. Precisamente con ocasión del escándalo que suscitó el indulto al kamikaze –un conductor que circulaba en sentido contrario y que mató a otro conductor– a propuesta del entonces Ministro de Justicia Ruiz-Gallardón, el Tribunal Supremo inició una jurisprudencia novedosa en relación con la posible revisión de estos indultos (concedidos por lo que podríamos llamar por razones de oportunidad) es decir, en contra de los informes preceptivos. Efectivamente, en su sentencia del Pleno de la Sección 3ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 20 de noviembre de 2013, dictada en el Recurso nº 13/2013, se anuló el Real Decreto 1688/2012, de 14 de diciembre, por el que se indultaba al kamikaze. En esta importante sentencia se planteó no ya el control de los elementos reglados del indulto (competencia, procedimiento, etc.), sino el control de la motivación del indulto o, dicho de otra forma, de la potestad discrecional del Gobierno para otorgar indultos aún en contra de los informes preceptivos. Indultos que pueden estar deficientemente motivados no sólo en sentido formal, sino también material. No es un problema sencillo de resolver dado que, por un lado, afecta a las competencias del Gobierno y, por otro, al control de la posible arbitrariedad de los poderes públicos que corresponde al Poder Judicial.

En esta compleja sentencia el TS consideró que era posible controlar el ejercicio del derecho de gracia por parte del Gobierno desde la perspectiva de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos analizando en el caso concreto si la potestad discrecional se ha convertido en arbitraria; de hecho, anuló el indulto por considerar que se había incurrido

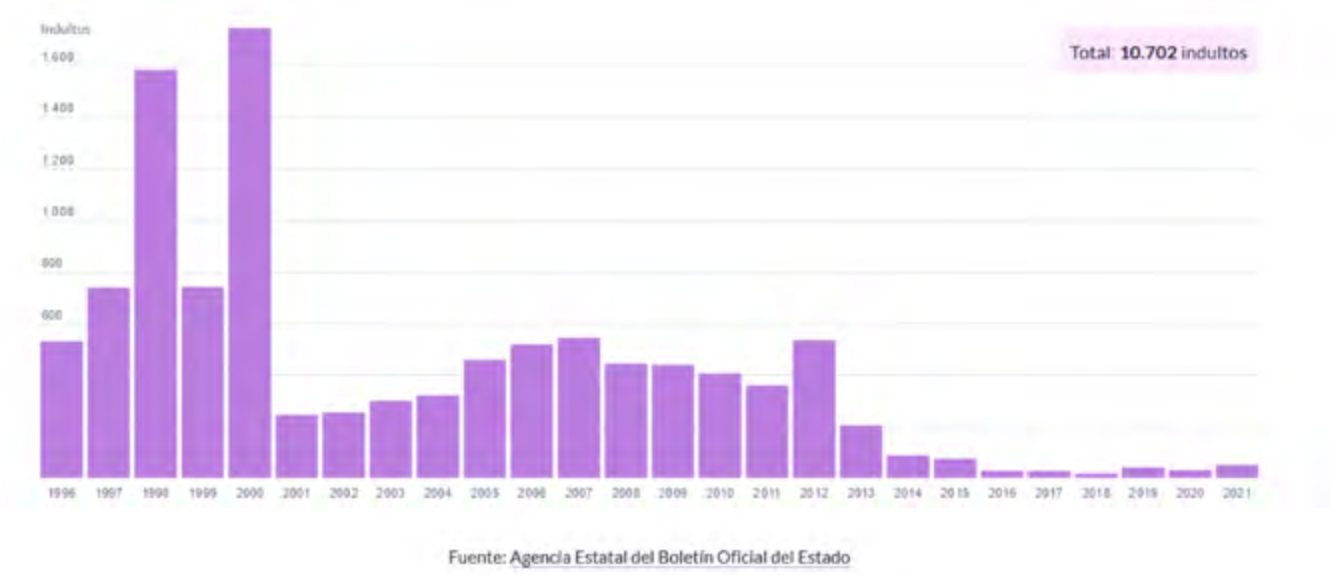
en esta irracionabilidad lógica a la vista del propio expediente. Sin embargo, no se procedió como hubiera sido lo deseable a la modificación de la ley para aclarar una serie de cuestiones fundamentales y en particular en lo relativo a este reducto de los actos políticos que es la concesión del indulto por un Gobierno en contra de los criterios de Fiscalía y del tribunal sentenciador (dado que estos informes, por definición, nunca van a entrar a valorar consideraciones de oportunidad y mucho menos en consideraciones de tipo político o partidista).

Efectivamente, a raíz del impulso reformista que se vivió en relación con esta institución allá por 2018, se plantearon diversas propuestas de distintos partidos políticos tendentes a la supresión de determinados indultos –aquellos que se referían a determinados delitos y que habían escandalizado a la sociedad española o aquellos que mayor sensibilidad política tenían para el grupo parlamentario proponente– y/o a añadir garantías en forma de dictámenes no ya preceptivos, como son ahora, sino vinculantes. Pues bien, esta reflexión sigue siendo muy pertinente. Si se considera que es preciso mantener la institución (pues efectivamente hay muchos casos en que puede ser conveniente y razonable exceptuar la aplicación de la ley en el caso particular), la siguiente pregunta es si conviene que sigan existiendo los indultos por razones de oportunidad o, para ser más exactos, de conveniencia política o partidista. Estaríamos hablando de los indultos que tienen en contra los informes técnicos, donde claramente las razones invocadas no se ajustan a los conceptos jurídicos indeterminados que maneja la Ley (equidad, justicia, utilidad social) o a la realidad de los hechos no es congruente con el indulto (inexistencia de arrepentimiento, por ejemplo). La cuestión a plantear por tanto es si el indulto es un instrumento más para que el Gobierno haga política.

3.6.2 La evolución del número de indultos en España

El mayor número de indultos en España se produjo en los últimos años de la década de 1990 **y el año 2000 cuando llegaron a concederse hasta 1744 indultos en un solo año.** A partir de entonces la cifra de perdones otorgada por el Gobierno descendió hasta los 300 o 500 indultos según el año. Y ha sido especialmente a partir del año 2013 cuando se aprecia una clara tendencia a la baja en el número de indultos concedidos, que se ha mantenido en estos años, probablemente coincidiendo con una mayor sensibilidad social hacia estas cuestiones, facilitada por la aparición de instrumentos como el indultómetro, de la Fundación Civio. Con todo, en el periodo que abarca este estudio, a salvo de lo ocurrido durante el año en el que irrumpe la pandemia, se aprecia una leve tendencia ascendente en el número de indultos otorgados, como se observa en el Gráfico 28.

Gráfico 28. Evolución de la concesión de indultos en España (1996-2021).



Fuente: Buscador de indultos de CIVIO

En el año 2018, en el que se registra una de las cifras más bajas de indultos, estos recaen principalmente sobre delitos de tráfico de drogas, delitos contra la salud pública, robo con fuerza, falsedad documental, apropiación indebida y homicidio. Un año más tarde, en 2019 el número de indultos asciende a 40, por casos de estafa, sustracción de menores, tráfico de sustancias, robos, hurtos, amenazas y contra derechos de los trabajadores, entre otros. En el ejercicio del 2020 el número de indultos fue 30, por casos de robo, lesiones, deserción e insolvencia punible. Por último, en el año 2021, además de delitos de robo, estafa o tráfico de sustancias, se han otorgado 9 indultos a los presos del procés condenados por delitos de sedición, malversación de caudales públicos y desobediencia; ubicándose en ese año también el mediático caso de Juana Rivas, por sustracción de menores.

Los indultos a los condenados en la causa del procés han vuelto a levantar todo un debate social en torno a la figura de los indultos y su adecuación con el Estado de derecho. A diferencia de otros casos anteriores, este supuesto sí ha impulsado el debate público. Efectivamente, la elevada presencia en los últimos años del indulto en el debate público puede constatarse a través del siguiente Gráfico 29, obtenido a través de la minería de datos descrita en el apartado 1.2.

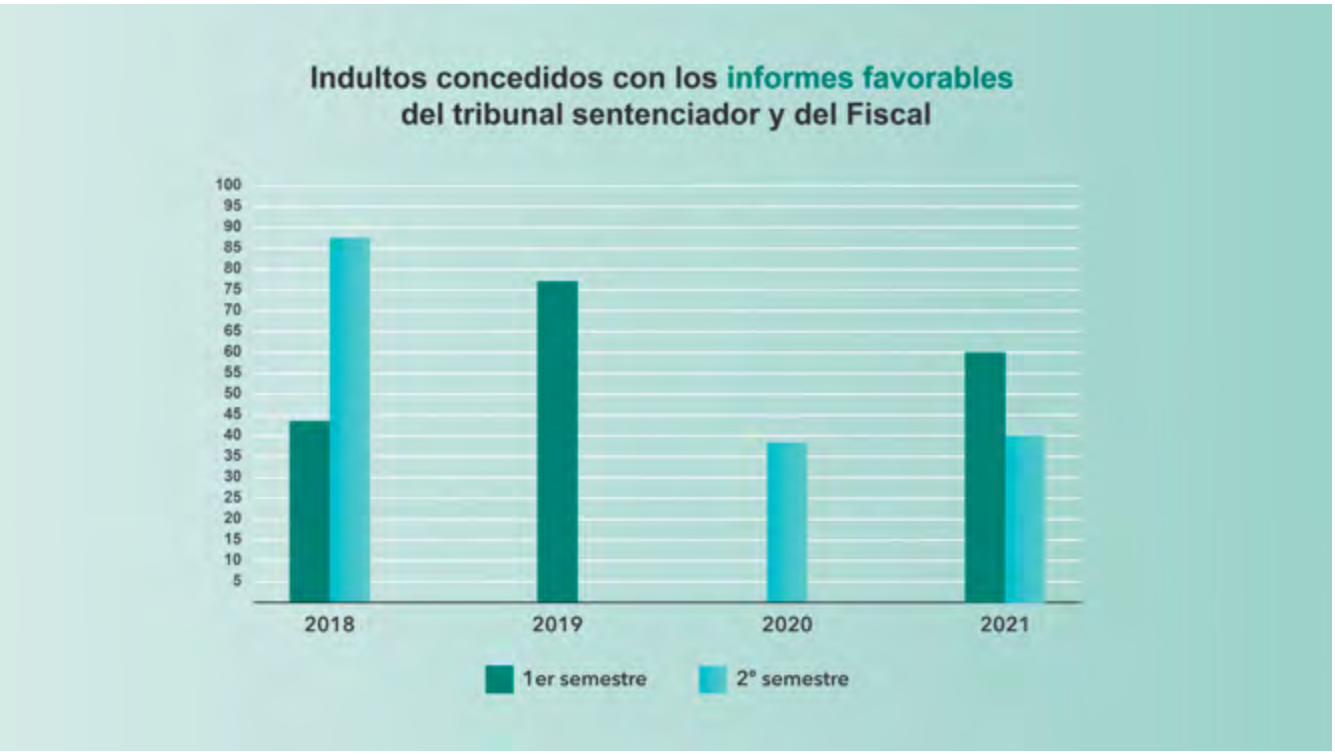
Gráfico 29. Evolución de las menciones de los términos “indulto” e “indultos” en ruedas de prensa de Consejo de Ministros.

Fuente: elaboración propia a partir de transcripciones de las ruedas de prensa de los Consejos de Ministros.

En el análisis realizado a partir de la minería de textos de las transcripciones de las ruedas de prensa de los Consejos de Ministros se aprecia la evolución de las menciones a los indultos de acuerdo con el número de estos. Para el año 2000, año en el que se produjeron el mayor número de indultos, los niveles son los más altos, experimentando un nuevo repunte en el año 2013, año en el que el indulto por el caso kamikaze vuelve a resucitar el debate en torno a la figura del indulto. Tras este suceso, los indultos volvieron a dejar de ocupar las ruedas de prensa del Consejo de Ministros hasta los años 2020 y 2021 donde se alcanzan las mayores referencias a los indultos en el escenario analizado con ocasión del inicio, tramitación y resolución del expediente relativo al indulto de las penas impuestas a los condenados por la causa del proceso independentista en Cataluña.

Como ya hemos puesto de relieve, todas las solicitudes de indulto se remiten al tribunal sentenciador a fin de que este emita un informe en el que se pronuncie sobre la justicia o conveniencia y forma de la concesión de la gracia. En este trámite, como prescribe el artículo 24 de la Ley de 18 de junio de 1870 estableciendo reglas para el ejercicio de la gracia de indulto, también ha de oírse al Ministerio Fiscal. Si el informe del tribunal es desfavorable a la concesión del indulto, solo podrá concederse un indulto parcial. El Gráfico 30 resume el sentido de los informes preceptivos en relación con los indultos concedidos, a partir de los datos extraídos de las comparecencias de los altos cargos del Ministerio de Justicia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

Gráfico 30. Evolución de los indultos concedidos con los informes favorables del tribunal sentenciador y del Fiscal.



Fuente: elaboración propia a partir de comparecencias de la subsecretaría de Justicia en la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados 2018 y 2019.

En el anterior Gráfico 28 vienen recogidos los datos en porcentaje de los indultos concedidos que contaban con los informes favorables del tribunal sentenciador y del Fiscal, a nivel semestral desde el año 2018. Así, en el primer trimestre de ese mismo año, el 44% de los indultos concedidos contaban con los dos informes favorables y el 87% en lo que se refiere a los expedientes del segundo semestre. En el primer semestre de 2019 el dato asciende al 77% respecto de los expedientes tramitados y en el segundo no hubo concesión de indultos, al ser el período en funciones.

En el primer semestre de 2020 se resolvieron 1240 expedientes de indulto, de los cuales 1230 se denegaron […]. Respecto de los diez indultos concedidos, que representan el 0,80% del total de los expedientes tramitados en este periodo, cabe destacar que siete han sido parciales y tres indultos totales, cinco se correspondían a hombres y cinco a mujeres y el 70% se concedieron en relación con delitos cometidos contra el patrimonio. Respecto de los expedientes resueltos en el segundo semestre de 2020, que en total eran 1664, se concedieron dieciocho indultos –todos ellos parciales– y se denegaron 1646, de manera que el 1,08% corresponde a indultos concedidos. En relación a esos dieciocho indultos concedidos, vemos que siete contaban con los dos informes favorables, diez tenían el informe favorable del tribunal sentenciador y en cambio desfavorable del Ministerio Fiscal, y uno tenía el informe desfavorable del tribunal sentenciador y favorable del Ministerio Fiscal.

De cara a 2021, de los 41 indultos concedidos en el primer trimestre, 25 contaban con ambos informes favorables, seis tenían el informe favorable del tribunal sentenciador y en cambio desfavorable del Ministerio Fiscal y uno tenía el informe desfavorable del tribunal sentenciador y favorable del Ministerio Fiscal. En total, el 78% de los indultos al menos contaba con un informe favorable. En el segundo trimestre de 2021, el 40% contaban con ambos informes favorables.

Los datos no muestran, por tanto, una tendencia

clara en cuanto al porcentaje de indultos otorgados por el Gobierno con al menos uno de los informes preceptivos en sentido contrario a su concesión.

Efectivamente, **el problema de la posible arbitrariedad de los indultos se plantea precisamente en los casos en que los indultos son concedidos por el Gobierno en contra del criterio expresado por el tribunal juzgador o el Ministerio Fiscal, o de los dos, particularmente cuando afectan a otros políticos**. Aunque estos informes son preceptivos pero no vinculantes, es evidente que respetar su criterio supone una garantía en el ejercicio de una prerrogativa que, además de ser excepcional, supone una intromisión del Poder Ejecutivo en la esfera del Poder Judicial, en la medida en que permite dejar sin efecto el cumplimiento de sentencias firmes. Por tanto, cuando se otorga en contra de los informes preceptivos y particularmente cuando se otorga por razones de conveniencia u oportunidad política es lógico que la apariencia de arbitrariedad (el denominado "autoindulto") se incremente. Y es que la línea que separa la discrecionalidad de la inconstitucional arbitrariedad no siempre es fácil de delimitar.

En ese sentido, la doctrina del TS expresada en la sentencia 5997/2013 en el famoso caso del kamikaze **requiere del Gobierno «un proceso lógico que no puede resultar arbitrario, y del que ha de desprenderse que las razones de justicia y equidad no son una construcción en el vacío».** Sin duda, este proceso no plantea dudas cuando se respetan los informes preceptivos y además se realiza un auténtico ejercicio de transparencia. Por ejemplo, haciendo constar en el decreto de concesión del indulto el sentido de los informes preceptivos –y no el formalismo vacío «se han considerado los informes del Tribunal sentenciador y del Ministerio Fiscal»– y un razonamiento suficientemente detallado expresivo de las razones que han llevado al Gobierno a obviar el criterio del tribunal y/o del fiscal.

A la espera de una decisión sobre el fondo del asunto proveniente del Tribunal Supremo, lo cierto es que los polémicos indultos a los condenados por la causa del procés, en contra de los criterios del juzgador y del fiscal, son la prueba más reciente de que el Estado de derecho reclama un replanteamiento del instituto del indulto, con la mirada puesta en reducir lo más posible cualquier sospecha de arbitrariedad en una potestad que habría de ser excepcional y, en todo caso, lo más garantista posible con la separación de poderes. Cabe recordar que los argumentos fundamentales esgrimidos para la concesión de los indultos por parte del Gobierno fueron los de oportunidad política, básicamente los de favorecer una convivencia democrática y generar un ambiente de concordia en Cataluña. Esta posición genera, como hemos visto, el debate sobre el uso del indulto como una medida política obviando precisamente el debate político allí donde debería haberse dado, es decir, en el Parlamento.

En el momento de escribir estas líneas se está planteado también el futuro indulto al ex presidente de la Junta de Andalucía, José Antonio Griñán, condenado por malversación precisamente invocando el precedente del indulto a los presos del procés.

3.7. Las puertas giratorias entre la política y el Poder Judicial.

Con la expresión «puertas giratorias» nos referimos a aquellos supuestos en que los que miembros de la Carrera Judicial pasan sin solución de continuidad (al amparo de la situación administrativa de los servicios especiales) a ocupar cargos políticos ya sea como miembros del Gobierno central o autonómico o como representantes electos regresando con posterioridad sin ninguna traba al Poder Judicial. No se exige como es habitual en los países de nuestro entorno ningún periodo de enfriamiento o "cooling off" para volver a puestos de juez o magistrado; es más, se les computa como tiempo de antigüedad en la carrera judicial el que han estado en puestos de carácter político.

El GRECO, en su Informe de Evaluación de la Cuarta Ronda, de 2013, mostraba ya sus dudas sobre esta situación «desde el punto de vista de la separación de poderes y sobre la necesaria independencia e imparcialidad de los jueces en el fondo y en la forma, sobre todo ante la preocupaciones públicas por los riesgos de la politización de la función judicial en España», si bien en aquel informe acogió como un elemento positivo las intenciones que le había transmitido el Gobierno de España de endurecer las condiciones de vuelta a la Carrera Judicial o Fiscal de quien hubiese estado ocupando un cargo público.

Aquellas buenas intenciones se tradujeron en una reforma de la LOPJ operada a través de la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, a partir de la cual los jueces y magistrados, y los funcionarios de otros cuerpos, que reingresen en la Carrera correspondiente deberán abstenerse, y en su caso podrán ser recusados, de intervenir en cualesquiera asuntos en los que sean parte partidos o agrupaciones políticas, o aquellos de sus integrantes que ostenten o hayan ostentado cargo público lo que parece a todas luces insuficiente. En ese sentido, como recoge el informe del Estado de derecho de la Unión Europea, la Comisión de Ética Judicial del CGPJ emitió un dictamen en 2021 sobre las obligaciones deontológicas de los jueces y magistrados que retoman sus funciones judiciales después de haber ocupado un cargo político, que introduce dichas cautelas al respecto, pero que carece de fuerza vinculante limitándose a una serie de recomendaciones de carácter ético.

El GRECO, en su segundo Informe de Cumplimiento publicado en 2021 sigue reclamando de las autoridades españolas la implementación de las consideraciones realizadas tiempo atrás respecto de las puertas giratorias, «en particular, en lo que respecta a la actividad política». **La solución sería exigir el transcurso de un periodo de tiempo razonable antes de volver al Poder Judicial.**

En el periodo 2018-2021 puede mencionarse el ejemplo de D. Juan Carlos Campo, quien desempeñó el cargo de ministro de Justicia desde enero de 2020 hasta julio de 2021 (tras haber ocupado diversos puestos políticos en la política autonómica y estatal, llegando a ser Secretario de Estado o diputado), mes en el que solicita su reingreso a su plaza de magistrado de la Audiencia Nacional. La reforma de la LOPJ del año 2018 ha supuesto que Juan Carlos Campo se haya abstenido al menos en tres ocasiones de conocer asuntos relativos a causas que guardan relación con algún partido político: caso Kitchen, que afecta a un ministro del Gobierno del Partido Popular; caso Carol, en el que Podemos (que forma parte del Gobierno de coalición con el que el magistrado fue ministro) ejerce la acusación popular; y caso Dina, relacionada con una ex asesora de Podemos. A pesar de estas decisiones avaladas por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, las idas y venidas entre la política y la Justicia suponen un riesgo cierto para la independencia e imparcialidad de sus miembros, o, al menos, para su apariencia, igualmente relevante en un Estado de derecho como viene poniendo de relieve el GRECO.

3.8. La percepción ciudadana de la politización de la Justicia.

Como es lógico, la consecuencia de todo lo anterior es que **la percepción ciudadana de la politización de la Justicia se incrementa,** como demuestra el Gráfico 31 elaborado a partir de la encuesta realizada por el CGPJ. Interesa destacar además la diferencia entre la percepción ciudadana y la percepción de los propios jueces: la percepción ciudadana de la politización del Poder Judicial es muy superior a la de los jueces y magistrados, lo que pone de relieve la importancia de los casos de politización, de las puertas giratorias y, en particular, de los debates impulsados desde los partidos políticos y los medios.

Gráfico 31. Percepción ciudadana sobre la politización de la Justicia.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del C.G.P.J - Encuestas de satisfacción.

LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fuente imagen: Sede de la Fiscalía General del Estado. De Triplecaña - Trabajo propio, CC BY-SA 4.0, Wikimedia

4

4.1. La autonomía funcional y la imparcialidad de la Fiscalía General del Estado puesta en duda: el caso Dolores Delgado.

Los problemas de la falta de autonomía de la Fiscalía General del Estado son también recurrentes en España, con nombramientos de Fiscales Generales del Estado muy próximos siempre al Gobierno de turno. Sin embargo, en el marco temporal 2018-2021 destaca un hecho que pone de relieve el deterioro de esta institución después de muchos años de falta de autonomía y dependencia del Poder Ejecutivo.

La Constitución dedica a esta institución (que se encuadra dentro del Poder Judicial) su art. 124 en el que señala que: «El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social», señalando así mismo que ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad y remitiendo a una ley la regulación de su estatuto orgánico.

En cuanto a su nombramiento, el Fiscal General del Estado es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

En cuanto al Estatuto Orgánico, el artículo 2.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal señala que: «El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad».

Pues bien, **pese a que la autonomía funcional e imparcialidad son consustanciales a la función del Ministerio Fiscal, el nuevo Gobierno surgido de las elecciones celebradas el 10 de noviembre del año 2019 propuso como Fiscal General del Estado a su anterior Ministra de Justicia, Dolores Delgado.** En el momento de su propuesta era, además, diputada electa del Grupo Socialista tras haber tomado parte en diversos actos de la campaña electoral como candidata en las listas de ese partido hasta su renuncia el 15 de enero. Un CGPJ dividido avaló el nombramiento por 12 votos a favor y 7 en contra. Estos últimos formularon un voto particular expresando las razones por las que consideraban no idónea para el cargo a la persona propuesta.

En ese voto particular se expresa que «las circunstancias que concurren en ella crean una apariencia de vinculación con el Poder Ejecutivo que no contribuye a la percepción de la independencia de la Fiscalía», suponiendo el nombramiento «un serio impedimento para garantizar a la ciudadanía la imagen de autonomía e imparcialidad que ha de exigirse

al Fiscal General del Estado». Cabe destacar igualmente que, a diferencia de lo ocurrido en las propuestas de FGE anteriores, en el texto que el CGPJ aprobó únicamente se decía: «cabe concluir que se cumplen en la candidata referida los requisitos exigidos por la legislación»; sin incluirse un párrafo en el que se pusieran en valor los méritos acreditados que «determinan la afirmación de su idoneidad para la obtención del nombramiento». Se obviaba, en suma, cualquier alusión específica a la idoneidad de la candidata.

Ni el contrapeso que supone el informe preceptivo (no vinculante) del CGPJ ni, menos aún, la comparecencia de la candidata ante la Comisión de Justicia del Congreso –cuya idoneidad tan solo ha de deducirse implícitamente de las intervenciones de los grupos parlamentarios– resultaron efectivos para evitar el nombramiento como Fiscal General del Estado de quien hasta días antes era titular de la cartera del Ministerio de Justicia del Gobierno. La misma persona que había sido durante el último año y medio ministra de Justicia, bajo las órdenes del Gobierno, y que en las últimas elecciones se había presentado a diputada bajo las siglas del PSOE, habiendo sido elegida diputada, debía ahora proyectar una imagen de autonomía e imparcialidad. Hay que señalar que en el momento de su dimisión por razones personales en julio de 2022 esta imagen se había dañado considerablemente a consecuencia de diversas actuaciones y declaraciones. **Su sustitución por su mano derecha y jefe de su secretaría técnica el fiscal Álvaro Ortiz con un importante protagonismo en el denominado "caso Stampa" al que nos referiremos a continuación tampoco presagia un cambio de rumbo en la Fiscalía General del Estado**.

Llama también la atención que los motivos para defender una posición no independiente de la Fiscalía General del Estado invocados por la Fiscal General y en general por el Gobierno para justificar sus afirmaciones (el Presidente del Gobierno se jactó en alguna entrevista que la Fiscalía dependía de él) son esencialmente incorrectos desde el punto de vista técnico-jurídico. Se trata de la idea de que la Fiscal General debe desarrollar la política criminal del Gobierno, pudiendo elegir a su equipo con total libertad. Esta concepción de la Fiscalía General del Estado no solo remite a épocas pretéritas ya superadas sino que parece confundir el papel de la Fiscalía General del Estado con el del Ministerio de Justicia. Por otro lado, implica una reducción muy relevante de las garantías de los propios fiscales en la medida en que los fiscales deben de velar por el cumplimiento de todas las leyes, actuando, como recuerda su Estatuto, «en todo caso, conforme a los principios de legalidad e imparcialidad» desarrollados en sus arts. 6 y 7. En ese sentido, el art. 6 dedicado al principio de legalidad dice que el Fiscal actuará con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, dictaminando, informando y ejercitando, en su caso, las acciones procedentes u oponiéndose a las indebidamente actuadas en la medida y forma en que las leyes lo establezcan y el art. 7 dedicado al principio de imparcialidad recuerda que el Ministerio de Fiscal queda obligado a actuar con plena objetividad e independencia en la defensa de los intereses que tiene encomendados.

En este sentido deben recordarse las principales recomendaciones que desde el GRECO se vienen realizando a España con respecto a la Fiscalía: por un lado, modificar el método de selección del Fiscal General a fin de permitir que la persona designada pueda obtener la confianza de la ciudadanía, el respeto del Poder Judicial y de la profesión jurídica. Para lograrlo, se recomienda la implicación de expertos profesionales no políticos en el proceso de selección. Por otro lado, se recomienda también que la duración del mandato de cuatro años habría de revisarse para que no coincida estrictamente con el del Gobierno, generando la impresión de que el Fiscal General del Estado está ligado o es parte del Poder Ejecutivo.

4.2. Los nombramientos en la Fiscalía. Los casos Stampa y Moix.

El sistema de promoción en la Fiscalía es básicamente discrecional en cuanto a los puestos de mayor nivel de manera que el Fiscal General ostenta un enorme poder para promocionar a quien considere oportuno, normalmente a los miembros de la Asociación profesional de la que forma parte (las dos "alineadas" son la Unión Progresista de Fiscales, con el PSOE y la Asociación de Fiscales, con el PP) No existe un sistema objetivo de promoción, con unas reglas mínimas de evaluación, un baremo objetivo de méritos, un sistema de clasificación de los candidatos y una suficiente publicidad de las vacantes y de los requisitos para cubrirlas, por lo que es difícil respetar los principios constitucionales de mérito y capacidad. Tampoco funciona la denominada "Sección Permanente de Valoración" concebida en 2007 y prevista en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para facilitar la valoración de los méritos alegados.

No es de extrañar por tanto que el Tribunal Supremo haya estimado recursos en relación con la provisión de puestos de trabajo de la Fiscalía. Recientemente, por ejemplo, el Tribunal Supremo estimó el recurso contra el nombramiento de determinado fiscal para dirigir la Fiscalía de Menores de la Fiscalía General, por entender que existía un defecto en su motivación. Consideró el Tribunal Supremo que de los currículos de los solicitantes y a «la vista del iter profesional y bagaje formativo de ambos candidatos la relación de don Eduardo Esteban Rincón con la materia de menores ha sido esporádica y mínima, mientras que don José Miguel de la Rosa Cortina ha hecho de esa materia el centro de su vida profesional». No obstante lo anterior, la ex Fiscal General volvió a proponer al mismo candidato.

Quizás de los ejemplos más llamativos donde puede observarse no ya la falta de discrecionalidad sino las interferencias de todo tipo en la política de nombramientos (y ceses) de los fiscales que trabajan en casos delicados –especialmente los más mediáticos o con impacto político- es el que se ha denominado caso Stampa.

Ignacio Stampa, el fiscal encargado del caso Tándem –también conocido como "caso Villarejo"– se encontraba en octubre de 2021 en un proceso de selección en la carrera fiscal. En ese periodo fue denunciado por revelación de secretos e investigado por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. El asunto fue asignado al fiscal Carlos Ruiz de Alegría, quién resolvió archivar el asunto. No obstante, la Secretaría Técnica de la Fiscal General logró retrasar el archivo durante varios meses de manera que el fiscal Stampa tenía todavía la consideración de investigado a la resolución de un concurso de méritos donde se asignaron diversas plazas en la Fiscalía Anticorrupción, no obteniendo apoyo alguno en el Consejo Fiscal.

Por la manera en que se sucedieron los acontecimientos y la ampliación de los plazos de prórroga de la investigación a instancias de la Secretaría Técnica de la Fiscal General parece evidente que hubo una intervención inducida desde la Fiscal General del Estado cuyo órgano asesor interfirió para retrasar el archivo del procedimiento de investigación sin base jurídica suficiente. Es relevante destacar que los investigados por el fiscal Stampa eran defendidos por el bufete del magistrado Baltasar Garzón, actual pareja de la entonces Fiscal General del Estado, y que el propio comisario Villarejo había manifestado al fiscal Stampa su convicción de que no duraría mucho en la Fiscalía anticorrupción.

Otro ejemplo especialmente llamativo para observar los problemas a los que conduce la excesiva discrecionalidad del Fiscal General en materia de nombramientos lo ilustra el denominado caso Moix.

Nombrado en febrero de 2017 fiscal jefe de la Fiscalía Anticorrupción, Manuel Moix tuvo que dimitir el 1 de junio del mismo año tras verse envuelto en varios escándalos. Entre ellos, tal y como reveló el diario Infolibre, estaba el hecho de poseer el 25% de una compañía offshore en Panamá compartida con sus hermanos, así como el hecho de que había impedido hasta en 3 ocasiones la investigación de la trama vinculada con Ignacio González, ex presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid. 5 años después, el Ministerio Fiscal le ha nombrado Promotor de la Acción Disciplinaria de la Fiscalía General del Estado, colocándole a la cabeza del sistema disciplinario del Ministerio Público aun a pesar de que su nombramiento contaba con solo dos de los doce vocales del Consejo Fiscal a su favor.

Tanto el caso Stampa como el caso Moix ponen de manifiesto la falta de mecanismos reales de garantía para unos nombramientos basados en criterios objetivos y respetuosos con los principios constitucionales de mérito y capacidad pero también la utilización torticera de los procedimientos y órganos internos de la Fiscalía para conseguir apartar a fiscales incómodos de casos con mucha repercusión mediática y política.

4.3. La rotación en la Fiscalía General del Estado.

Finalmente, en julio de 2022 la FGE dimitió en julio por motivos personales, habiendo sido sustituida por su mano derecha, el fiscal Álvaro García Ortiz, que había sido hasta ese momento el fiscal jefe de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

Atendiendo al buscador del Ministerio Fiscal, durante los gobiernos del Partido Popular los fiscales han sido los siguientes:

-Eduardo Torres Dulce: 2011-2014. Dimisión.

-Consuelo Madrigal: 2015-2016. No renovación. Relevada del puesto.

-José Manuel Maza: 2016-2017. Fallecimiento.

-Julián Sánchez Melgar: 2017-2018. Cesado por el cambio de Gobierno.

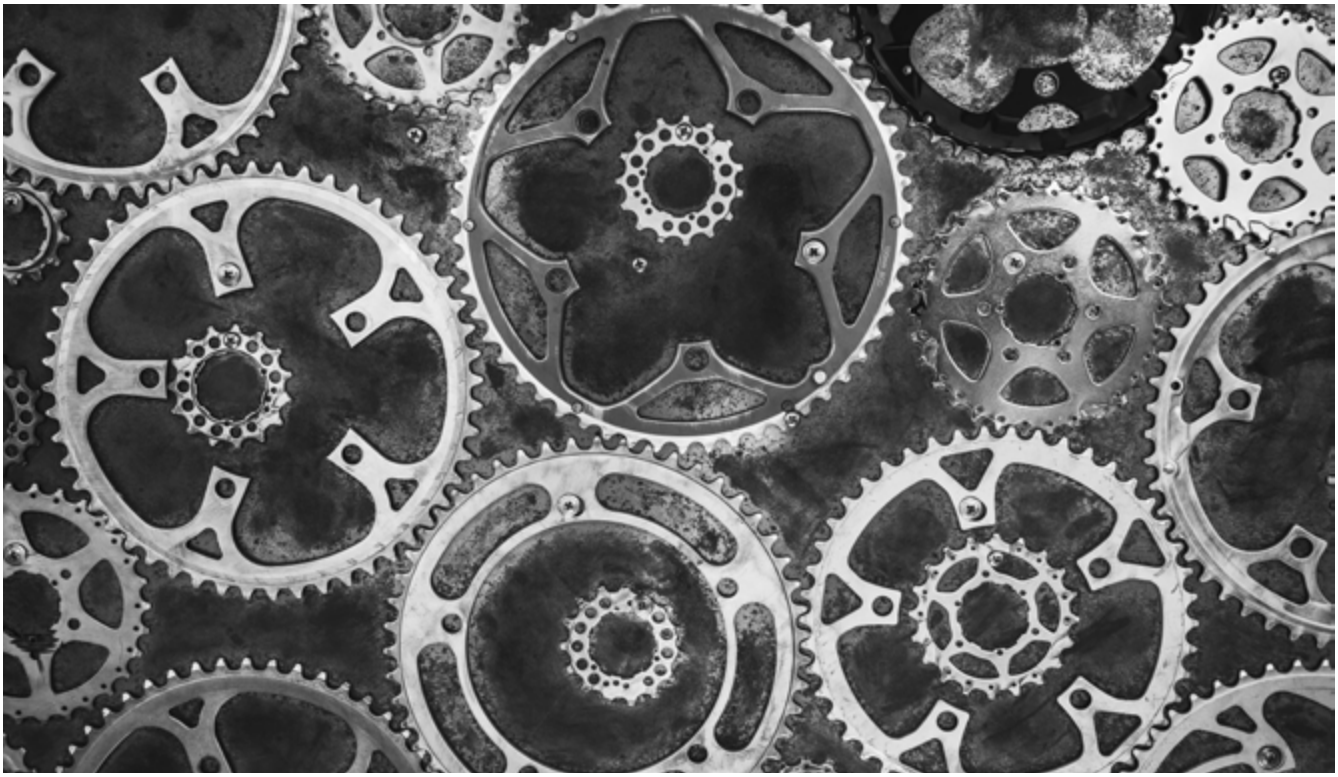
Durante los gobiernos del PSOE han sido los siguientes:

-María José Segarra: 2018-2020. No renovación.

-Dolores Delgado. 2020-2022. Dimisión por razones personales.

Como puede observarse, **ninguno de ellos (por diferentes motivos) ha llegado a agotar el mandato de cuatro años que establece la normativa de aplicación.**

En todo caso, es muy interesante destacar la elevadísima rotación en los últimos años (por diversas razones) en un puesto cuyo titular se supone que tiene garantizada la permanencia. Interesa destacar también que **las dos personas que no fueron renovadas para continuar como Fiscales Generales, Consuelo Madrigal, durante la etapa del PP, y María José Segarra, durante la del PSOE, han sido las fiscales generales que más profesionalidad e independencia han demostrado.** Al fin y al cabo, en 2016, el Gobierno de Mariano Rajoy decidió no seguir contando con Consuelo Madrigal como Fiscal General del Estado tras negarse a efectuar cambios importantes en las jefaturas de las fiscalías de la Audiencia Nacional y Anticorrupción.En el caso de María José Segarra, su querella por desobediencia a Joaquim Torra y su oposición a la idea de conceder indultos a los imputados por el procés llevaron al Gobierno a su no renovación. *Ambas ex fiscales generales que se enfrentaron a la línea del partido del Gobierno acabaron siendo apartadas del puesto.*



LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA. CONDENAS DEL TEDH

Fuente imagen: Fachada de la sede del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), con sede en Estrasburgo (Francia). /EFE/MICHEL CHRISTEN

5

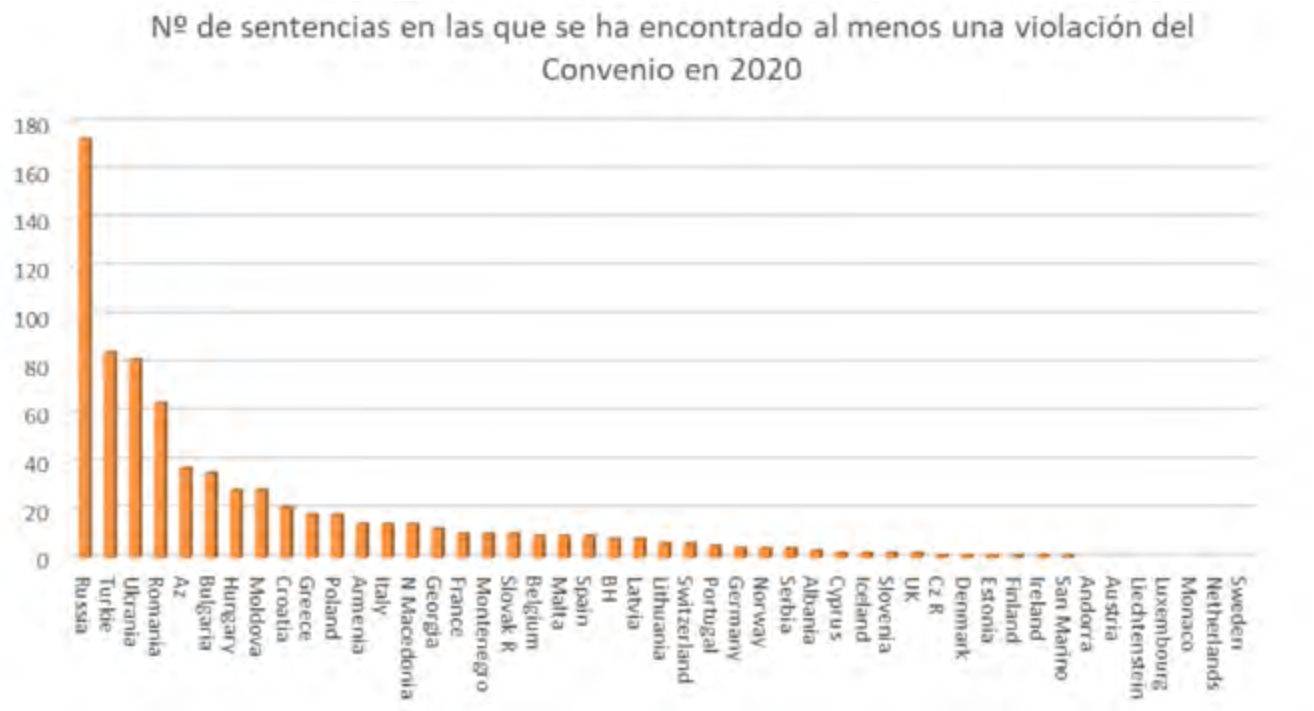
Otro de los indicadores que permiten evaluar la situación del Estado de derecho es la situación de los derechos humanos, para lo que podemos utilizar como indicador las condenas a España por vulneración de algunos de los derechos recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH).

Lo primero que hay que destacar es que **España no es, en absoluto, uno de los países del Consejo de Europa que más sentencias condenatorias acumula.** En 2021, nuestro país ha sido condenado en 10 ocasiones por el TEDH por la violación de al menos uno de los derechos reconocidos en la Convención. Respecto al resto de años evaluados, en 2018 y 2020 España fue condenada en nueve ocasiones. En cambio, la cifra de sentencias condenatorias fue menor durante el año 2019, situándose en tres casos. Aunque hay países como Mónaco o Finlandia que durante el año 2021 no han sido condenados en ninguna ocasión, en el extremo opuesto se encuentran estados como Turquía, Ucrania, Rumanía o Rusia. Este último solo durante ese año fue condenado 219 veces por el TEDH. Véase el Gráfico 32.

Estas diferencias son aún más significativas en términos absolutos, es decir, contabilizando todas las condenas de cada Estado desde la ratificación del Convenio: **España acumula 134 mientras que Francia e Italia, por ejemplo, han sido condenados por violaciones de derechos humanos 766 y 1890 veces, respectivamente**.[9]

[9] Número de sentencias en las que se han declarado al menos una violación de un derecho del CEDH desde 1950 (o en su defecto, desde que el Estado ratificara el Convenio) hasta 2021 extraído de la estadística del TEDH «ViolationsbyArticle and byState 1959-2021», accesible desde:https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2021_ENG.pdf

Gráfico 32. Número de sentencias en las que se ha encontrado al menos una violación del Convenio en 2020.



Fuente: Annual report 2020 by European Court of Human Rights

En cambio, sí que se presenta como elemento preocupante el hecho de que **desde la incorporación de España al Consejo de Europa en casi la mitad de los casos (63 de las 134 condenas) se ha constatado una violación del artículo 6, que recoge el derecho a un juicio justo.** Por tanto, los problemas detectados en relación con los derechos humanos se relacionan fundamentalmente con el funcionamiento del Poder Judicial.

Los motivos a lo largo de los años han sido diversos y algunos casos con gran repercusión social, como la vulneración del derecho a un juez imparcial (en el caso de Otegi), del derecho a ser escuchado (en el caso del expresidente del Parlamento vasco Juan María Atutxa Mendiola) o del derecho a que un proceso sea resuelto en un plazo razonable.

Observando los casos durante los años objeto de estudio, se puede comprobar que, en 2018, 2 de las 9 condenas se fundamentaron en la vulneración del artículo 6 del CEDH; en 2019, de las 3 condenas 2 fueron por esta causa; en 2020, 6 de las 9; mientras que en 2021 fueron 5 de las 10 condenas. En los últimos cuatro años 15 de las 31 condenas sufridas han sido por este motivo.

Esta situación puede empeorar ante la reciente jurisprudencia del TEDH relativa al procedimiento de elección de los altos cargos judiciales en Polonia (elegidos por el Sejm o Parlamento polaco), en la que el Tribunal reconoce la falta de legitimidad de los tribunales elegidos con influencia del Poder Ejecutivo y Legislativo. El paralelismo entre España y Polonia en este sentido es obvio. **En España, los 20 vocales del Consejo General del Poder Judicial (órgano de gobierno y administración del Poder Judicial encargado de nombrar y ascender a jueces y magistrados) son elegidos por completo por las Cortes Generales.** Como se ha recordado con anterioridad, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa lleva desde el año 2013 instando a España a eliminar la intervención de políticos en

la elección de los miembros del CGPJ. Con estas recomendaciones, y ante el pronunciamiento del TEDH en el caso Reczkowicz contra Polonia, **en los próximos años podrían admitirse numerosas denuncias contra sentencias del Tribunal Supremo por no considerarse el alto tribunal español como independiente e imparcial.** Véase el gráfico 33:

Gráfico 33. Sentencias TEDH por violación de los derechos humanos.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de press country profile by European Court of Human Rights.

CONTRAPESOS INSTITUCIONALES, AUTORIDADES INDEPENDIENTES Y RENDICIÓN DE CUENTAS

6

6. 1 El sistema de cuotas en la renovación de los órganos constitucionales: la situación actual.

En noviembre del año 2021 una serie de órganos constitucionales fueron renovados por el Gobierno y el principal partido de la oposición siguiendo el recurrente modelo de cuotas partidistas. En algunas de las correspondientes votaciones parlamentarias se cuestionó la politización que supone este sistema de reparto, con diputados votando en contra del criterio de su grupo parlamentario o abandonando el hemiciclo entre críticas a la idoneidad de los candidatos y dudas sobre su imparcialidad e independencia. Los organismos a los que alcanzó el acuerdo fueron el Tribunal de Cuentas, el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo y la Agencia de Protección de Datos. Todos ellos encajan en la definición de lo que pueden denominarse "organismos de contrapeso" o, por usar la expresión anglosajona, checks and balances. En este sentido, lo que se busca con el diseño y sistemas de elección y funcionamiento de este tipo de organismos es que sirvan de contrapeso o de límite al poder político y, en particular, al Poder Ejecutivo. De ahí que **el sistema de reparto de cuotas partidistas, que tiende a reproducir en estos organismos las mayorías parlamentarias existentes y a dar prioridad a candidatos afines sobre los más profesionales e independientes, suponga un grave problema para el Estado de derecho en España.** Un problema que, además, se ha agravado con la actual situación de fragmentación parlamentaria y polarización política que atraviesa nuestra democracia.

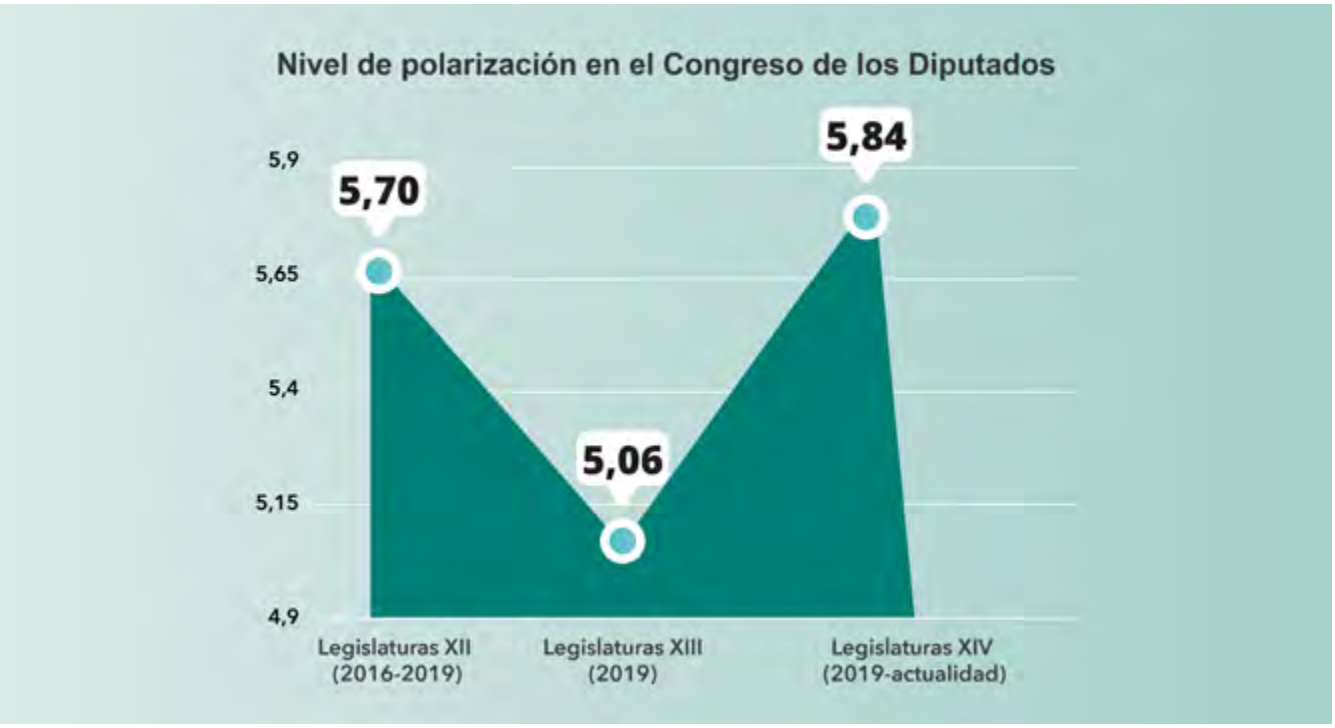
De hecho, la fragmentación se está convirtiendo en un problema a la hora de hacer efectivo el tradicional sistema de reparto de cuotas de partido, que habitualmente se llevaba a cabo entre los dos principales partidos con alguna concesión a las formaciones minoritarias, particularmente las nacionalistas. Recordemos que para estos órganos se requiere una mayoría reforzada de 3/5 partes. Por ejemplo, en el inicio del procedimiento de renovación de los cuatro magistrados del Tribunal Constitucional, cuyo nombramiento corresponde al Congreso proponer, el Partido Popular y el Partido Socialista dejaron de alcanzar por sí solos dicha mayoría, escenario que se reproduce en la legislatura que se inicia con las elecciones de noviembre

del año 2019. **En esta última, la suma de los votos de los grupos integrantes del bloque de la investidura tampoco alcanza las mayorías cualificadas exigidas para cubrir las vacantes en órganos constitucionales, lo que ha provocado, como hemos visto, la imposibilidad de renovar el CGPJ** al ser necesario el acuerdo del PP.

Dicho de otra forma, es necesario ampliar el tradicional pacto PP-PSOE a otras formaciones políticas. Sin embargo, el elevado nivel de polarización parlamentaria, que convive con la elevada fragmentación, impide alcanzar los acuerdos y consensos necesarios para aplicar el tradicional sistema de cuotas, fruto de los vetos cruzados en el Parlamento. **En ningún caso los partidos se han planteado la elección de candidatos no politizados o más profesionales e independientes que puedan alcanzar un mayor consenso**; dicho de otra forma, no se ha renunciado al tradicional sistema de "reparto de cromos".

Esta cuestión se comprende mejor si observamos el nivel de polarización política de nuestras cámaras legislativas. Para ello, una fuente excelente es el trabajo de Nieto-Jiménez (2022), quien aplicó la fórmula de Taylor y Herman para concluir que en las legislaturas XII (2016-2019), XIII (2019) y XIV (2019-actualidad) del Congreso existe «un muy elevado nivel de polarización», marcando un 5,70; 5,06 y 5,84 respectivamente; teniendo en cuenta que una polarización superior a 3 es elevada. En la XIV legislatura del Senado, también se evidencia un alto nivel de polarización, con 3,75 puntos[10]. Véase el Gráfico 34:

Gráfico 34. Nivel de polarización en el Congreso de los Diputados.



Fuente: Annual report 2020 by European Court of Human Rights

Por tanto, **la polarización y la fragmentación dibujan un panorama de demora con consecuencias muy graves para el Estado de Derecho, en la medida en que la renovación de órganos constitucionales de contrapeso es imprescindible para su correcto funcionamiento. De un lado, la falta de renovación en plazo de los órganos constitucionales supone un problema institucional importante, en la medida en que supone que varios organismos pueden encontrarse en funciones durante periodos**

[10] Nieto-Jiménez, José C. (2022): «Fragmentación y polarización parlamentarias en las Cortes Generales españolas (2015-2019)», Revista de Estudios Políticos, 196, págs. 159-192, en pág. 189.

muy largos de tiempo, disminuyendo sus niveles de legitimación. Al fin y al cabo, una vez agotado el mandato legal es fácil que los componentes de un órgano constitucional sean criticados constantemente por sus actuaciones en la medida en que se puede percibir que la situación es anómala, y que su permanencia se debe a disfunciones del sistema y no al cumplimiento del mandato constitucional que lo legitima. Por otro lado, puede ser comprensible que los miembros de un organismo en esta situación sean o bien especialmente cautelosos en sus actuaciones –dada la situación de interinidad– o bien todo lo contrario, aprovechando para anticipar la resolución de cuestiones particularmente complejas o delicadas de acuerdo con su criterio, que pudiera no coincidir con el de los nuevos integrantes del organismo.

En todo caso, **el origen del problema es la politización de estos organismos de contrapeso y la ocupación partidista de los mismos.** En este sentido, no deja de llamar la atención que el cambio de composición de estos organismos suponga en no pocas ocasiones un cambio de criterio técnico en la adopción de decisiones. Por ejemplo, puede citarse el cambio de criterio de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas respecto de la admisibilidad del aval otorgado por el instituto Catalán de Fianzas, lo que permitiría devolver a ERC los 2,1 millones que depositó como garantía de la presunta responsabilidad contable de excargos del Govern por el presunto desvío de fondos para la acción exterior -las “embajadas catalanas” y el Diplocat- en el marco del “procés”. Sin entrar en lo correcto o incorrecto de la decisión sobre el fondo del asunto, lo que no parece razonable es que los cambios en la composición de un organismo de contrapeso como el Tribunal de Cuentas determinen la modificación de criterios técnicos en los procesos de enjuiciamiento que tiene encomendados este organismo.

6.2 La politización de los organismos reguladores y las agencias independientes: el ejemplo de la Agencia de Protección de Datos.

La politización de los organismos constitucionales, de contrapeso y reguladores se encuentra tan extendida que se llega incluso al extremo de desconocer la regulación vigente respecto de los nombramientos de forma palmaria. Como ejemplo de la situación anterior en relación con los organismos reguladores podemos hacer referencia a lo sucedido con la Agencia de Protección de Datos (en adelante AEPD) que, como hemos señalado, fue también objeto de reparto por cuotas partidistas.

Recordemos que, según la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales en su art. 44, «la Agencia Española de Protección de Datos es una autoridad administrativa independiente de ámbito estatal (…), que actúa con plena independencia de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones». Asimismo, en el artículo 48 del mismo texto se establece que tanto la Presidencia como la Adjuntía «ejercerán sus funciones con plena independencia y objetividad y no estarán sujetos a instrucción alguna en su desempeño». Además, ese mismo artículo de la Ley y el artículo 19 de su Estatuto regulan el proceso de selección, recogiendo la exigencia de una convocatoria pública en la que se valoren el «mérito, la capacidad, la competencia y la idoneidad» de los candidatos, especialmente en materia de protección de datos.

A pesar de lo anterior, por desconocimiento o por precipitación (o ambas cosas), lo cierto es que en octubre de 2021 el PSOE y el PP hicieron públicos los nombres de quienes ocuparían la Presidencia y la Adjuntía de la AEPD: Belén Cardona y Borja Adsuara, respectivamente. Un mes y cuatro días más tarde, el 17 de diciembre, se publicó la convocatoria a estas dos mismas posiciones. Es decir, primero se acordó el reparto de cargos de la AEPD (integrado dentro del paquete más amplio que

comprendía el TC, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas) y más tarde se aprobaron las bases que pretendían dar legitimidad a esta elección. Esta actuación puso en evidencia la falta de respeto por el procedimiento legalmente establecido. Pero, además, el procedimiento diseñado no respetaba la propia ley. Las bases de la convocatoria eran contrarias al artículo 48.3 de la Ley Orgánica de protección de datos. **Primero, se ignoró el procedimiento legal que exige la selección de una candidatura a través de un concurso público y libre. Segundo, se introdujo la posibilidad de enviar al Consejo de Ministros una terna, cuando la ley solo prevé el envío de una candidatura.** De esta forma, el Consejo de Ministros acordó enviar una terna de candidatos para cada puesto al Congreso de los Diputados para que éste eligiera, cuando la ley lo que establece es que la propuesta del Gobierno, «deberá ser ratificada por la Comisión de Justicia». Es decir, el Congreso no está legitimado para seleccionar a los candidatos, sino que debe confirmar o rechazar la decisión tomada por el Gobierno.

Ante esta crítica situación, el Tribunal Supremo llegó a paralizar el proceso de manera cautelar mediante el Auto de 21 de marzo de 2021, tras la impugnación de uno de los candidatos, donde se adelantó la existencia de vicios de raíz en el proceso de selección. Esta situación llevó al allanamiento por parte de la Abogacía del Estado, que defendía la postura del Gobierno. Dos meses más tarde, el 25 de mayo el Tribunal Supremo terminaba por confirmar las irregularidades cometidas en el proceso de selección a la Presidencia y Adjuntía de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), declarando nulo el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se comunicaba al Congreso de los Diputados la propuesta de una lista de candidatos para renovar la Presidencia y Adjuntía de la AEPD.

6.3. Funcionamiento del Tribunal Constitucional.

Además de lo anterior, interesa destacar también los problemas asociados a uno de los organismos de contrapeso más importantes existentes en una democracia parlamentaria como es el Tribunal Constitucional (en adelante TC). Hay dos aspectos que merece la pena destacar: la politización creciente del Tribunal Constitucional, en línea con lo detectado para otros órganos organismos constitucionales de contrapeso como el Tribunal de Cuentas, y lo relacionado con su funcionamiento.

Con respecto a la politización, **los partidos políticos mayoritarios se han venido "repartiendo" tradicionalmente los Magistrados del Tribunal Constitucional.** El Tribunal Constitucional se compone de 12 miembros nombrados por el Rey; de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría; dos a propuesta del Gobierno, y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. En el momento de escribir estas líneas, se encuentra pendiente la renovación de un tercio de los Magistrados, de los que dos corresponden al Gobierno y dos al CGPJ cuya situación ya ha sido comentada más arriba. La voluntad explícita del Gobierno es formar una mayoría "progresista" frente a la "conservadora", socavando la idea de que la función de una institución como el TC es actuar como contrapeso.

Con respecto al funcionamiento, hemos seleccionado como indicador el tiempo medio de resolución de los asuntos de los que conoce. Véase el Gráfico 35:

Gráfico 35. Duración de los procesos en el Tribunal Constitucional.

Fuente: elaboración propia a partir de solicitud de Transparencia.

En el año 2018 el promedio del tiempo de resolución de los diferentes asuntos de los que conoció el TC (recurso de inconstitucionalidad, recurso de amparo, cuestión de inconstitucionalidad y conflictos) fue de 0,74 años, es decir, 8,8 meses. En el año 2019 de 9 meses (0,75 años). En el año 2020, a pesar de la situación de emergencia sanitaria que afectó al ordinario funcionamiento del Tribunal, el tiempo medio de resolución se redujo a 7,2 meses (0,60 años); disminuyendo en 2021 a 6,2 meses (0,52 años).

Particularmente significativo resulta el progresivo descenso del tiempo medio de resolución de los recursos de amparo, cuyos procesos suelen ser los que más se dilatan en el tiempo. Si en 2018 su tiempo medio de conclusión fueron 13,8 meses; en 2019 fue de 11,5 meses; en 2020 de 9 meses; alcanzando en 2021 los 6,1 meses.

Más allá del tiempo que el TC emplee para resolver los recursos, debe advertirse la discrecionalidad empleada por el TC a la hora de retrasar el estudio y resolución de algunos recursos de amparo especialmente polémicos y sensibles. El caso paradigmático es el recurso de inconstitucionalidad contra la ley del aborto, admitido a trámite en junio del año 2010, aún sin resolver. En la actualidad el TEDH estudia una demanda impulsada por un grupo de los diputados recurrentes que alegan la vulneración del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (derecho a un proceso sin dilaciones indebidas) respecto de la actuación del TC; mientras que el TS en noviembre de 2021 inadmitió varias querellas de asociaciones contra magistrados del TC a los que acusaban de un delito de retardo malicioso en la Administración de Justicia o de un delito de negativa a juzgar.

Para el Tribunal Supremo, en el caso concreto, el retraso no tiene una finalidad ilegítima. No obstante, sí que debemos señalar la debilidad que para el Estado de derecho supone que el Tribunal Constitucional, aun teniendo en cuenta la complejidad de la cuestión, **pueda decidir evitar pronunciarse sobre un determinado asunto durante un tiempo indefinido, soslayando así su función de máximo intérprete de la Constitución. Recordemos los problemas derivados del retraso (cuatro años) en dictar la sentencia sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña o de declarar la inconstitucionalidad de los estados de alarma derivados de la pandemia una vez decaídos éstos.**

TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. OTROS CONTRAPESOS: LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO Y LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

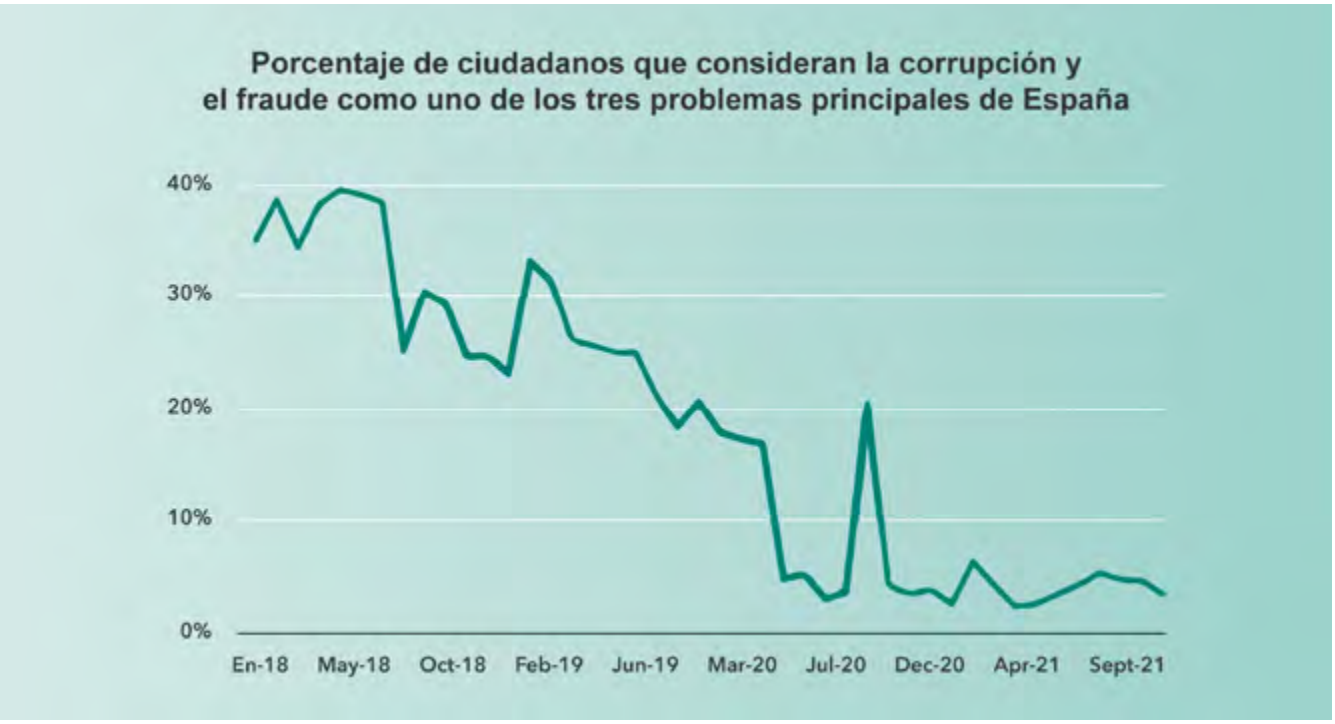
7

7.1. Transparencia y rendición de cuentas. Lucha contra la corrupción

Para evaluar la situación de nuestro Estado de derecho se ha atendido también a la situación de la transparencia y la rendición de cuentas, que tiene un papel fundamental no solo para el buen funcionamiento institucional sino también en relación con la lucha contra la corrupción. En este sentido, **los indicadores internacionales asocian una baja corrupción con una mejor calidad del gobierno y de la democracia en un país.**

En ese sentido, lo primero que hay que destacar es que **se aprecia una disminución de la preocupación ciudadana por la corrupción en los últimos años.** Esto queda reflejado de manera clara en la evolución de los barómetros del CIS, que muestran que la corrupción va descendiendo como problema principal para los ciudadanos. Así, tal y como ilustra el Gráfico 36, a partir de noviembre de 2019 se aprecian valores por debajo del 20%, algo que no veíamos desde enero de 2013 (17.7%). Y a partir del estallido de la pandemia, los valores caen por debajo del 5%, algo que no veíamos desde septiembre de 2011 (4.4%). Por otra parte, los valores por encima del 35% parecen desaparecer desde 2018 en adelante, algo que contrasta con años como 2016, en los que la preocupación por la corrupción apenas bajaba del 40%.

Gráfico 36. Evolución de la percepción del problema de la corrupción de acuerdo al barómetro del CIS



Fuente: elaboración propia a partir de los barómetros del CIS.

De forma similar, la aparición del término en las ruedas de prensa posteriores a los Consejos de Ministros presenta también un patrón de claro descenso, como ilustra el Gráfico 37, que nos permite observar la evolución del número de menciones al término corrupción en las ruedas de prensa tras la celebración de los Consejos de Ministros desde el año 2000 hasta el año 2021.

Gráfico 37. Evolución del uso de los términos "corrupción" y "transparencia" en ruedas de prensa de Consejo de Ministros 2000-2021.

Fuente: elaboración propia a partir de transcripciones de las ruedas de prensa de los Consejos de Ministros.

Como refleja este gráfico, **la curva correspondiente al término corrupción alcanza su máximo punto entre los años 2013 y 2017.** Son los años que coinciden con la última legislatura del Partido Popular y en el que diversos casos de corrupción ligados a varios partidos políticos salieron a la luz y, por lo tanto, al debate público en el contexto de una dura recesión económica que determinaba un juicio más severo de los ciudadanos sobre este problema: Gürtel, Púnica, Lezo, Acuamed, Nóos, Andratx, Auditorio, Baltar, 3%, los ERE en Andalucía… En particular hay que destacar el caso Gürtel en la medida en que afectaba al partido gobernante y se trataba de una importante trama de corrupción institucional, extendida por varias CCAA y en la que estaba directamente implicado el ex tesorero del PP, Luis Bárcenas.

La curva comienza a caer a partir del año 2017, con los inicios de la recuperación de la actividad económica y la creación de empleo y, **a partir del año 2018, las menciones al término corrupción caen en picado en las ruedas de prensa.** Esto podría interpretarse de dos maneras distintas: desde que los casos de corrupción disminuyen y, por lo tanto, la opinión pública y las comparecencias y preguntas de los periodistas en las ruedas de prensa dejan de abordar este tema o que otros asuntos pasan a ocupar las preocupaciones de los medios y los políticos.

Por esta razón, resulta útil comparar la evolución del uso de este término con otros términos relacionados, como es el caso de la palabra transparencia. La evolución similar que refleja el gráfico parece indicar un menor interés en estos

conceptos claves del Estado de derecho, como se aprecia en el mismo Gráfico 36.

Es interesante destacar también que la aparición del término transparencia sufre una evolución similar al de corrupción, aunque se parte de unos niveles superiores. Su aparición experimenta una curva ascendente, llegando a su máximo en el año 2013, año en el que se aprueba la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, lo que es lógico en la medida en que al debatirse la tramitación de esta Ley aumenta su presencia en el debate público. No obstante, llama la atención la escasa relevancia que pasa a tener a partir de entonces y muy especialmente durante el periodo de la pandemia.

Efectivamente, **en los últimos años, el número de menciones a la transparencia desciende mucho, como también ocurre con la preocupación sobre la corrupción.** Y si bien es razonable que en el periodo de la pandemia sean otros los términos como “crisis sanitaria”, “pandemia” o “Estado de alarma” los que pasen a protagonizar las ruedas de prensa, lo cierto es que resulta llamativo que hayan desaparecido totalmente términos como “corrupción” o “transparencia”. Al fin y al cabo, estos términos también están estrechamente ligados a la gestión de la pandemia, como estamos viendo con los supuestos casos de corrupción ligados a la compra de material sanitario por distintas CCAA o por la falta de transparencia en la propia gestión, con resistencias a facilitar información en torno a aspectos esenciales de dicha gestión (composición del supuesto comité de expertos que asesoraba al Gobierno, compras realizadas, etc.). Recordemos además que durante el primer estado de alarma se estableció expresamente por la Disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo que declaró el estado de alarma la suspensión de los procedimientos administrativos, entre ellos los de transparencia pasiva (solicitudes de acceso a la información pública) si bien en algunas CCAA se siguieron tramitando dichas solicitudes de acceso en base a una interpretación diferente de lo establecido en dicha disposición.

No obstante, hay que señalar que **el interés ciudadano por hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública mediante las solicitudes de acceso a la información pública a nivel estatal (datos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno) presenta una tendencia ascendente que no deja de crecer año tras año, aumentando particularmente en el que empieza la pandemia, 2020, con 11.453 solicitudes, frente a las 7.449 del año anterior.** Sin duda hay que mencionar la crisis sanitaria y el interés por conocer información sobre las decisiones adoptadas al respecto como uno de los factores del incremento de las solicitudes registradas. Véase la Tabla 1:

Tabla 1. Evolución del número de solicitudes de información sobre las decisiones adoptadas.

Evolución mensual del número de solicitudes									
Mes/Año	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total mes
Enero		331	201	379	519	711	790	1199	4130
Febrero		267	320	441	558	627	967	1131	4311
Marzo		322	290	460	498	669	729	1215	4183
Abril		297	311	376	504	556	586	869	3499
Mayo		251	325	451	486	533	619	1045	3710
Junio		263	300	350	404	506	777	1026	3623
Julio		225	301	338	581	708	751	915	3819
Agosto		154	200	242	532	460	1655*	769	4012
Septiembre		246	288	226	419	570	1092	795	3636
Octubre		327	315	282	533	760	1282	941	4440
Noviembre		235	250	321	482	780	984	987	4039
Diciembre	608	233	239	364	439	569	1221	851	4524
Total año	608	3151	3340	4230	5955	7449	11453	11745	47932

*En agosto de 2020 se recibieron más de 1000 solicitudes sobre el estado de tramitación de expedientes personales de petición de Ingreso Mínimo Vital.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Memoria de diciembre 2021 del Portal de Transparencia.

Sin embargo, también hay que destacar la presencia de **una cierta resistencia al cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) por parte de los organismos afectados cuando su decisión es favorable al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.** Esta resistencia se manifiesta, en primer lugar, en los recursos judiciales interpuestos contra dichas resoluciones, en los cuales en ocasiones se busca no tanto el establecimiento de una doctrina jurisprudencial respecto a una cuestión técnica discutida, sino simplemente el retraso en el cumplimiento de las resoluciones del CTBG, como ocurre típicamente cuando se reiteran recursos judiciales en determinadas materias pese a existir una doctrina judicial al respecto. Con todo, la presencia de esta resistencia parece estar disminuyendo en el tiempo, como ilustra el descenso con respecto al número de recursos interpuesto en vía judicial que refleja el Gráfico 38:

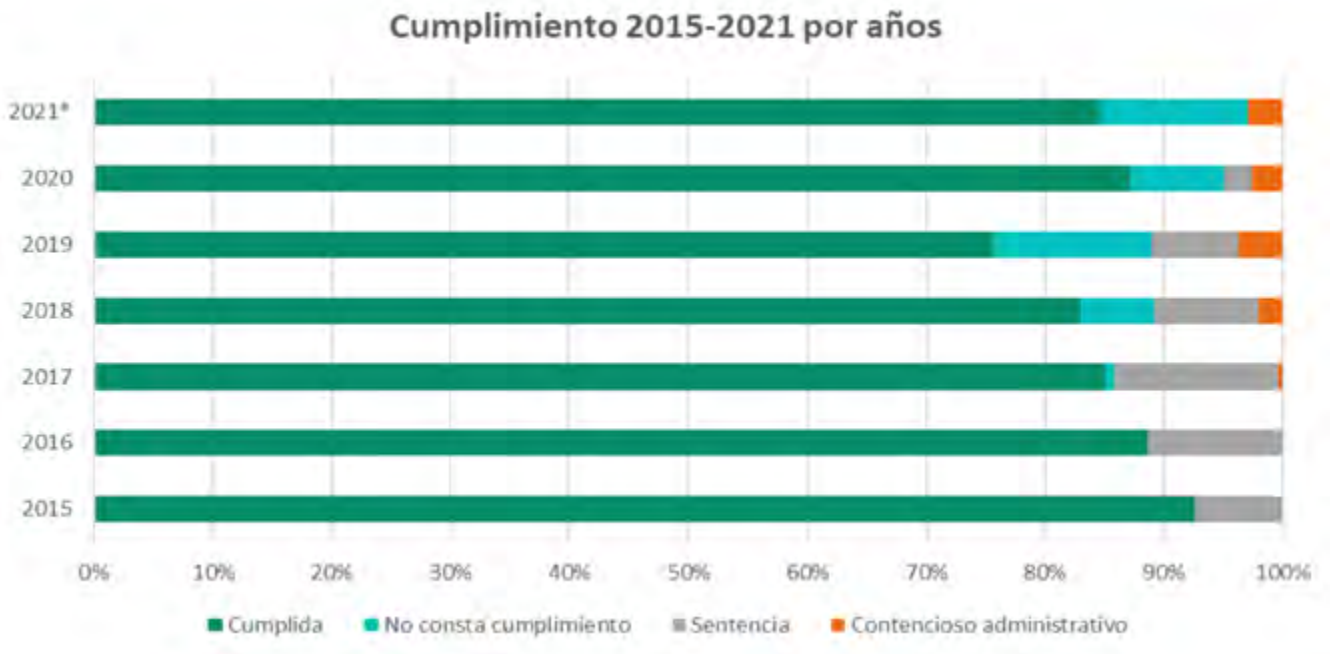
Gráfico 38. Recursos judiciales contra las resoluciones del Consejo.

Fuente: elaboración propia a partir del Consejo de Transparencia.

Más llamativos resultan los **casos en que las resoluciones firmes del CTBG (es decir, las que no han sido recurridas en vía judicial o han sido confirmadas por sentencia firme) son directamente ignoradas por la Administración que debería cumplirlas**. Ya hemos comentado más arriba el problema de la falta de ejecución de las sentencias judiciales particularmente en el ámbito contencioso-administrativo, por lo que este problema en el ámbito particular de la transparencia forma parte del más general de la resistencia de las Administraciones Públicas al cumplimiento de sentencias que le son desfavorables.

En ese sentido, las estadísticas del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal son bastante elocuentes. Si atendemos a las que afectan a la Administración General del Estado, observamos que durante los primeros años los casos en que no consta el cumplimiento de las resoluciones de este órgano son o inexistentes o anecdóticos. Sin embargo, empiezan a aumentar de forma muy importante a partir del año 2018, alcanzan su máximo en 2019 y descienden ligeramente en 2020, último año para el que disponemos de datos. Véase el Gráfico 39 al respecto:

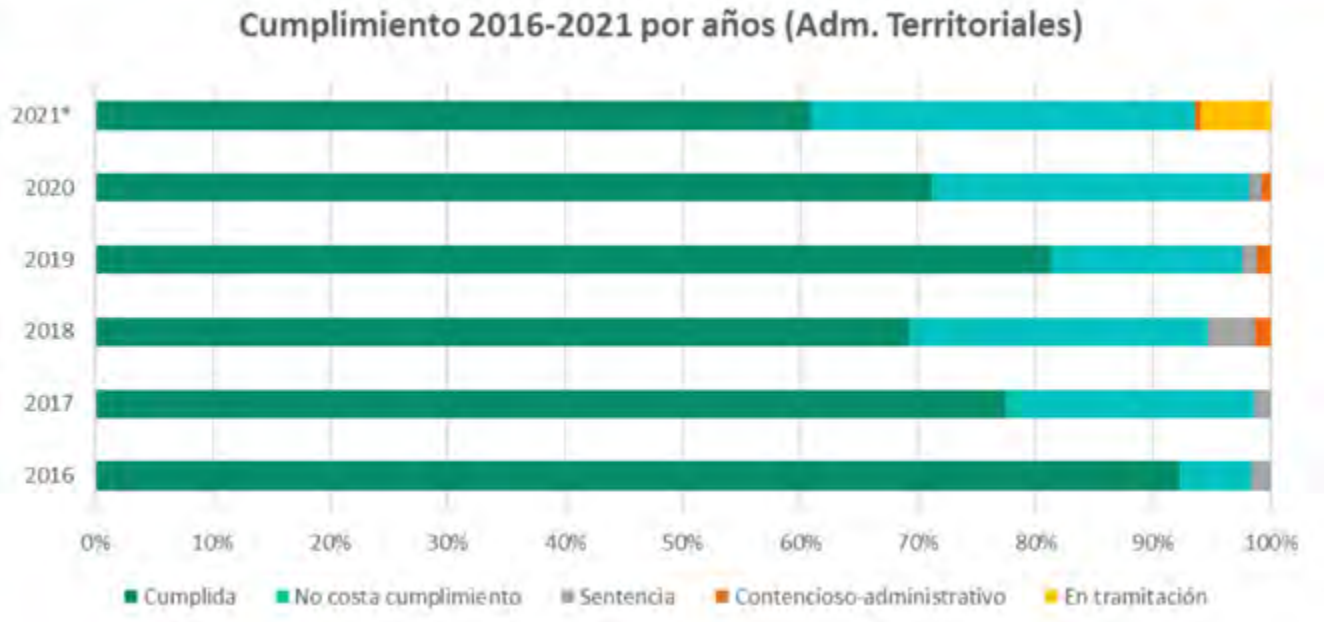
Gráfico 39. Estado de las resoluciones entre los años 2015 y 2021 de la Administración General del Estado.



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

En cuanto a las **CCAA (Administraciones territoriales cuyas reclamaciones son resueltas por el CTBG en virtud de Convenio suscrito al efecto) la situación es peor, dado que el incumplimiento empieza antes y aumenta significativamente hasta alcanzar su máximo en el año 2021, como se observa en el Gráfico 40:**

Gráfico 40. Estado de las resoluciones entre los años 2016 y 2021 de las Administraciones Territoriales.



*Datos de 2021 actualizados a 31/03/2022. Fuente: elaboración propia a partir de datos del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Esta situación llama especialmente la atención si tenemos en cuenta que las resoluciones firmes de las Administraciones Públicas son inmediatamente ejecutivas, como recuerda el art. 38 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común cuando señala que: “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley».

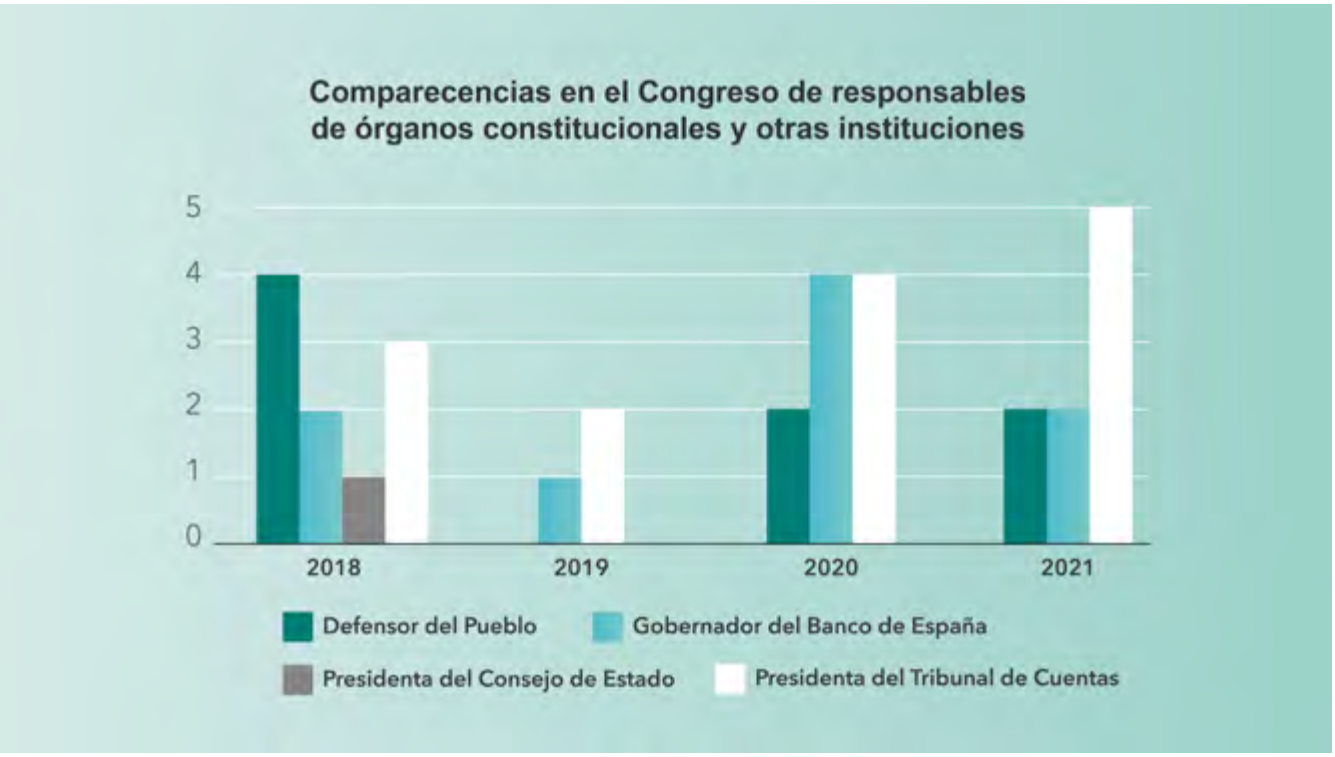
7.2. Comparecencias en el Parlamento de responsables de órganos constitucionales y otras instituciones.

Otra cuestión intrínsecamente relacionada con la rendición de cuentas es la comparecencia habitual ante el Parlamento de los máximos responsables de los organismos constitucionales y autoridades independientes. En ese sentido, las normas que regulan los organismos de contrapeso suelen establecer la obligación de sus máximos directivos de comparecer con una cierta periodicidad ante el Parlamento para rendir cuentas, o al menos una vez al año para presentar el informe anual correspondiente a la institución cuando éste existe. Esto permite, por un lado, que el Poder Legislativo tenga un conocimiento de las actuaciones desarrolladas por dichos organismos. Por otro lado, esto también permite que el propio organismo asuma el compromiso de dar a conocer dichas actuaciones y de ser lo más transparente posible, sometiéndose a las cuestiones planteadas por los parlamentarios.

También es cierto que en sí mismo un alto o bajo número de comparecencias en el Parlamento no es suficientemente significativo, en la medida en que este dato puede verse condicionado por cambios en el funcionamiento de las distintas entidades, necesidades puntuales, comparecencias extraordinarias exigidas por casos muy mediáticos o incluso por las propias vicisitudes de las Cortes Generales como ocurrió en el año 2019 en el que se celebraron dos elecciones generales.

No obstante lo anterior, nos ha parecido interesante analizar la evolución de estas comparecencias a lo largo del periodo objeto del presente estudio por parte de cuatro instituciones de contrapeso: Defensor del Pueblo, Banco de España, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas. Véase el Gráfico 41 y la Tablas 2, 3, 4, 5 y 6:

Gráfico 41. Comparecencias en el Congreso de responsables de algunos órganos constitucionales y otras instituciones de contrapeso.



Fuente: elaboración propia a partir de las Intervenciones en el Congreso de los Diputados.

Tabla 2. Número total de comparecencias de distintos Órganos entre los años 2018 y 2021.

Número total de comparecencias	2018	2019	2020	2021
Defensor del Pueblo	4	0	2	2
Gobernador del Banco de España	2	1	4	2
Presidenta del Consejo de Estado	1	0	0	0
Presidenta del Tribunal de Cuentas	3	2	4	5

Fuente: elaboración propia a partir de las Intervenciones en el Congreso de los Diputados.

Tabla 3. Días de comparecencia de los Defensores del Pueblo entre los años 2018 y 2021.

Comparecencias del Defensor del Pueblo	2018	2019	2020	2021
Francisco Fernández Marugán (2017-2021)	15 de febrero		15 de junio	
	24 de abril		26 de noviembre	
	30 de mayo			
	17 de octubre			
Ángel Gabilondo (2021-)				27 de abril
				19 de octubre

Fuente: elaboración propia a partir de las Intervenciones en el Congreso de los Diputados.

Tabla 4. Días de comparecencia de los Gobernadores del Banco de España entre los años 2018 y 2021.

Comparecencias del Gobernador del Banco de España	2018	2019	2020	2021
Luis María Linde (2012-2018)	16 de abril			
Pablo Hernández de Cos (2018-)	31 de octubre	28 de enero	18 de mayo	19 de mayo
			6 de octubre	25 de octubre
			4 de noviembre	
			22 de diciembre	

Fuente: elaboración propia a partir de las Intervenciones en el Congreso de los Diputados.

Tabla 5. Días de comparecencia de la Presidenta del Consejo de Estado entre los años 2018 y 2021.

Comparecencias de la Presidenta del Consejo de Estado	2018	2019	2020	2021
María Teresa Fernández de la Vega (2018-)	28 de junio			

Fuente: elaboración propia a partir de las Intervenciones en el Congreso de los Diputados.

Tabla 6. Días de comparecencia de las Presidenta del Tribunal de Cuentas entre los años 2018 y 2021.

Comparecencias de la Presidenta del Tribunal de Cuentas	2018	2019	2020	2021
María José de la Fuente y de la Calle (2018-2021)	19 de septiembre	7 de febrero	13 de octubre	17 de marzo
	29 de octubre	25 de febrero	27 de octubre	22 de abril
	4 de diciembre		17 de noviembre	18 de mayo
			10 de diciemre	15 de junio
Enriqueta Chicano Jávega (2021-)				14 de diciembre

Fuente: elaboración propia a partir de las Intervenciones en el Congreso de los Diputados.

La primera conclusión que puede extraerse en base a estos datos es la diferencia entre el número de comparecencias no ya entre organismos constitucionales sino entre los diversos años analizados. En el año 2019 hubo muchas menos comparecencias, pero recordemos que este año tuvo lugar la legislatura más breve de la historia de la democracia, con disolución anticipada y convocatoria anticipada de elecciones. La segunda conclusión es que **las comparecencias, por sus fechas, no parecen responder a una planificación anticipada, sino que parecen tener más bien un carácter reactivo o relacionado con ciertos acontecimientos que provocan la comparecencia de los máximos responsables de los organismos constitucionales analizados.** La tercera conclusión es la gran heterogeneidad y dispersión de las fechas.

7.3 Otros contrapesos: los medios de comunicación de servicio público.

En una democracia que se considere fuerte y dinámica es imprescindible el papel de los medios de comunicación, que han de ser independientes para así asegurar el derecho a la información y la libertad de expresión. En este sentido, los medios de comunicación de servicio público destacan por su **potencial para actuar como contrapesos del poder político.** Esto, sin embargo, no siempre es posible debido a los distintos procesos de politización a los que se ven sometidos.

De cara a ilustrar esta politización de los medios públicos, se analizan aquí tres casos: 1) El intento fallido de despolitizar RTVE; 2) La reversión de la despolitización de la televisión autonómica madrileña (Telemadrid) una vez terminada la etapa del gobierno de coalición entre PP y Ciudadanos, y; 3) La injerencia de los partidos catalanes en los medios de comunicación públicos, sobre todo en el ámbito del procés.

7.3.1. El sistema de elección de los miembros de la Corporación de RTVE: el fallido intento de despolitización.

El ente público Radio Televisión Española, como el resto de las entidades del sector público empresarial, ha estado sujeto tradicionalmente a un estrecho control por parte del partido de gobierno. Los sucesivos gobiernos han visto siempre en RTVE una herramienta para influir en la opinión pública y controlar la información "oficial" que recibe la sociedad española. De esta manera, **la dirección de RTVE ha ido cambiando con cada partido, siendo el perfecto ejemplo de una entidad pública sujeta a los cambios políticos.**

Pese a esto, en determinados momentos se han hecho esfuerzos por desvincular la dirección de RTVE de los cambios políticos. En ese sentido, cabe recordar la etapa de Rodríguez Zapatero, en la que se nombró a un candidato muy veterano consensuado entre el Partido Socialista y el Partido Popular (Alberto Oliart) que supuso una cierta profesionalización en la dirección del ente, coincidiendo también con un cambio de normativa que suprimió la publicidad en la televisión pública.

Todo esto cambió con la llegada del Partido Popular al Gobierno en 2012, en la que se volvió al modelo de politización anterior con personas de confianza del PP, algunas sin experiencia previa ninguna en el ámbito de la radiotelevisión y otras con experiencia en cadenas públicas durante mandatos anteriores del PP. Finalmente, en junio de 2017 pareció producirse un importante avance en la profesionalización de la dirección en RTVE con la aprobación por parte de todos los partidos políticos de una reforma de la Ley 17/2006 con la finalidad explícita de "recuperar la independencia de la Corporación RTVE y el pluralismo en la elección parlamentaria de sus órganos". Esta reforma introdujo un concurso público para la elección del presidente y los diez miembros del Consejo de Administración por una mayoría de dos tercios de cada Cámara o, en una segunda votación, por mayoría absoluta, siempre que las candidaturas hubieran sido propuestas, al menos, por la mitad de los grupos parlamentarios. Se establecía también la participación de un comité de expertos en la elaboración de los informes de evaluación y unos criterios objetivos de selección de la dirección de RTVE.

Sin embargo, el Comité constituido en el año 2018 volvió a repartirse entre partidos políticos. El Partido Popular propuso cinco pactando un sexto con Ciudadanos. El PSOE propuso a tres expertos y Unidos Podemos a dos, pactados junto al PNV, y Nueva Canaria (NC) a un sexto. A su vez PNV, ERC y PdeCAT y NC propusieron uno cada uno respectivamente. Este grupo trabajó, junto a los letrados del Congreso, en la evaluación de los currículos y los proyectos de gestión de más de 100 candidatos de entre los cuales en diciembre de 2018 se seleccionaron a los 20 candidatos mejor calificados. Sin embargo, en julio de 2020 el proceso fue cuestionado por el equipo de letrados del Senado.

Por otra parte, debido al retraso en la elección del presidente el primer gobierno de Pedro Sánchez aprobó, mediante un Real Decreto validado por el Congreso, el nombramiento de Rosa María Mateo como administradora única provisional hasta que se resolviera el proceso de elección del Consejo de Administración de RTVE. Mateo continuó al frente de RTVE hasta marzo de 2021 -mucho más tiempo de lo previsto inicialmente debido a las dificultades del proceso de elección- sin un Consejo de Administración, dado que no se alcanzó ningún acuerdo para elegirlo.

Además, **el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el nombramiento de Mateo después de su cese de la dirección de RTVE,** argumentando que no se justificaba la "urgente necesidad" de su nombramiento que ha de fundamentar el uso de la figura del Decreto-Ley, lo que supone una muestra más de la falta de transparencia y la politización en el proceso de elección de la dirección de RTVE. Tras la etapa de Rosa María Mateo, en febrero de 2021 se dispuso la nueva dirección de RTVE con José Manuel Pérez Tornero al frente del ente público.

Si esta situación no bastara para ilustrar la problemática situación que atraviesa RTVE, la dimisión de Pérez Tornero a causa de la presión que recibía por parte del Gobierno, ha conducido a la modificación del Estatuto de RTVE para permitir el nombramiento de la periodista Elena Sánchez como Presidenta interina del Consejo de Administración de RTVE. Esto ha provocado numerosas críticas por entender que se trata de una maniobra del Gobierno para controlar la televisión pública de cara al periodo electoral que se avecina. Prueba de ello es que el 10 de octubre de 2022, ya con Elena Sánchez como Presidenta, el primer Consejo de Administración de RTVE en esta nueva etapa, en reunión extraordinaria, intentó sin éxito aprobar una serie de acuerdos tras la negativa de cinco de los nueve consejeros, quienes verbalizaban que la presidenta interina no tenía la autoridad necesaria para la dirección ejecutiva de RTVE. Para desbloquear esta situación, el Gobierno finalmente modificó los estatutos de RTVE a propuesta de la Sociedad Estatal de Participantes Industriales, accionista de RTVE, aumentando las competencias de Elena Sánchez.

Si bien la modificación de los estatutos de RTVE desbloquea la parálisis funcional de RTVE, refleja asimismo un problema de fondo, en la medida en que demuestra que la politización de RTVE impide su correcto funcionamiento. Debido a este problema, **la actual directora de RTVE es una persona que no ha superado el proceso de selección necesario que garantice su profesionalidad e independencia.** En definitiva, el proceso de despolitización propuesto en la ley de 2017 se ha saldado con un rotundo fracaso por el interés de los partidos en seguir controlando la radiotelevisión pública estatal.

7.3.2. El sistema de elección de los miembros de Radio Televisión Madrid.

En el mismo sentido, cabe citar la situación que atraviesa Radio Televisión Madrid (en adelante, RTVM). Tras la pérdida de relevancia e independencia que acusó el ente público durante los gobiernos de Esperanza Aguirre e Ignacio González que culminó en una denuncia por manipulación informativa del propio Comité de Empresa, la ley 8/2015 –impulsada por el gobierno de Cristina Cifuentes con apoyo de Ciudadanos– supuso un cierto intento de reforma en su modelo de gobernanza.[11] Por un lado, el director general de RTVM pasaba a necesitar la ratificación de dos tercios de la Asamblea de Madrid. Por otro lado, los miembros del Consejo de Administración se elegirían no solo entre los partidos políticos, sino también de "organizaciones profesionales y sociales más representativas del sector de la comunicación" (art. 14.1). Finalmente, tanto el Consejo como el director general serían elegidos durante un periodo de 6 años, evitando así que su mandato coincidiera con los 4 años característicos de los ciclos electorales.

Frente a estos esfuerzos por aumentar la profesionalidad e independencia de RTVM, la ley 1/2021, promulgada durante el gobierno de Isabel

[11] María Eugenia Lozano López. La contrarreforma legal de Radio Televisión Madrid. De la Ley 8/2015 a la Ley 1/2021, adComunica. Revista Científica de Estrategias, Tendencias e Innovación en Comunicación, nº 23.

Díaz Ayuso, ha sido acusada de contrarreforma por sus implicaciones en el sistema de elección de los miembros de la junta directiva, suprimiendo la participación de organismos y asociaciones profesionales y sociales en la elección de los mismos. Además, el director pasaba a ser designado por mayoría absoluta con un mandato de cuatro años renovable, modificando el plazo de seis años que evitaba su coincidencia con los ciclos políticos de las legislaturas. La Ley 1/2021 se aprobó en una lectura única, sin posibilidad de presentar enmiendas y sin debate en comité. Dada la victoria en las elecciones regionales de ese mismo año del Partido Popular se nombró, con el respaldo de Vox, al periodista José Antonio Sánchez, que pasó a ser el administrador único provisional de RTVM. José Antonio Sánchez ya había sido presidente de RTVE entre los años 2002 y 2004 y posteriormente entre 2014 y 2018, y entre 2011 y 2014 fue director general de RTVM, siendo entonces la actual su segunda etapa en la emisora madrileña.

7.3.3. El independentismo y el sistema mediático de Cataluña.

Cataluña es una de las Comunidades Autónomas que más ha incidido y más importancia ha dado a la creación de un sistema de medios propio, en base a las ideas que desde la década de los 80 se venían desarrollando desde diversos círculos intelectuales, que apostaban por la creación de un sistema de medios diferenciado del español conocido como el "espai català de comunicació", en principio abarcando todos los territorios catalanoparlantes pero finalmente circunscrito a Cataluña.[12]

Esto implica que el ámbito mediático catalán, como servicio público, cuente con un importante desarrollo en cuanto a medios pero que también se vea una marcada injerencia de los poderes públicos en los mismos. Así, como relata Isabel Fernández Alonso en su investigación sobre la captura de los medios por parte del poder político[13], **los diversos puestos de directores y responsables de informativos de la radio y de la televisión pública se han venido repartiendo entre las principales fuerzas independentistas, en un claro reparto de cromos que muestra la falta de independencia de los principales responsables en estos ámbitos.** No solo eso, sino **que el Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC), regulador mediático catalán, ha visto algunos acuerdos anulados por sus sesgos a la hora de establecer sanciones a medios públicos catalanes por cuestiones relativas al pluralismo y por su falta de independencia en la designación de sus miembros, dependiente de los partidos.**

7. 4. Los medios de comunicación privados.

Como destaca **el informe sobre el Estado de derecho de 2022 publicado por la UE, aunque se han adoptado nuevas disposiciones legales sobre la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación, persisten los problemas detectados en los Informes sobre el Estado de derecho en 2020 y 2021 sobre su falta de completitud** (se dispone solo de los correspondientes a la radio y la televisión) y no es fácil determinar la titularidad de cada empresa.

Asimismo, los medios de comunicación privados se enfrentan a una serie de problemas en su relación con los poderes públicos, que van desde la injerencia directa hasta las distintas formas de captura a través de medios financieros y publicidad institucional, pasando por los vetos de los partidos políticos a los mismos en un ejercicio de lesión del derecho a la información. Procuramos aquí hacer un repaso de algunos de estos aspectos.

[12] Isabel Fernández Alonso (2021). "Políticas de comunicación de los gobiernos catalanes en los años del procés independentista (2012-2020)". Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales 23 (47)

[13] Isabel Fernández Alonso (2022). "Political power´s media capture strategies in Spain (2016-2021)". European Journal of Communication, 0(0).

7.4.1. La captura de medios. El caso de la publicidad institucional.

Existen diversos canales a través de los cuales los partidos pueden incidir en los medios de comunicación privados, desde instrumentos formales (concursos y contratación pública) hasta otros mecanismos (convenios, contratos menores o compras de ejemplares en bloque) más difíciles de detectar. **En Cataluña, por ejemplo, se vienen dando subvenciones conocidas como ayudas estructurales, concedidas únicamente a medios en catalán, que llegaron a superar los 6.500.000€ totales,** según el artículo "Políticas de comunicación de los gobiernos catalanes en los años del procés independentista (2012-2020)", de la profesora Isabel Fernández Alonso, al que antes nos referíamos. Hay que tener en cuenta también que este reparto no sólo se produce a través de Administraciones territoriales (Estado, CCAA o Administraciones locales) sino que puede realizarse a través de otros medios (entidades públicas) que están sujetos a menos obligaciones de transparencia. El problema es que esta dispersión hace muy difícil un estudio comparativo. Se trata, por tanto, de una asignatura pendiente en cuanto a los datos y la información disponible que habrá que evaluar en informes sucesivos dado su impacto sobre la función de contrapeso que tienen los medios de comunicación.

Otro de los canales más utilizados para esta injerencia pública es el de la publicidad institucional. Esta debería ser una herramienta de las administraciones públicas para hacer llegar al público información objetiva de interés. Sin embargo, **muchas veces se utiliza la publicidad institucional con fines partidistas y que en muchos casos no siguen criterios de transparencia.**

En 2021, se pusieron en marcha 100 campañas de publicidad o de comunicación institucionales desde la Administración General del Estado, con un coste total de 42.567.007,31 euros (aunque según la planificación inicial deberían haberse ejecutado 123.382.342 € y haberse realizado 168 campañas), destinándose sobre todo a campañas en televisión, internet y radio. Sin embargo, en su informe anual no establece los adjudicatarios de los contratos de publicidad institucional, como obliga el artículo 14 de la Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

En el ámbito regional, conviene detenerse en la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña por su relevancia y peso como actores políticos, además de por su músculo financiero para poner en marcha campañas institucionales. **La Generalitat viene invirtiendo importantes cantidades de fondos públicos en este ámbito, siendo la Comunidad Autónoma que más recursos públicos destina a la publicidad institucional.** Según la Memoria de la Comisión Asesora sobre Publicidad Institucional del año 2020, **el gasto en esta partida fue de 33.243.347€.** La mayoría de las campañas de publicidad institucional fueron para el fomento de valores y actitudes, según la propia Generalitat. En la Comunidad de Madrid, por su parte, según **los contratos de publicidad y comunicación de 2021, el gasto destinado a esta partida fue de 13.959.798,10€.**

Persisten los problemas habituales de falta de objetividad y de transparencia en el reparto a los medios privados de la publicidad institucional, de manera que se sigue primando a **los medios más afines o cercanos al gobierno de turno en el reparto de la misma.**

7.4.2. La lesión del derecho a la libertad de información por el veto de partidos políticos a medios de comunicación.

Recordemos que el derecho a la libertad de expresión e información constituyen principios fundamentales de todo Estado democrático de derecho, garantizando la formación y desenvolvimiento de una opinión pública libre, lo que «reviste una especial trascendencia en los procesos electorales, ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática» (STC 9/2007, de 15 de enero, FJ 4).

Con respecto a los medios privados de comunicación, cabe citar a título de ejemplo varios casos que llegan hasta el Tribunal Supremo motivados por la denegación por parte de un partido político, Vox, del acceso a los periodistas de El País y la Cadena SER a actos electorales realizados durante la campaña de las elecciones del 10 de noviembre de 2019 y a la sede del partido durante el día de la jornada electoral. Este precedente es preocupante precisamente por proceder de un partido político, en la medida en que los partidos por directo mandato constitucional (art. 6 CE) han de operar como canal de expresión del pluralismo político y de participación política de los ciudadanos.

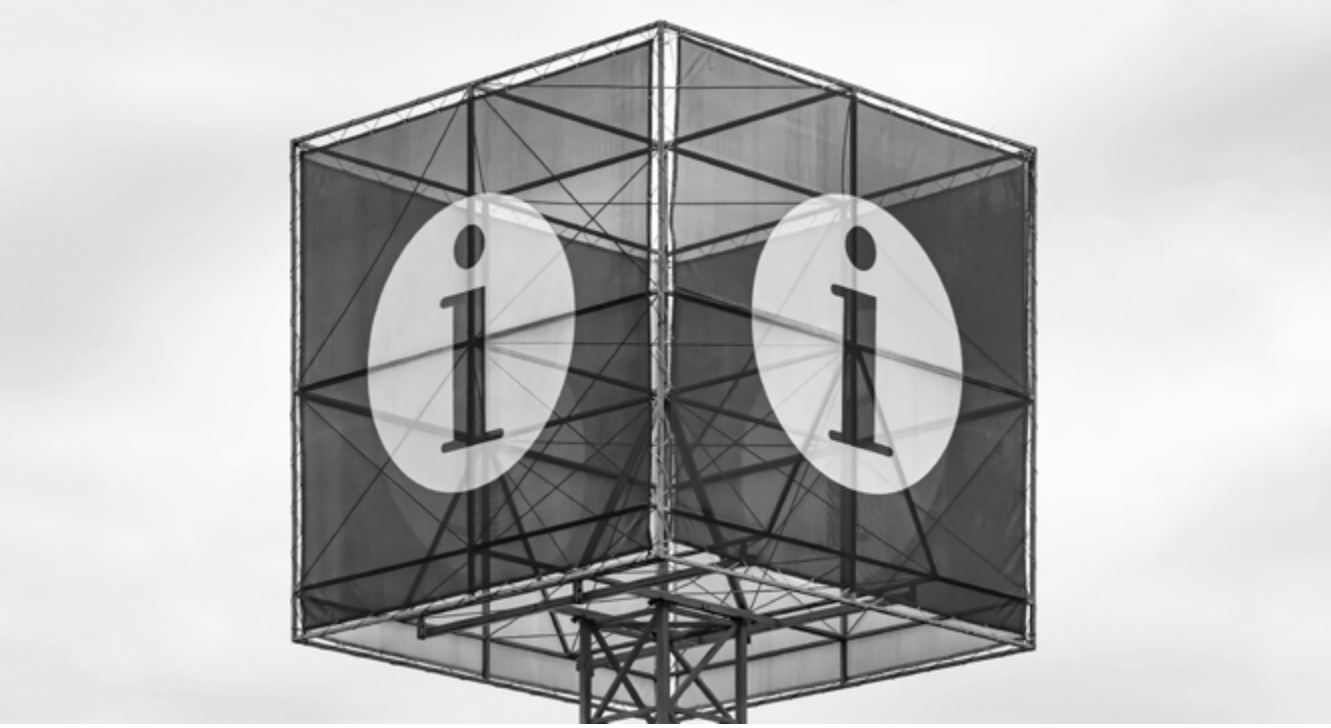
En noviembre de 2019 el partido político Vox comunicó al Grupo PRISA que desde ese momento no concedería acreditaciones a ningún periodista vinculado al grupo, ni para acceder a su sede, ni para cualquier acto que el partido organice en espacios privados. Pues bien, la Junta Electoral Central (en adelante JEC) amparó las reclamaciones de la Cadena SER y El País considerando que el partido no podía discriminar a estos medios impidiendo su acceso a actos de naturaleza electoral. Recurrida la decisión por la formación política, el TS en su Sentencia 357/2021, de 15 de marzo, confirmó la prevalencia del derecho a la libertad de información, entendiendo que no cabe obstáculo alguno al mencionado derecho, configurado como un «derecho de toda la ciudadanía» y concretado «en la facultad de cada persona, pero también de la colectividad, de acceder libremente al conocimiento transmitido por los medios de comunicación, de los hechos de relevancia realmente acaecidos». Para el TS nos encontramos ante un caso de «exclusión arbitraria» del acceso de determinados medios a los actos electorales públicos con la consiguiente merma «de las garantías de transparencia y objetividad del proceso electoral», elemento vertebrador de todo Estado democrático de derecho.

Con posterioridad, el Tribunal Supremo resolvió también los recursos de los citados medios de comunicación frente al veto del partido político para acceder, concretamente, el día de la jornada electoral a la sede del partido y poder informar de lo que allí acontecía. De nuevo, el TS, a través de sus Sentencias 400/2021 y 543/2021, contribuye a apuntar un elemento crucial para la buena salud del Estado de derecho como es el derecho a la libertad de expresión e información, que, a su juicio, se vieron afectados de forma «severa». Igualmente se vieron lesionados los principios de pluralismo e igualdad, valores superiores del ordenamiento jurídico, vinculándose particularmente el pluralismo político al derecho fundamental a la libertad de información del art. 20.1 d) de la Constitución Española.

Es también llamativo **el veto del gobierno de Cataluña en 2021 al director del periódico online e-Notícies, retirándole el permiso para poder asistir a las ruedas de prensa por sus críticas a las políticas que se venían dando en la Generalitat.** El Tribunal Superior de Justicia de Cataluña intervino dando la razón al director del periódico, Xavier Rius, obligando a la Generalitat ha readmitirlo.

Además, en el año 2020 se firmó un manifiesto, por parte de varios periodistas y organizaciones de la sociedad civil, en el que se denunciaba la práctica del Secretario de Estado de Comunicación de filtrar las preguntas que el Presidente habría de contestar, suponiendo con ello una limitación del derecho a la información y de expresión.

El derecho de acceso a la información es un pilar básico del Estado democrático de derecho, y las acciones aquí expuestas dan muestra de cómo partidos políticos de distinto signo promueven acciones contrarias al mismo. Unas acciones que reflejan una falta de cultura política democrática en los partidos y una insuficiente predisposición a la rendición de cuentas y al efectivo control de los mismos por parte de diferentes medios de comunicación. Que los periodistas puedan ejercer su labor sin obstáculos supone una garantía del derecho a saber y a expresarse y al pluralismo, y por lo tanto es un aspecto que cualquier sociedad civil fuerte y dinámica ha de defender.



7.4.3. Pluralismo político en las redes sociales en tiempos electorales: el caso Vox vs. Twitter.

Habida cuenta de la creciente relevancia de las redes sociales y en particular Twitter en el ámbito del debate mediático y político se han planteado también algunas cuestiones jurídicas relevantes en relación con la posibilidad del bloqueo de cuentas de candidatos de partidos políticos. En este sentido, la Junta Electoral Central se ha declarado competente para resolver el bloqueo de la cuenta de un candidato de Vox en las elecciones catalanas. Resuelve que la decisión ha sido proporcionada. Tanto la JEC como el TS advierten en sus resoluciones de la necesidad de actualizar la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) para afrontar la supervisión de la actividad en las redes sociales en los periodos electorales.

7.5. La sociedad civil organizada y el Estado de derecho.

Por último, no queremos dejar de hacer referencia en el presente estudio **al contrapeso que supone la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada, en particular en torno a la defensa del Estado de derecho y el fortalecimiento institucional, así como los derechos humanos, la transparencia y la lucha contra la corrupción.**

Desde este punto de vista, **la sociedad civil española en este ámbito es particularmente débil. En especial hay que subrayar la escasez de los recursos públicos con los que cuentan este tipo de entidades. No hay prácticamente convocatorias públicas para el tipo de proyectos que realizan estas entidades, a diferencia de lo que ocurre en otros países de nuestro entorno o en el ámbito de la Unión Europea.**

A estos efectos, se ha procedido a analizar las entidades de la sociedad civil española que se dedican a la defensa del Estado de derecho. A partir de datos de nuestra Fundación, hemos identificado 106 organizaciones dedicadas a esta cuestión, que a su vez hemos procedido a clasificar por su nivel de financiación anual en los siguientes tres tramos: grandes (más de 1.000.000 euros), medianas (entre 1.000.000 de euros y 150.000 euros), pequeñas (menos de 150.000 euros).

A la hora de estudiar esta muestra, un problema adicional es que hay muchas entidades de las que no existe disponible información a través de su página web. Un 52% de las 106 organizaciones estudiadas no publicaban la información económica, algo que generalmente se corresponde con organizaciones de tamaño y actividad medio o pequeño. Por el contrario, las fundaciones ligadas a partidos políticos con una mayor financiación sí que publican de manera activa su información económica. De las fundaciones ligadas a despachos de abogados dedicadas al ámbito del Estado de Derecho, varias realizan actividades pro bono. Las asociaciones judiciales no publican su información económica, no obstante, reciben financiación del Consejo General del Poder Judicial.

A pesar de estas dificultades, hemos procedido a clasificar las organizaciones de la muestra analizada a través de su tamaño, como se observa en los datos y el Gráfico 42.

Gráfico 42. Organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito del Estado de derecho, la transparencia y la lucha contra la corrupción por volumen de presupuesto.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos por la Fundación Hay Derecho.

En cuanto a la clasificación por actividad, en el estudio de nuestra muestra destaca el gran número de fundaciones que están ligadas a partidos políticos y también a grandes patrimonios, de manera que **el número de fundaciones independientes que trabajan en el ámbito del Estado de derecho y de los derechos humanos (es decir, no vinculadas ni a partidos políticos ni a grandes patrimonios) no es demasiado alto.** Como categoría independiente hemos recogido a las asociaciones judiciales y fiscales, a las organizaciones que funcionan como "Think Tanks" y a las asociaciones juveniles. Véase el Gráfico 43:

Gráfico 43. Clasificación de organizaciones por actividad desempeñada.

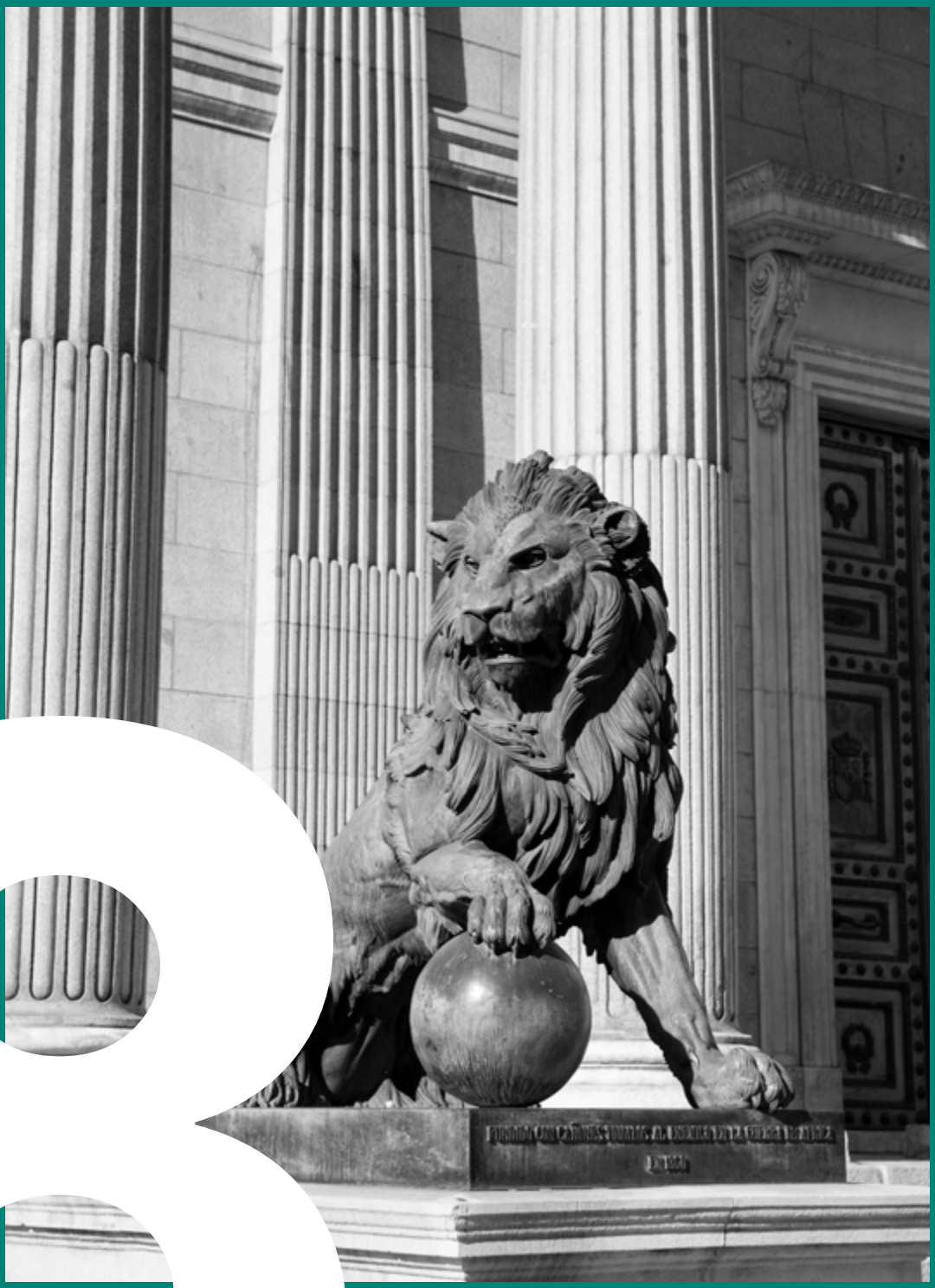
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recogidos por la Fundación Hay Derecho.

La conclusión parece evidente: en España se destinan pocos recursos públicos y privados a organizaciones cuyo objetivo es la defensa del Estado de derecho, valores democráticos, derechos fundamentales, transparencia y lucha contra la corrupción. Por otra parte, la mayoría de las organizaciones que trabajan en defensa de los derechos humanos lo hacen desde la perspectiva de determinados colectivos o problemáticas concretas, salvo algunas excepciones.

En ese sentido, conviene destacar que, según el último informe de la Asociación Española de Fundraising publicado en noviembre de 2020 y titulado La colaboración de los españoles con las entidades no lucrativas, los colectivos y problemáticas que más preocupan a los españoles son, por el siguiente orden: la infancia, personas ancianas, personas enfermas, personas sin recursos, discapacitados, apoyo a las mujeres etc.
Esta situación trae consigo que las organizaciones de la sociedad civil en este ámbito sean escasas, de pequeño tamaño, dispersas y que carezcan de una financiación estable y suficiente, salvo precisamente las que están vinculadas con intereses partidistas o corporativos. Su trabajo se basa en el voluntariado pro bono y el crowdfunding, por lo que es difícilmente sostenible. La falta de convocatorias recurrentes de subvenciones públicas es un problema adicional, con la falta de concienciación de los ciudadanos sobre la necesidad de donar a organizaciones cuyos objetivos se perciben como más abstractos y de menor impacto en su vida cotidiana.

Asimismo se aprecia que las organizaciones que trabajan en este ámbito y que tienen mayores recursos y presupuestos no presentan un grado de independencia relevante, en particular de los partidos políticos y de los grandes patrimonios. En ese sentido, hay que subrayar que es fundamental que este tipo de organizaciones puedan trabajar con independencia dado que su objetivo es actuar como vigilantes de los posibles abusos del poder, reforzando los sistemas de contrapesos existentes y muy en particular las reglas del juego que representa el Estado democrático de derecho.

CONCLUSIONES



8

Las conclusiones que podemos extraer de lo anteriormente expuesto y de los indicadores utilizados ponen de manifiesto **un deterioro persistente de nuestro Estado de derecho en cuanto a algunos indicadores fundamentales.** Este deterioro **se traduce en un menor control del poder, debido a la ocupación partidista de las instituciones de contrapeso,** que si bien viene siendo constante casi desde el inicio de nuestra democracia va produciendo un mayor deterioro a medida que transcurre el tiempo sin reformas estructurales que reviertan el proceso. La grave situación del CGPJ, sobre la que se ha advertido incluso desde instancias internacionales y desde la propia Unión Europea, es la punta de lanza de este proceso de deterioro constante que, hoy por hoy, no tiene visos de revertirse pese a su gravedad. Otro aspecto que llama la atención es el de **la pérdida progresiva de relevancia del Parlamento, relegado a un papel muy secundario y accesorio tanto en lo que se refiere a las tareas legislativas, dado el predominio de los decretos leyes, como al papel de control y de rendición de cuentas de los representantes políticos.** La separación de poderes sufre además no sólo por la falta de capacidad de los órganos judiciales para hacer cumplir sus sentencias y resoluciones firmes cuando son contrarias a los intereses del Gobierno o partido político de turno, sino también por problemas estructurales de falta de recursos suficientes. Las puertas giratorias entre política y justicia tampoco contribuyen a mejorar la imagen del Poder judicial. La situación de la Fiscalía General del Estado no es mucho mejor. La tentación del poder que, por su propia naturaleza, tiende a eliminar contrapesos y contrapoderes se pone de relieve también en la utilización de los indultos con fines políticos o simplemente por razones partidistas o de cercanía ideológica, cuando no directamente de intercambio de favores.

Frente a esta situación, que no es exclusiva de España pero que tiene características propias, no existen unos contrapoderes fuertes. **Las instituciones están sometidas a un reparto de cuotas partidistas que mina no ya su independencia sino también su profesionalidad;** no es casualidad que el Tribunal de Cuentas no haya detectado los principales escándalos de corrupción de este país, particularmente los ligados a la corrupción de los partidos políticos, o que en el Tribunal Constitucional se posponga la elaboración de sentencias de alto contenido político. Tampoco que la rendición de cuentas ante el Parlamento sea volátil e imprevisible, cuando no inexistente. La sociedad civil es débil y desorganizada, y en particular la sociedad civil independiente carece de recursos humanos y materiales suficientes. Los medios de comunicación públicos suelen estar sometidos a la misma politización que las instituciones, y los medios privados están intensamente polarizados y alineados con distintas opciones políticas, o directamente con algunos partidos, además de muy condicionados por su frágil situación económico-financiera que les hace muy dependientes de los poderes públicos o de los intereses económicos.

Cabe destacar la relevancia de las redes sociales en el debate público y los problemas que plantean desde el punto de vista de la libertad de expresión como elemento adicional a tener en cuenta.

Como hemos intentado poner de relieve a lo largo del estudio, no solo con ejemplos concretos que ilustran esta situación sino también con datos cuantitativos, **no es una casualidad que España esté descendiendo puestos en las clasificaciones internacionales que recogen indicadores relevantes sobre el funcionamiento del Estado democrático de derecho.**

Por último, la extremada polarización de nuestra escena política hace prácticamente inviables los grandes pactos transversales que serían necesarios para una regeneración profunda de nuestras instituciones con el fin de dotarlas de mayor independencia, profesionalidad y neutralidad al objeto de que puedan cumplir mejor su papel.

En definitiva, desde la Fundación Hay Derecho consideramos inaplazable una reforma institucional estructural para despolitizar el funcionamiento de nuestras instituciones, la quiebra de la separación de poderes, la recuperación de los “checks and balances” o contrapesos, así como la recuperación del papel central del Parlamento, favoreciendo en todos los casos la transparencia y la rendición de cuentas.

HAY DERECHO