

# INFORME

# ESTADO de DERECHO

# 2024

Medimos con datos la realidad de nuestro Estado de derecho



## **Dirección del Informe**

Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado

Germán M. Teruel Lozano

## **Investigación, redacción y análisis de datos**

Germán M. Teruel Lozano

Irene de Noriega Quintanilla

Rafael Rivera Pastor

## **Edición y maquetación**

Antonina Dessau

Materiagris. Agencia de comunicación

## **Fecha de publicación**

Septiembre 2024

## **Campaña Estado de derecho**

Safira Cantos Salah (dirección)

Cecilia de la Serna Sandoval (comunicación)

## **Contacto Fundación Hay Derecho**

Correo: [info@hayderecho.com](mailto:info@hayderecho.com)

Teléfono: + 34 641018975



### **Autorización de uso**

El contenido del presente informe puede ser libremente difundido, así como reproducido de forma parcial, con cita de su origen y respeto al sentido de lo expuesto.

Obra bajo licencia Creative Commons

[Reconocimiento 4.0 Internacional](#)





# Índice

05

## 1. Introducción

11

## 2. Metodología

12

## 3. Poder legislativo

12

3.1. La normalización de los decretos-leyes: un abuso que se consolida

18

3.2. Anomalías en el procedimiento legislativo: urgencias, congelaciones indebidas y proyectos de ley “encubiertos”

26

3.3. Motorización normativa e inseguridad jurídica: la deficiente planificación normativa y la necesidad de mejorar la evaluación de la calidad de la normativa

34

3.4. La obligación constitucional de presentar por parte del Gobierno Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por las Cortes Generales

35

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

40

3.6. Control del Parlamento al Gobierno: en particular, al Gobierno en funciones

43

## 4. Poder judicial

43

4.1. Politización del Poder Judicial, nombramientos y bloqueo en la renovación: un problema persistente

48

4.2. Puertas giratorias justicia-política y comisiones de servicio

51

4.3. Otras injerencias ilegítimas en la independencia del Poder Judicial

55

4.4. La capacidad del sistema judicial: mejoras insuficientes

60

4.5. Duración de los procedimientos judiciales

63

4.6. Los problemas con la ejecución de las sentencias firmes

65

4.7. ¿Confianza en la justicia?

65

4.8. Situación de las mujeres en la Justicia

73

## 5. Ministerio Fiscal

73

5.1. La autonomía funcional y la imparcialidad de la Fiscalía General del Estado puesta en duda

77

5.2. Los nombramientos “discrecionales” de la élite de la Fiscalía bajo la mira del Tribunal Supremo y carencias en los criterios para la promoción

79

## 6. La protección de los derechos humanos en España. Condenas del TEDH

83

## 7. Contrapesos institucionales, autoridades independientes y rendición de cuentas

83

7.1. Politización y bloqueo en la renovación de los órganos constitucionales de garantía, reguladores y agencias independientes

85

7.2. El Tribunal Constitucional ante el riesgo de perder su credibilidad

94

7.3. El funcionamiento del Tribunal de Cuentas

96

## 8. Transparencia y lucha contra la corrupción. Otros contrapesos: los medios de comunicación y la sociedad civil organizada

96

8.1. El ecosistema de la lucha contra la corrupción en peligro y algunas otras asignaturas pendientes (regulación de grupos de interés, etc.).

101

8.2. Los medios de comunicación y la falta de profesionalización de la dirección de los medios públicos: el caso RTVE

106

## 9. Conclusiones

101

## 10. Recomendaciones



# 1. Introducción

Este segundo informe sobre la situación del Estado de derecho en España pretende ofrecer un estudio basado en datos objetivos para evaluar y abordar los problemas que se vienen detectando en el funcionamiento de nuestro Estado democrático de derecho, contribuyendo así, como ya se señaló en el [primer informe](#), a un debate público riguroso y apartidista sobre los retos que plantea el deterioro estructural de nuestras instituciones y de su marco jurídico-constitucional.

Temporalmente, el informe se refiere a los años 2022-2023, aunque incluye informaciones de 2024 para contextualizar la evolución, recogidas a lo largo del periodo de redacción.

En suma, su objetivo último es detectar los problemas de nuestro Estado democrático de Derecho, aportar propuestas de solución y, en particular, concienciar a la opinión pública sobre la importancia de acometer las reformas necesarias para su fortalecimiento.

Para ello, el informe mantiene su estructura anterior articulada en torno a seis apartados, dentro de los cuales se incluyen distintos indicadores, principalmente cuantitativos, aunque complementados en ocasiones con referencias que permiten un análisis más cualitativo. Dichos apartados están alineados con los del informe del Estado de derecho de la Unión Europea y son los siguientes:

- Poder Legislativo
- Poder Judicial

- Ministerio Fiscal
- Protección de los derechos humanos en España
- Contrapesos institucionales, autoridades independientes y rendición de cuentas
- Transparencia y lucha contra la corrupción. Medios de comunicación

En el periodo objeto de estudio se mantienen algunas de las características que caracterizan el actual momento político, en particular un acusado estrés institucional que se relaciona directamente con la creciente polarización y con la extensión de discursos de signos claramente populistas. Todo ello, en un contexto en el que producida la recuperación después de la pandemia de la covid-19, continúa la fragmentación parlamentaria con gobiernos de coalición en minoría y con ciclos electorales cada vez más cortos (en 2022 vivimos elecciones adelantadas en febrero en Castilla y León, en junio en Andalucía, autonómicas y municipales en mayo de 2023, y una disolución anticipada de las Cortes Generales con elecciones en julio de 2023, al que han seguido, ya en 2024, elecciones en Galicia, País Vasco, Cataluña y al Parlamento Europeo).

Sin duda, uno de los factores que más ha tensionado el marco político-constitucional en este periodo ha sido, precisamente, el planteamiento sin amplio consenso de una ley de amnistía para determinadas conductas relacionadas con el *procés*, como condición previa para la investidura del Gobierno, y las acusaciones de *lawfare* extendidas al Poder Judicial en su conjunto, básicamente derivadas de su intervención en relación con “el *procés*” y posteriormente en relación con la aplicación de la ley de amnistía.



Como buena noticia y un paso en la dirección correcta hay que apuntar que después de más de cinco años y medio de bloqueo de la renovación de los órganos del gobierno del Poder Judicial, el 26 de junio de 2024 se anunció el acuerdo entre PP-PSOE para el desbloqueo en la renovación del Consejo General del Poder Judicial, al que se añadió el nombramiento del magistrado que quedaba pendiente para completar el Tribunal Constitucional. Aun así, continúa el bloqueo para otros nombramientos en órganos reguladores y autoridades independientes como en el caso de la Agencia Española para la Protección de Datos.

No obstante, hay que subrayar que el acuerdo PP-PSOE no ha terminado de concretar los cambios en relación con la reforma del sistema de nombramiento de los vocales del Consejo, un tema que también viene suscitando “serias preocupaciones” a la Comisión Europea, que reclama que el sistema adapte a los estándares europeos de los que se deduce que al menos la mitad de los miembros del órgano fueran elegidos por y entre los jueces y magistrados.

Adicionalmente, en diciembre de 2022 se vivió un importante choque institucional entre el Tribunal Constitucional y el Gobierno con ocasión de la renovación de aquél, que finalmente se produjo antes de finalizar ese mismo año, después de que Gobierno y Consejo General del Poder Judicial realizaran los correspondientes nombramientos para magistrados del Tribunal Constitucional.

En 2022 también se nombró nuevo Fiscal General del Estado, el Sr. García Ortiz, cuyo cargo fue renovado en 2023 (como consecuencia del cese del Gobierno que le había nombrado) a pesar de que el pleno del CGPJ dictó un informe en el que concluyó

que no era idóneo, básicamente después de que el Tribunal Supremo hubiera anulado por desviación de poder la promoción de su antecesora a la categoría de fiscal de Sala.

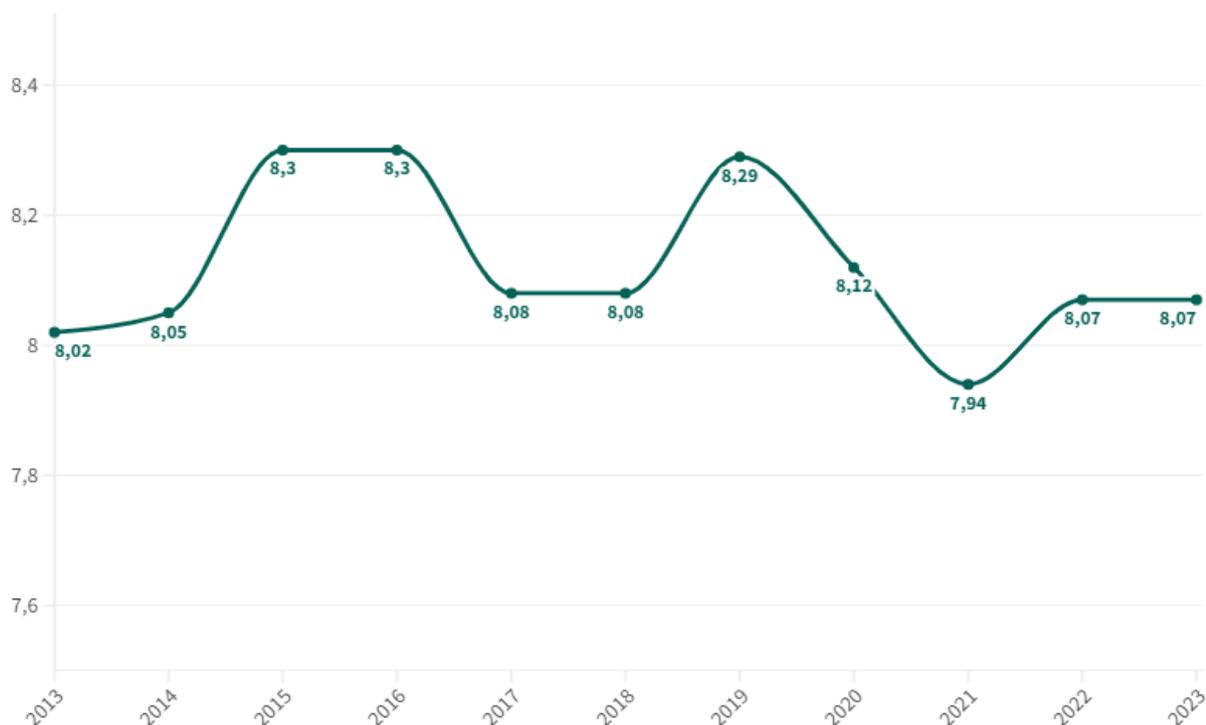
El actual Fiscal General del Estado a lo largo de su mandato ha recibido otras sentencias contrarias a sus actuaciones, como se tendrá ocasión de analizar, y sus instrucciones en materias técnicas, pero de gran sensibilidad política y mediática están siendo muy contestadas dentro de la propia Fiscalía. En cuanto a su política de nombramientos, está muy contestada dado que algunos de los recursos contra sus actuaciones en este ámbito están interpuestos por Asociaciones de fiscales. Además, puede terminar siendo procesado por revelación de secretos en el caso de la pareja de la presidenta de la Comunidad de Madrid. En este ámbito, la Comisión Europea en sus sucesivos informes sobre el Estado de derecho viene insistiendo en que debe reforzarse el estatuto del Fiscal General del Estado y su independencia frente al Gobierno. A este respecto, PP y PSOE, en su pacto para renovar el Consejo General del Poder Judicial han incluido algunas medidas de acompañamiento que, aunque modestas, amplían las incompatibilidades para ser Fiscal General del Estado.

A pesar de estas disfunciones, de acuerdo con los principales indicadores internacionales que miden el Estado democrático de Derecho, España sigue encontrándose en una buena posición. En particular, en 2022 España recupera su calificación como “democracia plena”, de acuerdo con el Democracy Index, de “*The Economist*” aunque en los últimos puestos de esta división, con una nota que se mantiene en 8.07 tanto en 2022 como en 2023, sin que se aprecie una mejora sustancial en la última década.



## GRÁFICA 1. EVOLUCIÓN PUNTUACIÓN TOTAL DEMOCRACY INDEX

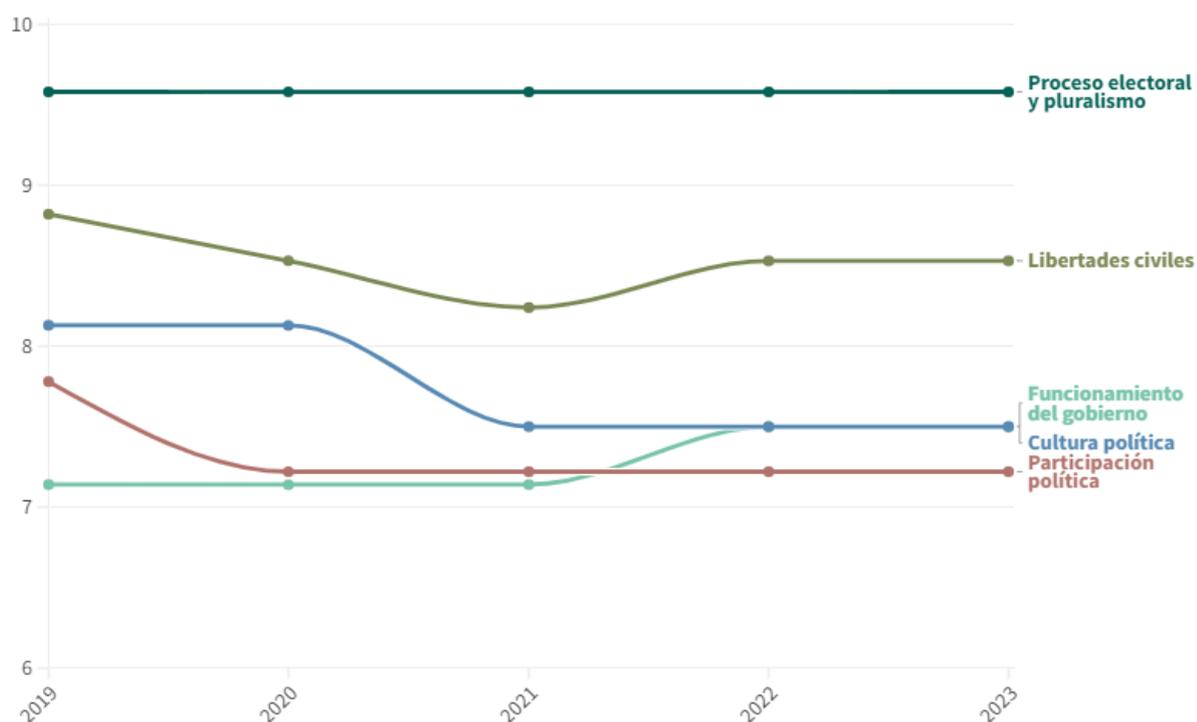
Evolución puntuación total del Democracy Index (2013-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Democracy Index , The Economist](#)

## GRÁFICA 2. EVOLUCIÓN INDICADORES DEMOCRACY INDEX

Evolución indicadores del Democracy Index (2019-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Democracy Index , The Economist](#)

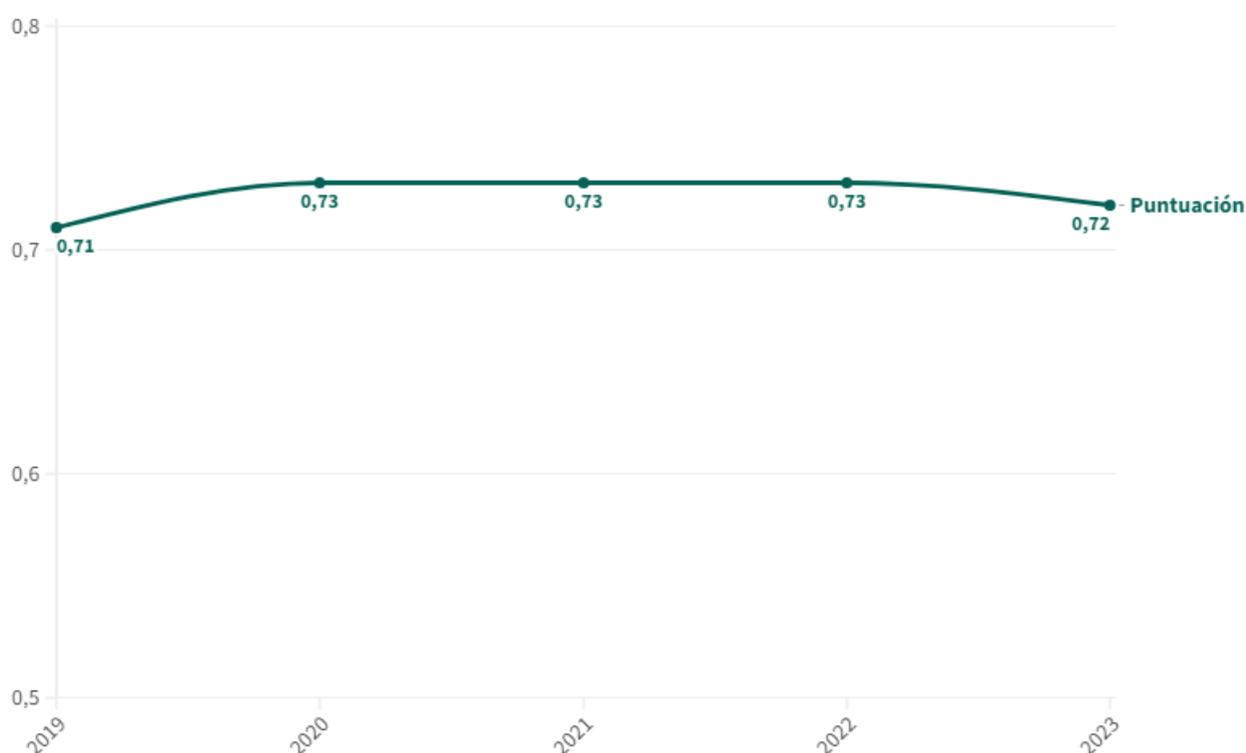


En sentido similar, The World Justice Project mantiene en 2022-2023 una valoración similar para España, 0,73 (puesto global 23/140, descendiendo 2 respecto del año anterior) y 0,72 (24/142, descendiendo uno), respectivamente. A la luz de este

último informe, entre los aspectos donde España debería mejorar cabría destacar cuestiones como el control judicial al poder gubernamental o la adecuada aplicación de la normativa, lo cual se relaciona directamente con la seguridad jurídica.

### GRÁFICA 3. EVOLUCIÓN PUNTUACIÓN ÍNDICE DEL ESTADO DE DERECHO (THE WORLD JUSTICE PROJECT)

Evolución puntuación índice del Estado de derecho (The World Justice Project)

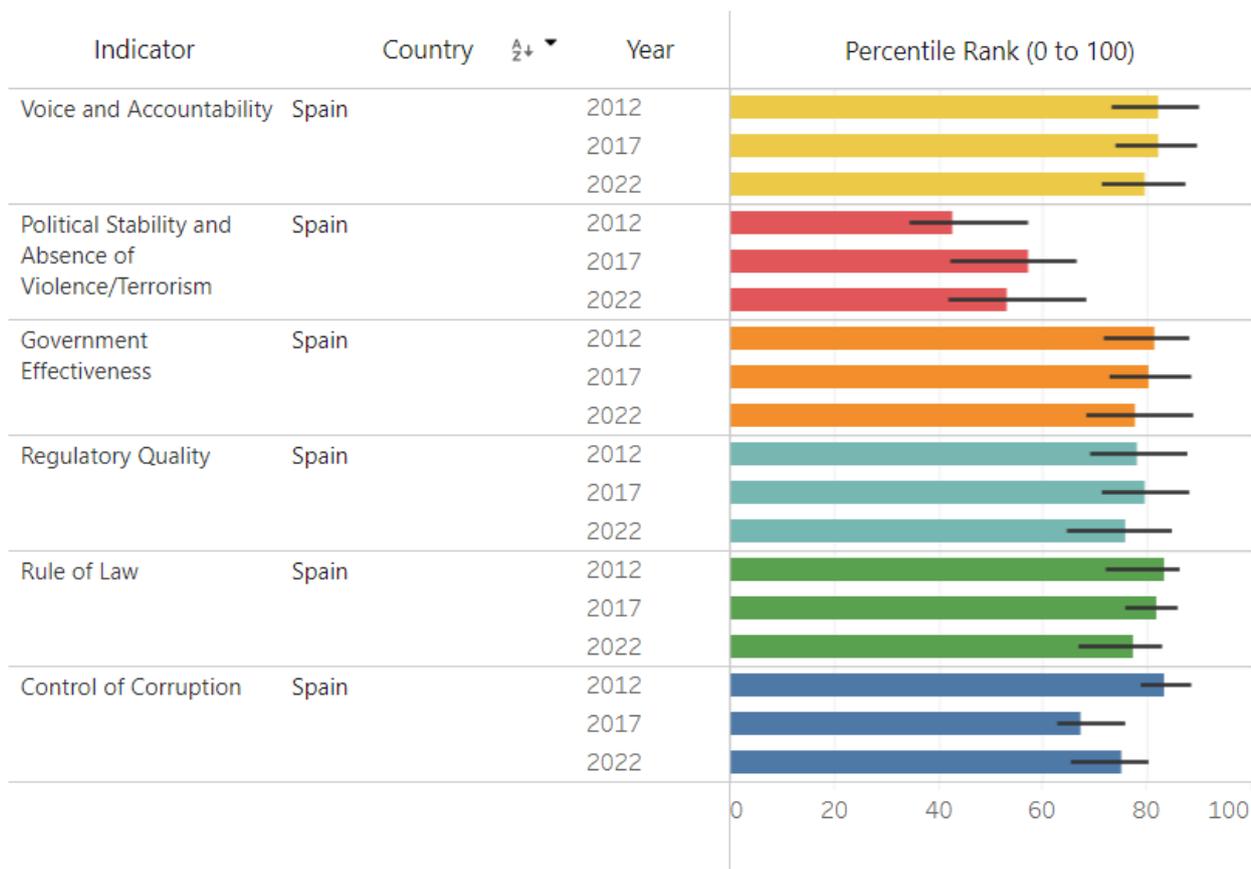


Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Rule of Law Index, The World Justice Project](#)

Menos satisfactorias son las conclusiones si se observan los indicadores sobre gobernanza del Banco Mundial. De acuerdo con los mismos, se percibiría un deterioro de la democracia española desde 2012 hasta 2022 en los diferentes ámbitos evaluados (salvo en estabilidad política y ausencia de violencia-terrorismo, donde ha habido una mejora substancial, aunque en

2022 haya retrocedido desde 2017). Siendo especialmente evidente el retroceso en indicadores clave como el Estado de derecho (donde ha pasado del percentil 83,10 en 2012, al 81,90 en 2017 y 77,36 en 2022) o en control de la corrupción (del percentil 83,41 en 2012 al 67,14 en 2017, con una ligera subida en 2022 hasta el 75,00).

## GRÁFICA 4. Evolución indicadores de gobernanza del Banco Mundial



Fuente: [El Banco Mundial, indicadores de gobernanza](#)

En suma, con este nuevo informe la Fundación Hay Derecho pretende ofrecer datos de ámbitos en los que es necesario ir progresando -o simplemente no retroceder- para consolidar nuestro Estado democrático de derecho, algo que contribuirá a mejorar la confianza de los ciudadanos en nuestras instituciones. Una confianza que, de acuerdo con los datos que se muestran en los gráficos siguientes, es notablemente

baja en nuestro país, muy por debajo de la media europea. En estos momentos de extrema polarización y fragmentación política se considera esencial apoyar los esfuerzos realizados, en especial en el marco europeo, para promover y defender nuestros valores fundamentales y nuestra forma de convivencia democrática bajo el imperio de la ley.

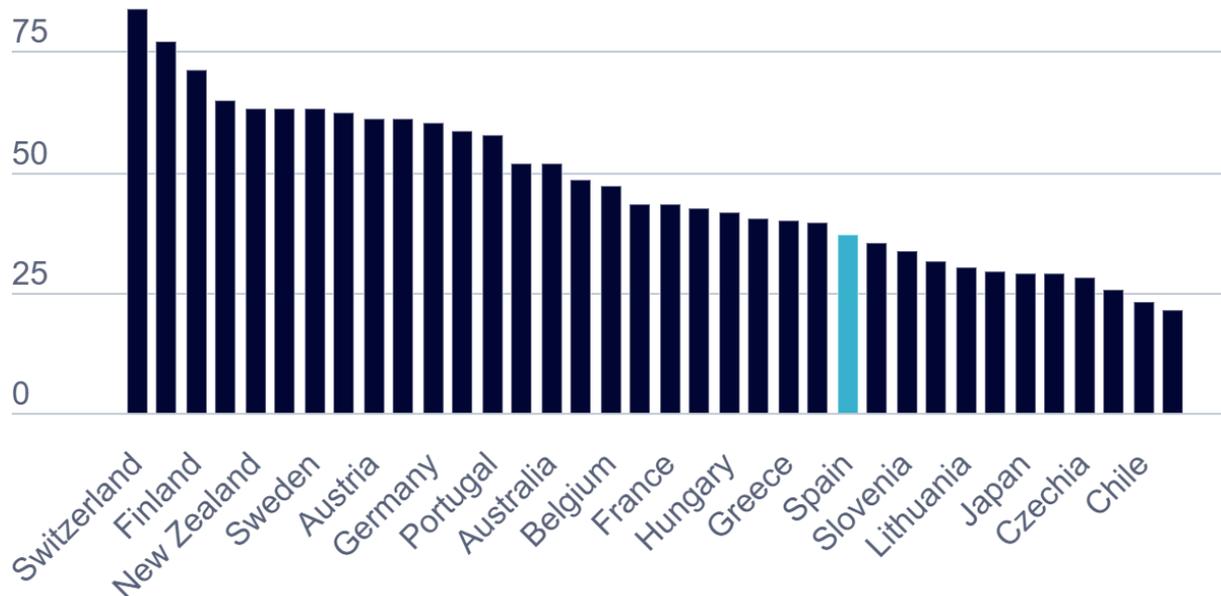


## GRÁFICA 5. CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS (OCDE)

### Trust in government

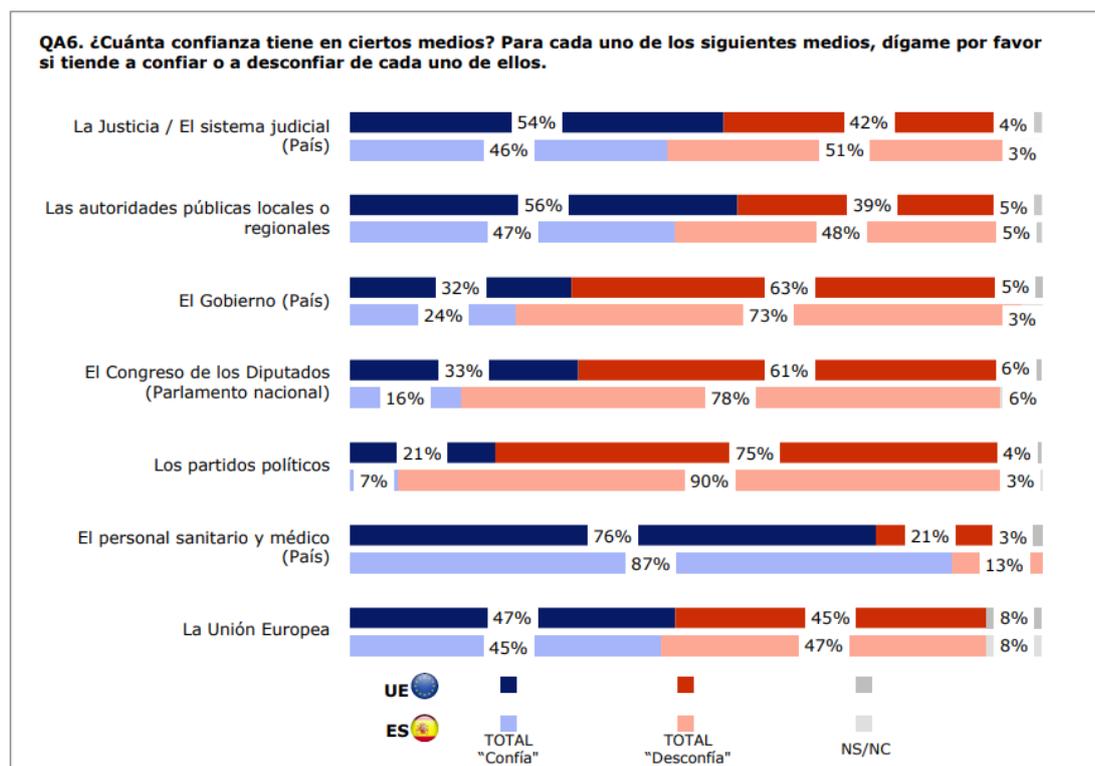
% of population aged 15+, 2021

100



Fuente: [OECD \(2022\), Indicadores, confianza en los gobiernos.](#)

## GRÁFICA 6. CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS (UNIÓN EUROPEA)



Fuente: [Comisión Europea \(2023\), Eurobarómetro de la Unión Europea 98-Invierno 2022-2023](#)



## 2. Metodología

Para la elaboración de este informe se parte fundamentalmente de datos objetivos, sin perjuicio de algunos ejemplos cualitativos que ilustran la situación.

Para la obtención de los datos se ha recurrido a fuentes primarias, partiendo en primer lugar de la información pública que ofrecen los organismos oficiales y, en su caso, realizando solicitudes de acceso a la información pública al amparo de la Ley 19/2013, de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información Pública. Aun así, debe subrayarse que, a diferencia de lo que ocurre con otros sectores, son muchos los datos relevantes sobre cuestiones relacionadas con el Estado de derecho que no están disponibles o que, aun estando disponibles, necesitan una importante labor de procesamiento para poder extraer conclusiones sólidas. Esta situación ya es indicativa por sí misma de la atención o, más bien, de la falta de atención de nuestros Poderes Públicos al buen funcionamiento del Estado democrático de Derecho.

Con estos datos, se han elaborado una serie de indicadores propios para medir algunas de las variables que se han considerado de interés, siguiendo con la metodología iniciada en nuestro primer informe, y añadiendo algunos indicadores adicionales. Por ejemplo, en este segundo informe, se ha estudiado el nivel de vinculación política de los magistrados del Tribunal Constitucional

y de su origen profesional, realizando un análisis histórico desde su constitución.

Asimismo, se han utilizado otras fuentes secundarias e informes elaborados por otras instituciones que sirven de apoyo al que nos ocupa. En especial, se han tomado como referencia los estudios sobre la situación del Estado de Derecho elaborados por la Comisión Europea y por el Grupo de Estados Europeos contra la Corrupción (GRECO), los estudios realizados por organismos oficiales españoles y por otras entidades de la sociedad civil, y los principales indicadores sobre calidad democrática y Estado de derecho a los que ya hemos hecho referencia más arriba, como los publicados por la Economist Intelligence Unit de la revista británica The Economist, el Rule of Law Index del World Justice Project o los indicadores sobre gobernanza del Banco Mundial, entre otros.

Como se ha señalado, el ámbito temporal de este informe se ciñe a los años 2022-2023, aunque, con el objeto de proporcionar el contexto adecuado o de analizar las tendencias, se incluyen algunas referencias anteriores y posteriores. La recogida de datos se ha cerrado el 30 de junio de 2024, habiéndose actualizado posteriormente con los datos los informes de la Comisión Europea publicados en julio ([informe sobre la situación del Estado de derecho](#) e [informe sobre la monitorización de la aplicación del derecho de la Unión Europea](#)) y con algunas notas de actualidad durante el período de redacción.



## 3. Poder legislativo

De acuerdo con el artículo 66 de la Constitución española, “las Cortes Generales representan al pueblo español” y “ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno”. Los parlamentos en general, y las Cortes Generales españolas en particular, cumplen así con unas funciones capitales en todo sistema democrático: la función legislativa, a la que se anuda con sus singularidades la presupuestaria, y la función de control al gobierno, especialmente relevante en sistemas parlamentarios como el nuestro.

Además, la condición deliberativa y la publicidad que deben caracterizar los procedimientos parlamentarios (recordemos el famoso aforismo “luz y taquígrafos”) hacen de esta institución la sede fundamental de la participación democrática. Por esa razón, se ha hecho hincapié en el informe en todos los aspectos relacionados con la adecuada tramitación parlamentaria de las normas con rango de ley, en particular en relación con el proceso de elaboración normativa, partiendo del adecuado equilibrio que debe mantenerse entre Parlamento y Gobierno, de manera que el Poder Legislativo no termine convertido en un mero instrumento ancilar del Poder Ejecutivo.

Por otro lado, hemos considerado también relevante incluir algunas cuestiones relativas al control al Gobierno donde el Parlamento debe de cumplir con una misión fundamental.

### 3.1 La normalización de los decretos-leyes: un abuso que se consolida

En el primer informe ya destacamos cómo el **decreto-ley se había convertido en forma “ordinaria” de legislar**. Algo que supone una degradación del proceso de elaboración de normas, en la medida en que se sustituye la deliberación en el Parlamento de un proyecto de ley por una norma del Poder Ejecutivo sin que en demasiadas ocasiones concorra el requisito constitucional de la “extraordinaria y urgente necesidad” que exige el art. 86 de la Constitución española.

Sostituimos, por tanto, la forma ordinaria de legislar, que es la remisión al Parlamento de un Anteproyecto de ley, por la forma extraordinaria, un Decreto-ley que es mucho menos participativa y abierta. Efectivamente, los primeros se caracterizan por una serie de requisitos que se traducen en procesos más lentos y deliberativos, una cierta evaluación previa con memorias de impacto normativo, con participación de la ciudadanía y de los grupos específicos afectados por la norma, y con los informes preceptivos que señala la normativa de aplicación (art.26 de la [Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno](#)) como viene indicando la Fundación Hay Derecho en sus [aportaciones al informe de la Comisión Europea sobre Estado de derecho en 2024](#).

Como forma excepcional de aprobar una norma con rango de ley, los decretos-leyes, tras su aprobación en Consejo de Ministros deben ser sometidos a debate y, en su caso, convalidación por el Congreso de los Diputados en el plazo máximo de treinta días desde su promulgación (art. 86.2 de la Constitución). Se abre entonces una triple posibilidad: convalidarlo (en su totalidad), rechazarlo (deja de estar vigente)

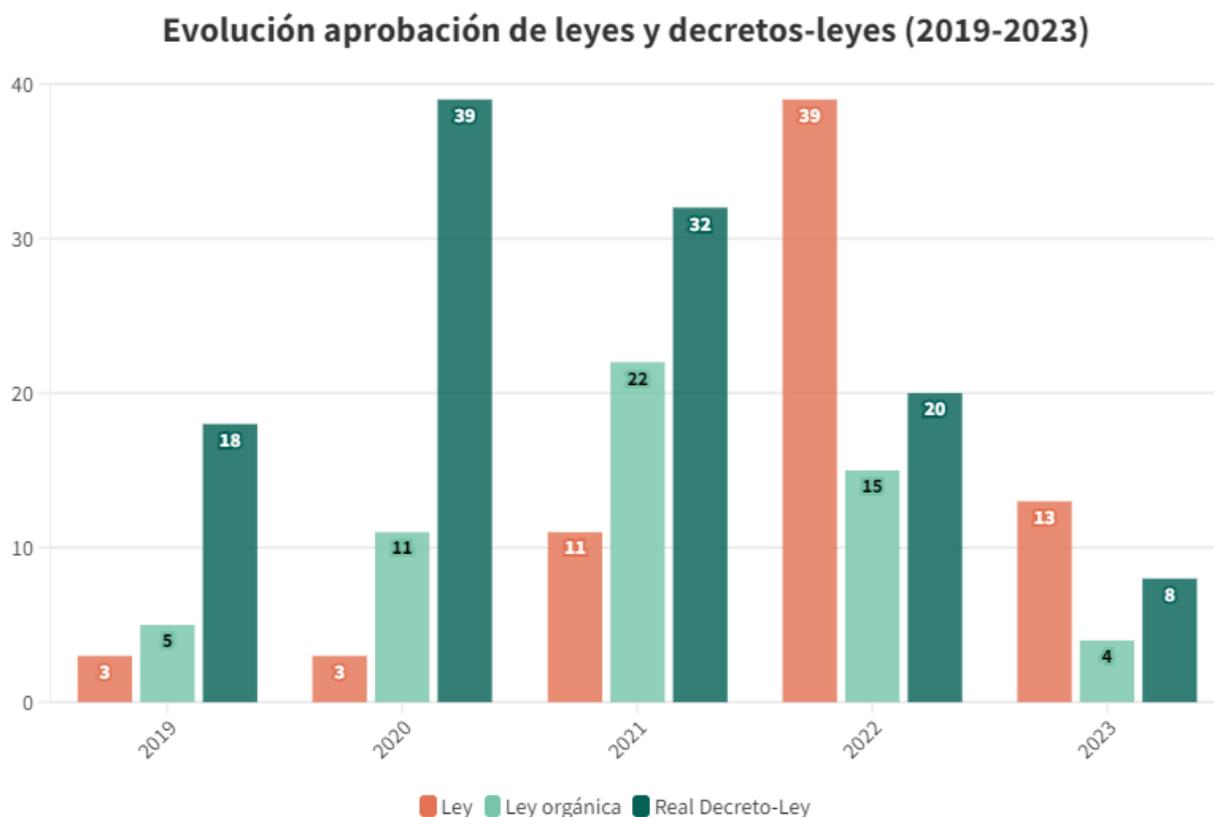


o tramitarlo como proyecto de ley, lo que da opción a los grupos parlamentarios a enmendar el texto. Pero como todo abanico de opciones, si en lugar de utilizarse para el fin que les es propio se abusa de ellas, el resultado puede ser una reducción del papel del Parlamento como vamos a exponer.

En este sentido, veníamos de un período donde la aprobación de decretos-leyes llegó a superar a la de las leyes, con su punto álgido en 2020, donde de un total de 53 normas con rango de ley 39 fueron decretos-leyes (casi un 74%). Una circunstancia seguramente excepcional, muy relacionada con la pandemia de la covid-19, como ya se expuso en el primer informe.

Aun así, como se observa en el gráfico siguiente, **las proporciones entre decretos-leyes y leyes que ya eran llamativas en el periodo 2018-2021, siguen siéndolo en 2022-2023, con un 27% y un 32% respectivamente de decretos-leyes sobre el total de normas con rango de ley aprobadas.** Unos porcentajes que no se compadecen con el carácter excepcional de esta fuente normativa con rango de ley, prevista para situaciones de “extraordinaria y urgente necesidad”, como hemos señalado. Una anomalía que también ha sido recogida por el [informe de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales sobre producción normativa relativo al año 2023](#).

## GRÁFICA 7. Evolución aprobación de leyes y decretos-leyes (2019-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información del Congreso de los diputados \(iniciativas legislativas aprobadas\)](#)



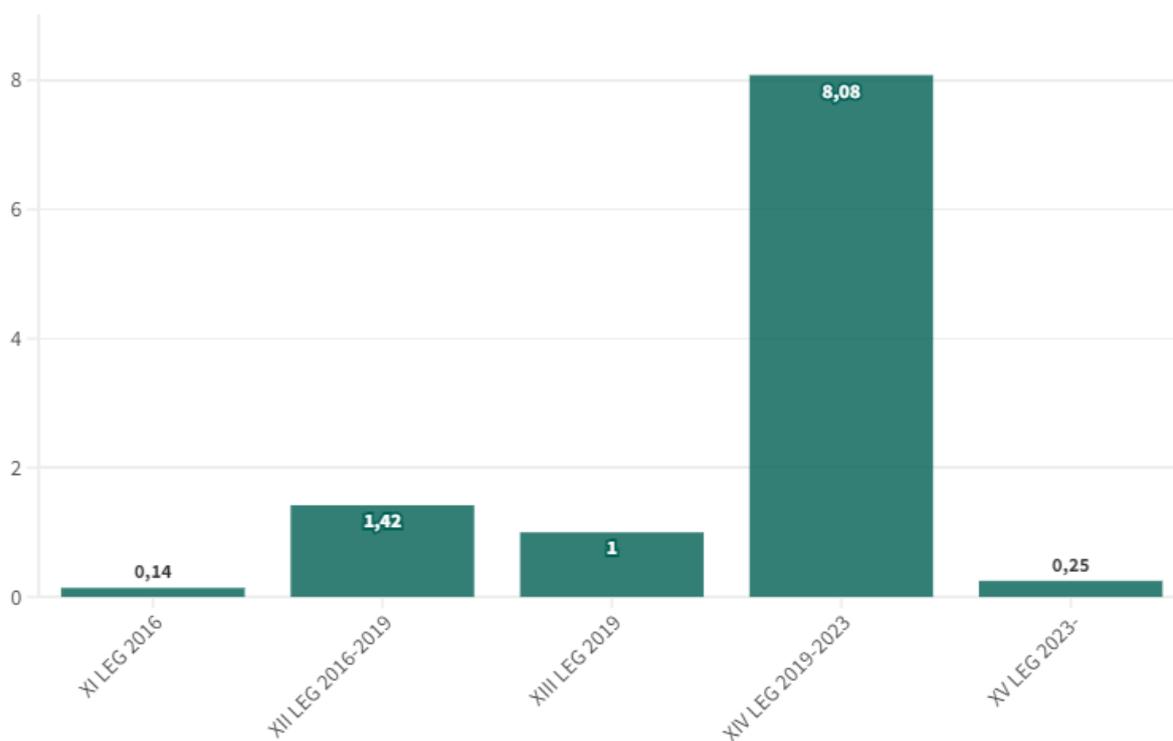
La media de decretos-leyes aprobados por mes ha seguido siendo bastante alta en 2022, con 1,667 decretos-leyes/mes, media sólo superada en la VI legislatura por el gobierno del PP de José María Aznar (1,70), y en la XIV Legislatura, con gobierno del PSOE de Pedro Sánchez, donde alcanzó la cifra récord de 2,88 decretos-leyes/mes. En 2023, ha descendido notablemente hasta los 0,667 de media, pero hay que tener en cuenta que también ha descendido mucho la producción normativa total (recordemos

que las elecciones generales se celebraron el 23 de julio de 2023 y que la legislatura tardó meses en comenzar).

Si observamos la tendencia por legislaturas, como se puede ver en la gráfica siguiente, **la XIV Legislatura (2019-2023), como acabamos de señalar, ha sido particularmente singular por el elevado número de decretos-leyes aprobados por mes.**

## GRÁFICA 8. MEDIA DECRETOS-LEYES AL MES POR LEGISLATURA

Media de decretos-leyes al mes por legislatura



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información del Congreso de diputados \(iniciativas aprobadas\)](#)



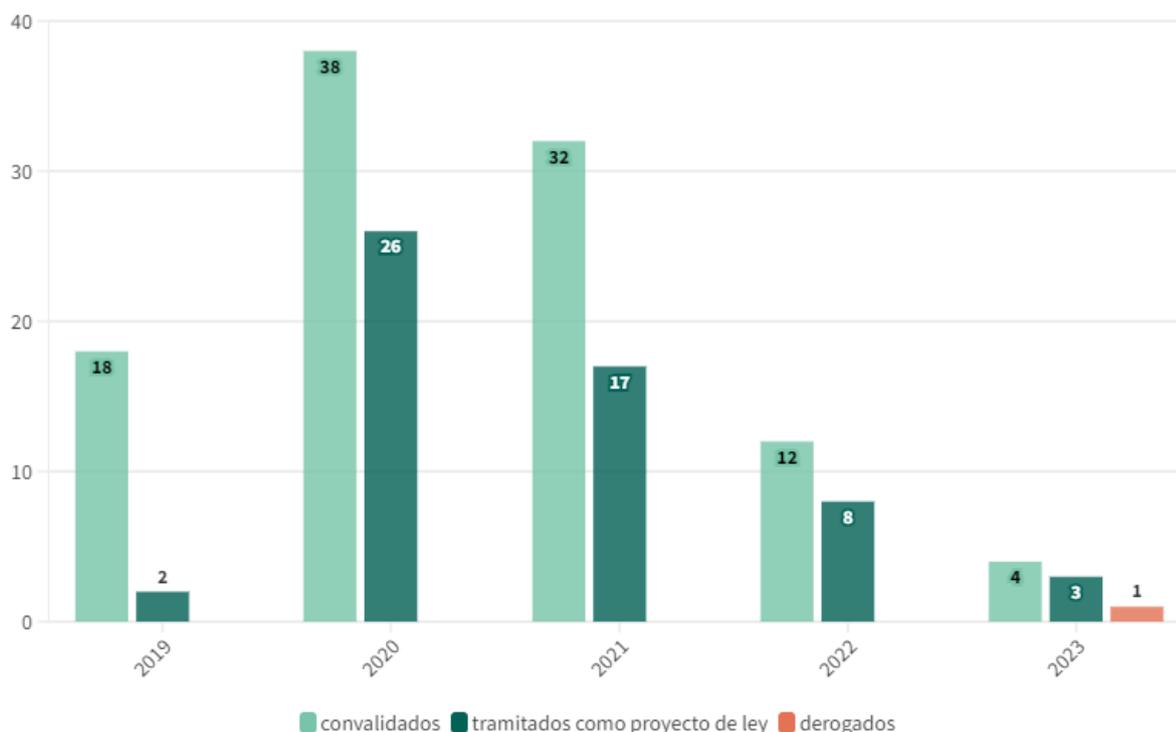
Debe tenerse en cuenta que la normalización del decreto-ley como forma de legislar se ha visto favorecida por una doctrina excesivamente deferente del Tribunal Constitucional, en particular en lo relativo a la interpretación del presupuesto habilitante que permite dictarlos. De acuerdo con el Tribunal Constitucional basta con que el decreto-ley contenga una “definición explícita y razonada” de la situación que el Ejecutivo considera de “extraordinaria y urgente necesidad”, y que exista una “conexión de sentido o relación de adecuación” entre esa situación de urgencia descrita y las medidas adoptadas, para que el Tribunal Constitucional admita el recurso a este instrumento normativo (por todas, [SSTC 61/2018, de 7 de junio](#)).

No obstante, consideramos que esta doctrina no puede amparar **el abuso cada**

**vez mayor en el recurso a esta figura con el consiguiente menoscabo de la función legislativa del Parlamento y el inevitable deterioro del proceso parlamentario deliberativo**, como ya se advirtió en el primer informe. La condición deliberativa y consensual que debería regir toda tramitación legislativa, como se decía, queda desvirtuada y la primacía que corresponde al Parlamento a la hora de elaborar normas con rango de ley se ve desnaturalizada: básicamente el Congreso queda relegado a decidir sobre su convalidación o no en una votación plenaria sobre la totalidad del texto, sin posibilidad de enmiendas. En este sentido, son escasísimos los supuestos de no convalidación de un decreto-ley (a lo largo de nuestra democracia han sido sólo seis supuestos, siendo el último ejemplo la derogación del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre).

## GRÁFICA 9. DECRETOS-LEYES CONVALIDADOS, TRAMITADOS COMO PROYECTO DE LEY Y DEROGADOS

Decretos-leyes tramitados como proyecto de ley, convalidados y derogados



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información del Congreso de diputados \(iniciativas aprobadas\)](#)

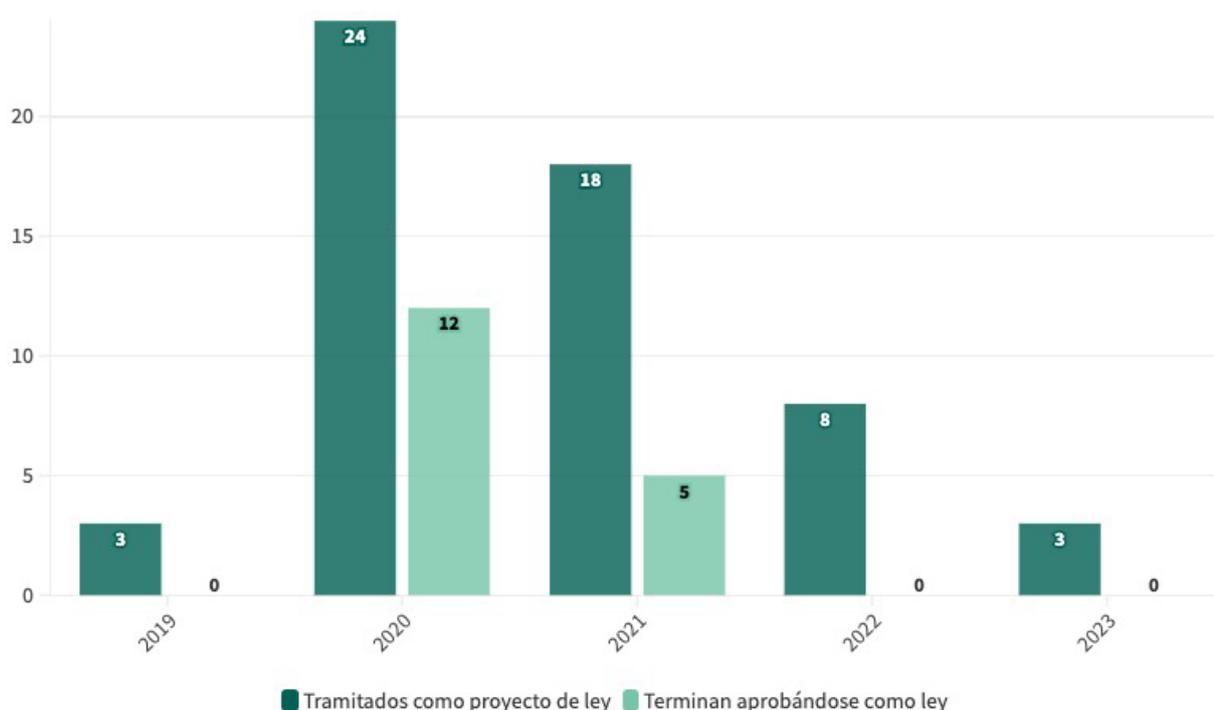


Por otra parte, el Senado se ve excluido de este proceso, salvo que el propio Congreso decida no sólo convalidar, sino también tramitarlo como un proyecto de ley por vía de urgencia. Pero, incluso, la posibilidad de tramitar por vía de urgencia los decretos-leyes como proyectos de ley tampoco permite desplegar con plenitud sus funciones a las Cortes generales como prueba el hecho de que buena parte de las iniciativas tramitadas finalmente no se aprueben. Es más, como ya advertimos en el primer informe, en ocasiones la causa de que no finalice la tramitación legislativa se debe a maniobras dilatorias por parte de la Mesa del Congreso, cuya mayoría suele coincidir con la que sostiene al Gobierno, como veremos a continuación.

Cabe destacar que **ningún decreto-ley de los tramitados como proyecto de ley en 2022 y 2023 han terminado siendo aprobados como ley**. En especial, puede señalarse el Proyecto de Ley por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (procedente del Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre), cuyo trámite de enmiendas se ha visto prorrogado hasta en cuatro ocasiones, encontrándose la comisión competente del Congreso, la de justicia, elaborando su informe desde el 7 de marzo de 2024 en el momento de escribir estas líneas.

## GRÁFICA 10. DECRETOS-LEYES TRAMITADOS COMO PROYECTO DE LEY QUE TERMINAN APROBÁNDOSE COMO LEY

Decretos-leyes tramitados como proyecto de ley que terminan aprobándose como ley



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información del Congreso de diputados \(iniciativas aprobadas\)](#)



Este menoscabo de las funciones parlamentarias se ve especialmente agravado cuando se trata de **decretos-leyes ómnibus**, es decir, con contenidos heterogéneos sin conexión sustantiva entre sí. El Tribunal Constitucional ha considerado que no existe óbice constitucional a que puedan aprobarse normas con rango de ley de contenido heterogéneo (en relación con decretos-leyes ómnibus, puede verse la [STC 16/2023, de 7 de marzo](#), FJ. 7), al entender que el hecho de que se dicten normas multisectoriales, por sí mismo, no comporta una violación del principio de seguridad jurídica, si bien ha añadido: “por muy desaconsejable que tal práctica parezca técnicamente” ([STC 199/2015, de 24 de septiembre](#), FJ. 3).

En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha destacado, refiriéndose en general a anteproyectos de ley, que “no existe razón que permita concluir que la integración en un único anteproyecto de Ley de cuatro anteproyectos de Ley relativos a materias heterogéneas, sin conexión o relación sustantiva entre sí, pueda determinar una aprobación más rápida de la que se produciría si cada uno de esos cuatro anteproyectos se tramitasen independientemente. Antes bien, la regulación de materias diversas en un solo texto dificulta notablemente su comprensión y, por ende, es susceptible de entorpecer el desenvolvimiento del procedimiento legislativo” ([Dictamen del Consejo de Estado n. 1604/2022, de 27 de octubre](#)). **Tales críticas de adecuada técnica legislativa adquieren una dimensión mayor cuando se trata de decretos-leyes ómnibus, ya que el Congreso se ve forzado a votar en bloque materias dispares. De hecho, esta fórmula de los decretos-leyes heterogéneos puede ser usada políticamente como**

**un mecanismo de coacción frente a los partidos representados en el Congreso** en supuestos en los que se incluyen en un mismo decreto-ley la regulación de alguna cuestión con buena acogida popular con otras más polémicas, forzando a los grupos parlamentarios a que se retraten en la votación en un “todo o nada”.

Así ocurrió, por ejemplo, con el [Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre](#), que finalmente fue derogado, el cual incluía medidas como la ampliación de la cuantía del subsidio del paro, y también modificaba el subsidio para mayores de 52 años. Adicionalmente, en esa misma sesión parlamentaria, se convalidaron otros dos decretos-leyes con contenidos también muy heterogéneos: el [Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre](#), que constituyó un cajón de sastre para incluir reformas en distintos ámbitos, incluido de la Justicia, y el [Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre](#), conocido como “anticrisis” para adoptar medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, a lo que se añadía, abundando en su heterogeneidad, medidas para paliar los efectos de la sequía.

Pero, quizás, el mejor ejemplo de norma ómnibus fuera el [Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio](#), que sirvió como “norma escoba” en el cierre de la legislatura, incluyéndose en el mismo “medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida



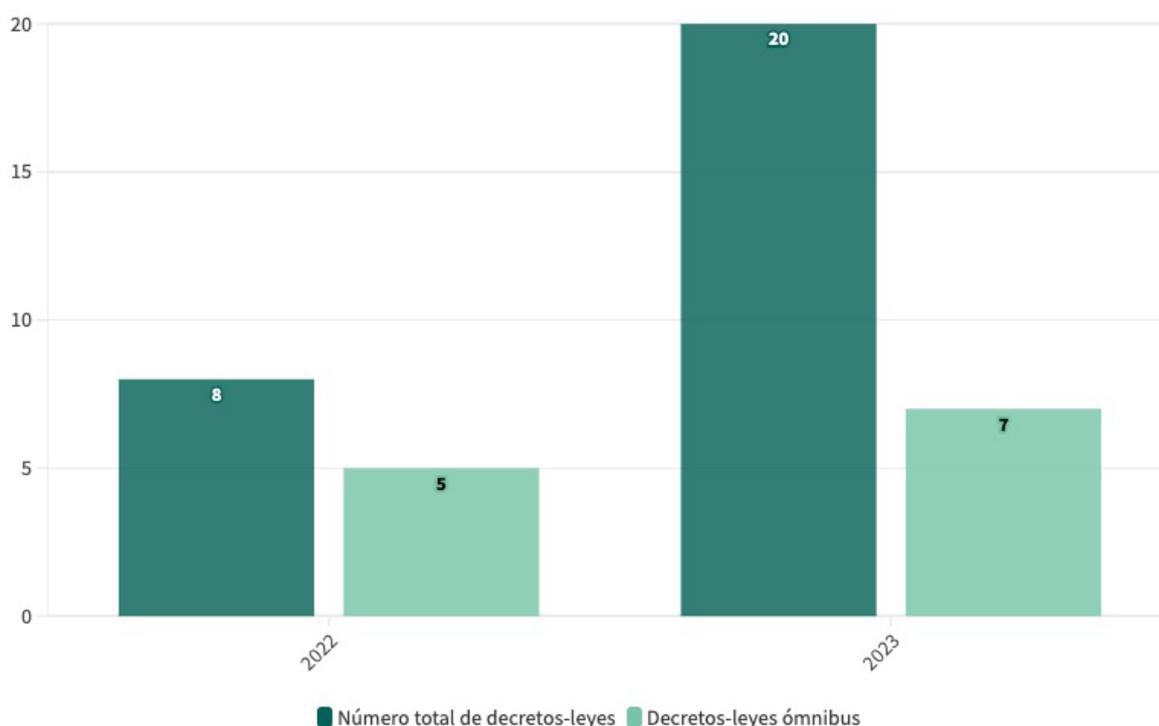
profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea”.

De hecho, 5 de los 8 decretos-leyes aprobados en 2023 y 7 de los 20 decretos-leyes aprobados en 2022 pueden

considerarse como normas ómnibus. Unos datos que evidencian cómo **no sólo hay un abuso en el recurso al decreto-ley, sino que también se ha generalizado esta práctica patológica de que los mismos sean diseñados como normas heterogéneas.**

## GRÁFICA 11. RELACIÓN DE DECRETOS-LEYES ÓMNIBUS 2022-2023

Número de decretos-leyes ómnibus sobre el total de decretos-leyes



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la web del Congreso de diputados](#)

### 3.2 Anomalías en el procedimiento legislativo: urgencias, congelaciones indebidas y proyectos de ley “encubiertos”

El respeto a las garantías de una adecuada tramitación legislativa, como se ha venido indicando, es un elemento fundamental en un Estado democrático de derecho, porque de él depende no sólo la calidad final del producto normativo en cuestión, que se ve enriquecida allí donde se siguen

procedimientos deliberativos y participativos, con aportaciones variadas, tiempos de debate suficientes y participación amplia, sino que también es la oportunidad para presentar las posiciones de las minorías parlamentarias. Estas garantías son el soporte de la función legislativa que corresponde a un Parlamento a quien le corresponde la aprobación de las fuentes primarias de un ordenamiento jurídico. De hecho, uno de los factores críticos para valorar la situación del Estado de derecho es, precisamente, si se han respetado las reglas procedimentales en



los procedimientos legislativos o/y si se ha recurrido a procedimientos de urgencia en la aprobación de las normas o a otro tipo de atajos procesales cuyo objetivo último es evitar ese proceso deliberativo y participativo que debería caracterizar a la elaboración de las normas con rango de Ley.

Pues bien, a este respecto queremos señalar **varias prácticas anómalas** que estarían distorsionando el debido procedimiento legislativo en nuestro país y que se han ido incrementando en los últimos años: nos referimos al recurso a proposiciones de ley que, en realidad, son **proyectos de ley encubiertos**; al **abuso en la declaración de urgencia o de lectura única** en las tramitaciones legislativas, a la **introducción de enmiendas heterogéneas** en la fase final de la tramitación parlamentaria para acelerar su aprobación; y, en sentido contrario, la **congelación vía prórroga indefinida** de los plazos de enmiendas.

En relación con la primera de las cuestiones, el Gobierno dispone de iniciativa legislativa a través de los Anteproyectos de ley, los cuales cuentan, además, con una tramitación parlamentaria preferente, al no requerir de toma en consideración por las Cámaras. Ahora bien, como ya hemos adelantado, para la elaboración de los anteproyectos de ley, la Ley del Gobierno prevé toda una serie de exigencias de estudios y consultas con el objeto de “garantizar el acierto y la legalidad de la norma” (art. 26.2 Ley del Gobierno). Entre ellas, destacan informes de órganos consultivos como el Consejo de Estado, consultas públicas o la Memoria del Análisis del Impacto Normativo. Por ello, llama la atención -cuando no supone directamente un fraude- que, en ocasiones, los propios partidos que integran el Gobierno en lugar de recurrir al proyecto de ley presenten a través

de su grupo parlamentario en el Congreso una **proposición de ley, en la que se eluden todos estos trámites previos. La única explicación posible para este tipo de “maniobras” es de tipo político.**

En este sentido, sumando los datos de las proposiciones de ley registradas en ese año durante la legislatura XIV (2019-2023) y la legislatura XV (2023-presente), el PSOE ha registrado 4 proposiciones de ley:

- Proposición de Ley Orgánica para la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los delitos contra la libertad sexual, la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores. (122/000294): Legislatura XIV: aprobado con modificaciones
- Proposición de Ley para la mejora de la protección de las personas donantes en vivo de órganos para su posterior trasplante. (122/000308): Legislatura XIV: retirado
- Proposición de Ley para la mejora de la protección de las personas donantes en vivo de órganos para su posterior trasplante. (122/000321): Legislatura XIV: caducado
- Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. (122/000019): Legislatura XV: aprobado con modificaciones

SUMAR, por su parte, que también integra el actual Gobierno de coalición, ha presentado en este periodo 5 proposiciones de ley adicionales. Por su lado, Unidas Podemos, que integró el Gobierno de coalición en



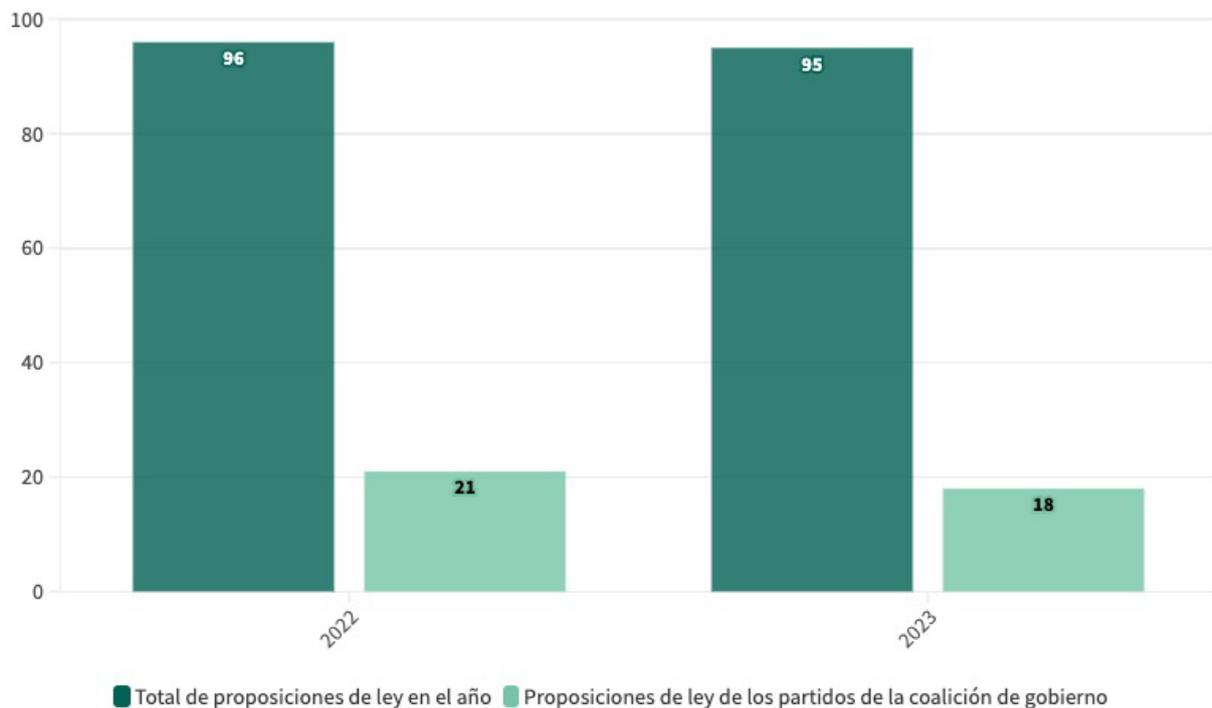
la anterior legislatura, registró en 2023 (antes de las elecciones), 9 proposiciones de ley. De forma que, en 2023, **un total de 18 proposiciones de ley (sobre 95) provienen de los grupos parlamentarios que han conformado el Gobierno.**

**En el año 2022**, durante la legislatura anterior (2019-2023), **de un total de 96 proposiciones de ley registradas en el Congreso, 5 fueron presentadas por el PSOE, 14 fueron presentadas por Unidas Podemos, y 2 en conjunto por ambos partidos.** Destacan, precisamente estas iniciativas presentadas en conjunto por PSOE y Unidas Podemos:

- Proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones para la adaptación de la legislación penal al ordenamiento de la Unión Europea, y reforma de los delitos contra la integridad moral, desórdenes públicos y contrabando de armas de doble uso. (122/000271)
- Proposición de Ley para el establecimiento de gravámenes temporales energético y de entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por la que se crea el impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias. (122/000247)

## GRÁFICA 12. PROPOSICIONES DE LEY DE LOS PARTIDOS DE LA COALICIÓN DE GOBIERNO

Proposiciones de ley de los partidos de la coalición de gobierno y el total de proposiciones de ley



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la web del Congreso de diputados](#)



Esta realidad ha sido objeto de atención en los últimos años y ha dado lugar a varios pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los cuales ha rechazado que pueda considerarse como un fraude procesal ([SSTC 15/2024, de 30 de enero, 128/2023, de 2 de octubre](#) y [19/2023, de 22 de marzo](#)). La norma impugnada en los primeros casos citados fue 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, que tuvo su origen en una proposición de ley tramitada por vía de urgencia, lo que permitió eludir los informes preceptivos del Consejo General del Poder Judicial, entre otros órganos. Y, en el último asunto citado, se trató de la [Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo](#), de regulación de la eutanasia, que establece el régimen legal del derecho a la autodeterminación respecto de la propia muerte en contextos eutanásicos. Se observa cómo se trataba de **iniciativas legislativas de especial relevancia política y mediática**, al igual que ha ocurrido en 2023 con la proposición de ley de amnistía.

Pues bien, el Tribunal Constitucional considera que la alegación del uso fraudulento de la proposición de ley, “no puede prosperar, toda vez que dicha afirmación ‘es expresión de una apreciación política, que en absoluto se compadece con la propia racionalidad de la democracia parlamentaria’ [STC [19/2023](#), de 22 de marzo, FJ 3 B) c)]”, y ello en la medida en que se sostiene que “no se vulnera el procedimiento legislativo por el hecho de que la norma impugnada tenga su origen en una proposición de ley y no en un proyecto de ley, porque no existe obstáculo alguno en ninguna disposición del bloque de la constitucionalidad, para que la

disposición normativa impugnada pudiera tener su origen en una u otra iniciativa legislativa” [STC [128/2023](#), FJ 3 B)]” (STC [15/2024](#), de 30 de enero, FJ. 3). Además, ha insistido en que, de acuerdo con la regulación vigente, los informes al CGPJ sólo son preceptivos para los proyectos de ley y no merece objeción constitucional que las Cámaras no hayan considerado oportuno pedir los mismos como antecedentes en la tramitación legislativa.

Aun así, y partiendo de la doctrina del Tribunal Constitucional que considera que este tipo de prácticas no pueden considerarse un vicio procedimental con relevancia constitucional, esto no impide advertir, al igual que se ha señalado con los decretos-leyes ómnibus, que **se trata de desviaciones que merman la calidad legislativa**. De ahí que pueda insistir en la conveniencia de que cuando un partido que integra el Gobierno quiera plantear una iniciativa legislativa de particular relevancia, lo haga mediante el correspondiente proyecto de ley, para que pueda desarrollarse una tramitación legislativa con todas las garantías. Asimismo, puede valorarse favorablemente que las Cámaras prevean en sus Reglamentos la posibilidad de solicitar estudios y dictámenes también en estos casos, como se ha introducido en el Reglamento del Senado en la reforma aprobada el 5 de diciembre de 2023 (realizada, todo sea dicho, sin los consensos que serían deseables para este tipo de reformas y de forma reactiva y urgente con ocasión de la tramitación de la Ley de amnistía).

En segundo lugar, debe analizarse en qué medida se ha podido abusar del **procedimiento de urgencia y del de lectura única**. En relación con el primero, el Reglamento del Congreso apodera a



la Mesa para que de forma discrecional decida sobre la declaración de urgencia, a propuesta de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados. Y el Tribunal Constitucional ha concluido que no hay materias vedadas a la tramitación por esta vía, ni siquiera la reforma constitucional (ATC 9/2012, de 13 de enero) y que no resulta exigible a la Mesa ninguna justificación sobre las razones que llevan a la aceptación de la solicitud.

Para la tramitación por vía de lectura única, el Reglamento del Congreso sí que contempla que sólo se podrá acordar “cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley... lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita”, en cuyo caso el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa y oída la Junta de Portavoces, podrá acordarlo (art. 150 RC). A este respecto, el Tribunal Constitucional ha subrayado que corresponde en primera instancia a la Mesa del Congreso decidir, de acuerdo con criterios no solo formales sino también de oportunidad, si se dan tales circunstancias para tramitar la lectura única, no suponiendo una violación del derecho de los parlamentarios si decide no elevar la propuesta al pleno (STC 110/2019, de 2 de octubre). A este respecto, debe tenerse en cuenta el sentido de la regulación reglamentaria de esta especialidad

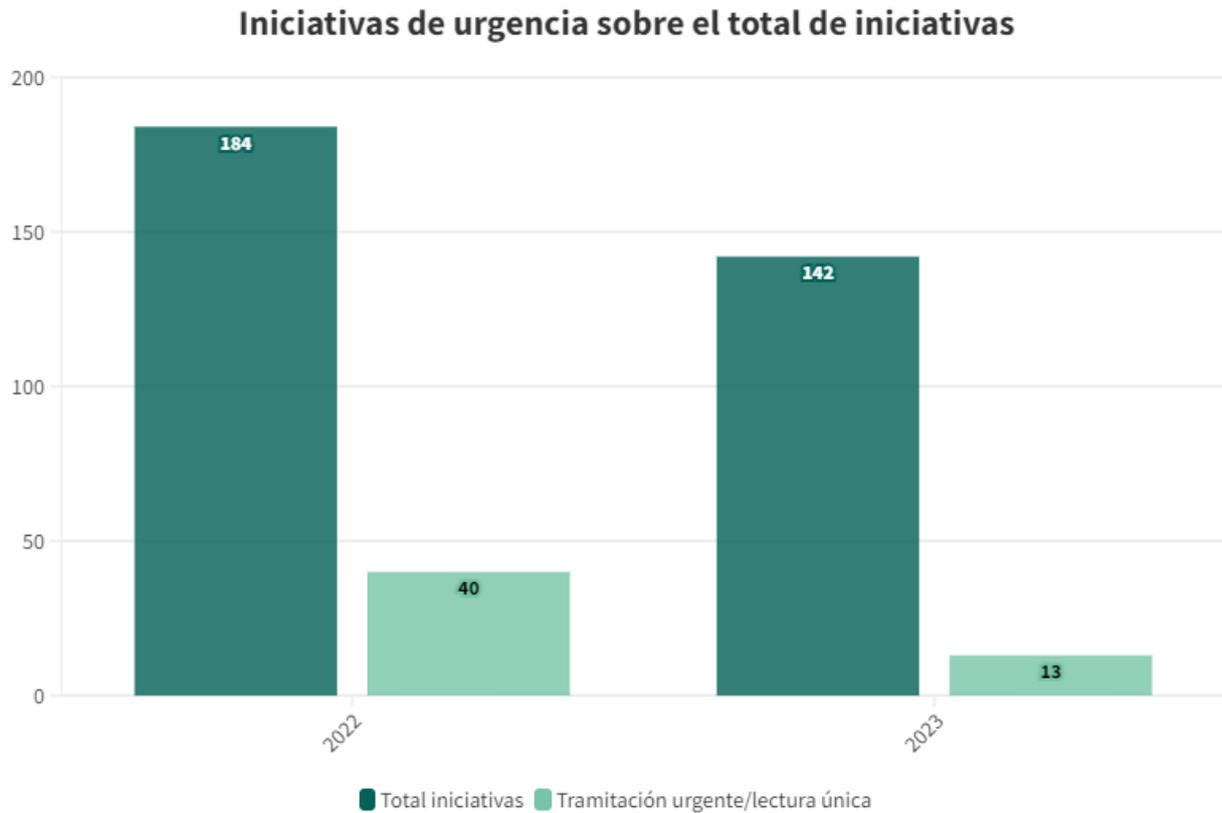
procedimental que sólo debe ser usada en situaciones excepcionales, ya que comporta importantes límites a la hora de debatir y estudiar la correspondiente iniciativa en sede parlamentaria.

Si observamos los datos, en el año 2022, se han tramitado 39 iniciativas por **vía de urgencia**, de un total de 184 y en 2023 se han tramitado 13 por vía de urgencia de 142 iniciativas (12 en la legislatura anterior y 1 en la legislatura actual). Entre los casos más llamativos de tramitaciones por vía de urgencia destacaría la Proposición de Ley Orgánica de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña. (122/000019).

En cuanto a los **procedimientos de lectura única**, en la actual legislatura, durante el año 2023 no ha habido ningún caso, pero, en la anterior, ascendieron a 7, correspondiendo una al año 2022. Una de ellas fue precisamente la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para permitir al CGPJ en funciones el nombramiento de magistrados constitucionales (Proposición de Ley Orgánica de modificación de los artículos 570 bis y 599 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (122/000239), y varias relacionadas con el cupo y el convenio vasco-navarro, entre otras.



## GRÁFICA 13. Iniciativas de urgencia sobre el total de iniciativas



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la web del Congreso de diputados](#)

Este recurso a **razones de urgencia se ha extendido también a la solicitud de los informes preceptivos al Consejo de Estado** en tramitaciones normativas. Así, de acuerdo con los datos de la [memoria del Consejo de Estado 2022](#) (publicada en 2023), este organismo emite dictámenes sobre textos legislativos y normativos en un plazo ordinario de 2 meses, que puede verse reducido a 15 días si así lo solicita la autoridad consultante. En 2022, fueron 122 los dictámenes que se aprobaron con carácter urgente, 20 de ellos con plazo de urgencia reducido. El total de dictámenes aprobados fue de 1.929, correspondiendo 22 a anteproyectos de ley. La memoria alude específicamente a que se observa una tendencia al alza en las peticiones con carácter urgente:

*“En los últimos años, aunque dentro de una tendencia histórica perfectamente apreciable incluso hace cuarenta años, se ha intensificado la petición urgente de los dictámenes. En 2022 se constata una vez más el elevado empleo de esta técnica, sin responder en muchas ocasiones a una suficiente y razonada motivación de la urgencia. En último extremo, es el Pleno del Consejo de Estado el órgano que termina sufriendo esta dinámica, al eludirse su pronunciamiento en determinados supuestos de plazos de urgencia especial”.*

En 2023, el Consejo de Estado ha recibido un total de 1.530 consultas, habiendo evacuado 1.514 dictámenes, de los cuales 103 han sido urgentes y por vía de urgencia especial se han solicitado 13. En particular,



de los 10 anteproyectos de Ley estudiados por el Consejo de Estado en 2023, 5 fueron urgentes y 4 de ellos fueron calificados de urgencia especial<sup>1</sup>.

También supone una **práctica torticera que pretende la aceleración en la aprobación de una disposición, en este caso reprochada constitucionalmente** (por todas, SSTC 115/2019, de 15 de octubre y 172/2020, de 19 de noviembre), la inclusión de **enmiendas heterogéneas**, desconectadas del contenido del texto principal, especialmente si se hace en la fase final del procedimiento legislativo con el afán de eludir un debate pleno sobre las misma.

Precisamente, así ocurrió en diciembre de 2022 con las enmiendas que pretendían la modificación del sistema de nombramiento de magistrados del Tribunal Constitucional, que se plantearon con ocasión de la tramitación de la proposición de Ley Orgánica de transposición de directivas europeas y otras disposiciones en materia penal. Este asunto provocó un importante choque institucional cuando el Tribunal Constitucional acordó adoptar medidas cautelares suspendiendo la tramitación de estas enmiendas, en un recurso de amparo parlamentario presentado por varios diputados del Partido Popular (ATC 177/2022, de 19 de diciembre).

En tercer lugar, una práctica muy extendida en nuestro parlamentarismo consiste en la **prórroga sine die de los plazos de enmiendas, congelando así la tramitación de iniciativas**. Esta práctica es especialmente preocupante cuando supone un intento filibustero de la mayoría

<sup>1</sup> Datos proporcionados por el Consejo de Estado en respuesta a solicitud de transparencia de la Fundación Hay Derecho. Fecha de respuesta: 11 de marzo de 2024.

que controla los órganos de gobierno de las Cámaras para evitar que iniciativas de las minorías prosperen. Un ejemplo especialmente llamativo a este respecto es la “congelación” permanente de la tramitación de la Ley de secretos oficiales. El PNV lleva presentando legislatura tras legislatura proposiciones de ley cuya tramitación ha quedado o bien congelada con la prórroga constante del plazo de enmiendas o bien caducada con las convocatorias de elecciones generales que se han dado en los últimos años. En 2022 el propio Gobierno decidió hacer suya la iniciativa y presentó un anteproyecto de ley de “información clasificada”, con importantes [deficiencias](#) desde el punto de vista de la transparencia y la rendición de cuentas. El anteproyecto no llegó a aprobarse como proyecto, si bien el Plan Anual Normativo de 2023, aprobado el 31 de enero de ese año, incluía la previsión de aprobar la denominada “ley de información clasificada”. El PNV ha vuelto a iniciar el proceso en esta nueva legislatura, que no parece que vaya a correr mejor suerte, ya que el plazo de enmiendas ya acumula [hasta 16 prórrogas](#).

Asimismo, como ya señalamos, también resulta cuestionable cuando **se congelan proyectos de ley que se tramitan por procedimiento de urgencia cuyo origen es la convalidación de un real decreto-ley**. En esta situación se encontraban, a fecha de 30 de abril de 2023, 25 iniciativas legislativas, de acuerdo con los datos ofrecidos por [Europapress](#). Entre los más relevantes, podrían señalarse los siguientes:

- [Proyecto de Ley de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda \(procedente del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de](#)



[julio. \(121/000031\)](#): congelada desde 02/09/2020 a 16/06/2023 (caducó al convocar elecciones)

- [Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables \(procedente del Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre\). \(121/000087\)](#) 01/02/2022 al 16/06/2023 (Caducó). Las enmiendas se prorrogaron durante más de un año: desde 04/02/2022 hasta 30/05/2023
- [Proyecto de Ley por la que se modifican la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito; la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión; y el Real Decreto 1559/2012, de 15 de noviembre, por el que se establece el régimen jurídico de las sociedades de gestión de activos, en relación con el régimen jurídico de la Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria \(procedente del Real Decreto-ley 1/2022, de 18 de enero\). \(121/000090\)](#). Enmiendas desde 18/02/2022 hasta 30/05/2023 (Caducó)
- [Proyecto de Ley por la que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania \(procedente del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo\). \(121/000100\)](#) desde 06/05/2022 hasta 30/05/2023 (Caducó)
- [Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal,](#)

[para la transposición de directivas en materia de lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y abuso de mercado, y la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea. \(121/000101\)](#) desde 20/05/2022 hasta 30/05/2023 (caducó)

- [Proyecto de Ley por la que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud. \(121/000110\)](#) Enmiendas desde 24/06/2022 hasta 30/05/2023 (caducó)

De esta forma, la mayoría gubernamental que normalmente controla la Mesa del Congreso logra que la regulación contenida en un real decreto-ley, que tendría vocación de provisionalidad, no pueda ser reconsiderada por los parlamentarios. Un ejemplo más de las patologías que comporta el abuso de esta fuente normativa.

A modo de conclusión, como ha señalado la Comisión Europea en su [informe sobre la situación del Estado de derecho en España en 2023](#), “todas estas prácticas suscitan preocupación, ya que eluden los requisitos de consulta pública, evaluación de impacto y consulta a los organismos prescriptivos y pueden tener un impacto en la calidad de la normativa. La calidad de la legislación es un factor importante para la confianza de los inversores y un motivo de preocupación acerca de la eficacia de la protección de las inversiones para el 46% de las empresas en España”.



### 3.3 Motorización normativa e inseguridad jurídica: la deficiente planificación normativa y la necesidad de mejorar la evaluación de la calidad de la normativa

Tal y como ha sostenido el Tribunal de Cuentas en un [informe de 2022](#), “uno de los grandes retos de la política regulatoria es el de elaborar una normativa eficaz y eficiente que estimule el crecimiento económico y favorezca el bienestar social evitando un marco normativo confuso y cambiante” y, de ahí, la importancia de los análisis de impacto normativo para lograr una mejor regulación, “cuya finalidad es mejorar el enfoque regulador tradicional evitando la “sobre-regulación”, la complejidad y la incoherencia y la inestabilidad del ordenamiento jurídico.

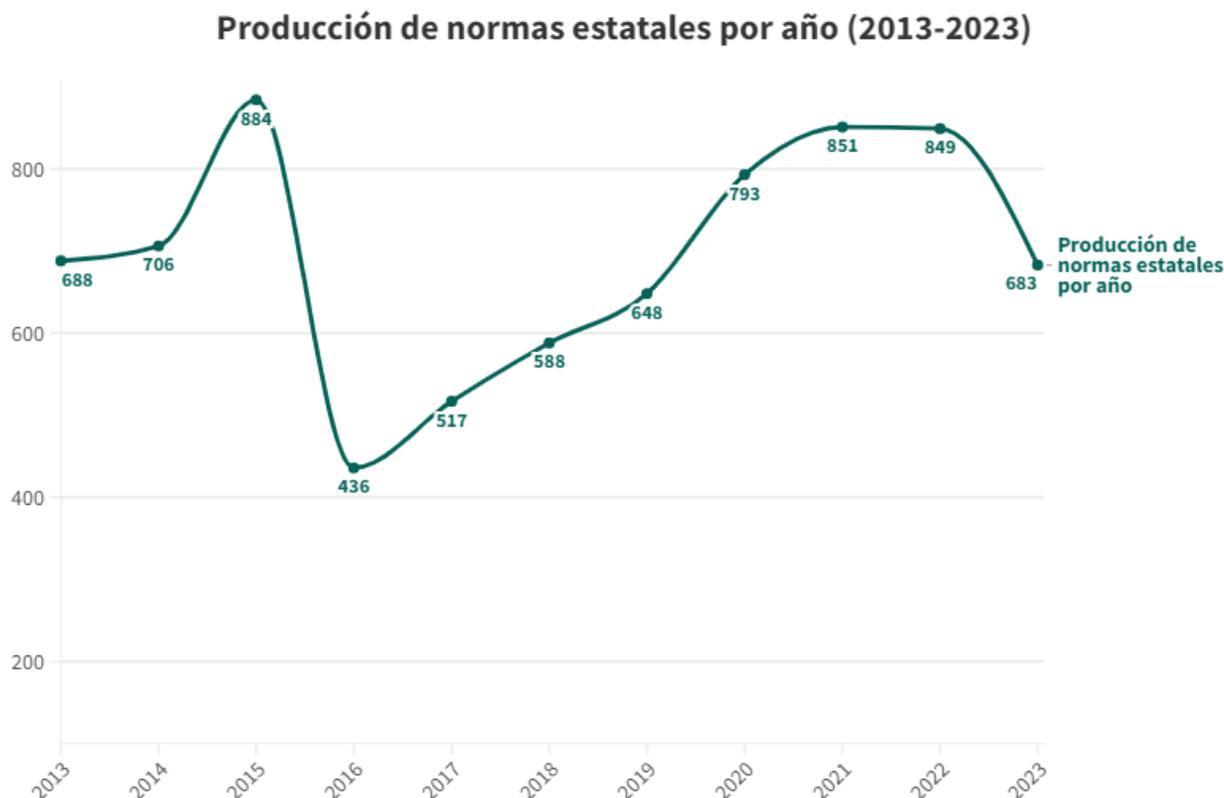
Precisamente, uno de los principales motivos de **inseguridad jurídica es la falta de fijeza de las normas y la existencia de una maraña normativa que crece de forma acelerada**, en lo que podríamos denominar como un proceso de “**motorización**” normativa. A este respecto, de acuerdo con el informe “[Producción normativa en 2022](#)”, elaborado por la CEOE, en ese año en España se aprobaron 849 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal, lo que supone una ligera disminución con respecto al año anterior, en el que se adoptaron 851 normas. Estas 849 normas aprobadas en 2022 suponen más de dos novedades legislativas

por día natural, entendiéndose por novedad legislativa tanto las nuevas normativas como las modificaciones de las ya existentes. Esto posiciona a este 2022 como el sexto año con mayor producción normativa, contando con que durante la primera década del inicio del periodo democrático (1977-1986) se alcanzaron altas cifras de producción normativa, y el tercero más alto de los últimos 10 años.

En 2023, de acuerdo con el [informe CEOE](#) relativo a ese año, se aprobaron 683 nuevas normas de distinto rango a nivel estatal, lo que supone una disminución de casi el 20% con respecto al año anterior. Lo cual implica aproximadamente 2 novedades legislativas por día natural. Este volumen sitúa a 2023 como el sexto año con mayor nivel de producción normativa de la última década. Teniendo en cuenta los meses en los que hubo Gobierno y Cortes Generales en plenitud de funciones, nos encontramos con una media de 113 normas al mes, muy por encima a la de 2022, que estaba en 70. Asimismo, los datos reflejan una drástica reducción en la cantidad de Reales Decretos Leyes (RDL). En la segunda mitad del año, tras las elecciones generales y con el retraso en la conformación del nuevo Ejecutivo hasta diciembre, los reales decretos leyes volvieron a adquirir protagonismo. Como ya se indicó, a pesar de la reducción en el número absoluto de RDL, el peso de los mismos sobre el total de normas con rango de ley se incrementó hasta el 32% en 2023, en comparación con el 27% del año 2022.



## GRÁFICA 14. PRODUCCIÓN DE NORMAS ESTATALES POR AÑO (2013-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la web del Congreso de diputados](#)

A estas cifras hay que añadir las que se producen en el ámbito autonómico, también recogidas en el informe CEOE. Las normas con rango de ley aprobadas por las Comunidades Autónomas, y publicadas en el BOE, ascendieron a 340 en 2022 (8 menos que en 2021). Los distintos boletines oficiales de las Comunidades Autónomas registraron en sus publicaciones un total de 1.075.108 páginas en 2022, lo que supone un 15% más que las páginas editadas el año anterior (934.229 páginas). Se trata de la cifra más alta de los últimos 11 años. Cabe añadir que las Comunidades Autónomas son responsables del 80,8% de las páginas publicadas en los boletines oficiales, lo que afecta significativamente a la unidad de mercado y a la seguridad jurídica. Como

observa el informe CEOE, en 2023 las normas aprobadas por las CCAA alcanzaron la cifra de 291, un 14,4% menos que en 2022.

Y, por último, habría que sumar las normas reglamentarias adoptadas a nivel municipal para las que no se disponen de datos.

Por otra parte, siguiendo con el ya mencionado informe del Tribunal de Cuentas de 2022, los principales medios para lograr una mejor regulación son “los análisis de los efectos de las normas, previos (*ex ante*) y posteriores (*ex post*), y la participación de expertos y ciudadanos en el proceso de elaboración normativa”. Pues bien, en nuestro país, aunque se



aprecian mejoras en el marco normativo en los últimos años, se advierten **claras insuficiencias tanto en la evaluación como en la planificación normativa y de las políticas públicas en general**. En este sentido, los principales **instrumentos de evaluación ex ante** previstos por nuestra normativa son la **Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN)** y la existencia de una **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa**, así como el **Plan Anual Normativo (PAN)**, que debería contribuir a la predictibilidad del ordenamiento. Ocurre, como se señalaba, que hay deficiencias en su aplicación.

Así, el Tribunal de Cuentas en su evaluación ha detectado que más del 20% de los expedientes no incluyen toda la información recabada para la elaboración de la norma o todas las versiones del **MAIN**, y se han detectado casos en los que no se han constatado deficiencias en relación con las memorias de análisis de impacto normativo. La entrada en funcionamiento de la **Oficina de Coordinación y Calidad normativa**, de acuerdo con el Tribunal de Cuentas, “ha supuesto un importante impulso en la evaluación *ex ante* de los proyectos normativos”, pero también aquí hay objeciones importantes, en tanto en cuanto no se han elaborado ninguna de las memorias anuales que prevé la propia normativa, muchos de los informes dictados son fuera de plazo o se dictan sin tiempo suficiente, y no hay un seguimiento cualitativo de las recomendaciones y observaciones formuladas. Adicionalmente a lo señalado por el Tribunal de Cuentas, debe advertirse que la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa ha tenido una actividad muy deficiente** y no ha desplegado hasta el momento el potencial que debería tener, en línea con lo que ha venido reivindicando

la doctrina académica, reflejándolo, entre otros, [Isaac Ibañez García](#). Y, como se verá a continuación, el Tribunal de Cuentas también ha advertido anomalías en relación con el Plan Anual Normativo.

Como avances positivos en este ámbito debe destacarse la aprobación de la [Ley 27/2022, de 20 de diciembre, de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en la Administración General del Estado](#), y la publicación este año 2024 de la [Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo](#), en desarrollo del [Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la Memoria de análisis de impacto normativo](#). En julio de 2005, ya se aprobaron unas [Directrices de técnica normativa](#) que contienen importantes referencias para la elaboración de las iniciativas normativas.

Asimismo, como se ha señalado, debe destacarse la importancia **de la evaluación ex post**. Como ha reconocido el Tribunal de Cuentas Europeo, en [un informe](#) sobre este asunto, “La revisión *ex post* de la legislación es una parte fundamental de la política de mejora de la legislación de la Comisión destinada a facilitar la consecución de las decisiones de política pública y mejorar el valor añadido de las intervenciones de la UE. La revisión *ex post* puede considerarse la fase final del ciclo legislativo, que presenta un balance retrospectivo de uno o todos los aspectos de una intervención reguladora de la UE, ya sean uno o más actos legislativos. También puede considerarse como el punto de partida para entender los efectos, las deficiencias y las ventajas de una política o normativa en vigor que proporciona información para el diseño de nuevas normativas o modificaciones en las existentes”.



A este respecto, además de la fiscalización encomendada al Tribunal de Cuentas, que tiene el deber de comprobar el “sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género” (art. 9 [LOTCu](#)), han adquirido una notable importancia las evaluaciones de revisión del gasto público realizadas por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, AIReF, a las que ahora se deberán sumar las previstas por la mencionada Ley 27/2022, de 20 de diciembre.

Por último, merece detenerse en los **Planes Anuales Normativos** y el correspondiente **Informe Anual de Evaluación Normativa** del Gobierno. A la luz de los informes anuales de [2022](#) y de [2023](#), aunque hay una ligera mejora, podríamos confirmar la tendencia de años anteriores a un grado de cumplimiento medio-bajo (un 53% en 2022 y un 40% en 2023 de iniciativas aprobadas entre las previstas -sin contar las que se

encuentran en tramitación), como se puede observar en las siguientes gráficas.

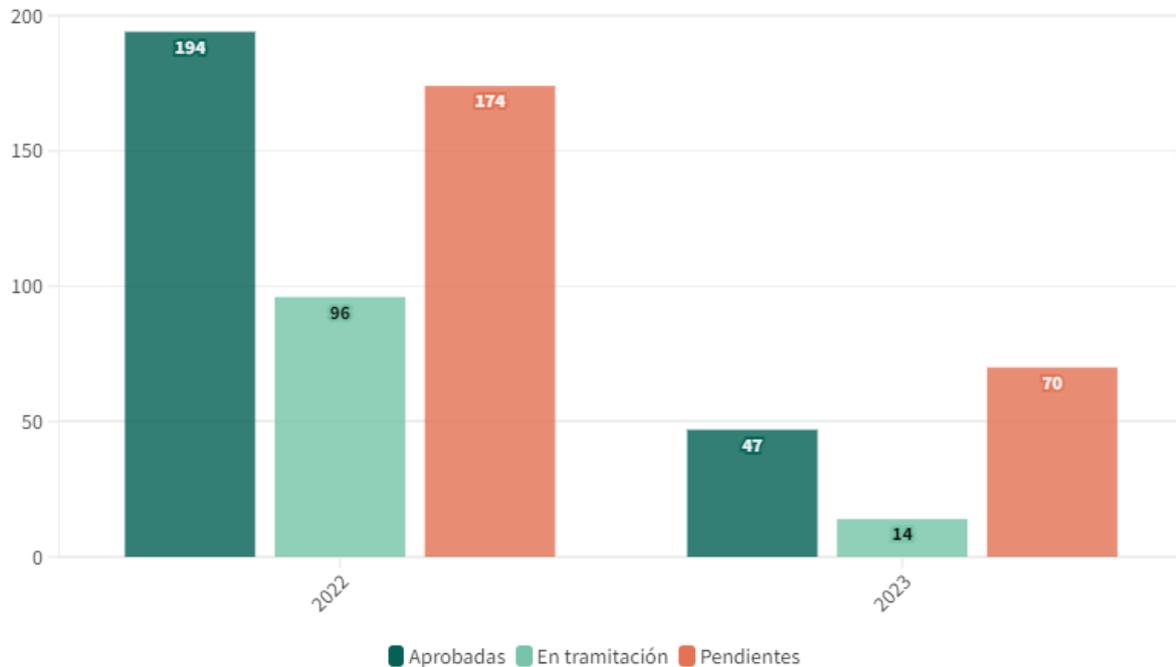
Hay que tener en cuenta, en todo caso, que en la gráfica 17 el grado de cumplimiento es mayor, en la medida que se incluyen no sólo las iniciativas aprobadas sino también las pendientes o en tramitación.

Además, en 2022 se han aprobado un 68% de las **normas que incorporan o ejecutan Derecho de la Unión Europea** (69 normas de las 102 previstas) y en 2023 un 49% (14 normas de las 35 previstas). En este punto, es relevante subrayar el dato específico relativo a la transposición de directivas europeas, en 2022 se traspusieron 31 de las 45 directivas previstas y en 2023, de 27 directivas previstas, se traspusieron 14. Esta referencia es importante porque el no cumplimiento de las expectativas en relación con la transposición del Derecho europeo puede dar lugar a retrasos indebidos que, como se estudiará, pueden dar lugar a responsabilidades jurídicas.



## GRÁFICA 15. RELACIÓN DE NORMAS APROBADAS, PENDIENTES Y EN TRAMITACIÓN DEL PAN 2022, 2023

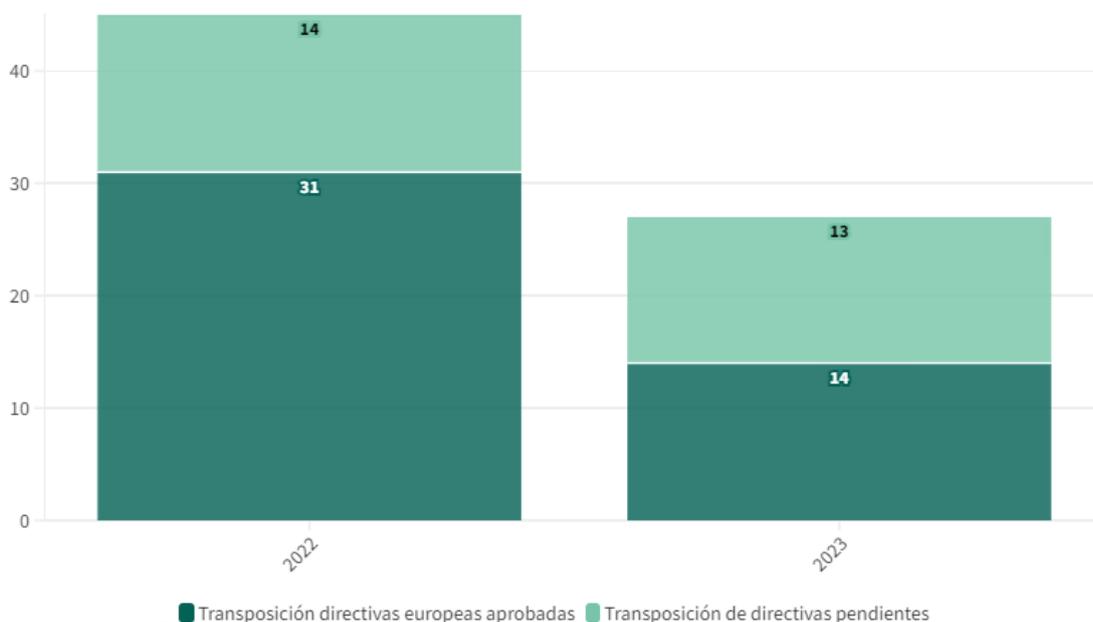
Relación de iniciativas aprobadas, en tramitación y pendientes del Plan Anual Normativo 2022 y 2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Informe de Evaluación Normativa 2022 y 2023 del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#)

## GRÁFICA 16. TRANSPOSICIÓN DE DIRECTIVAS EUROPEAS DEL PAN 2022, 2023

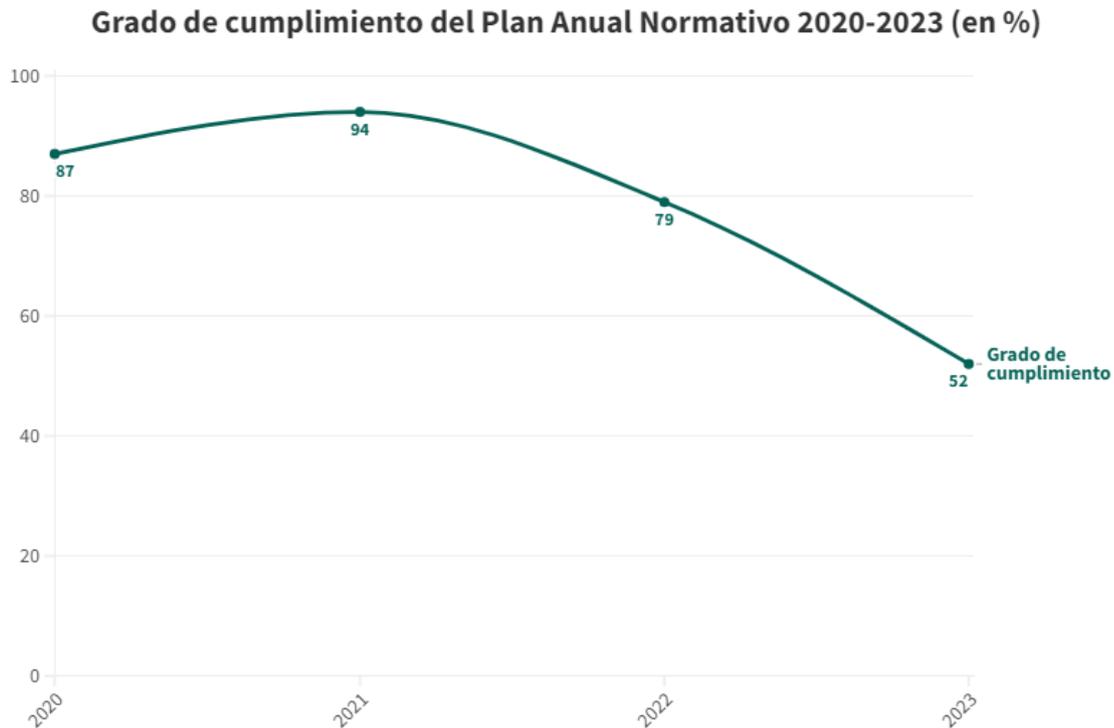
Transposición de directivas aprobadas y pendientes del Plan Anual Normativo 2022 y 2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Informe de Evaluación Normativa 2022 y 2023 del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#)

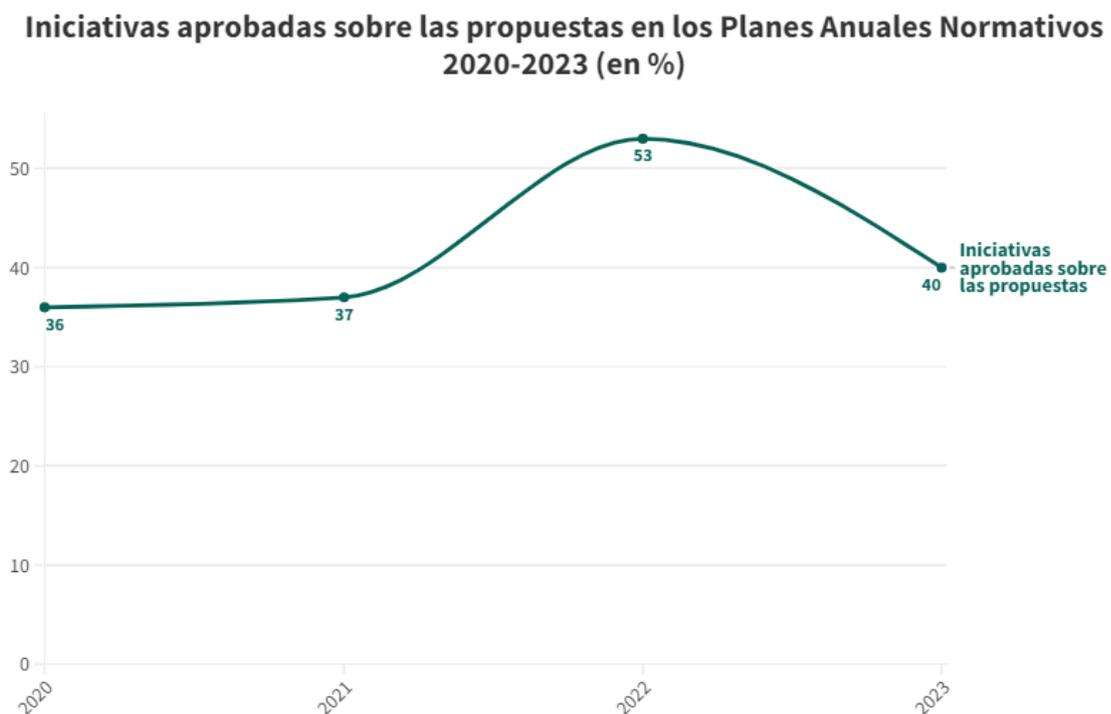


## GRÁFICA 17. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LOS PAN 2020-2023 (en %)



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Evaluación Normativa 2020-2023](#)

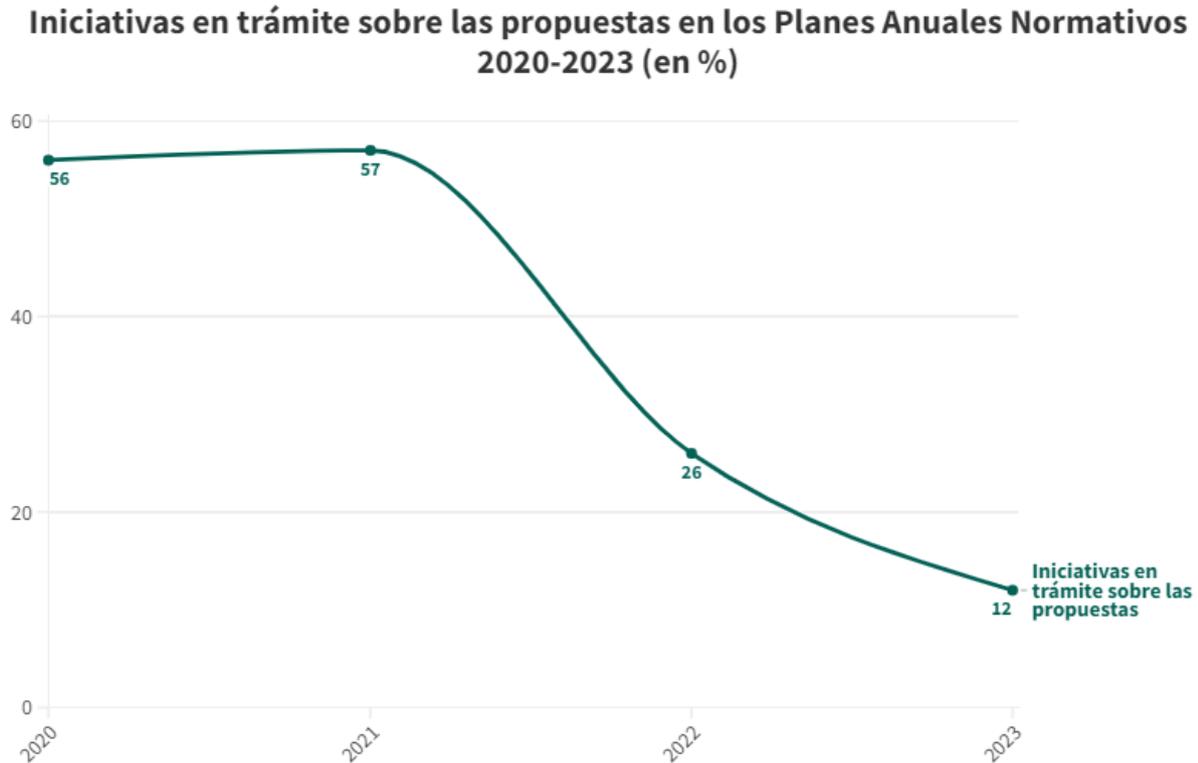
## GRÁFICA 18. INICIATIVAS APROBADAS SOBRE LAS PROPUESTAS PAN 2022, 2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de Evaluación Normativa 2020-2023](#)



## GRÁFICA 19. Iniciativas en trámite sobre las propuestas PAN 2020-2023 (en %)



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en los Informes Anuales de Evaluación Normativa 2020-2023 elaborados por el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes](#)

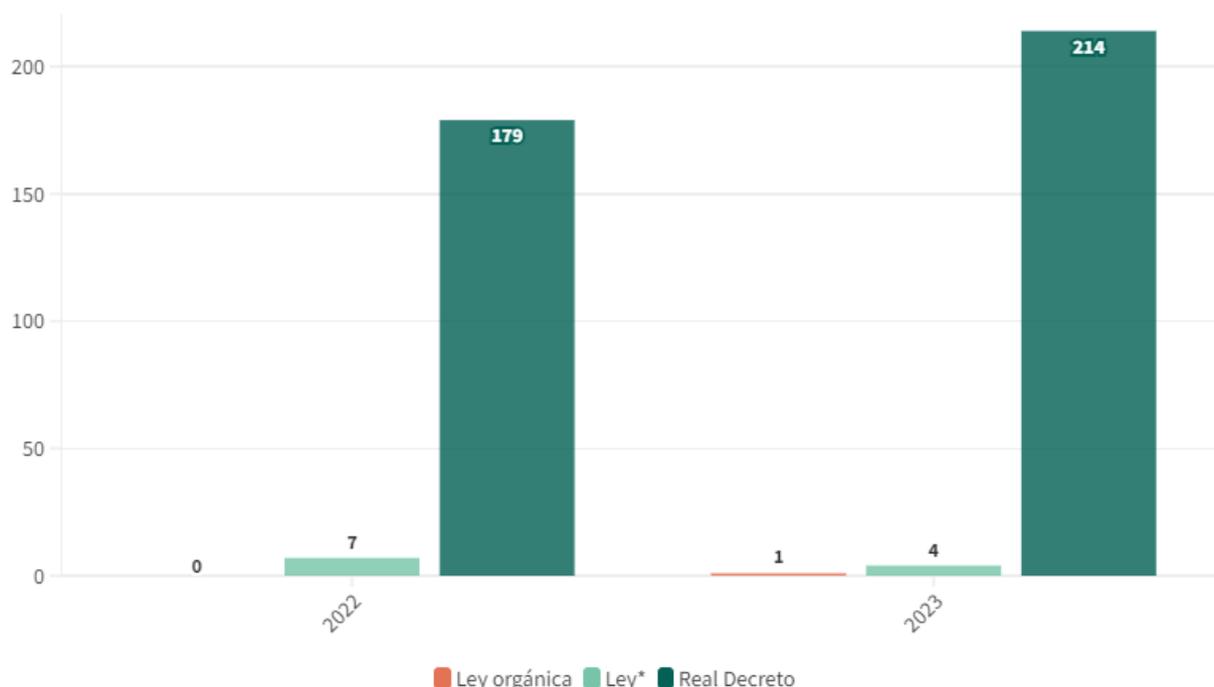
Ahora bien, el dato quizá más relevante por lo que se refiere a la previsibilidad y por tanto a la seguridad jurídica, es que el **número de iniciativas normativas aprobadas que no estaban inicialmente previstas en el PAN sigue siendo muy alto**, como

ya ocurriera en 2021, y, en menor medida, en 2020, tal y como puede observarse en el gráfico siguiente: en 2022 casi se alcanzan las 200 normas aprobadas sin haber estado previstas, y en 2023 se supera esta cifra.



## GRÁFICA 20. INICIATIVAS APROBADAS NO PREVISTAS EN EL PLAN ANUAL NORMATIVO 2022, 2023

Iniciativas aprobadas no previstas en los Planes Anuales Normativos 2022 y 2023



<sup>2</sup> Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en los Informes Anuales de Evaluación Normativa 2022 y 2023](#)

<sup>2</sup> \*En los informes 2022 y 2023, en la categoría de normas aprobadas no incluidas en el PAN 2022 y 2023 respectivamente, señalan que no se tienen en cuenta los reales-decretos leyes aprobados (pg.25 informe 2022, y pg.26 informe 2023), los cuales ascienden a 20 en 2022 y a 8 en 2023.

Por otra parte, en el [Plan Anual Normativo 2024](#) se recogen un total de 198 propuestas normativas, que incluyen 6 leyes orgánicas, 43 leyes, y 149 reales decretos. En especial, destaca que sigue planteándose la aprobación de una nueva Ley orgánica de enjuiciamiento criminal, que lleva años anunciándose, pero no termina de aprobarse. Además, una iniciativa de interés es el real decreto por el que se aprueba el estatuto de la autoridad independiente de protección del informante, exigencia derivada de la [Ley 2/2023 de protección a quienes informen de infracciones normativas](#) (conocida como ley de protección a alertadores de corrupción).

Sin duda, los grandes ausentes del PAN 2024 son la modificación de la Ley de transparencia, la Ley de regulación de grupos de interés (que sí estaba incluida en el PAN 2023 como *Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés* y es un compromiso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia -Componente 11, Reforma 1-), y la Ley de secretos oficiales, cuya reforma se recoge como una recomendación de la Comisión Europea en sus informes de 2022, 2023 y 2024.



### 3.4 La obligación constitucional de presentar por parte del Gobierno Presupuestos Generales del Estado para su aprobación por las Cortes Generales

En los años 2022 y 2023, y también en 2021, se había recuperado la adecuada periodicidad en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, como se observa en el siguiente gráfico.

## GRAFICA 21. APROBACIÓN PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

### Retraso en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado



Recordemos que en este punto el art. 134.3 CE impone al Gobierno la obligación de presentar ante el Congreso de los Diputados el proyecto de Presupuestos Generales del Estado “al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”, para que las Cortes puedan aprobarlos antes del 31 de diciembre. Así las cosas, **en octubre tanto de 2021 como de 2022 el Gobierno presentó los correspondientes Presupuestos, que fueron aprobados por las Cortes los últimos días de diciembre de ese mismo año, por lo que 2022 y 2023 se han desarrollado con normalidad**

desde el punto de vista de la cobertura presupuestaria.

**Sin embargo, ya en 2024 no se han aprobado los correspondientes Presupuestos, habiendo renunciado el Gobierno finalmente a presentar proyecto alguno.** A este respecto, debe señalarse que la investidura del presidente del Gobierno se produjo el 16 de noviembre de 2023, y el nuevo Gobierno tomó posesión el 21 de ese mes, lo que ya suponía un retraso. Al día siguiente, el Gobierno comunicó que se iniciaba el procedimiento para la



elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2024, si bien, cuando en marzo de 2024 parecía que estaba previsto que fueran aprobados por el Consejo de Ministros para ser presentados al Congreso de los Diputados, el adelanto electoral en Cataluña motivó que el Gobierno renunciara a plantearlos.

Hay que destacar que sólo en 2020 y ahora en 2024, el Gobierno ha renunciado a presentar un proyecto de presupuestos. En el año 2020, las circunstancias que se vivieron fueron absolutamente excepcionales, ya que se produjo un adelanto electoral en noviembre de 2019 y Pedro Sánchez no fue investido presidente hasta enero de 2020, tras lo cual, en marzo, sobrevino la pandemia. Ahora bien, en 2023 han sido razones de pura coyuntura política las que han llevado a la decisión de no presentar el proyecto de presupuestos generales del Estado. Esto es relevante porque **la presentación del mismo no es una alternativa del Gobierno, sino que, como se ha señalado, se trata de una obligación constitucional que prescribe la Constitución en términos imperativos:** “El Gobierno *deberá* presentar ante el Congreso...” (art. 134.3 CE). Asimismo, la aprobación de unos presupuestos permite comprobar si el Gobierno cuenta con un apoyo suficiente del Parlamento para el desarrollo de sus políticas públicas.

Esta obligación constitucional que pesa sobre el Gobierno es la contrapartida de la reserva de iniciativa de la que disfruta en esta materia: sólo el Gobierno puede presentar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado. De manera que **la renuncia a cumplir con esta obligación supone un menoscabo directo de una de las funciones capitales de las Cortes Generales, a las que corresponde su aprobación (art. 66.2 CE).**

Además, debe subrayarse la anomalía que supone que, ante la situación que provoca la prórroga de los presupuestos anteriores, el Gobierno esté desplegando su política fiscal a través de ampliaciones de crédito de 10.000 M., sobre las que no se rinde cuentas a las Cortes Generales, según datos de la [Intervención General de la Administración del Estado](#). Esta anomalía reviste una especial gravedad y no se ha llamado suficientemente la atención sobre ella.

### 3.5 El retraso en el cumplimiento de las obligaciones legislativas comunitarias

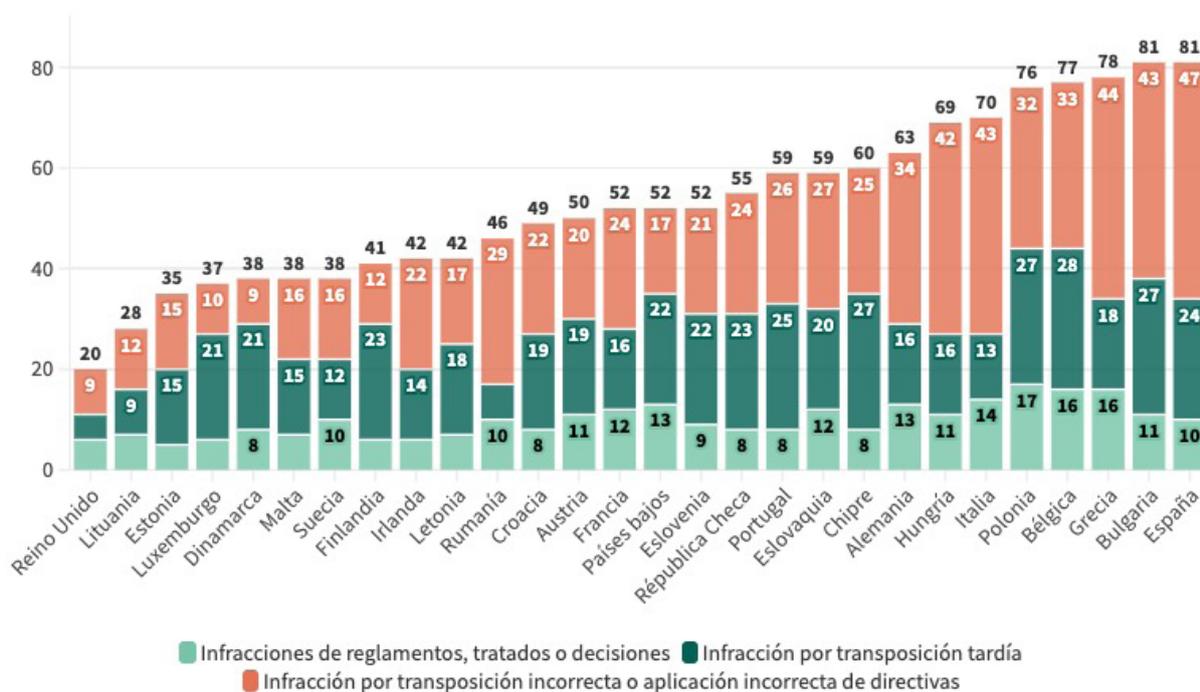
La Unión Europea es una “comunidad de Derecho”, por lo que una de las principales obligaciones de los Estados miembros es, precisamente, dar efectivo cumplimiento al Derecho de la Unión Europea, tal y como prescribe el art. 4.3 TUE: “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión”. Lo que se traduce, en particular, en la exigencia de dar adecuada transposición a las directivas comunitarias y, de forma más general, de no violar las normas europeas.

Pues bien, como se hizo constar en el primer informe, **España es el país con mayor número de procedimientos por infracción abiertos**. En 2022, España se situó en el penúltimo puesto y en 2023 ha vuelto al último puesto que ya ostentó en 2021. Así, al terminar 2023, España acumulaba 47 casos por transposición o aplicación incorrecta de las directivas y 24 casos de infracción por transposición tardía, y 10 por incorrecta transposición o aplicación de directivas, como se observa en la siguiente gráfica, haciendo un total de 81 procedimientos de infracción abiertos.



## GRÁFICA 22. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN ABIERTOS A FIN DEL AÑO 2023 POR ESTADO MIEMBRO DE LA UE Y REINO UNIDO

Tipos de procedimientos de infracción abiertos a fin del año 2023 de los Estados Miembros de la UE



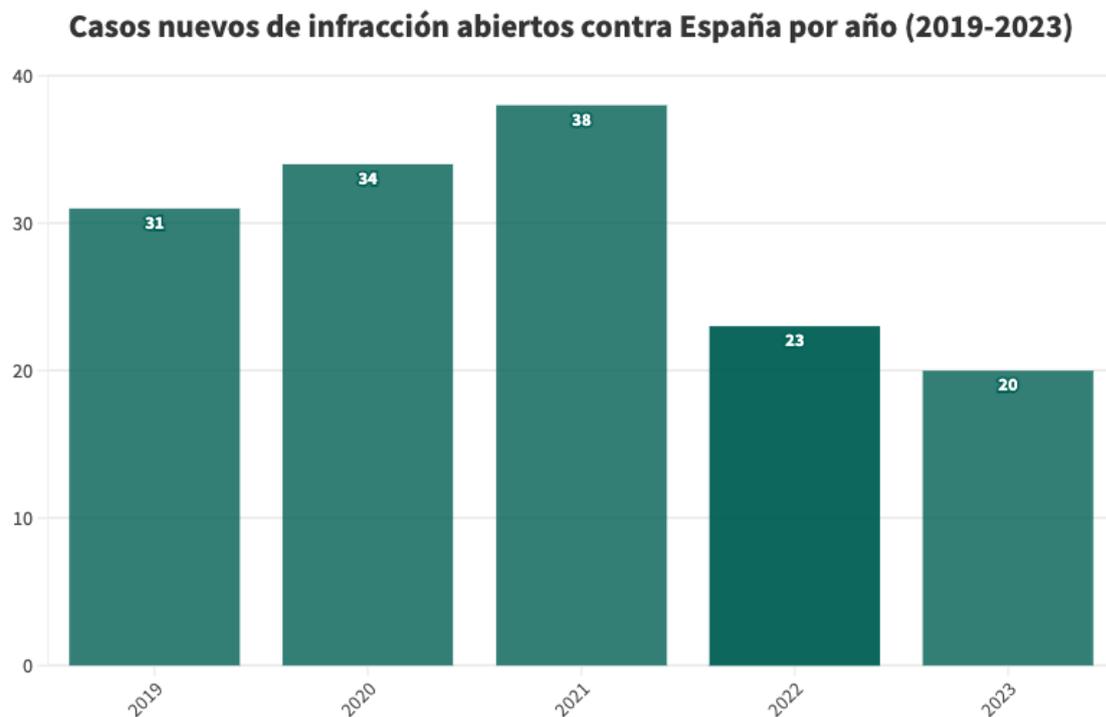
Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Informe anual sobre la aplicación del derecho de la UE 2023](#)

En diciembre de 2023, de acuerdo con el [Single Market Scoreboard](#), España mantendría un 1,3% de déficit en la transposición de la normativa comunitaria, lo que supone casi el doble de la media de la UE que se sitúa en el 0,7%. De acuerdo con el [2023 Annual report on monitoring the application of EU law](#), España se sitúa en el puesto número 16 de 27 países en número de nuevos casos por infracciones del

Derecho de la Unión Europea. En concreto, en 2023, España tiene 20 nuevos casos por infracción: 11 sobre transposición tardía, y 8 sobre transposición o aplicación incorrecta de las directivas, y 1 sobre infracción de reglamentos, tratados o decisiones. Esto supone una ligera mejora respecto al año anterior y más pronunciada respecto a los años 2019, 2020 y 2021.



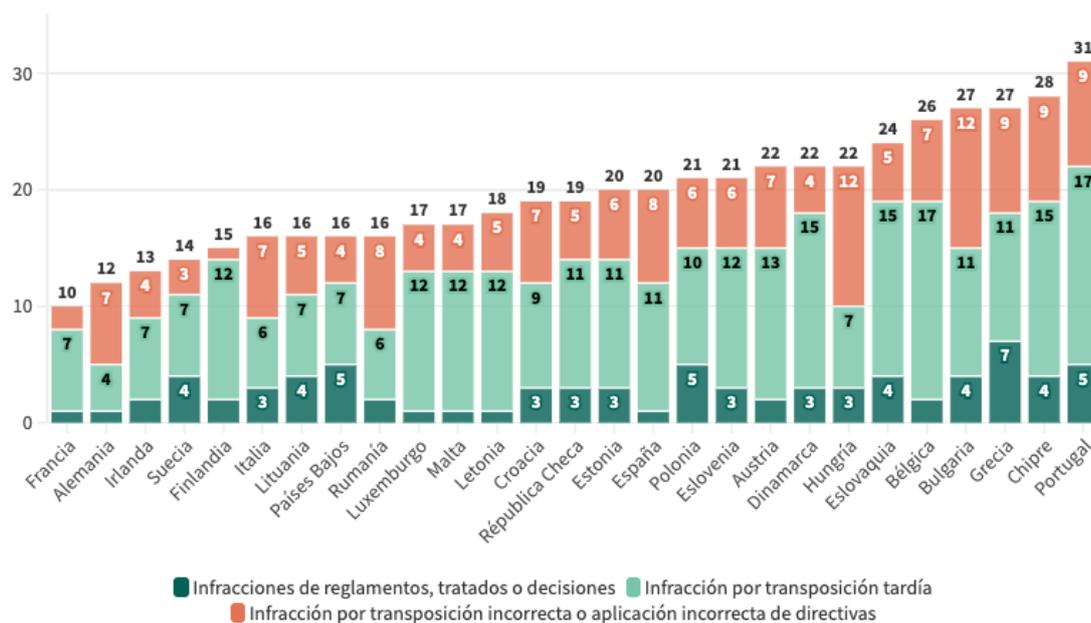
## GRÁFICA 23. NUEVOS CASOS DE INFRACCIÓN POR AÑO EN ESPAÑA 2019-2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Informe anual sobre la aplicación del derecho de la UE 2022](#)

## GRÁFICA 24. TIPOS DE PROCEDIMIENTOS DE INFRACCIÓN NUEVOS POR ESTADO MIEMBRO Y EL REINO UNIDO EN 2023

Tipos de procedimientos de infracción nuevos por Estado Miembro y el Reino Unido a fin de 2023

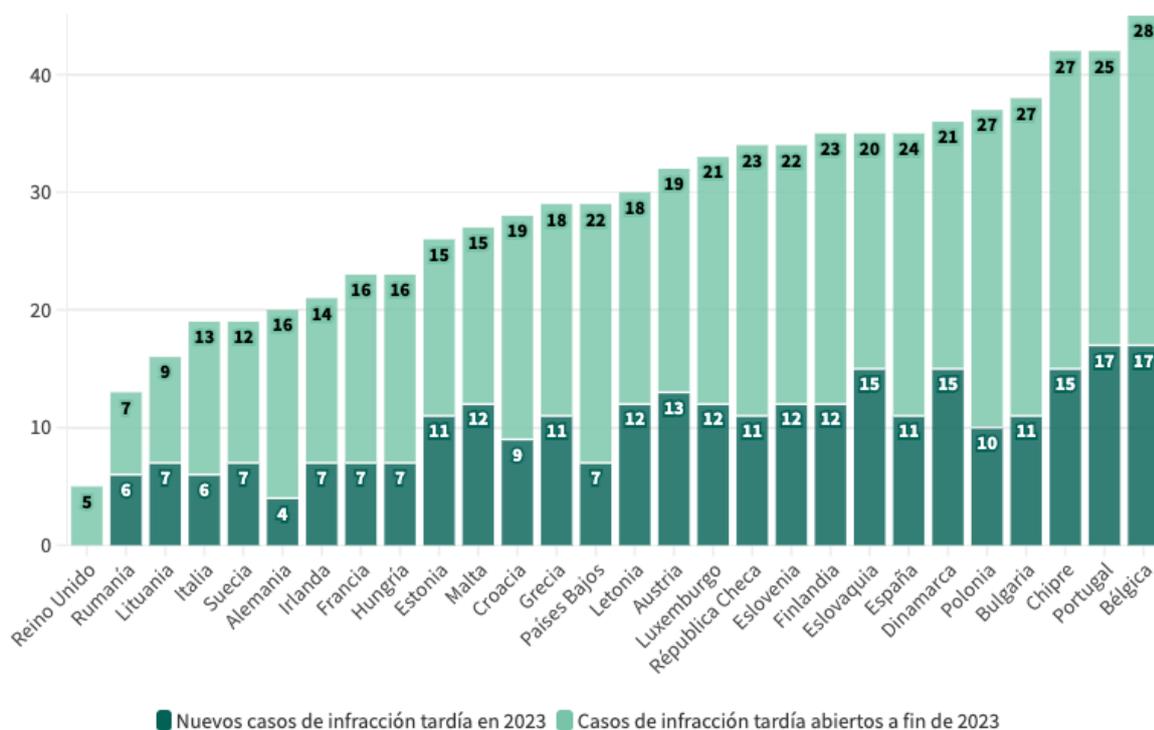


Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Informe anual sobre la aplicación del derecho de la UE 2022](#)



## GRÁFICA 25. CASOS DE INFRACCIÓN POR TRANSPOSICIÓN TARDÍA EN 2023

Casos de infracción por transposición tardía a fin de 2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Informe anual sobre la aplicación del derecho de la UE 2022](#)

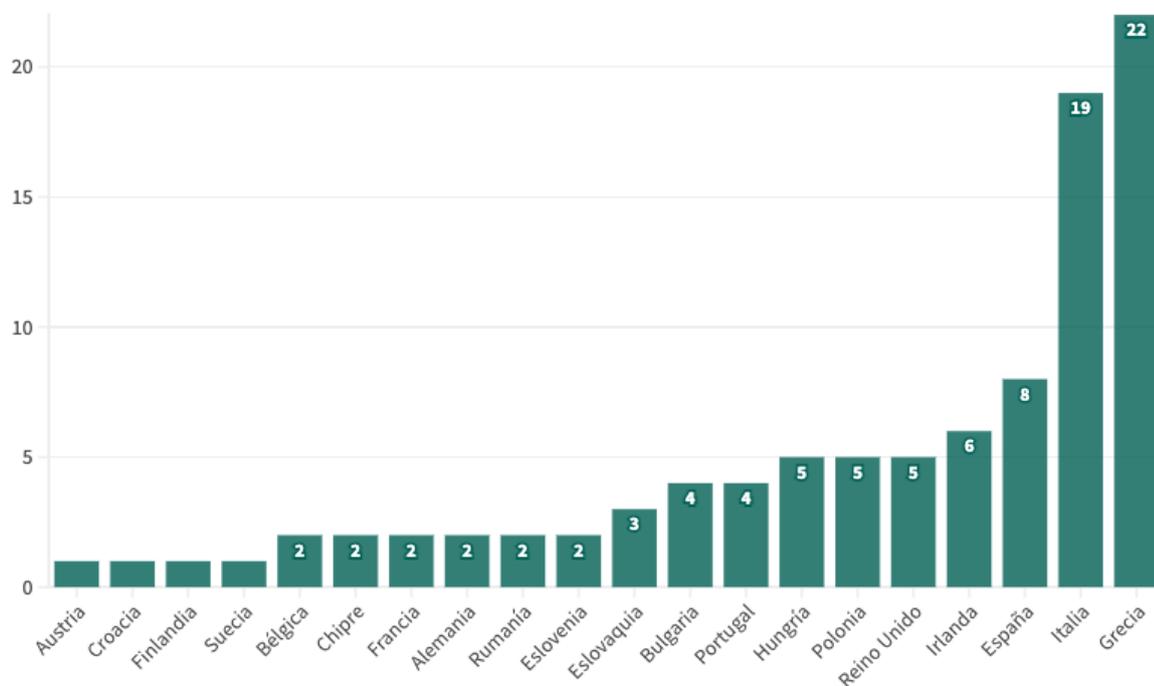
Incluso, **España es el tercer país de la UE con mayor número de casos de infracción en los que, pese a haber sido ya resueltos por el TJUE, la Comisión considera que aún no se ha ejecutado lo requerido por la sentencia correspondiente.** La mayoría de estos casos (7 de 8) tiene que ver con el medio ambiente. En un 38% de las directivas europeas pendientes de transposición ya

habría vencido el plazo para realizarlo y muchas de ellas no tienen definida la forma en la que España va a incorporarlas a su legislación, según datos recogidos por [Newtral](#). Esto es especialmente grave porque, como se ha señalado, lo habitual es terminar recurriendo al decreto-ley para transponerlas con urgencia.



## GRÁFICA 26. CASOS DE INFRACCIÓN ABIERTOS CON POSTERIORIDAD A LA SENTENCIA TJUE 2023

Casos de infracción abiertos con posterioridad a la sentencia del TJUE 2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Informe anual sobre la aplicación del derecho de la UE 2023](#)

Además, debe destacarse que, en 2022, **España obtuvo dos sentencias desfavorables del TJUE, relacionadas con la infracción del Derecho de la Unión Europea.** Se trata del asunto C-278/20, resuelto por el TJUE (Gran Sala) el 28 de junio de 2022, donde se condena a España en relación con determinadas disposiciones de las leyes 39/2015 y 40/2015 que regulan los requisitos que dan lugar al derecho a la indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado por la no aplicación del derecho de la UE. Y la STJUE (Sala Primera) de 27 de enero de 2022, caso C-788/19, por considerarse que las disposiciones de la Ley General Tributaria sobre el deber de información sobre bienes y otros activos que dispongan en el extranjero vulneran el principio de libre circulación de

capitales, en tanto en cuanto se consideran desproporcionadas.

**La percepción de España como un Estado miembro que incumple reiteradamente con las obligaciones comunitarias tiene un evidente coste reputacional, pero también da lugar a inseguridad jurídica, ya que los ciudadanos, empresas y el resto de operadores jurídicos no disponen de un marco regulatorio correctamente desarrollado e, incluso, pueden comprometer el erario público, ya que el Estado infractor puede enfrentarse a importantes sanciones económicas.**

En cuanto a las causas que pueden estar favoreciendo esta situación cabría subrayar varias: una de ellas, más relevante por



tener carácter sistémico se relacionaría con la complejidad del orden de competencias español, en el que, en algunos casos, puede haber una concurrencia en materia regulatoria entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre todo en relación con la protección medioambiental. La segunda, en principio más coyuntural, se relacionaría con la situación provocada por un acortamiento cada vez más acentuado de los ciclos electorales, lo que dificulta la planificación legislativa que sería necesaria, lo cual aboca, como hemos señalado a recurrir a reales decretos-leyes que, con urgencia y menoscabando la debida tramitación parlamentaria, tratan de dar cumplimiento a las obligaciones comunitarias “in extremis”. Pero además puede mencionarse como causa estructural la escasez de recursos suficientes en el seno de la propia Administración General del Estado para abordar con éxito esta tarea, lo que está ligado a su vez con las dificultades de coordinación ya mencionadas.

### 3.6 Control del Parlamento al Gobierno: en particular, al Gobierno en funciones

El control al Gobierno es una función esencial de las Cortes Generales (art. 66.2 CE), según vimos. Precisamente, en su **función de control al Gobierno se evidencia el carácter del Parlamento como “contrapoder” y la importancia de las minorías parlamentarias**. Como “poder” (legislativo) el Parlamento debe actuar por mayoría para ejercer la función legislativa. Asimismo, la estabilidad institucional exige la existencia de una mayoría parlamentaria razonablemente estable que integre el pluralismo y permita al Gobierno realizar sus políticas públicas y desarrollar su programa electoral.

Dicho eso, el Parlamento en teoría también debe cumplir con una importante función de control del Gobierno. Y, como se ha adelantado, aquí cobran especial importancia las minorías parlamentarias que deben disponer de instrumentos eficaces para poder fiscalizar de forma efectiva la acción del Gobierno. Si el control del Gobierno queda en manos de la mayoría parlamentaria que lo sostiene, en un sistema de partidos rígido, al final no se produce la adecuada fiscalización y rendición de cuentas.

En particular, una de **las asignaturas pendientes de nuestro orden institucional es la reforma de los Reglamentos de las Cámaras con el objeto de mejorar los instrumentos de control al Gobierno** para dotarlos de una mayor eficacia, especialmente aquellos que pretenden la obtención de información de las actividades gubernamentales (acceso a la información de parlamentarios, comisiones de investigación...), y para replantear algunos de los mecanismos de control para dar preferencia a las minorías parlamentarias (por ejemplo, en las preguntas de control al Gobierno).

No solo eso, en 2023 se ha observado que persiste un problema con **el control del Gobierno en funciones**. Recordemos que entre el cese de un Gobierno y la toma de posesión del nuevo se produce un lapso de tiempo en el que la Constitución prevé que el Gobierno cesante permanezca en funciones (art. 101.2 CE). De esta manera se evita que se produzcan vacíos institucionales y el Gobierno cesante continúa en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno. De acuerdo con el art. 21 de la Ley 50/1997 del Gobierno, el Gobierno en funciones tendrá unas competencias



limitadas: deberá facilitar el normal desarrollo del traspaso de competencias y su gestión se limitará al “despacho ordinario de los asuntos públicos”, salvo “casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general”. En todo caso, el Presidente no podrá disolver ninguna de las Cámaras, ni plantear cuestiones de confianza, ni pretender la convocatoria de referéndum, y el Gobierno no podrá presentar proyectos de ley ni el proyecto de ley de presupuestos.

Pues bien, **como consecuencia de la fragmentación parlamentaria de los últimos años, se han dilatado los tiempos de investidura y ello ha provocado que el Gobierno se mantenga durante largos periodos en funciones.** Lo que, a su vez, ha llevado a que se plantee si el Gobierno en funciones está sometido al control parlamentario, sobre todo en aquellos casos en los que el cese del Gobierno trae causa de la celebración de las elecciones, por lo que las “nuevas” Cortes no tienen un vínculo fiduciario con el Gobierno saliente. El Tribunal Constitucional concluyó en su STC 124/2018, de 14 de noviembre, que no es admisible un Gobierno “sin control” político, aunque esté en funciones.

Recordemos que el hecho que dio origen a esta sentencia fue la negativa del Gobierno de Mariano Rajoy a someterse al control parlamentario del Congreso de los Diputados en marzo de 2016, tras las elecciones generales de diciembre de 2015. En concreto, el Tribunal Constitucional entendió que el hecho de que “el control de la acción del Gobierno se ejercerá en el marco de la relación de confianza que ha de existir entre el Gobierno y el Congreso de los Diputados”, no significa que “excepcionalmente, como lo son también los periodos en los que no hay relación de

confianza entre el Congreso y el Gobierno, no pueda ejercitarse la mencionada función de control”. Y es que “la función de control que corresponde a las Cortes Generales está implícita en su carácter representativo y en la forma de gobierno parlamentario que establece el artículo 1.3 de la Constitución, no pudiendo negarse a las Cámaras todo ejercicio de la función de control, ya que con ello se afectaría al equilibrio de poderes previsto en nuestra Constitución”.

Es más, “la función de control corresponde al Congreso de los Diputados y al Senado, conforme al artículo 66.2 de la CE, aunque entre esta Cámara y el Gobierno no exista dicha relación de confianza”. Ahora bien, lo que no cabe es un control-responsabilidad (moción de censura), y tampoco puede exigirse responsabilidad por actuaciones pasadas o futuras. Pero **sí que han de poder ser controladas las decisiones que adopte el Gobierno como Gobierno en funciones, sobre todo aquellas que no son actos de mera gestión.** Incluso, las que podría ser necesario que adoptara por razones de urgencia o de interés general.

Lo sucedido en 2023 ha sido distinto, aunque guarda directa relación con los principios afirmados por el Tribunal Constitucional. Tras las elecciones generales de julio de 2023, una vez constituidas las nuevas Cortes, el Congreso de los Diputados dejó de celebrar sesiones de control al Gobierno, de manera que, en este caso por bloqueo desde la propia Mesa del Congreso, se impidió que el Congreso pudiera realizar un control efectivo de la actividad gubernamental **durante los meses en los que se mantuvo esta situación de interinidad, lo que supone un menoscabo de la posición de las minorías parlamentarias,** como ha recogido, entre otros, [Newtral](#). En este

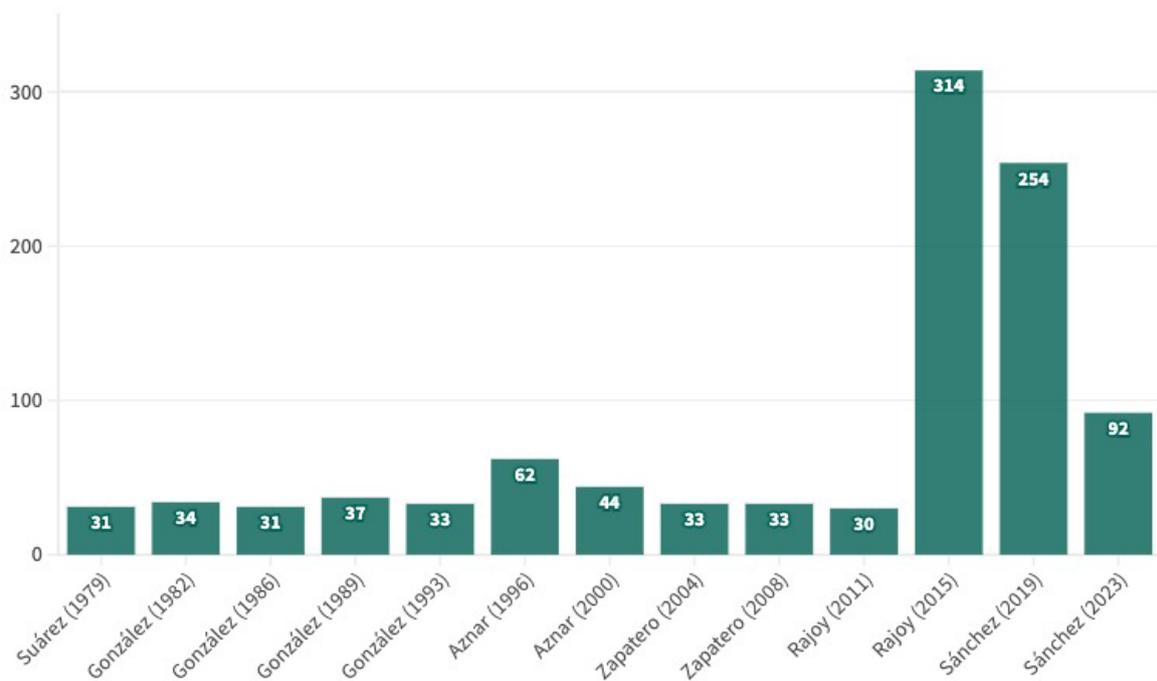


sentido, aunque el control al Gobierno sea limitado cuando se encuentra en funciones, a la vista del incremento de estos períodos de interinidad y de la importancia de algunas de las decisiones políticas que se adoptan -abusando, incluso, en algunos

casos de las facultades encomendadas a un Gobierno en funciones-, **deben adoptarse las medidas normativas para garantizar que pueda realizarse el adecuado control parlamentario.**

## GRÁFICA 27. PERIODOS EN FUNCIONES EN LOS DISTINTOS GOBIERNOS.

Número de días en funciones de los distintos Presidentes del Gobierno de la Democracia



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos recogidos por Newtral](#)



# 4 Poder judicial

## 4.1 Politización del Poder Judicial, nombramientos y el bloqueo en la renovación

La independencia del Poder Judicial es uno de los pilares esenciales de todo Estado de derecho. Si el ideal de Estado de derecho se sintetiza en la idea de imperio de la ley, la realización de éste sólo es posible si existen unos jueces y tribunales independientes. Y, para ello, resulta fundamental que determinadas decisiones sensibles en el ámbito judicial (nombramientos, ascensos, sanciones...) sean adoptadas a través de un sistema que preserve de injerencias políticas. A este respecto, no existe un modelo único en las democracias occidentales, pero, en la actualidad, uno de los sistemas más extendidos en Europa es atribuir algunas de estas facultades a un órgano autónomo: los consejos judiciales. De hecho, ese fue el modelo por el que optó el constituyente en España en 1978, que estableció el Consejo General del Poder Judicial como “órgano de gobierno” de los jueces y le atribuyó entre sus competencias decidir sobre “nombramientos, ascensos, inspección y régimen disciplinario” (art. 122).

En cuanto a su composición, optó por un modelo mixto, integrado por 12 vocales judiciales, elegidos “entre jueces y magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica”, y 8 vocales que fueran juristas de reconocido prestigio, elegidos por las Cortes Generales por mayoría de

tres quintos. Como es sabido, aunque el sentido constitucional parecía otro, en 1985 se modificó la LOPJ (Ley Orgánica del Poder Judicial) para que los vocales judiciales también fueran elegidos por las Cortes Generales, con igual mayoría que el resto. Un sistema que, con variaciones, se ha mantenido desde entonces.

Las relevantes atribuciones que tienen estos consejos judiciales, sobre todo allí donde asumen nombramientos y ascensos -como ocurre en España-, hacen de estos órganos un elemento clave para garantizar la independencia judicial. De ahí que el Consejo de Europa venga insistiendo en que, cuando exista un órgano de esta naturaleza, al menos la mitad de sus miembros deben ser elegidos por y entre los propios jueces y magistrados, para evitar la designación política.

La situación en España, como es sabido, ha sido objeto de preocupación a este respecto. La Comisión Europea en su informe sobre la situación del Estado de derecho en España en 2023, reiterando lo que ya venía advirtiendo, constató que “la situación del Consejo General del Poder Judicial suscita serias preocupaciones, ya que, en primer lugar, no ha sido renovado a pesar de la urgencia y, en segundo lugar, no se han tomado medidas para adaptar el procedimiento de nombramientos de sus vocales entre jueces y magistrados. La falta de renovación está repercutiendo en el trabajo del Tribunal Supremo y del sistema judicial en su conjunto”.

Pues bien, como se adelantó en la introducción, durante el mes de junio de este año 2024, los dos principales partidos (PSOE y PP) han llegado a un acuerdo que ha desembocado finalmente en la renovación del Consejo General del



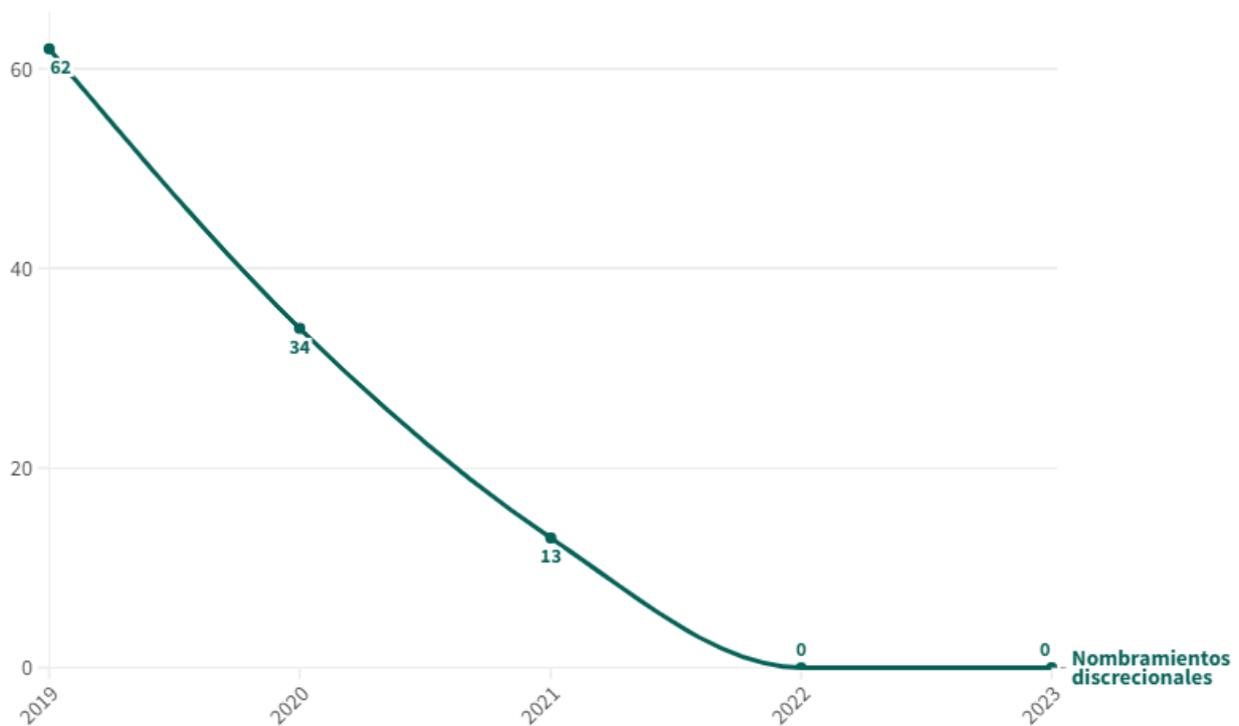
Poder Judicial después de un bloqueo que ha durado cinco años y medio y que ha comprometido seriamente el funcionamiento de los tribunales de justicia, en particular del Tribunal Supremo, al haberse privado al CGPJ en funciones de la potestad de realizar nombramientos discrecionales, como consecuencia de la reforma realizada

por la LO 4/2021.

Como se observa en la siguiente gráfica, desde 2022 el Consejo no ha podido realizar nombramientos discrecionales, lo cual ha llevado a una situación **cada vez más preocupante dado que las vacantes han ido incrementándose**.

## GRÁFICA 28. EVOLUCIÓN NÚMERO DE NOMBRAMIENTOS DISCRECIONALES

Número de nombramientos discrecionales del CGPJ (2019-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información publicada en la página web del CGPJ sobre procesos selectivos de nombramientos discrecionales en órganos judiciales](#)

En este sentido, de acuerdo con los datos aportados por el Presidente del Consejo General del Poder Judicial en su [propuesta para la modificación del sistema de nombramientos](#) de cargos gubernativos y de magistrados del Tribunal Supremo y de elección de vocales del CGPJ, publicada en abril de 2024, se contabilizaron 122 nombramientos pendientes. En concreto,

el Tribunal Supremo, a fecha de abril de 2024, se encontraba “sin presidente ni vicepresidente titulares y con un total de 25 vacantes en sus Salas, lo que representa el 31,25 % de su plantilla”. El propio Presidente del Tribunal Supremo, Francisco Marín, en [septiembre de 2023](#), describía como “desolador[a]” la situación en la que se encuentra el Alto Tribunal. El gabinete

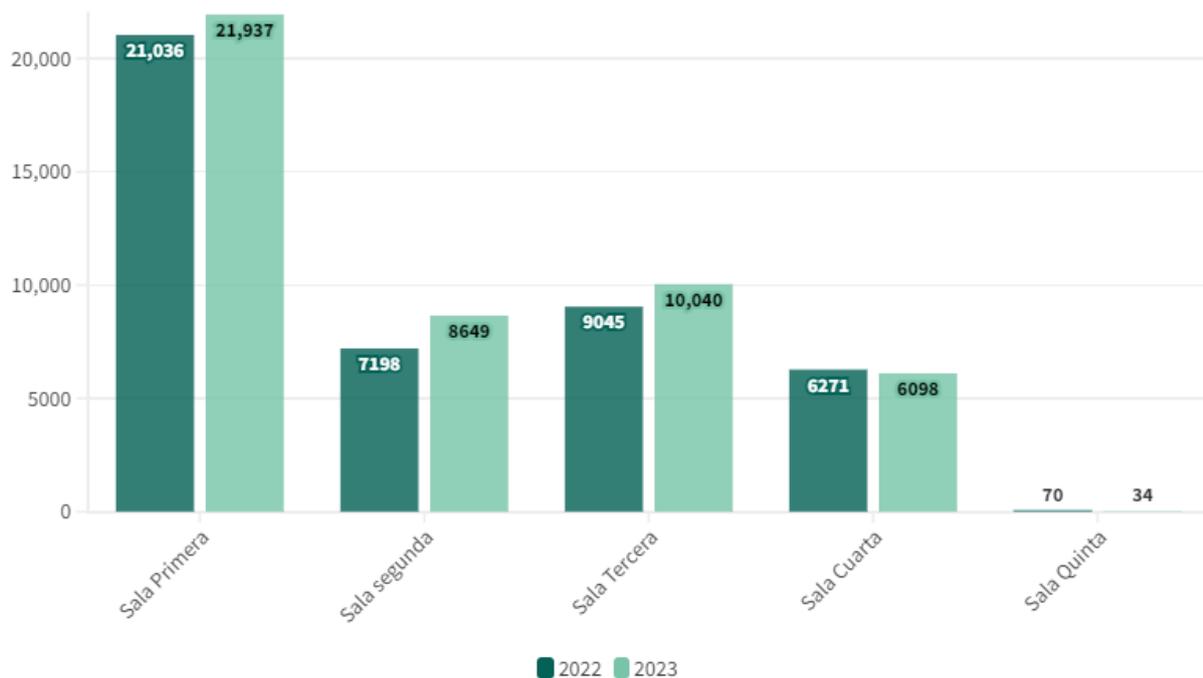


técnico de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo realizó a principios de 2023 (18 de enero) un [informe](#) en el que reseñaba que en 2023 sólo en las dos salas más afectadas por las vacantes, que son la de lo Social y la de lo Contencioso-Administrativo, se dictarán unas 1.230 sentencias menos (570 menos en lo Contencioso y 660 en lo

Social). Según los [datos del propio Consejo](#), a 1 de enero de 2024 las diferentes salas del Tribunal Supremos, acumulaban más de 46.000 asuntos pendientes, pudiéndose observar el desglose de asuntos pendientes por sala para 2022 y 2023 en la siguiente gráfica.

## GRÁFICA 29 . ASUNTOS PENDIENTES DE RESOLVER POR LAS SALAS DEL TS.

Asuntos pendientes de resolver por las salas del Tribunal Supremo en 2022 y 2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Comunicado de la Sala de Gobierno del CGPJ del 8 de abril de 2024](#)

En la actualidad, de acuerdo con la información facilitada por el Gabinete Técnico del Tribunal Supremo ([abril, 2024](#)), su plantilla de letrados, (con los que de alguna forma se estaba intentando compensar la existencia de vacantes de magistrados) estaba compuesta por:

- 77 letrados que componen la planta

del Gabinete Técnico establecida en la Orden Ministerial JUS/468/2019, de los que 40 son titulares y los otros 37 están en comisión de servicio y han sido prorrogados hasta el próximo 30 de junio.

- Un refuerzo extraordinario de 12 letrados en comisión de servicio que se



ha venido prorrogando desde marzo de 2021.

- Un refuerzo extraordinario de 8 letrados aprobado en 2022 para apoyo en la fase de sentencia en asuntos de litigiosidad masiva en condiciones generales de contratación (Sala Primera) y en materia de COVID (Sala Tercera). En comisión de servicio prorrogada.
- Un refuerzo extraordinario de 15 letrados aprobado en mayo de 2023 para apoyo en la fase de sentencia en las Salas Tercera y Cuarta, que son las que tienen mayor número de vacantes entre sus magistrados. También en comisión de servicio prorrogada.

Por estas razones, debe celebrarse el acuerdo alcanzado entre PP y PSOE para acabar con el bloqueo, el cual fue rubricado el día 25 de junio de 2024 en la sede de la Comisión Europea en Bruselas, ante la Vicepresidenta de Valores y Transparencia, Věra Jourová. En cuanto a su contenido, en relación a la renovación, los dos principales partidos políticos han acordado un reparto de 10-10 de los 20 vocales del Consejo. Se opta así por repartirse por mitad el Consejo entre los dos principales partidos, a diferencia de lo que habían hecho en ocasiones anteriores donde el reparto era 11-9, en función de qué partido tuviera la mayoría parlamentaria. El problema es que se mantiene la lógica del reparto de “cromos”, ya cuestionada por el Tribunal Constitucional en su célebre [sentencia 108/1986](#). En todo caso, debe reconocerse que, pese a que pueda vislumbrarse cierta vinculación política o filiación asociativa de algunos de los elegidos, todo apunta a que los partidos han renunciado mutuamente a elegir candidatos que puedan ser percibidos por la opinión pública como candidatos con

un perfil político “de partido” muy alto. La Comisión Europea en su informe sobre el Estado de derecho en España de 2024 ha calificado el acuerdo como un “gran avance” hacia el cumplimiento de la recomendación sobre la renovación que venía efectuando en los años anteriores.

No obstante, el acuerdo firmado por PSOE y PP no define un modelo concreto de elección de los vocales judiciales del CGPJ y opta por remitir a una propuesta que deberá elaborar el propio Consejo, por acuerdo de tres quintas partes, en el plazo de 6 meses, con el único mandato de que debe incluir la participación directa en dicha elección de jueces y magistrados, para satisfacer los [estándares europeos](#).

Será importante hacer seguimiento a la fórmula que diseñe el CGPJ, y, sobre todo, al cumplimiento por parte de los partidos implicados de su compromiso de tomar en consideración dicha propuesta en la iniciativa legislativa que deberá modificar el sistema de elección de los vocales judiciales del Consejo. La Comisión Europea en su informe sobre el Estado de derecho de 2024 ha instado a impulsar “el proceso de adaptación del procedimiento de nombramiento de sus jueces-miembros, teniendo en cuenta las normas europeas sobre los consejos del poder judicial”.

Por lo demás, una vez que se ha producido la renovación de los vocales del CGPJ, quizás la principal preocupación sea la de cómo va a proceder a la hora de cubrir las numerosas vacantes en puestos de la cúpula judicial acumuladas desde 2021. Una tarea que es necesario que se afronte con un **sistema adecuado, dirigido a “evitar la mácula política de los nombramientos y a potenciar que imperen el mérito y capacidad”**, como ha sostenido en su



[propuesta Vicente Guilarte siendo todavía Presidente del CGPJ](#). En este sentido, el [GRECO](#) ha advertido que, a pesar de las mejoras para establecer criterios objetivos en los nombramientos judiciales realizados por el Consejo introducidas por la LO 4/2018, de 28 de diciembre, “persiste a los ojos de los ciudadanos una sombra de duda sobre su imparcialidad y objetividad”.

Sobre los nombramientos judiciales el acuerdo PP-PSOE recoge una serie de medidas que podríamos calificar de discretas, en cuanto a su incidencia en la raíz del problema, la discrecionalidad del Consejo en la realización de los nombramientos:

- Se incrementa a 20 los años de experiencia necesarios para poder ser nombrado magistrado del Tribunal Supremo (anteriormente eran 15 años)
- Se prevé la creación de una comisión de calificación en el CGPJ que informará sobre los nombramientos de los que es competencia el Consejo con el fin de que estos se hagan en base a criterios objetivos.
- Se exige una mayoría de 3/5 en el CGPJ para determinados nombramientos.

Más ambiciosas eran las medidas que había propuesto el Presidente del Consejo General del Poder Judicial: por un lado, reformas legales para que la elección de los cargos gubernativos (Presidencias de Audiencias, TSJ y Salas) se realicen por los jueces del territorio afectado o de la Sala correspondiente; y, por otro, para que la elección de Magistrados del Tribunal Supremo corriera a cargo de una comisión técnica cualificada (pero no compuesta íntegramente por vocales del CGPJ). Lo cual, a su entender, debería aplicarse ya a los nombramientos pendientes, ya que, en caso

de renovación del Consejo, si no se reformara también el sistema de nombramientos y las vacantes se cubrieran conforme al anterior sistema, “sin control efectivo del mérito y capacidad de los candidatos, resultaría sin duda caótico y necesariamente ajeno a tales principios. Dado el ingente número de cargos vacantes fatalmente acaecería el denostado ‘cambio de cromos’, conforme a criterios ‘*políticos*’, perturbador para la percepción como independientes de los así designados”.

Además, el acuerdo también incluye otras modificaciones legislativas de acompañamiento para preservar la independencia judicial y del Ministerio Fiscal. En concreto, se prevé la reforma de la Ley 50/1981 por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y medidas sobre puertas giratorias y justicia, que se analizarán en los correspondientes epígrafes, y se contempla que los candidatos a vocal del CGPJ deberán comparecer ante la Comisión de nombramientos del órgano que les proponga (Congreso o Senado), presentando una memoria de objetivos y méritos, antes de ser elegidos como vocales.

Por último, es relevante mencionar que el 3 de septiembre de este año 2024, a dos días de la apertura del año judicial, se ha producido finalmente el nombramiento de María Isabel Perelló Doménech como presidenta del CGPJ. Tal y como establece el artículo 122 de la Constitución, la presidenta del CGPJ lo será también del Tribunal Supremo. El nombramiento se ha hecho esperar, dado que, como se ha adelantado en este apartado, la nueva composición 10-10 de vocales del CGPJ (10 nombrados a propuesta de los progresistas y 10 de los conservadores) hacía necesario el consenso para poder nombrar a su Presidente/a, que



además tiene voto de calidad, lo que es esencial dados los números.

Este proceso, a pesar de los escollos y los intentos de predeterminar políticamente al candidato/a a ser elegido, ha culminado con éxito: María Isabel Perelló ha sido elegida por 16 a 4 votos, evidenciando que se trata de un perfil profesional de consenso sin que tampoco fuera una persona avalada por ninguno de los partidos. De esta manera, la magistrada de la sala tercera del Tribunal Supremo, María Isabel Perelló, es ya la primera mujer en la historia que ocupa el cargo simultáneo de Presidenta del CGPJ y del Tribunal Supremo.

## 4.2 Puertas giratorias justicia-política y comisiones de servicio

Uno de los factores que comprometen la apariencia de independencia de los jueces y magistrados es la existencia de **puertas giratorias que facilitan el tránsito desde cargos políticos al ejercicio de la función jurisdiccional**. En España, no existía ninguna prohibición de retorno al ejercicio de la jurisdicción para quienes hubieran desempeñado cargos políticos y

ni siquiera se contemplaban periodos de incompatibilidad o enfriamiento a diferencia de lo que sucede en otros países europeos.

Únicamente, la [LO 4/2018, de 28 de diciembre](#) introdujo el deber de abstención o, en su caso, de recusación, de los jueces y magistrados que reingresen en la Carrera en relación con los asuntos en los que sean parte los partidos o agrupaciones, o aquellos de sus integrantes que ostenten o hayan ostentado cargo público. Además, se encuentran algunas recomendaciones éticas formuladas por la Comisión de Ética Judicial en su dictamen de 13 de mayo de 2021 (Consulta 1/21). Una regulación que a todas luces parece insuficiente. En este sentido, la Comisión Europea en su informe de 2023 ya destacó que “el régimen de incompatibilidades de los jueces y magistrados con otras profesiones, como los cargos políticos, sigue suscitando preocupación”. Por ello, concluyó que sería conveniente que en España se **reformara la regulación relacionada con el tránsito judicatura-política para introducir garantías suficientes**, como ocurre en otros países europeos, tal y como puede observarse en la siguiente gráfica.



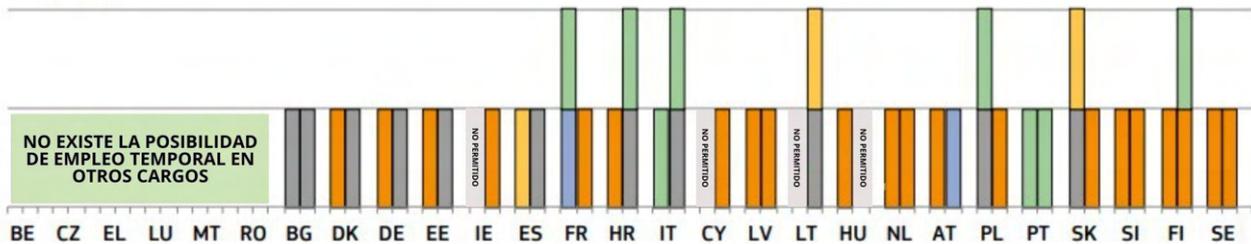
## GRÁFICA 30. GARANTÍAS RELACIONADAS CON EL EMPLEO TEMPORAL DE JUECES Y FISCALES COMO POLÍTICOS/MINISTROS/FUNCIONARIOS, ETC. EN LOS ESTADOS MIEMBROS UE

### Garantías relacionadas con el empleo temporal de jueces/fiscales como políticos/ministerios/miembros del gobierno/miembros del gabinete/otros cargos políticos

Para cada Estado miembro, las dos columnas representan las normas para:

1. Jueces
2. Fiscales

- Jueces/fiscales necesitan autorización de un órgano para dejar su cargo temporalmente
- Existe un período de enfriamiento antes de que la persona pueda volver a su puesto de juez/fiscal
- Jueces/fiscales tienen que notificar su nuevo empleo temporal ante un órgano específico
- No hay reglas específicas, pero aplican los códigos generales de ética
- Otras reglas



Fuente: Traducción propia de la gráfica núm. 58 del “Justice Scoreboard” de 2022, de la Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3146](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3146)

Entre los casos más destacados en el ámbito estatal de ese tránsito de la judicatura a la política y viceversa durante el periodo analizado, se podría señalar a Victoria Rosell, magistrada que ha ocupado varios cargos políticos y ha sido Delegada del gobierno de Violencia de Género. Dejó su plaza como magistrada en 2016 para ser diputada con el partido Unidas Podemos, y ha ejercido de diputada por el mismo hasta 2023, cuando ha solicitado el reingreso en la carrera judicial, lo que fue aprobado por la [Comisión Permanente del CGPJ](#) el pasado 13 de diciembre de 2023. Más recientemente, la ex-Ministra de Justicia que ocupó el cargo entre el 12 de julio de 2021 y el 21 de noviembre de 2023, Pilar Llop, ha solicitado el reingreso a la judicatura, que se hizo efectivo mediante [RD 135/2024 de 30 de enero 2024](#) y su destino ha sido en una Sección de Penal de la Audiencia Provincial de Madrid.

Pues bien, tal y como se ha adelantado, en **el acuerdo alcanzado entre PP y PSOE en junio de 2024 se incluyen mecanismos específicos para evitar las puertas giratorias en el Poder judicial que deben valorarse positivamente**. En concreto, los jueces y magistrados deberán declararse en excedencia voluntaria cuando se presenten o sean elegidos para la mayoría de cargos representativos o de altos cargos en la Administración (hasta ahora pasaban a servicios especiales, lo que suponía reserva de plaza y cómputo de la antigüedad de los años en los que estaban dedicados a la política).

Además, en el acuerdo se establece un periodo de enfriamiento/“cooling off” de manera que, una vez concluido su mandato o el ejercicio de dicho cargo, deberán esperar dos años para volver al ejercicio de la judicatura, período en el que quedarán



adscritos al Presidente del Tribunal Supremo o al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma según corresponda.

En el mismo sentido del punto anterior, se establece como requisito para la elección de los vocales no judiciales del CGPJ, que no hayan ocupado cargos políticos en los cinco años anteriores (Ministros, Secretarios de Estado, Consejerías Autonómicas, Alcaldías, Diputados, Senadores, Europarlamentarios, etc.)

El [informe de la Comisión Europea sobre la situación del Estado de derecho en España de 2024](#), refleja las medidas introducidas por el acuerdo entre el PP y el PSOE, en seguimiento de las recomendaciones hechas en informes anteriores, como se ha mencionado.

Más allá, otro problema importante que se viene detectando es el de la **provisión temporal de las plazas de jueces y magistrados**. Además, la inamovilidad judicial puede verse comprometida como consecuencia de que **los jueces y magistrados ocupen plazas cuyo destino está sujeto a la posibilidad de ser o no prorrogado por otros órganos**. Una situación especialmente preocupante cuando desarrollan funciones relacionadas con la lucha contra la corrupción.

A este respecto, es interesante revisar la situación de las **comisiones de servicio en el poder judicial**. Esta figura está pensada en nuestro ordenamiento jurídico para hacer frente a situaciones especiales para reforzar el funcionamiento de los órganos judiciales. Reguladas en los artículos 216 y 350 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, prevén la posibilidad de destinar jueces a otros órganos judiciales (así como a otras

instituciones) -comisiones de servicio con relevación de funciones-, o el refuerzo en algunas tareas específicas aún manteniendo el destino originario- comisión de servicios sin relevación de funciones-.

Dado el principio general de inamovilidad de jueces y magistrados, los citados artículos exigen para el nombramiento de jueces en comisiones de servicios que no se supere un tiempo determinado (un máximo de dos años) y que responda a “circunstancias de especial necesidad”. Sin embargo, las denominadas “comisiones de servicio con relevación de funciones”, pueden llegar a ser utilizadas, en la práctica, como una especie de promoción profesional al margen del sistema habitual de concursos o nombramientos discrecionales, dado que además suelen prorrogarse más allá de los dos años establecidos en la norma.

La [Sentencia del Tribunal Supremo 4040/2020](#), de 18 de noviembre, reconoció la amplia discrecionalidad del CGPJ en la provisión de estas plazas: “la designación ha de hacerse de manera casuística y singularizada en función de las específicas circunstancias concurrentes; y, por esto mismo, ha de reconocerse al Consejo una amplia discrecionalidad en orden a la determinación del criterio que debe decidir la designación en función de la singularidad que presente cada situación.” pues bien, la ausencia de criterios objetivos concretos, especialmente de baremo para evaluar los méritos arroja también una sombra de sospecha sobre este sistema de provisión de vacantes ([ver artículo en el blog Hay Derecho](#)). Por su lado, es reseñable que las convocatorias para proveer estos puestos no se publican en el BOE, sino que se publican en la intranet de los miembros de la carrera judicial con plazos muy cortos



para presentar las candidaturas. En una solicitud de transparencia de la Fundación Hay Derecho al CGPJ, se ha negado el acceso al texto de las convocatorias por considerar la solicitud excesiva conforme a la ley de transparencia, dada la cantidad de convocatorias que se publican anualmente (entre 400 y 800).

La falta de renovación del CGPJ durante varios años ha jugado también un papel importante en este ámbito, ya que la imposibilidad de este órgano de realizar nombramientos discrecionales ha supuesto que el Consejo haya tenido que recurrir a la figura de las comisiones de servicio para reforzar el Tribunal Supremo. Así mientras en los años 2019, 2020 y 2021, la memoria del CGPJ, no recogía ninguna comisión de servicios sin relevación de funciones en el Alto Tribunal, en 2022 este contaba con 58 jueces con esta figura.

A modo de conclusión, interesa traer a colación los datos recogidos por el CGPJ en su último [Plan estratégico para el decenio 2024-2033](#). En él se pone el acento en el incremento del uso de la contratación temporal en la Audiencia Nacional, así como en los Tribunales Superiores de Justicia, lo que denomina: **la justicia interina** (magistrados/as suplentes y jueces/as sustitutos/as), que debería tener un carácter subsidiario. Sin embargo, para el ejercicio 2024/2025, las Salas de Gobierno de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia propusieron un total de 1.112 plazas.

### 4.3 Otras injerencias ilegítimas en la independencia del Poder Judicial

El principio de separación de poderes impone un deber de respeto entre instituciones y, en particular, de los órganos y representantes políticos hacia el Poder Judicial. Puede producirse una crítica legítima a las decisiones judiciales, pero debe cuidarse especialmente que no suponga una deslegitimación de un poder del Estado, sobre todo si ésta viene de quienes encarnan otros poderes. Además, la legítima discrepancia en relación con una decisión judicial debe expresarse con argumentos jurídicos, debiéndose evitar descalificaciones personales dirigidas a los concretos jueces y magistrados. De ahí que las campañas de señalamiento de jueces y magistrados o las manifestaciones políticas cuestionando su imparcialidad e independencia puedan reputarse como injerencias ilegítimas.

En este sentido, la Comisión Europea en sus informes sobre la situación del Estado de derecho en España en 2022 y 2023 ha dejado constancia de la preocupación por las declaraciones públicas realizadas por políticos en relación con el poder judicial. A este respecto, quizás el ataque más relevante ha sido la reiterada acusación durante estos últimos años de **prácticas de “lawfare” o de persecución judicial** como consecuencia de las investigaciones y procesos dirigidos contra representantes públicos o sus partidos. Especial importancia tuvo el [acuerdo para formar gobierno](#) alcanzado entre el Partido Socialista y Junts per Catalunya, publicado el 23 de noviembre de 2023, en el que se incluyó ese término, lo cual suscitó la reacción crítica de la totalidad de las [asociaciones de](#)



[jueces](#) de España, así como de otros entes ([Comisión permanente de los presidentes de las Audiencias Provinciales](#), la [Unión Progresista de Fiscales](#) o la [Comisión permanente del CGPJ](#)).

De igual modo, suscitó notable preocupación que en estos acuerdos se planteara la posibilidad, algo que era confirmado en declaraciones públicas posteriores, de **llamar a jueces a que declararan ante comisiones de investigación parlamentarias**. Tales declaraciones provocaron que el Pleno del CGPJ alcanzara en diciembre de 2023 un [acuerdo unánime](#) para instar al Congreso y al Senado a no citar a jueces y magistrados para declarar sobre su actividad jurisdiccional.

Del mismo modo, en cuanto a las acusaciones contra jueces y magistrados con señalamiento de personas concretas hay que destacar la intervención de la portavoz de Junts per Catalunya, Miriam Nogueras, del 13 de diciembre, en la que nombró a jueces del Tribunal Supremo que habían intervenido durante el procedimiento para dirimir los hechos acontecidos en otoño 2017 que llevaron a la declaración unilateral de independencia de Cataluña. La portavoz nombró también al expresidente del CGPJ y a una magistrada del Tribunal Constitucional. Estas declaraciones han desembocado en la emisión de numerosos comunicados por parte de asociaciones de jueces, de fiscales y del CGPJ en el sentido de defender la separación de poderes y a estos concretos jueces y Magistrados, entre los que pueden citarse a modo de ejemplo los siguientes:

- [Comunicado del Presidente del CGPJ](#), sr. Vicente Guilarte: *“El señalamiento -y la finalidad que de él se desprende- de varios magistrados del Tribunal Supremo*

*resulta inadmisibles en un Estado de derecho uno de cuyos principios fundamentales es la separación de poderes”*.

- [Comunicado de algunas asociaciones de jueces y fiscales](#): Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Foro Judicial Independiente, Asociación de Fiscales y Asociación Profesional e Independiente de Fiscales.
- [Solicitud al Fiscal General del Estado](#) para la adopción de medidas de amparo propuesta por veintiún fiscales de Sala y de la Sección Penal del Tribunal Supremo.

Desde otro ámbito político, el senador del Partido Popular, José Antonio Monago señaló públicamente al juez de la Audiencia Nacional, José Ricardo de Prada, por la sentencia del denominado “caso Gürtel”, expresando que había sido el mayor caso de “lawfare” en España. Como reacción a estas declaraciones, algunas [asociaciones judiciales](#) manifestaron su rechazo (Asociación Jueces y Juezas por la Democracia, Asociación Judicial Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente-no se han encontrado manifestaciones en este sentido de la Asociación Profesional de la Magistratura). El [Presidente del CGPJ](#), a raíz de estas declaraciones, instó a los poderes del Estado a no ser “cómplices” de la deslegitimación del Poder Judicial, ante los “frecuentes e injustos intentos de deslegitimación del Poder Judicial” (...), como “vimos el martes en el Congreso y en el Senado”.

Asimismo, el [Tribunal Supremo inadmitió una querrela](#) de Podemos contra los jueces García Castellón y Joaquín Gadea por la



reapertura de unas investigaciones por presunta financiación ilegal de este partido, algo que presentaron como un nuevo caso de persecución judicial.

A este respecto, debe llamarse la atención sobre el hecho de que los partidos políticos y algunas de las asociaciones judiciales sean especialmente celosas denunciando injerencias contra los jueces desde el ámbito de la política cuando las investigaciones se dirigen contra su entorno, pero no dudan en proclamar la independencia de la justicia cuando los afectados son los “contrarios”. Es decir, hay un cierto sesgo tanto en las críticas de los políticos como en las defensas de algunas de las asociaciones judiciales.

En general, la percepción de este tipo de acusaciones de *lawfare* entre el sector jurídico es que son, en buena medida, infundadas. Lo que no supone negar que, en algún supuesto, existan casos excepcionales de **actuaciones judiciales desviadas**. Pero, cuando estos hechos se producen, deben de calificarse como conductas ilícitas y perseguirse como tales de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Entre los ejemplos más recientes, en noviembre de 2021, se encuentra la condena confirmada por el Tribunal Supremo a la pena de seis años y medio de prisión y 18 de inhabilitación contra Salvador Alba por los delitos de prevaricación judicial, cohecho y falsedad en documento oficial por maniobrar para perjudicar la carrera política de la entonces candidata a diputada Victoria Rosell.

Conviene precisar que estamos utilizando el término *lawfare* como sinónimo de “guerra judicial”, es decir, de actuaciones del Poder Judicial por motivos políticos sin referirnos al concepto más amplio de “guerra jurídica” referente al abuso de acciones judiciales por parte de ciertas personas u organizaciones

por motivos políticos (por ejemplo, presentación de denuncias infundadas por razones de táctica política o partidista).

De igual manera, hay que recordar que puede ocurrir que investigaciones judiciales a personas que ostentan cargos públicos puedan terminar archivándose, pero lleguen a tener consecuencias políticas que son independientes de las jurídico-penales. Ese fue el caso, por ejemplo, de Mónica Oltra, que dimitió como vicepresidenta del Gobierno valenciano en junio de 2022, tras abrirse una investigación en su contra por un delito de encubrimiento, que finalmente, en abril de 2024, terminó siendo archivado por el juez de instrucción. Un caso en el que se evidencia, además, el daño indirecto que provoca la lentitud de la Justicia. En el otro extremo del espectro ideológico puede mencionarse el caso del ex Presidente de la Comunidad Valencia, Francisco Camps, igualmente absuelto finalmente de los cargos de corrupción que le llevaron a dimitir en 2011.

Conviene insistir no obstante en que se debe ser consciente de que los estándares de responsabilidad jurídico-penal no tienen que coincidir con los de responsabilidad política o ética, como interesadamente intentan los políticos de todos los partidos, por lo que unos hechos que, finalmente, puedan no merecer reproche penal, pueden no obstante ser reprobables desde un punto de vista político, ético y ciudadano.

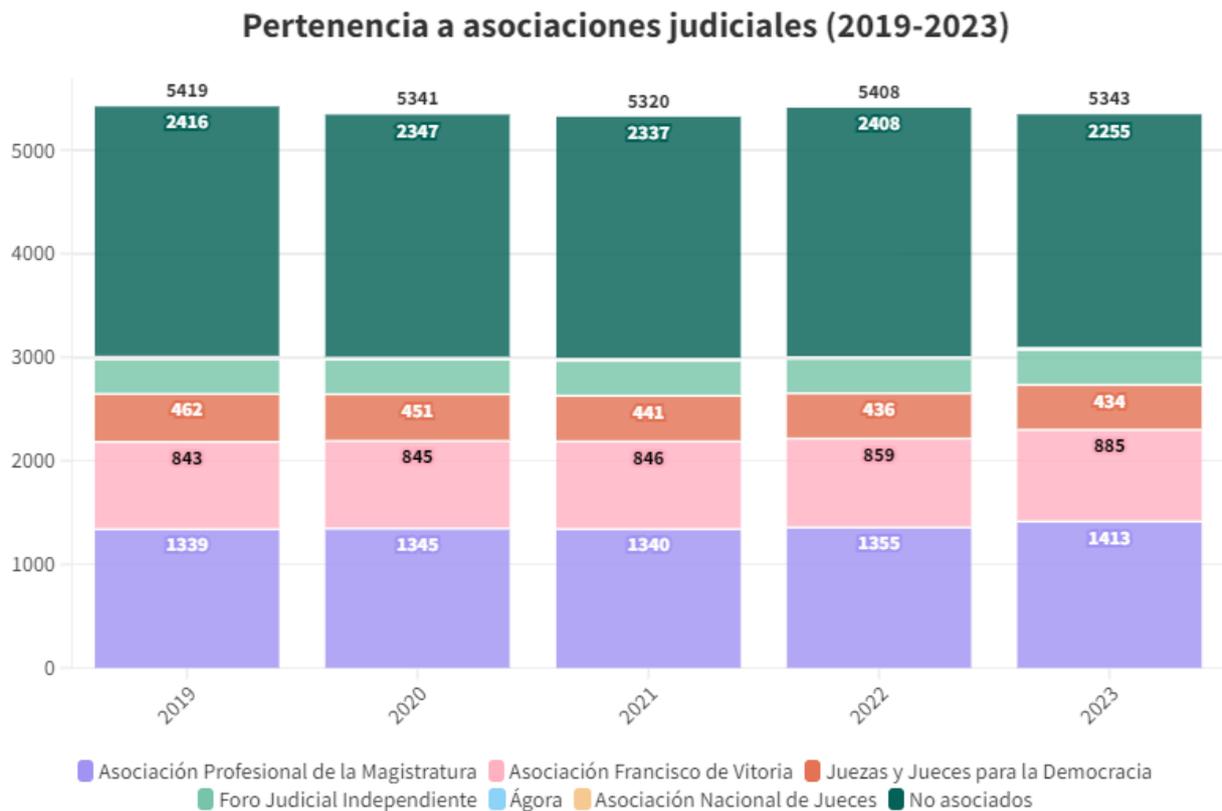
Y, por último, **persisten las acusaciones acerca del carácter predominantemente conservador de los jueces españoles en relación también con su procedencia social, en un intento de descrédito del colectivo en su conjunto desde posiciones de izquierdas**. Aunque es indudable que existe una clara identificación



entre algunas asociaciones judiciales con determinados partidos políticos (la Asociación Profesional de la Magistratura con el PP, y Jueces y Juezas para la democracia con el PSOE) casi la mitad de los jueces y magistrados ni siquiera están asociados, como puede observarse en el gráfico siguiente. Por otra parte, el mero dato de la pertenencia a una asociación tampoco puede reconocerse como un elemento condicionante de su independencia e

imparcialidad. En este sentido, no puede desconocerse que, en muchos casos, el motivo para estar asociado no es sólo una cuestión de vinculación ideológica, sino que se relaciona con las posibilidades de promoción en la carrera judicial en la medida en que las asociaciones citadas funcionan básicamente como “agencias de colocación” al copar sus afiliados la inmensa mayoría de los puestos más relevantes de la carrera judicial.

### GRÁFICA 31. PERTENENCIA A ASOCIACIONES JUDICIALES 2019-2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos recogidos por el CGPJ](#)



Por otro lado, si se argumenta que el carácter conservador de la judicatura tiene conexión con el sistema de acceso a la misma (que requiere un tiempo de estudio prolongado y por tanto la necesidad de contar con recursos económicos suficientes), tal reproche tendría que hacerse extensible a toda la alta función pública española. Y este problema, de existir, puede paliarse con un sistema de becas como el que ya se ha puesto en marcha, y por cierto no limitado a jueces, como era lógico.

Estas [becas](#) se otorgan anualmente desde 2022 y han ido aumentando paulatinamente en número. Así, para la carrera judicial y fiscal, en 2022 se ofrecieron 173 becas, en 2023, 648 y para 2024, 730. La cuantía anual se ha mantenido en 2022 y 2023 en 6.611 euros, elevándose hasta 8.000 euros anuales en 2024. De esta manera, se va acercando a la cantidad aproximada que tienen que sufragar los opositores: solo la academia supone anualmente unos 2.400 euros a lo que habría que añadir el resto de gastos, incluido los derivados de obtener un sueldo menos en las unidades familiares.

En todo caso, aunque pudiera establecerse una relación entre nivel de renta y acceso a este tipo de puestos, de ello no se puede inducir un determinado sesgo ideológico. De hecho, de acuerdo con los datos que ofrece el CGPJ, analizados en un [informe de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria](#), en torno a un 70% de quienes acceden a la carrera judicial no tienen a ningún familiar del ámbito jurídico y solo 5,96% tiene algún familiar que es juez o magistrado. En relación a la formación académica de los progenitores de las personas que acceden a la carrera judicial, entre un 20 y un 30 %, dependiendo de la promoción, no tenían estudios superiores. Eso sí, más del 95%

habría contado con el apoyo económico de sus padres durante la oposición, que, como media, se extiende a más de cuatro años. De ahí la importancia de seguir insistiendo en el sistema de becas.

#### 4.4 La capacidad del sistema judicial: mejoras insuficientes

La Comisión Europea en sus informes sobre la situación del Estado de derecho en España en 2022 y 2023 ha valorado los avances en relación con la capacidad del sistema judicial, aunque se siguen detectando aspectos en los que mejorar. En primer lugar, como puede observarse de la gráfica, con datos disponibles hasta 2022, España se situaría como el quinto país a la cola por número de jueces por cada 100.000 habitantes. En este punto es interesante mencionar el descontento de las asociaciones judiciales en España, como ha recogido [Confilegal](#), con la previsión de nuevas plazas en la carrera judicial en los próximos años.

El acuerdo rubricado recientemente para la renovación del CGPJ vendría a consolidar esta práctica de convocatoria de plazas insuficiente para las necesidades del poder judicial en España, a pesar de que el informe de la Comisión Europea de 2024 haya valorado que el acuerdo incluya también medidas sobre este aspecto. En concreto, el acuerdo prevé el compromiso de convocar 200 plazas anuales en los próximos cinco años. Sin embargo, el propio CGPJ en el [plan estratégico de recursos humanos 2023-2032](#) elaborado por la Comisión Permanente ha calculado que sería necesario una oferta anual de **350 plazas**, tomando en consideración las plazas actuales, el aumento paulatino de la litigiosidad y las

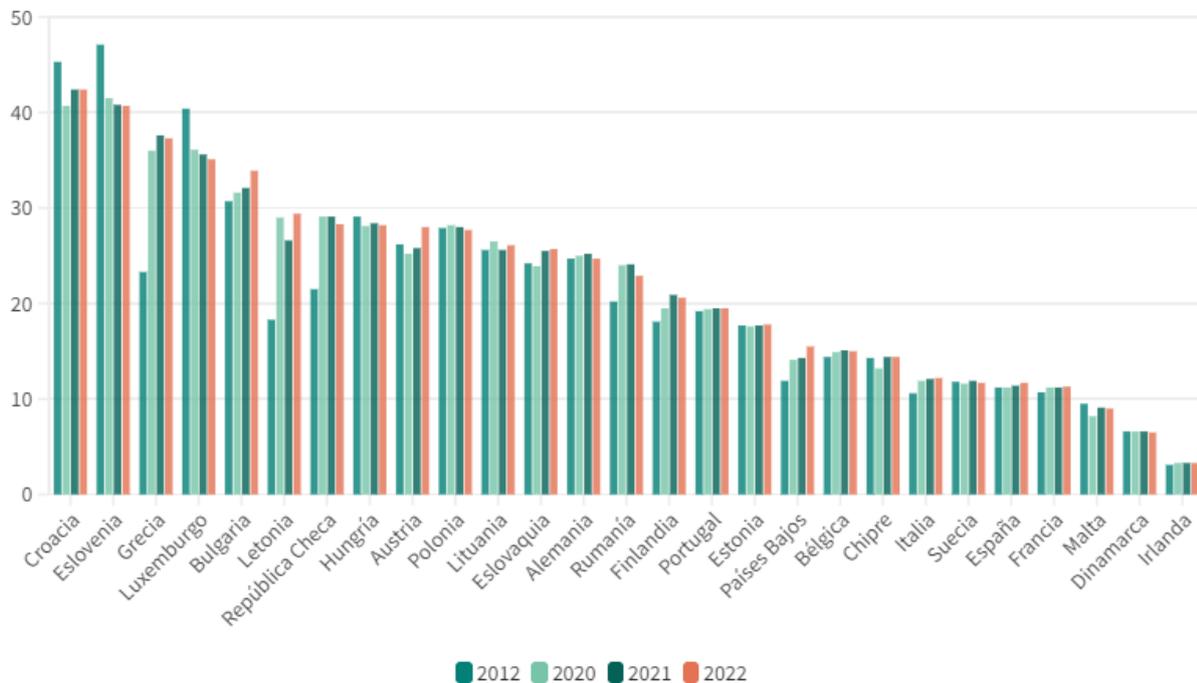


jubilaciones y fallecimientos. Se concluye, por tanto, que las próximas convocatorias tendrían que ser mucho más amplias que lo que se pretende con el acuerdo mencionado. Esto ayudaría también a reducir la brecha con la media de jueces por habitante de los 46 países europeos miembros del Consejo

de Europa que en 2020 superó los 22 jueces por cada 100.000 habitantes, según el [informe de 2022 de la Comisión del Consejo Europeo para la Eficiencia de la Justicia](#), manteniéndose en 2022 esa cifra respecto a los miembros de la Unión Europea, según los datos recogidos por la Comisión Europea.

## GRÁFICA 32. RELACIÓN DE NÚMERO DE JUECES POR CADA 100.000 HABITANTES EN LA UNIÓN EUROPEA

Número de jueces por cada 100.000 habitantes en los países de la Unión Europea



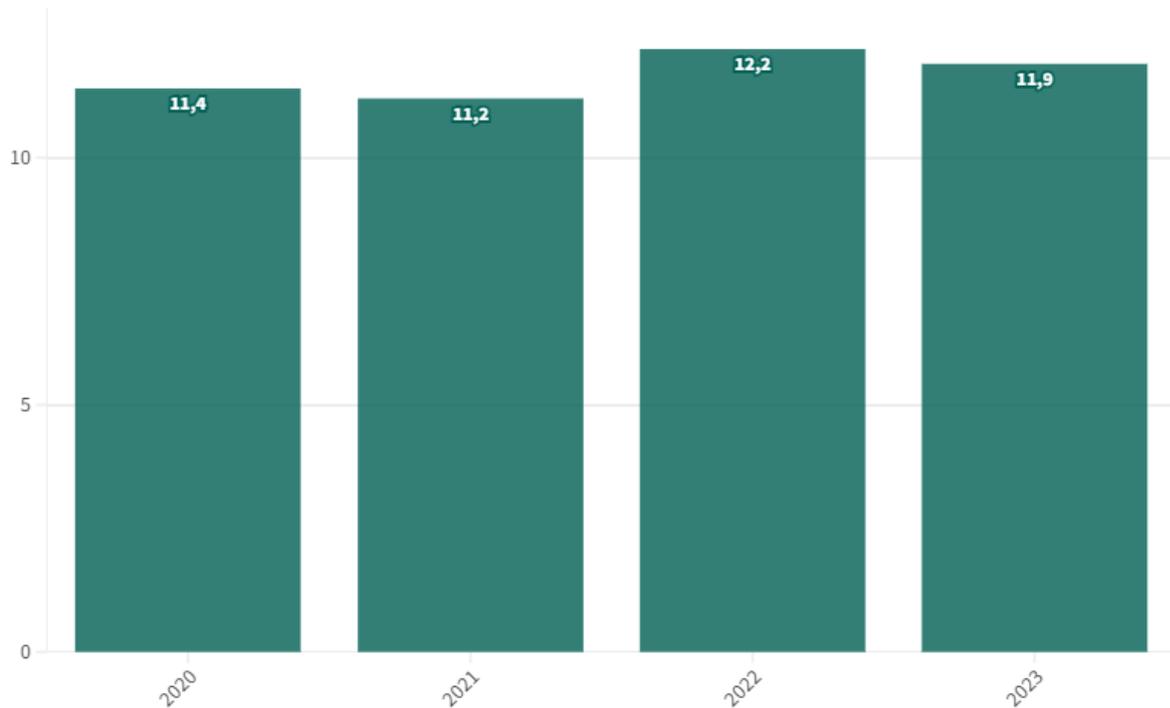
Fuente: [Comisión Europea \(2024\). EU Justice Scoreboard 2024](#)

En concreto, de acuerdo con los datos facilitados por el CGPJ, el número de jueces por 1000.000 habitantes a 1 de enero de 2023 era de 12,2 y, a 1 de enero de 2024, habría disminuido a 11,9.



## GRÁFICA 33. EVOLUCIÓN RELACIÓN NÚMERO DE JUECES POR CADA 100.000 HABITANTES EN ESPAÑA 2019-2023

Evolución número de jueces por cada 100.000 habitantes (2020-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de las memorias del CGPJ y solicitud de transparencia al CGPJ](#)

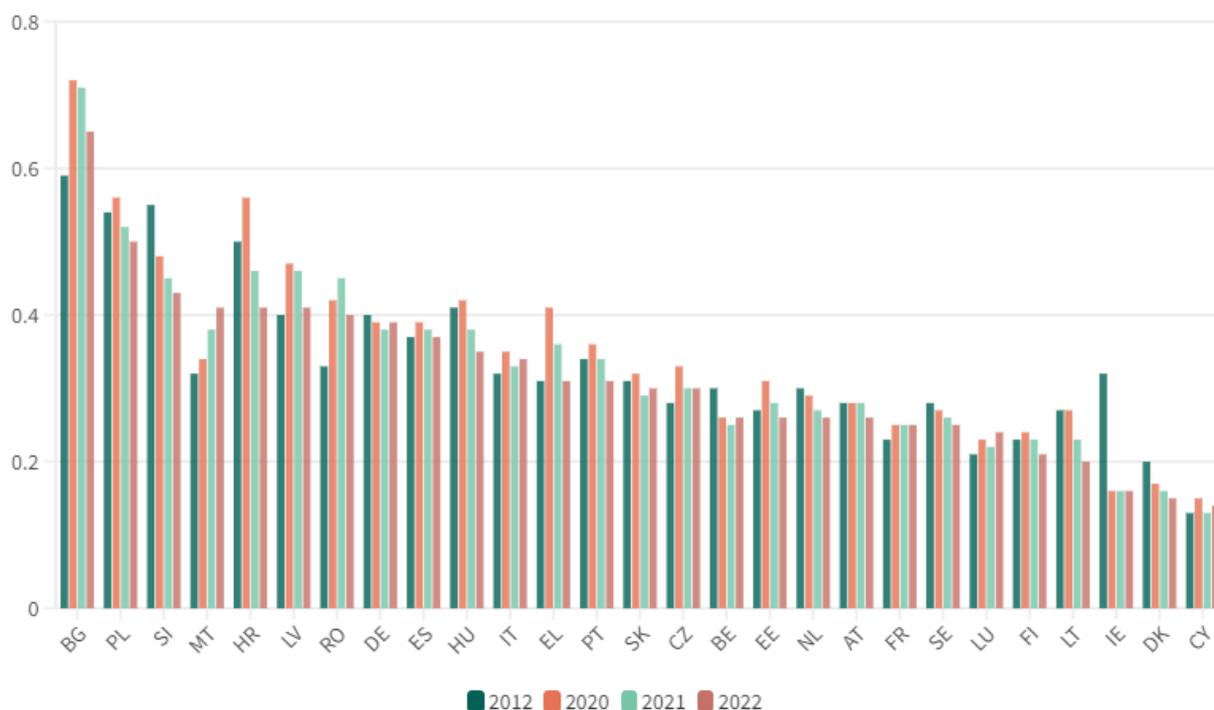
No obstante, en cuanto a inversión en Justicia, en los datos facilitados por el [Justice Scoreboard de 2024](#), España se situaría en el grupo intermedio entre los Estados miembros, con una inversión creciente desde 2012 hasta 2021, como puede verse también en la siguiente gráfica. La gráfica pone en relación el gasto total en el sistema judicial en 2012 y en el período 2020-2022, siendo que para España se

observa una tendencia ascendente en relación al gasto en 2012, así como en el período 2020-2022. A este respecto, según los datos de los Presupuestos Generales del Estado consolidados, en 2022 el gasto en Justicia en España habría ascendido a 2.284 millones de euros (un 0,5% del presupuesto) y en 2023 subió hasta los 2.291 millones de euros, que seguían correspondiéndose con el 0,5% del presupuesto.



## GRÁFICA 34. GASTO TOTAL DEL GOBIERNO EN JUZGADOS Y TRIBUNALES POR HABITANTE 2012, 2020-2022

Gasto general en juzgados y tribunales de justicia por habitante (2012, 2020-2022)



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el "Justice Scoreboard" 2024 de la Comisión Europea](#)

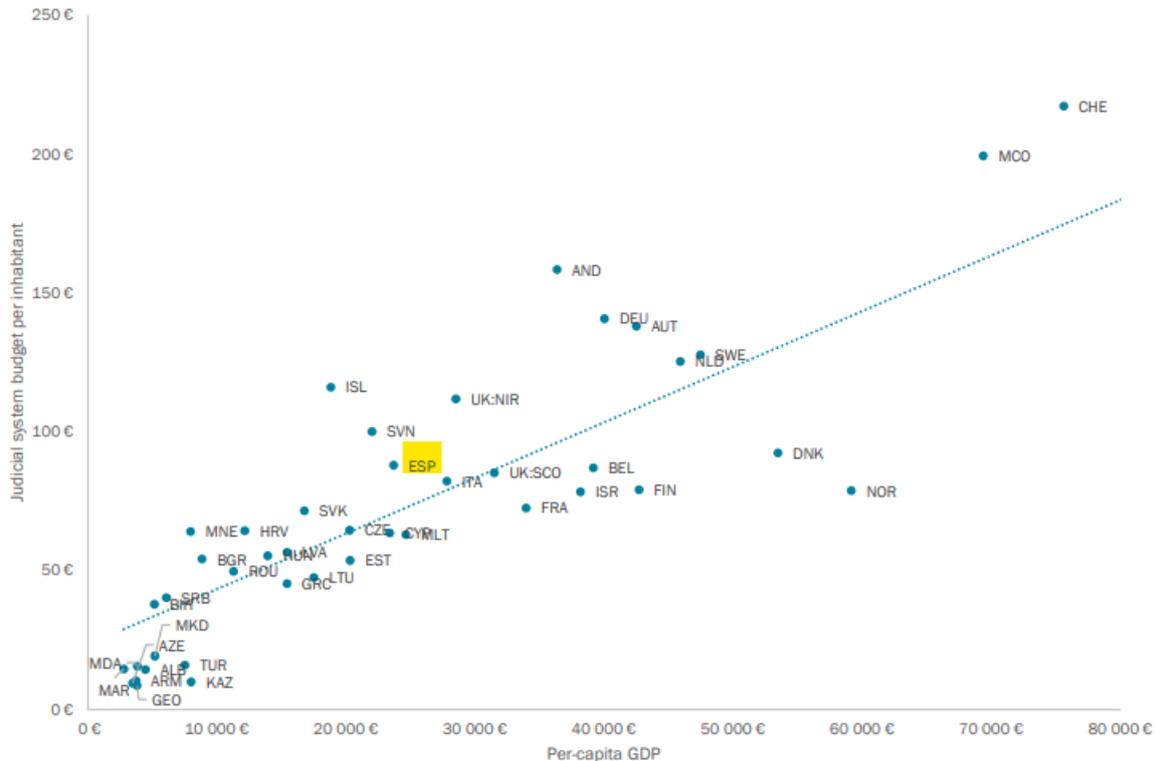
El presupuesto en justicia por habitante en España, según los datos de la Comisión Europea por la Eficiencia de la Justicia del Consejo de Europa (CEPEJ), es de 87,90 euros, lo que representa un 0,37% del PIB. Estos datos corresponden al año 2020 y fueron publicados en el último informe de evaluación de los sistemas judiciales del CEPEJ de 2022. Siguiendo este mismo

informe se aprecia no obstante lo siguiente: al comparar el presupuesto destinado al sistema judicial con la riqueza del país (el PIB), España figura entre los países situados por encima de la línea de tendencia, lo que supone que su esfuerzo presupuestario en justicia es relativamente alto en vista de su nivel de riqueza general, como se puede apreciar en la siguiente gráfica.



## GRÁFICA 35 BIS: Presupuesto en justicia en relación con el PIB en los países del Consejo de Europa

Figure 2.3 Implemented budget allocated to the judicial system per inhabitant compared with GDP per inhabitant in 2020 (Q1, Q3, Q6, Q12 and Q13)



Fuente: [Informe anual CEPEJ 2022](#)

Todo ello apunta a alguna deficiencia en la gestión de este presupuesto dado que los indicadores del funcionamiento de la Justicia en España no parecen mejorar. Así, para medir el funcionamiento de la justicia, siguiendo a [Mora-Sanguinetti](#), tradicionalmente se tienen en cuenta los conceptos de lentitud, coste y predictibilidad de los sistemas judiciales. El mismo autor pone de relieve la pertinencia de centrar el análisis en uno de ellos, la lentitud, y su principal factor relacionado, la congestión. Y esto, en tanto en cuanto, la lentitud engloba al resto, ya que un sistema lento está relacionado con un mayor coste y, a su vez, un sistema lento no es predecible (una sentencia que tarda en llegar no proporciona ninguna información relevante a empresas o ciudadanos).

En base a este análisis, es relevante observar si la tendencia ascendente del gasto en justicia en España se ha traducido en un mejor funcionamiento de la justicia, observado por la tasa de congestión del sistema. Una tasa que pone en relación los asuntos pendientes de resolver y los asuntos resueltos. Este indicador está relacionado íntimamente con la lentitud, ya que un juzgado congestionado es incapaz de resolver con rapidez los asuntos. Así, en vista de los datos reflejados en la siguiente gráfica, la tendencia ascendente del gasto en justicia en España no se ha traducido en una menor congestión de juzgados y tribunales. Es más, la tasa de congestión presenta una tendencia ascendente a lo largo de la última década.



## GRÁFICA 36. EVOLUCIÓN TASA DE CONGESTIÓN 2013-2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información recogida por el CGPJ “Justicia dato a dato”](#)

### 4.5 Duración de los procedimientos judiciales

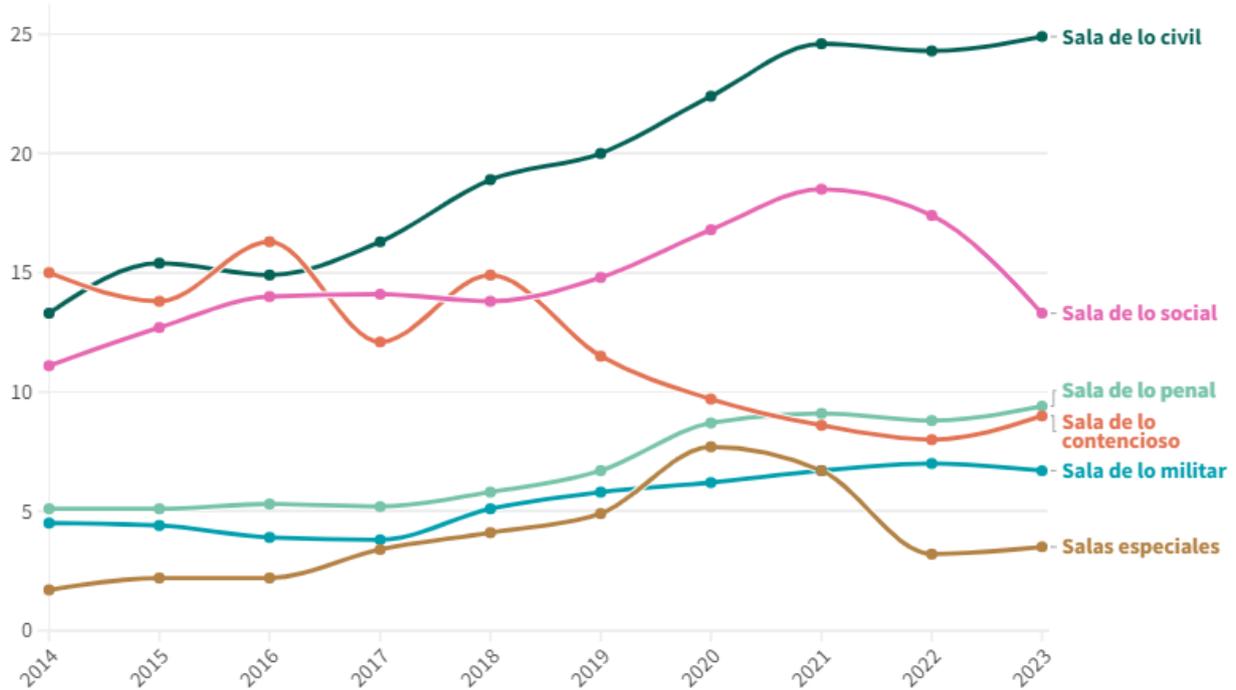
El **derecho a un proceso sin dilaciones indebidas** se integra en el contenido tutelado por el art. 24.2 de la Constitución española como un derecho fundamental y, de forma más general, la duración de los procesos judiciales es un indicador fundamental del funcionamiento del sistema judicial. A este respecto, la Comisión Europea en su informe de 2022 ha señalado que, aunque han mejorado la mayoría de los

indicadores de la eficiencia de la justicia, “**la duración de los procesos judiciales en el Tribunal Supremo sigue suponiendo un problema**”. Esta preocupación sobre la eficiencia del sistema judicial, se ha reiterado en los informes de 2023 y 2024. Puede verse la siguiente gráfica con los datos de la duración de los procedimientos ante el Tribunal Supremo, donde, salvo en lo contencioso-administrativo y en las salas especiales, se observa una tendencia desde 2013 hasta 2022 al aumento de los tiempos.



## GRÁFICA 37. EVOLUCIÓN DE LA DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES EN EL TRIBUNAL SUPREMO (EN MESES)

Evolución de la duración de procedimientos judiciales (en meses) en el Tribunal Supremo (2014-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos recogidos por el CGPJ](#)

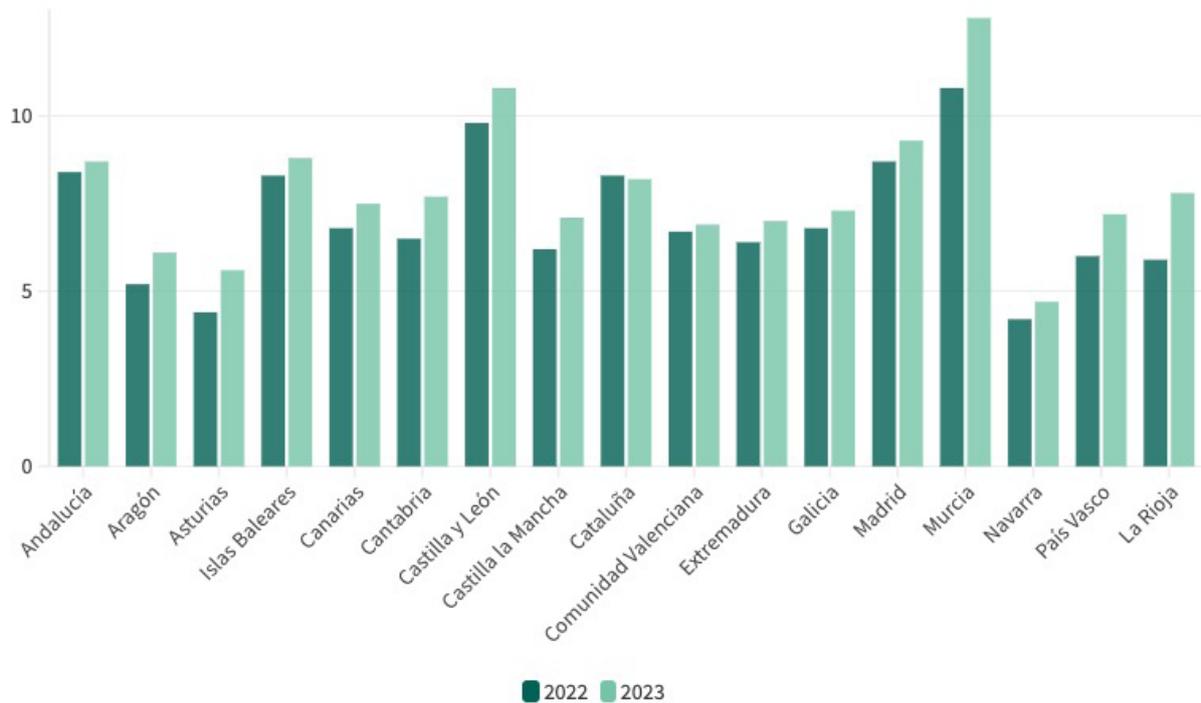
En otros órganos judiciales, también se observan **notables diferencias en los tiempos de resolución dependiendo del territorio**. Así, en los últimos datos publicados por el CGPJ relativos a 2022

y 2023 en relación al tiempo medio de resolución (en meses) se observan diferencias de hasta más del doble de duración tanto en procesos civiles como penales dependiendo del territorio.



## GRÁFICA 38. TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN (MESES) DE LOS JUZGADOS DE 1ª INSTANCIA Y DE 1ª INSTANCIA Y DE INSTRUCCIÓN (PROCEDIMIENTOS CIVILES)

Tiempo medio de resolución (meses) de los juzgados de 1ª instancia y de 1ª instancia e instrucción (procedimientos civiles) en varias CCAA. 2022, 2023.

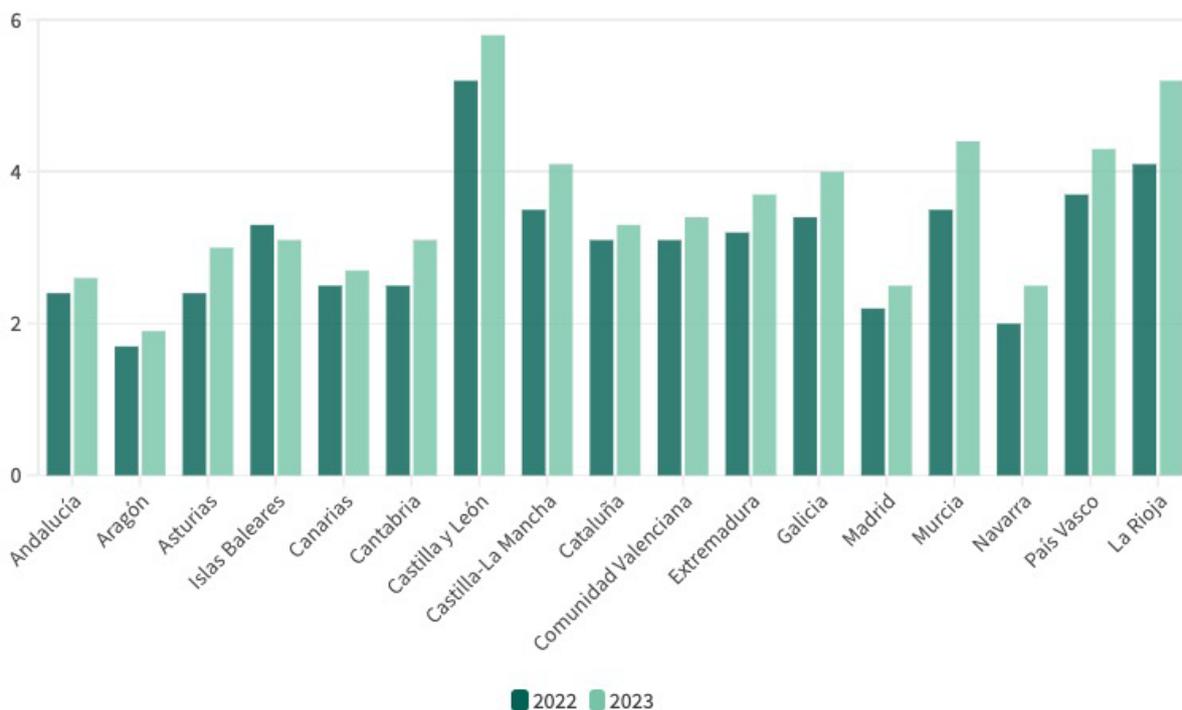


Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la página web del CGPJ](#)



## GRÁFICA 39. TIEMPO MEDIO DE RESOLUCIÓN (MESES) DE LOS JUZGADOS DE 1ª INSTANCIA Y DE 1ª INSTANCIA Y DE INSTRUCCIÓN (PROCEDIMIENTOS PENALES)

Tiempo medio de resolución (meses) de los juzgados de 1ª instancia y de 1ª instancia e instrucción (procedimientos penales) en varias CCAA. 2022, 2023.



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la página web del CGPJ](#)

Para afrontar este problema en 2023 se plantearon varias iniciativas legislativas que terminaron caducando como consecuencia del adelanto electoral. En concreto, el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los municipios; y el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia, que habían sido presentados un año antes por el Gobierno en el marco de los compromisos que figuran en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia español. En abril de 2024, el

Gobierno ha presentado un proyecto de ley orgánica de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. El objetivo es reorganizar la Administración de Justicia para agilizar los procedimientos. En el momento de escribir estas líneas no es posible evaluar aún su impacto.

### 4.6 Medidas de gracia: los indultos y la proposición de ley de amnistía

Las medidas de gracia son instrumentos que se han mantenido en los Estados democráticos de Derecho, adaptando su concepción y regulación para adaptarlo a



los principios de este sistema de gobierno, lo que ha exigido alejarlos de su sentido original como pura decisión discrecional y graciosa de quien ostenta el poder. En la actualidad, las medidas de gracia tienen el sentido de modular las decisiones penales, fundamentalmente, por razones de justicia, equidad o utilidad pública. En el caso español, la única forma de gracia contemplada por la Constitución son los **indultos particulares**, quedando expresamente prohibidos los indultos generales (art. 62.i). La regulación de aquellos se encuentra en la Ley de 18 de junio de 1870, modificada por la Ley 1/1988, de 14 de enero.

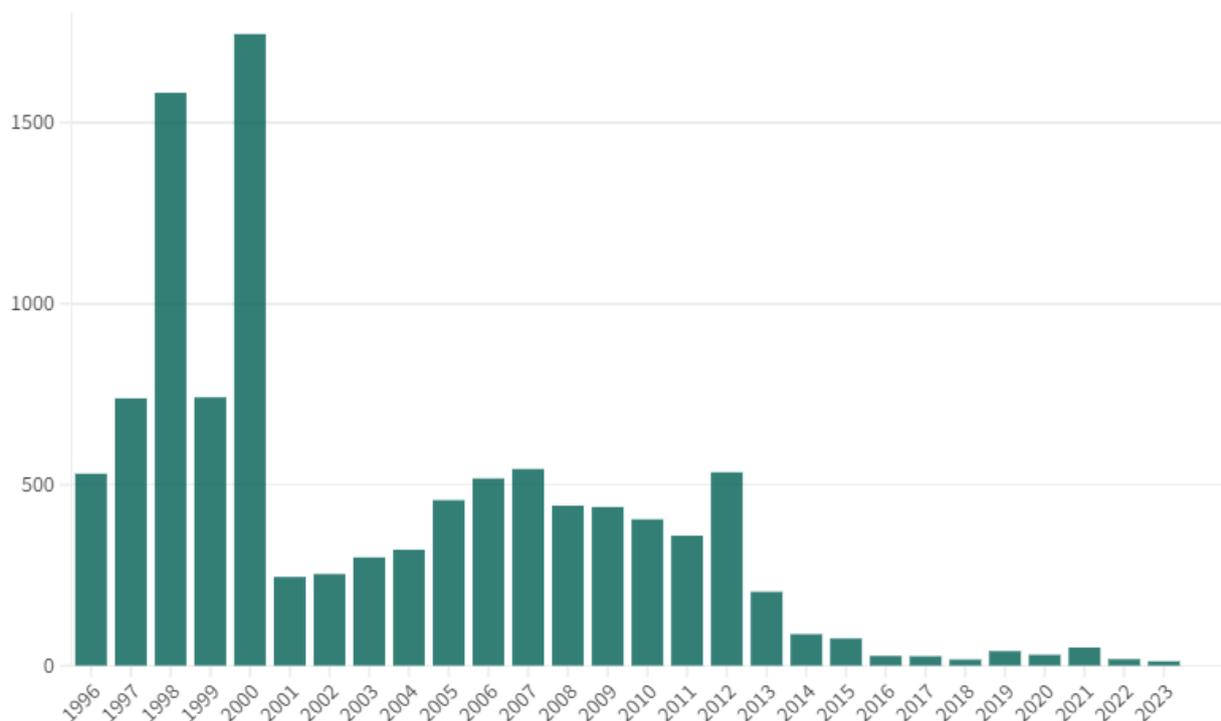
Se trata de una norma obsoleta que en numerosas ocasiones se ha situado en el centro del debate político planteándose la

oportunidad de su reforma, si bien nunca ha llegado a realizarse. A este respecto debe destacarse que, aunque el Tribunal Supremo ha ampliado las posibilidades de control jurisdiccional (en particular, STS, Sección 3ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de noviembre de 2013), el obsoleto marco regulatorio de este instrumento de gracia sigue planteando problemas por la amplia discrecionalidad de la que dispone el Gobierno.

En relación con su evolución en España, como puede observarse en la gráfica, se observa una clara tendencia decreciente. Así, en 2022 tan sólo se concedieron 19 indultos, y en 2023 fueron aún menos, 11, sin que haya habido durante estos dos años ningún caso especialmente polémico.

## GRÁFICA 40. EVOLUCIÓN CONCESIÓN INDULTOS 1996-2023

Evolución concesión de indultos (1996-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de datos recogidos por Civio provenientes de la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado](#)



Ahora bien, la mayor polémica en el periodo objeto de estudio por este informe en relación con las medidas de gracia la ha suscitado la presentación en noviembre de 2023 de una **proposición de ley orgánica para la concesión de la amnistía** por los hechos ilícitos desarrollados durante el proceso independentista catalán, extendiendo sus efectos no sólo a responsabilidades penales, sino también a administrativas y contables, e incluso a la responsabilidad civil en algunos casos, en un lapso temporal que cubriría desde 2011 hasta la fecha de presentación de la proposición. Una medida que ha sido planteada como una exigencia por los grupos independentistas catalanes en la negociación de la investidura del presidente Sánchez.

Esta proposición de amnistía, que ha culminado en la aprobación de la [Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Cataluña](#), ha suscitado una **profunda reacción no sólo en el ámbito político, sino en amplios sectores de la comunidad jurídica**. En primer lugar, se ha discutido si de acuerdo con la Constitución española las Cortes Generales estarían facultadas para adoptar una medida de gracia de este tipo, toda vez que no cuentan con una habilitación constitucional expresa, habiéndose prohibido los indultos generales en la Constitución y habiéndose rechazado en las Cortes constituyentes una enmienda que proponía otorgar esta competencia de amnistiar a las Cortes.

En segundo lugar, también se ha cuestionado el procedimiento seguido para su aprobación, en el cual se encuentran muchas de las malas prácticas denunciadas a lo largo de este informe: presentación

como proposición de ley encubriendo una iniciativa cuyo origen es gubernamental para eludir informes preceptivos de los órganos consultivos; declaración de urgencia, pero prórroga a conveniencia política de los plazos de enmiendas, admisión a trámite por la Mesa del Congreso impulsada por un Secretario general procedente del Gobierno (una iniciativa similar se había rechazado en la legislatura anterior, etc).

En tercer lugar, se ha cuestionado la compatibilidad en concreto de esta ley, tal y como se ha planteado, con los postulados de un Estado democrático de derecho, en particular, por tratarse de una suerte de auto-amnistía, conseguida a cambio del apoyo de investidura; por suponer una injerencia en la reserva de jurisdicción, al haberse planteado con un claro sentido defensivo frente a los jueces y tribunales que mantienen causas abiertas sobre tales hechos; y, en última instancia, por violar obligaciones derivadas del Derecho europeo, en particular en relación con el deber de perseguir delitos de terrorismo y de corrupción.

Sin pretender entrar en este informe en un análisis detallado de esta iniciativa, sí que debe indicarse cómo la misma ha tensionado de forma muy intensa nuestro orden institucional. En cuanto a las críticas que se pueden formular a la misma, simplemente dar cuenta de las que ha recogido la [Comisión de Venecia en su informe](#) aprobado sobre esta ley en marzo de 2024: en primer lugar, este tipo de leyes deben aprobarse por mayorías muy cualificadas y, al poder ser, con base constitucional expresa, acudiendo a una tramitación inclusiva que favorezca el diálogo y la instauración de mecanismos de justicia restaurativa. De todo lo cual carece esta ley.



De hecho, la Comisión de Venecia ha constatado como esta proposición ha generado una “profunda y virulenta división” y ha recomendado que las “autoridades españolas y las demás fuerzas políticas se tomen el tiempo necesario para afrontar un diálogo serio con espíritu de leal cooperación entre las instituciones del Estado y entre la mayoría y la oposición, para poder alcanzar una reconciliación social y política, y que consideren explorar procedimientos de justicia restaurativa”.

También ha recomendado que, para evitar arbitrariedades que pudieran suponer una ruptura del principio de igualdad ante la ley, ésta debería definir de forma más precisa el ámbito temporal y material de la amnistía y la relación de causalidad de quienes se pueden beneficiar por la misma y las razones que la justifican. Subrayando en particular que los “criterios para su aplicación no deben diseñarse para cubrir a personas específicas”. De hecho, tal y como adelantó la Comisión de Venecia, la aplicación judicial de la ley está siendo muy problemática como consecuencia de la redacción vaga e indeterminada de su ámbito de aplicación.

Asimismo, la Comisión de Venecia también ha advertido de que llegado el caso, en su aplicación, habrá que ser cuidadoso para que al amnistiar conductas de terrorismo no terminen afectándose supuestos de graves violaciones de derechos humanos.

Y, por último, la Comisión de Venecia también ha rechazado los intentos de supervisión política de la actividad judicial a través de comisiones de investigación parlamentarias y ha reconocido que los jueces han de disponer de mecanismos eficaces para que pueda darse un control judicial sobre la misma.

Además, esta amnistía no contempla ningún tipo de medidas reparatorias ni prevé mecanismos para investigar la verdad sobre las graves infracciones del orden constitucional que se vivieron. Por el contrario, según se ha dicho, pretende extender sus efectos a responsabilidades civiles por daños causados a entes públicos y a responsabilidades contables, incluso cuando los perjudicados sean entes no estatales autónomos -Comunidades Autónomas, Entes Locales y la Unión Europea-, algo que suscita serias dudas de constitucionalidad y seguramente contraviene el Derecho europeo.

#### **4.7 ¿Confianza en la justicia? La percepción de la ciudadanía sobre el Poder Judicial**

El resultado del panorama presentado en los apartados anteriores **es que la Justicia en España está politizada**, a diferencia de lo que perciben los propios jueces y magistrados, como se aprecia en una [encuesta realizada por metroscopia para el CGPJ en 2021](#). En la misma, se observa que mientras que el 66% de los ciudadanos considera que los jueces reciben presiones, solo el 10% de los jueces tiene esa misma apreciación. Además, un 24% de los ciudadanos encuestados consideran que esas presiones influyen en las decisiones finales de los jueces, mientras que solo el 1% de los jueces dice haber podido sentirse influido en alguna ocasión por el entorno social en su decisión.

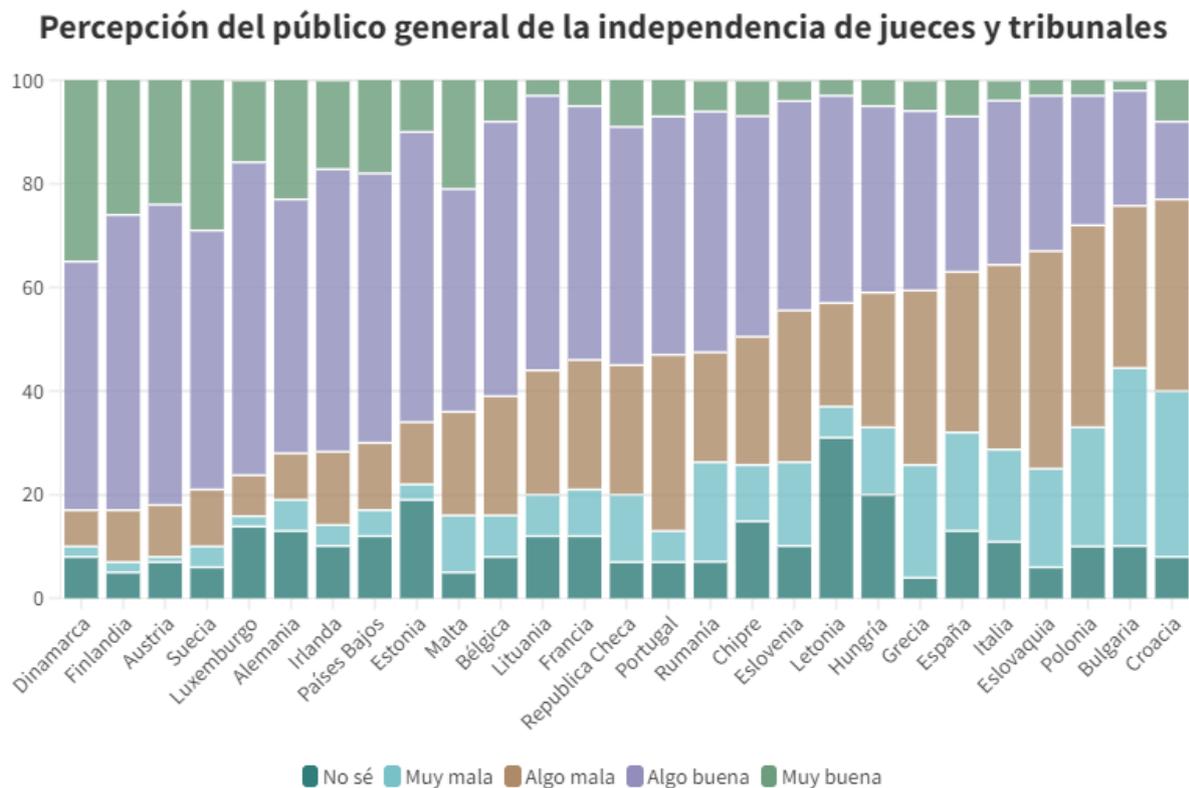
La última encuesta de Metroscopia para el CGPJ, de febrero de 2023, lleva el título de “[la imagen de la justicia](#)” y arroja datos concluyentes. Por ejemplo, un 87% de los encuestados está de acuerdo con la



afirmación de que los políticos tratan de influir sobre el poder judicial y controlarlo, coincidiendo un 90% de los encuestados en que esto daña la imagen de España en Europa y, la misma proporción, que daña a la democracia. Además un 75% de los encuestados está de acuerdo en que los gobiernos, sean de la ideología que sean, suelen mostrar más interés por tratar de controlar a la Justicia que por proporcionarle los recursos que necesita para poder funcionar de forma rápida y eficaz.

A nivel europeo, España se sitúa entre los países en los que peor se valora por los ciudadanos el estado de la independencia judicial, a la luz de los resultados publicados en el [EU Justice Scoreboard 2024](#), como se aprecia en la siguiente gráfica. Así, los colores azul celeste y marrón, que indican una percepción mala o muy mala de la independencia de nuestros jueces y tribunales, predominan en los años de referencia (2016, 2022-2024).

## GRÁFICA 41. PERCEPCIÓN DEL PÚBLICO GENERAL DE LA INDEPENDENCIA DE TRIBUNALES Y JUECES



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Justice Scoreboard 2024 de la Comisión Europea](#)

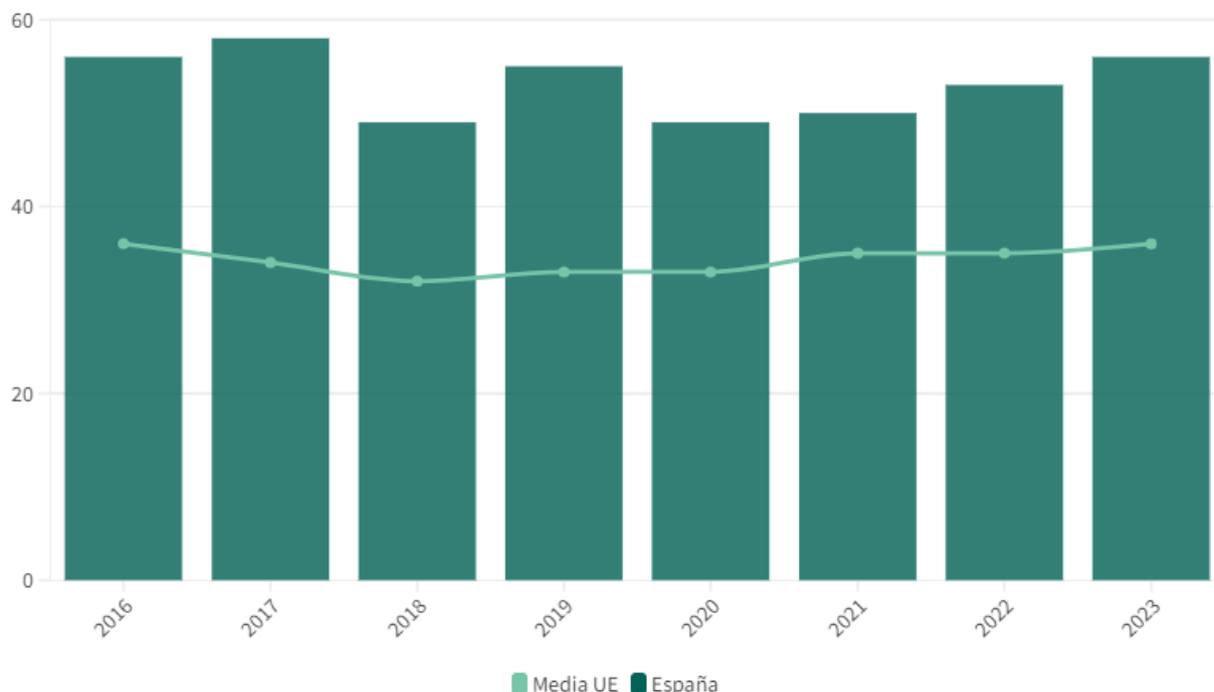
Observando los datos desglosados para España en el período 2016-2023, y poniéndolos en relación con la media de la UE, se percibe como la mala percepción de la independencia del sistema judicial español es una constante, con una tendencia creciente en los últimos años. Así, en este período,

la población que tiene una percepción mala o muy mala se sitúa cercana o por encima del 50%. Destaca sobre todo al ponerlo en relación con la media de la UE que se sitúa en este período entre los valores de 32 y 36 por ciento para los distintos años.



## GRÁFICA 42. PERCEPCIÓN DE LA INDEPENDENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL ENTRE EL PÚBLICO GENERAL EN ESPAÑA Y LA MEDIA DE LA UE (EN %) 2016-2023

Percepción de la independencia del sistema judicial entre el público en general en España y la media de la UE (en %) 2016-2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos recogidos por el CIS en la encuesta “Calidad de los servicios públicos” \(2013-2018, 2023\)](#)

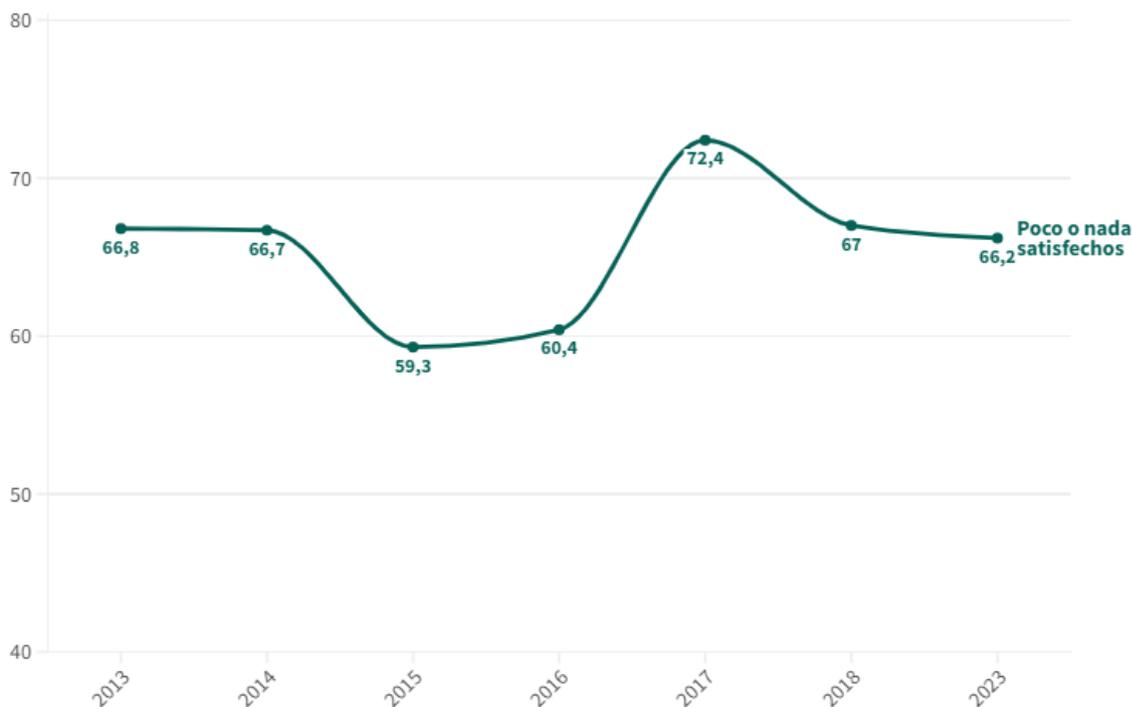
De forma más general, en [un reciente estudio del CIS](#) sobre la calidad de los servicios públicos, de diciembre de 2023, el de Justicia es uno de los peores valorados: 66% de los ciudadanos se sienten poco o nada satisfechos con la administración de justicia, un 18% se considera bastante satisfecho y sólo un 3%, muy satisfecho. Es importante mencionar que la pregunta se hace independientemente de si los encuestados

han utilizado o no los servicios de justicia. Esta encuesta que se realiza normalmente de forma anual, dejó de realizarse en el período entre 2001 y 2004 y, recientemente entre 2019 y 2023. En el análisis de la última década, se observa que el porcentaje de los “poco o nada satisfechos” se mantiene muy por encima del 50%, destacando 2017 con un 72%.



## GRÁFICA 43. Encuesta sobre calidad de los servicios públicos del CIS: población poco o nada satisfecha con la administración de la justicia (en %)

Población que está poco o nada satisfecha con la administración de justicia



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos recogidos por el CIS en la encuesta "Calidad de los servicios públicos" \(2013-2018, 2023\)](#)

A la vista de estos datos, es interesante observar cómo la percepción sobre la independencia e incluso el funcionamiento de la justicia cambia mucho según si los preguntados han tenido contacto directo o no con la justicia. Así, en la encuesta ya mencionada de metroscopia de 2023, los usuarios de la justicia muestran una satisfacción con el sistema mucho mayor: 81% en relación con la imparcialidad del juez, 80% sobre preparación y competencia de los jueces. Esto nos lleva a concluir que la percepción de la justicia es mucho peor entre el público en general, que entre los usuarios de la misma, lo cual evidencia la necesidad de que se produzcan mejoras en la imagen de la justicia entre la población en su conjunto.

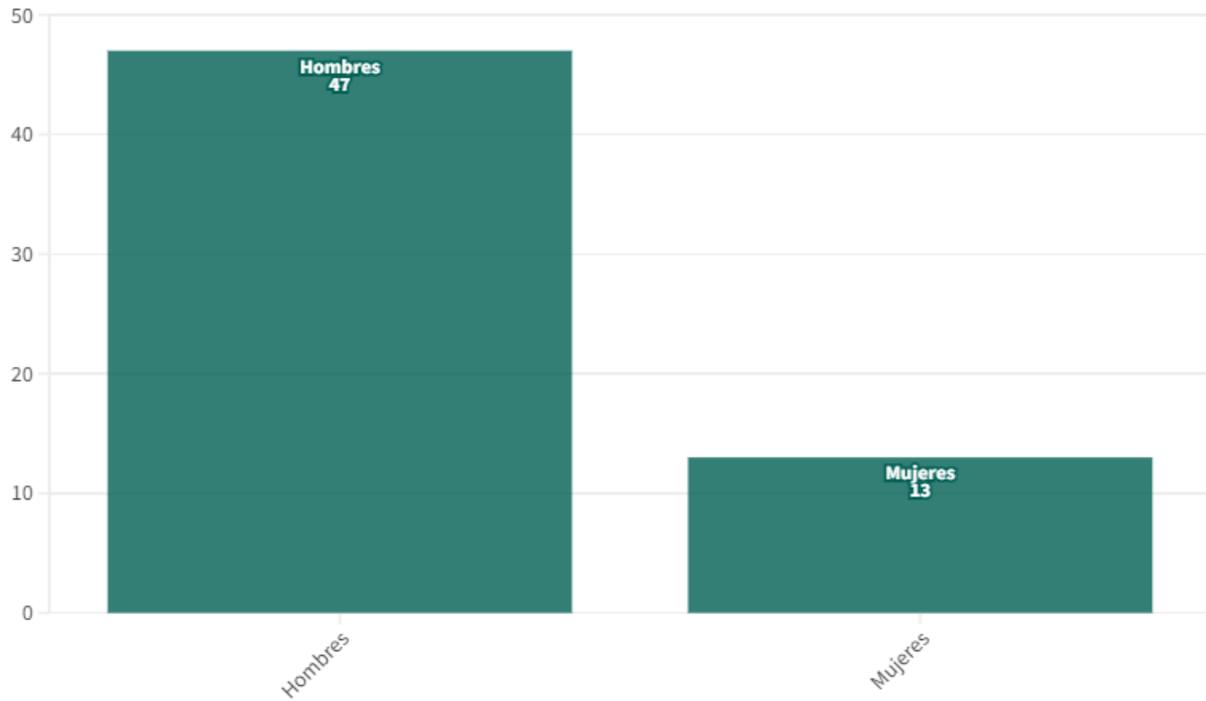
### 4.8 Situación de las mujeres en la Justicia

En último lugar, en el estudio sobre el Poder Judicial se ha querido destacar la situación de las mujeres, en la medida que se puede detectar un cierto techo de cristal. De acuerdo con los datos de 2023 del [informe sobre la estructura demográfica de la carrera judicial elaborado por el CGPJ](#), el 56 % de los jueces y magistrados en activo son mujeres y, sin embargo, su presencia es minoritaria en los altos puestos de la magistratura. Así se puede observar en el Tribunal Supremo, donde la presencia de magistradas es bastante inferior a la de los magistrados, como refleja la siguiente gráfica.



## GRÁFICA 44. DESGLOSE POR GÉNERO DE MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS EN EL TRIBUNAL SUPREMO

Proporción magistrados/magistradas en el Tribunal Supremo a octubre de 2023

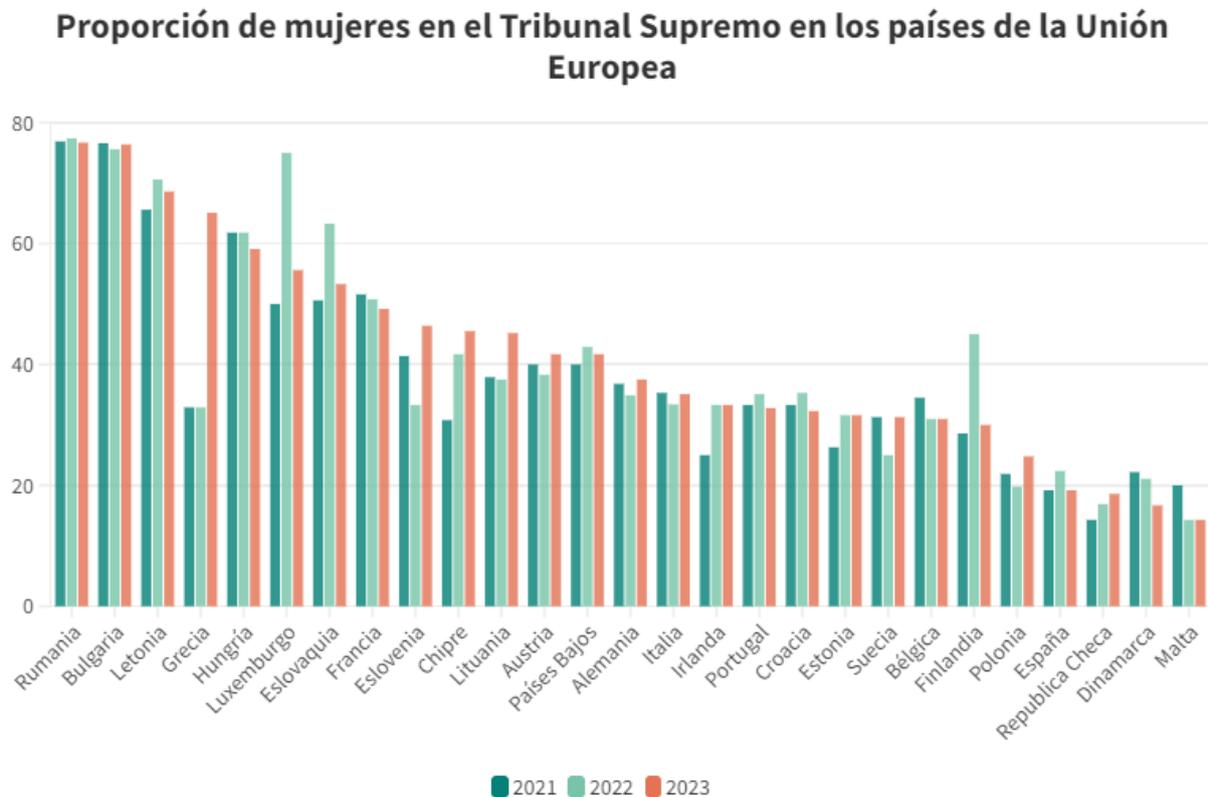


Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenido en la página web del CGPJ](#)

De hecho, España es uno de los países de la UE con menor número de mujeres en el Tribunal Supremo, como se ve en la siguiente gráfica.



## GRÁFICA 45. PROPORCIÓN DE JUEZAS EN EL TRIBUNAL SUPREMO DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente: [Comisión Europea \(2024\). EU Justice Scoreboard 2024](#)

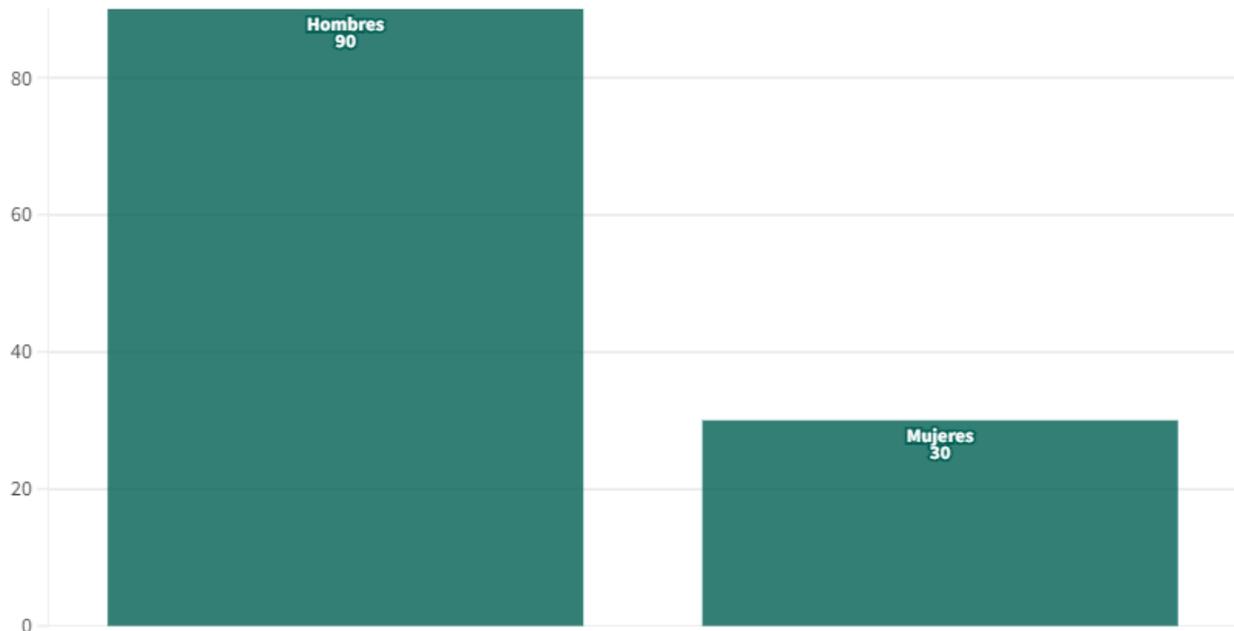
Además, como han estudiado [M. I. Llambés Sánchez y A. Salom Lucas](#), el porcentaje de mujeres como presidentas de los principales órganos judiciales también sería muy bajo y no encontraría justificación en los rangos de edad. Adicionalmente esta barrera de

acceso para las mujeres es especialmente evidente cuando se trata de nombramientos a cargos judiciales que no son reglados, es decir a mayor discrecionalidad en los nombramientos se produce mayor desigualdad de género.



## GRÁFICA 46. DESGLOSE POR GÉNERO DE MAGISTRADOS Y MAGISTRADAS EN LAS PRESIDENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO (TS), AUDIENCIA NACIONAL, TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA Y AUDIENCIAS PROVINCIALES

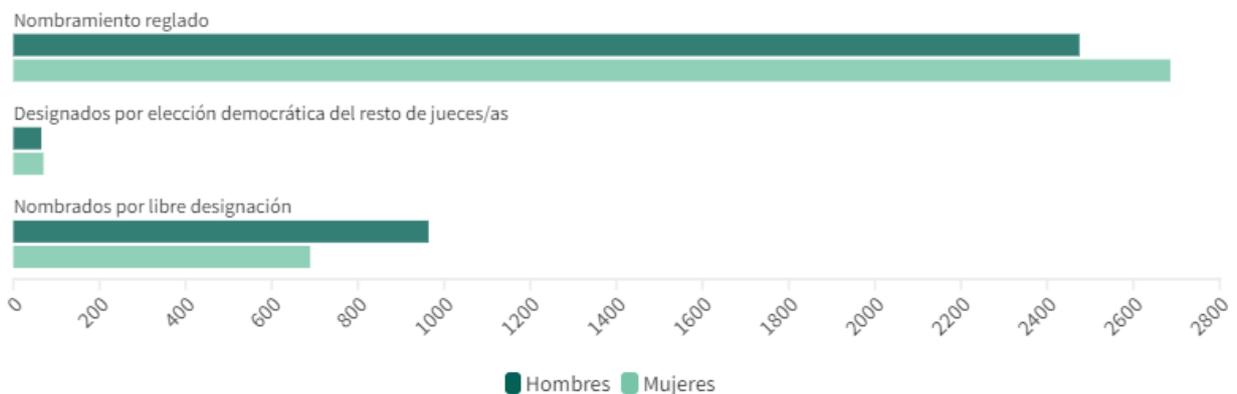
Proporción magistrados/magistradas en las presidencias del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales a octubre de 2023



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la página web del CGPJ](#)

## GRÁFICA 47. DISTRIBUCIÓN POR GÉNERO EN FUNCIÓN DEL SISTEMA DE ELECCIÓN

Distribución por género en función del sistema de elección



Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en la página web del CGPJ](#)



Debe subrayarse que la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres creó la Comisión de Igualdad en el ámbito del CGPJ. Actualmente, está

vigente el II Plan de Igualdad aprobado por el Pleno del CGPJ en su sesión de 30 de enero de 2020.

## 5. Ministerio Fiscal

### 5.1 La autonomía funcional y la imparcialidad de la Fiscalía General del Estado puesta en duda

El Ministerio Fiscal, de acuerdo con la Constitución de 1978, “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 estos la satisfacción del interés social” (art. 124.1 CE). De forma que el mismo se configura, tal y como establece el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, como “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” (art. 2.1 EOMF). En la cúspide del Ministerio Fiscal se sitúa el Fiscal General del Estado que es elegido a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial (art. 124.4 CE). El legislador ha previsto también que tenga que sujetarse a una audiencia parlamentaria en el Congreso antes de ser nombrado (art. 29 EOMF), pero, al mismo tiempo, se ha

reforzado su vínculo con el Gobierno en la medida en la que su mandato se ha anudado al del propio Gobierno que lo nombró (art. 31 EOMF).

Sin embargo, esta **estrecha vinculación entre el fiscal general del Estado y el Gobierno ha sido puesta en cuestión ya que puede terminar contaminando la autonomía de todo el Ministerio Fiscal**, sobre todo si se tiene en cuenta tanto las amplias facultades para dictar instrucciones técnicas que tiene el Fiscal General como el hecho de que del mismo dependen los nombramientos de buena parte de la cúpula de la carrera fiscal, que se realizan de forma discrecional, como veremos a continuación.

En este sentido, el GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa) en su cuarta ronda de evaluación recomendó a España: 1) reconsiderar el método de selección y el mandato del Fiscal General; 2) Establecer requisitos y procedimientos jurídicos claros para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; 3) Estudiar otras vías para dotar de una mayor autonomía a la gestión de los medios del Ministerio Fiscal. Unas recomendaciones que, en su segundo informe de cumplimiento, publicado en septiembre de 2021, consideró que sólo se habían cumplido parcialmente. Por ello, el GRECO reiteró la **“necesidad de una mayor reflexión sobre las garantías adicionales que pueden introducirse en el Ministerio Fiscal español para protegerlo de interferencias indebidas”**,



más aún en el marco de la reforma prevista de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En este mismo sentido ha insistido también la Comisión Europea en sus informes sobre la situación del Estado de derecho en España de 2022 y 2023. En el último de estos informes constata que “no ha seguido avanzando en el reforzamiento del estatuto del fiscal general del Estado, en particular en lo que respecta a disociar en el tiempo el mandato de este con el del Gobierno, teniendo en cuenta las normas europeas sobre la independencia y autonomía del Ministerio Fiscal”, por lo que ha mantenido su recomendación en este sentido.

Como se ha adelantado, **el acuerdo PP-PSOE suscrito en junio de 2024 incluye algunas medidas que avanzan en una dirección adecuada, aunque resulten insuficientes** habida cuenta de la gravedad de la situación. En concreto, el reciente acuerdo contempla que no se pueda volver a repetir el “caso Dolores Delgado” al imponer el requisito para ser Fiscal General del Estado de no haber ocupado un cargo público representativo en los cinco años anteriores. Además, se establece que el Fiscal General del Estado, deberá abstenerse de intervenir en los pleitos o causas cuando le afecten algunas de las causas de abstención establecidas para los Jueces y Magistrados en la LOPJ. El informe de la Comisión Europea sobre el Estado de derecho en España de 2024 ha referido estas nuevas medidas, si bien ha reiterado la recomendación de los anteriores informes.

Aún así, **la situación durante los años 2022 y 2023, extensible hasta la actualidad, no ha hecho sino empeorar con un panorama donde la autonomía de la Fiscalía se está viendo cada vez más comprometida.** La razón fundamental

reside en quien ostenta el cargo de Fiscal General del Estado. En el primer informe elaborado por esta Fundación ya se señaló que el nombramiento de la sra. Dolores Delgado, que pasaba de Ministra de Justicia a Fiscal General del Estado, comprometía severamente su posición institucional. Pero su sustitución en julio de 2022 por quien era su mano derecha y jefe de su secretaría técnica, el fiscal Álvaro García Ortiz, no ha mejorado la situación, al contrario. De hecho, cuando tras las elecciones generales celebradas en 2023 fue renovado en el cargo, el Consejo General del Poder Judicial emitió [un informe](#) en el que no lo consideró como idóneo, en el cual se presentan una serie de motivos en relación a lo que se aprecia como una falta de independencia:

- **Deficiente legalidad en la gestión administrativa de la Fiscalía:** el informe hace mención en este punto a la [Sentencia del Tribunal Supremo 1499/2023](#), que [anuló el nombramiento de la predecesora de Álvaro García Ortiz, Dolores Delgado](#), como Fiscal de sala (máxima categoría de la Carrera fiscal) a la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, que se había hecho a propuesta del actual FGE, por considerar que no atendió a criterios de mérito y capacidad y que incurrió en una desviación de poder. La sentencia, por unanimidad, es muy crítica con la actuación del FGE que asignó esa plaza a su antecesora para garantizar a ésta el ascenso sin tener en cuenta los criterios de mérito y capacidad de la convocatoria. En la sentencia se señala que “cualquiera que sea la opinión que a cada uno le merezca lo cierto es que esa promoción automática no ha sido querida por el legislador, ni está prevista en la ley. Y, desde luego, la potestad del fiscal general del Estado consistente en hacer la propuesta de resolución de convocatorias de plazas de



la primera categoría no tiene por finalidad reescribir las reglas de promoción en la carrera fiscal, ajustándolas a sus personales preferencias”.

- **Deficiente transparencia en los nombramientos discrecionales:** El informe del CGPJ expone que el FGE tiene un alto grado de discrecionalidad dado que los nombramientos son competencia del gobierno a propuesta del FGE, pero su propuesta suele ser ratificada siempre. El informe expone que los nombramientos efectuados durante el anterior mandato del FGE (1 de agosto 2022 hasta el cese del anterior gobierno-24 de julio de 2023-) han procedido en su gran mayoría de personas pertenecientes a una Asociación de Fiscales (la Unión Progresista de Fiscales) que es la que pertenece el actual FGE (al igual que su antecesora) lo que no guarda proporción con su número de afiliados. En ese sentido, el informe recoge que, de 33 nombramientos discrecionales de Fiscales, 22 son de asociados a la Unión Progresistas de Fiscales (que cuenta con 200 asociados de los 2.700 fiscales de la Carrera fiscal, lo que supone que el 7,4% de los fiscales han copado el 66.6% de los cargos discrecionales, 14 de ellos promocionando en una categoría superior). 5 de los nombramientos ha correspondido a la Asociación de Fiscales, que tiene 630 asociados (al 23% de la carrera le han correspondido el 15% de los cargos discrecionales) y 4 nombramientos han correspondido a los fiscales no asociados que son el mayor porcentaje de la carrera (el 12% entre los que representan el 40%).

El informe del CGPJ considera que el favorecimiento a una asociación concreta y la postergación de los fiscales no asociados durante el anterior período de mandato del

FGE, Álvaro García Ortiz, no corresponde a principios de mérito y capacidad y debía exigir una justificación reforzada.

- **Deficiente dirección para el correcto funcionamiento procesal de la Fiscalía:** En este apartado, el informe se refiere a la circular 1/2023 emitida por la Fiscalía en la que se establecía un criterio para la interpretación de la [Ley Orgánica \(LO\) 10/2022](#), de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (ley cuyos defectos técnico-jurídicos ha supuesto numerosas rebajas -no deseadas- de penas en los delitos contra la libertad sexual). El informe expuso que el criterio de interpretación (que era el que sostenía la Ministra de Igualdad del Gobierno, impulsora de la ley) era contrario al que se sostenía por la mayoría de las fiscalías y que ha sido considerado improcedente por la jurisprudencia de la Sala II del Tribunal Supremo (Sala de lo Penal). Finalmente se produjo la reforma de la ley para corregir los efectos técnicos apreciados que habían dado lugar a consecuencias no deseadas mediante la [LO 4/2023](#). Por tanto, el criterio técnico del FGE en este punto se alineó con la postura del Gobierno, intentando evitar el desgaste político que suponía la constante rebaja de penas por parte de jueces y magistrados.

- **Falta de amparo de la carrera fiscal en garantía del principio de legalidad en el ejercicio de sus funciones:** el informe del CGPJ critica en este punto la inacción del FGE ante la petición de amparo por miembros de la Carrera fiscal que habían intervenido en los juicios del *procés* (en concreto, de 19 fiscales). Sin embargo, el Consejo Fiscal ha acordado finalmente otorgar el amparo a los fiscales del *procés*, en virtud del artículo 118 del Reglamento del



Ministerio Fiscal, como expresó a través de una [nota de prensa](#).

De hecho, el nombramiento como Fiscal General del Estado en 2023 fue recurrido por la Asociación Profesional e Independiente de Fiscales (APIF) ante el Tribunal Supremo. Un proceso que ha tenido la inédita secuela de que el sr. Álvaro García Ortiz haya recusado a los cinco magistrados de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, alegando que podrían no ser objetivos en la medida que la razón por la cual el CGPJ le consideró inidóneo fue, precisamente, la sentencia de esa misma sección a la que hemos hecho referencia. En cualquier caso, aunque este incidente de recusación fue inadmitido, es prueba evidente de la tensión institucional existente.

Es más, en mayo de 2024 el [Tribunal Supremo ha anulado el nombramiento de Dolores Delgado](#) como fiscal de Sala de Memoria Democrática, que también había sido realizado por el sr. Álvaro Ortiz. Este nombramiento fue impugnado por la Asociación de Fiscales y el Fiscal Luis Ibañez (que optaba al puesto). El fundamento del recurso se encuentra en que el FGE no permitió al Consejo Fiscal (al que corresponde la competencia) pronunciarse sobre la posible incompatibilidad de Dolores Delgado dado que su pareja, Baltasar Garzón, dirige una fundación (FIGBAR) con un ámbito de actuación muy similar. En este procedimiento se ha dictado una sentencia por el TS el 21 de mayo de 2024 en el recurso contencioso-administrativo n.º 735/2023, parcialmente estimatoria que considera que el Consejo Fiscal debió de pronunciarse sobre esa posible incompatibilidad en base a lo dispuesto en el art. 58 EOMF y ordena

retrotraer las actuaciones a ese momento. El 30 de julio de 2024 se publicó en el [BOE](#) el nuevo nombramiento a Dolores Delgado como Fiscal de Sala de la Fiscalía de Sala en materia de Derechos Humanos y Memoria Democrática de la Fiscalía General.

Más allá, el Tribunal Supremo en marzo de 2024 también [ha corregido a la Fiscalía](#) y ha autorizado a que el fiscal Stampa reciba copia de las diligencias de una investigación que se desarrolló en su contra entre 2012 y 2016. Debe recordarse que el fiscal Stampa fue uno de los encargados de impulsar en la Fiscalía Anticorrupción la investigación frente a José Manuel Villarejo, ex comisario de policía y empresario condenado por revelación de secretos y falsificación documental, si bien terminó siendo apartado del caso de forma polémica. Esta sucesión de hechos fue analizada por el fiscal Salvador Viada en el [blog Hay Derecho](#).

Además, el [Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha admitido a trámite](#) una querrela por revelación de secretos contra la fiscal jefe provincial de Madrid por la nota informativa publicada con información sobre el pacto ofrecido por el abogado de la pareja de la Presidenta de la Comunidad de Madrid. Un acto por el cual el Fiscal General del Estado asumió la responsabilidad en primera persona y que puede llevar a que sea imputado por tales hechos, como recogió, entre otros, [europapress](#).

Adicionalmente, las instrucciones del Fiscal General del Estado en relación con la interpretación de la Ley de Amnistía están dando lugar a profundos enfrentamientos en el seno del Ministerio Fiscal.



## 5.2 Los nombramientos discrecionales de los altos cargos de la Fiscalía bajo la lupa del Tribunal Supremo: falta de requisitos objetivos para la promoción

Según se ha adelantado, uno de los elementos más polémicos en relación con la autonomía del Ministerio Fiscal es el vínculo que une al Fiscal General del Estado con el Gobierno y cómo éste dispone luego de una amplia discrecionalidad a la hora de nombrar a la élite de la Fiscalía. Un modelo que favorece el nepotismo y, como se ha visto en el epígrafe anterior con los datos recabados por el propio CGPJ, que se primen las afinidades corporativas, canalizadas por las distintas asociaciones fiscales.

El resultado es la judicialización de muchos de esos nombramientos, que están dando lugar a una **relevante jurisprudencia del Tribunal Supremo que, dentro de los márgenes de valoración judicial, está sometiendo a escrutinio estas decisiones**. En concreto, además de las dos sentencias antes mencionadas sobre los nombramientos de la sra. Dolores Delgado, hay que señalar que el pasado 18 de julio de 2023, el Tribunal Supremo anuló por segunda vez el nombramiento de Eduardo Esteban Rincón como Fiscal de la Sala de Menores, efectuado a propuesta de la anterior FGE, Dolores Delgado, al considerar que no se había motivado suficientemente. Añadió que no se estaba poniendo en duda la idoneidad para acceder al máximo escalón de la carrera fiscal (fiscal de sala), sino si cabe preferir a un candidato sin ninguna experiencia teórica ni práctica en la materia sobre otro que ha acreditado ser un verdadero especialista en la misma. El 29 de noviembre de 2023, el Gobierno

finalmente acató los pronunciamientos y [anuló el nombramiento](#). Esta resolución se realizó tras la petición de la Asociación de Fiscales, que manifestó su malestar porque se mantuviera a dicha persona en el cargo a pesar de la resolución del Tribunal Supremo 4 meses atrás, como documentó [el Mundo](#).

Más recientemente, el Fiscal General del Estado, D. Álvaro García Ortiz, en una [entrevista en RTVE](#) el 8 de mayo de 2024, ha afirmado que el Tribunal Supremo habría cambiado su jurisprudencia introduciendo “otros criterios diferentes a los que marca específicamente el estatuto” y que ha venido a elevar el nivel de exigencia ante los nombramientos discrecionales.

Pues bien, lejos de ser motivo de crítica, esta doctrina del Tribunal Supremo exigente en la revisión del cumplimiento de las exigencias de idoneidad y de las incompatibilidades, así como de los trámites formales, para los nombramientos discrecionales del Ministerio Fiscal es coherente con los objetivos de preservar la autonomía de este órgano y garantizar su independencia.

De forma más general, es importante destacar que en **el Ministerio Fiscal no existen unas reglas claras de evaluación, baremo objetivo de méritos, 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 con respecto a los nombramientos discrecionales. Asimismo, hay problemas de burocracia y excesiva rigidez y lentitud de los procedimientos de cobertura de vacantes, así como de inseguridad jurídica.

Estas circunstancias han sido puestas de manifiesto por las asociaciones de fiscales.



La Asociación Progresista de Fiscales, en un [comunicado del 23 de enero de 2023](#), expresó su malestar en relación al Real Decreto 45/2023, de 24 de enero por el que se efectuaba el ascenso de 77 fiscales. En este comunicado, la asociación expuso que estas personas han tenido que esperar más de 11 años a ascender desde que tomaron posesión, cuando la media de los últimos 27 años era ascender en unos 5 años y 2 meses. Además, denuncian la larga espera desde que se han creado las nuevas plazas hasta que se han cubierto y el hecho de que sólo se efectúen ascensos una vez al año. Así, la asociación ha solicitado al Ministerio de Justicia que promueva ascensos un mínimo de 4 veces al año para no mermar los derechos económicos, la

promoción profesional de la carrera fiscal y para garantizar una equivalencia con las promociones en la carrera judicial.

Por otra parte, el 13 de diciembre de 2023, la [Asociación de Fiscales](#) denunció la falta de transparencia y la inseguridad jurídica del proceso de puntuación y asignación de destinos de los nuevos fiscales. Durante el proceso se cambió en hasta tres ocasiones la distribución de plazas y el escalafón con el perjuicio que eso supone a los afectados. Esto ha generado numerosas reclamaciones que están por resolver, a la luz de los perjuicios económicos y personales causados. En el mismo sentido se ha manifestado también la [Unión Progresista de Fiscales](#) en un comunicado del 14 de diciembre de 2023.



## 6. La protección de los derechos humanos en España. Condenas del TEDH

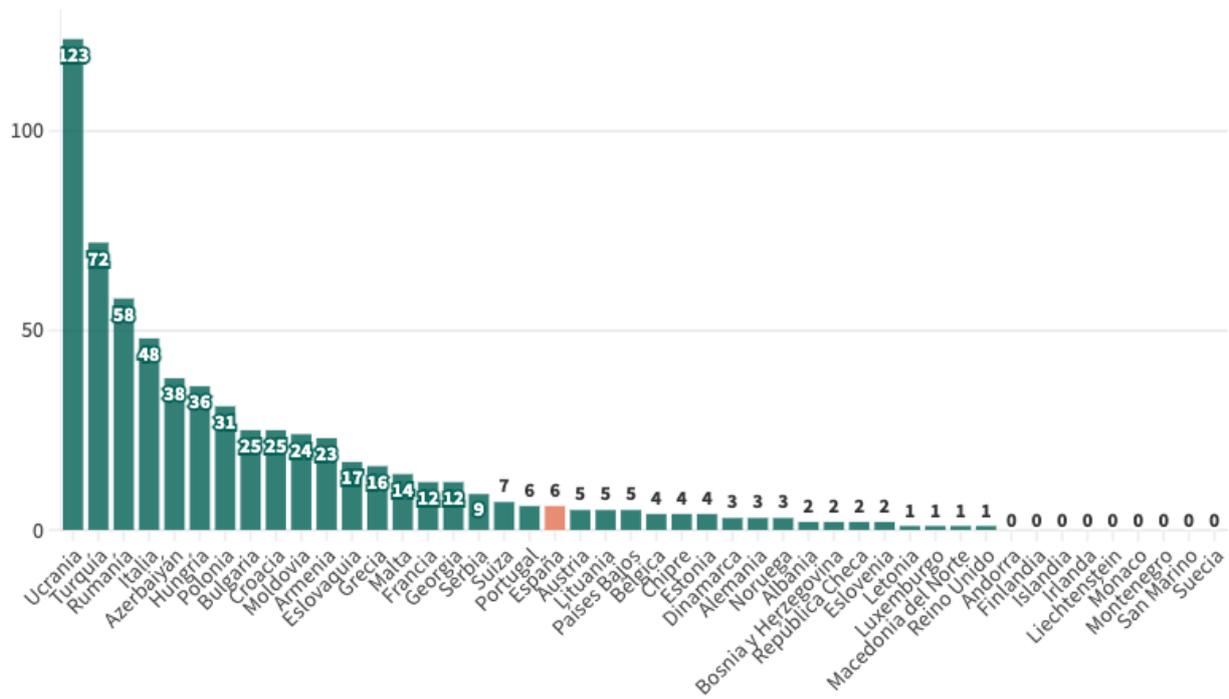
El respeto a los derechos fundamentales es un elemento fundamental en un Estado de derecho. En España existen mecanismos internos para la tutela de los derechos en vía jurisdiccional, con la posibilidad incluso de recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional. Pero, en la medida que hoy existe un sistema multinivel de protección de estos derechos, el cual permite, además, comparar con otros países vecinos, se entiende que un indicador de interés para saber cuál es la situación del respeto a los derechos fundamentales en España es atender al número de condenas por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A este respecto, lo primero que puede indicarse es que España se encuentra en mitad de la tabla en cuanto a número de condenas anuales entre los países que han suscrito el Convenio Europeo de Derechos Humanos, como puede observarse en el gráfico siguiente.



## GRÁFICA 48. SENTENCIAS DEL TEDH QUE HAN DECLARADO AL MENOS UNA VIOLACIÓN DE UNO DE LOS DERECHOS DE LA CONVENCIÓN POR ESTADO MIEMBRO DEL CONSEJO DE EUROPA EN 2023

Sentencias del TEDH que han declarado al menos una violación de uno de los derechos de la Convención por Estado miembro del Consejo de Europa en 2023



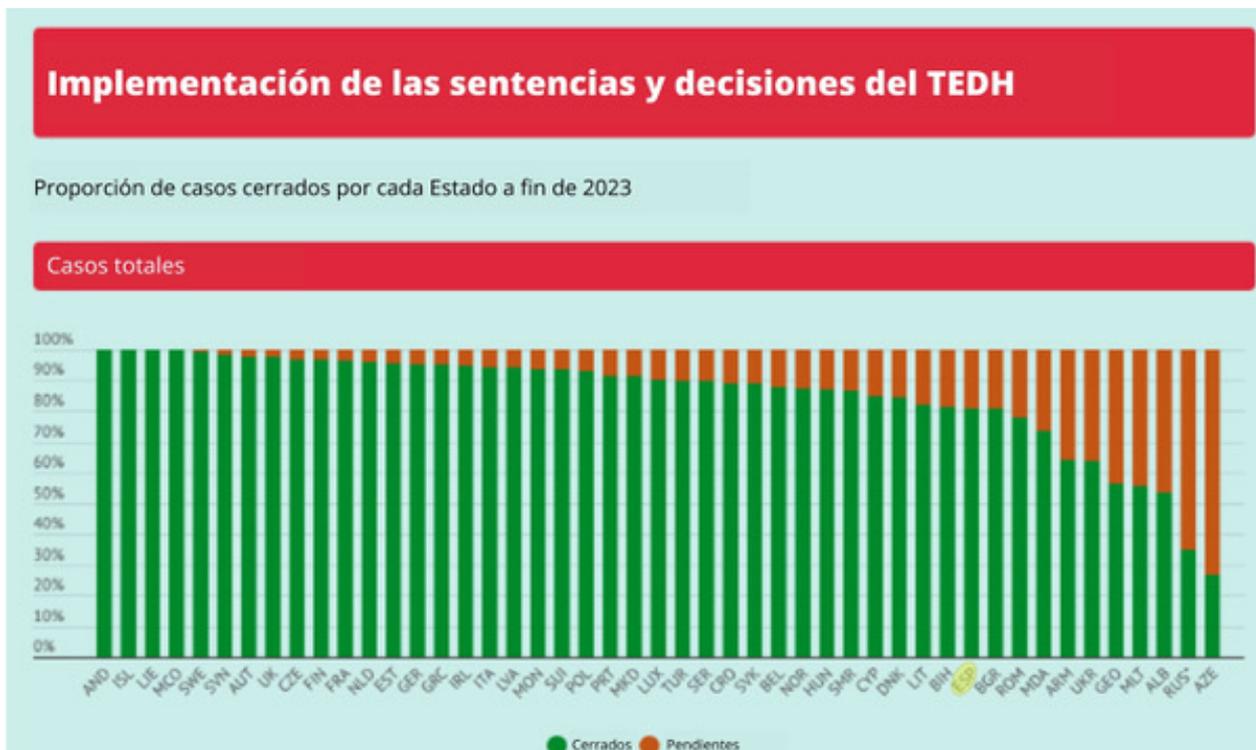
Fuente: [Elaboración propia a partir de la información contenida en el Informe anual del TEDH](#)

Además, España se encuentra muy bien posicionada en relación con la ejecución de las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De acuerdo con los datos ofrecidos por este órgano, en 2023

se habrían cerrado el 81% de los casos supervisados por el Comité de Ministros, órgano del Consejo de Europa competente para velar por la ejecución de las sentencias del Tribunal.



## GRÁFICA 49. CASOS CERRADOS POR EL ESTADO FRENTE A CASOS PENDIENTES DEL TEDH A FIN DE 2023



Fuente: Traducción propia a partir de [Gráfica del Consejo de Europa \(2024\). Informe anual sobre ejecución de sentencias del TEDH 2023.](#)

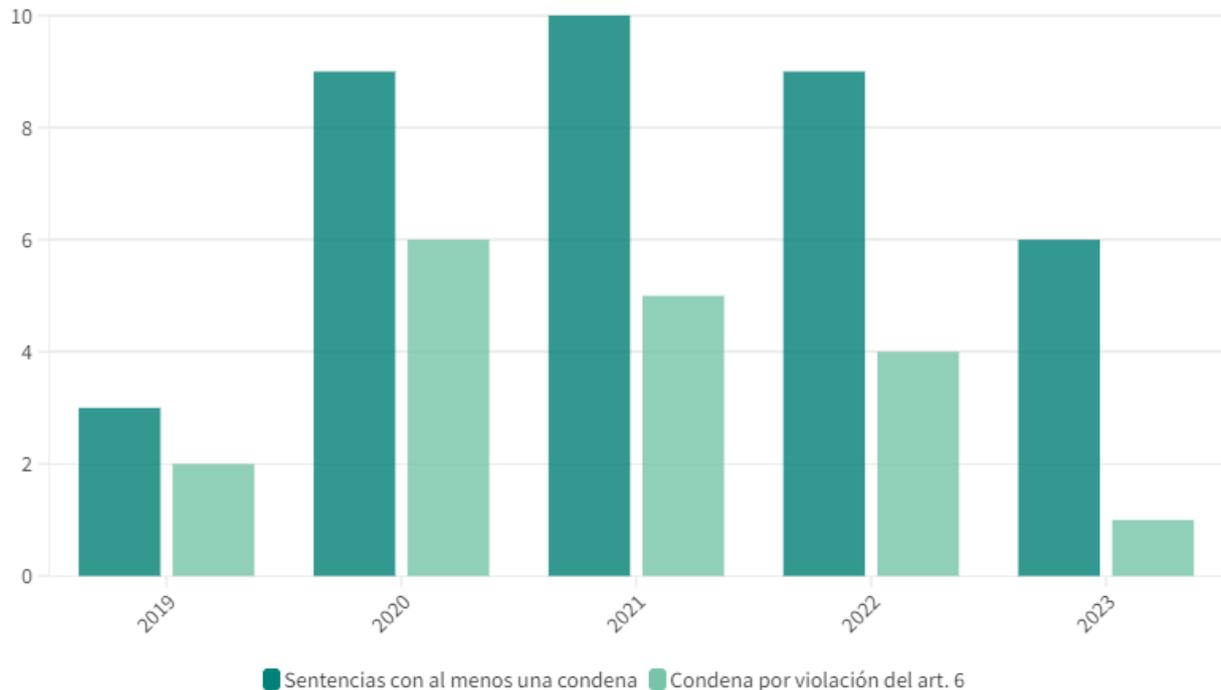
En relación con los años 2022 y 2023, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha resuelto por sentencia 13 y 7 asuntos concernientes a España respectivamente. De los cuales, en 2022, hubo 9 condenas (4

con base en el artículo 6 del Convenio, que se refiere al derecho a un juicio justo), y en 2023 hubo 6 condenas, una de las cuales sobre el art. 6.



## GRÁFICA 50. SENTENCIAS CON AL MENOS UNA VIOLACIÓN DEL CONVENIO Y VIOLACIONES DEL ARTÍCULO 6 (DERECHO A UN JUICIO JUSTO) DEL CONVENIO (2019-2023)

Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con al menos una violación del Convenio y sentencias con violaciones del artículo 6



Fuente: [Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Informes anuales](#)

Entre los casos más relevantes resueltos en este periodo se sitúa el [asunto Lorenzo Bragado y otros c. España](#) (ap. n. 53193/21, 53193/21, 53707/21, 53848/21, 54582/21, 54703/21, y 54731/21), en el que el Tribunal ha apreciado vulneración del derecho a

un proceso justo (artículo 6) de los jueces incluidos en la lista de candidatos para la renovación del CGPJ por no haberse iniciado el proceso de renovación y por inadmitirse sin justificación su recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.



# 7. Contrapesos institucionales, autoridades independientes y rendición de cuentas

## 7.1 Politización y bloqueo en la renovación de los órganos constitucionales de garantía, reguladores y agencias independientes

La clave de bóveda de una democracia representativa liberal reside en la existencia de unos “pesos y contrapesos”, que se concretan en un diseño institucional con unos órganos de contrapeso, cuya legitimidad reside, fundamentalmente, en la idea de imparcialidad en palabras de Pierre Rosanvallon. De ahí que resulte fundamental que estos órganos estén preservados de la captura partidista.

A este respecto, por un lado, debe reconocerse como un avance cuando se sale de situaciones de bloqueo en la renovación de estos órganos. En este sentido, en el [informe de la Comisión Europea sobre la situación del Estado de derecho en 2022](#) se celebraba que en 2021 las Cortes hubieran procedido a varios de los nombramientos pendientes (Defensor del Pueblo, magistrados del Tribunal Constitucional y comisión de gobierno del Tribunal de Cuentas). Aún así, en el [informe de 2023](#) la Comisión ha

vuelto a advertir que **están pendientes importantes nombramientos de varios órganos constitucionales**. En el [informe de 2024](#), la Comisión ha vuelto a hacer hincapié en esta dilación en los nombramientos en autoridades independientes, mencionando a modo de ejemplo, la Agencia de Protección de datos (desde 2019) o la vacante del magistrado del Tribunal Constitucional que permaneció sin cubrir desde 2022 hasta que se ha decidido llevar a cabo el nombramiento a través del acuerdo de este junio de 2024, como se desarrollará en el siguiente epígrafe.

Y sobre todo, como ha recogido también la Comisión Europea en el informe señalado, siguiendo a la Comisión de Venecia, “se desaconsejan las soluciones transaccionales conforme a las cuales cada parte acepta candidatos menos cualificados a cambio de que se acepte a sus propios candidatos menos cualificados”.

De hecho, en este punto, la situación de España podemos calificarla como grave o, incluso, muy grave, advirtiéndose una acelerada captura política de estos órganos en los últimos años. Como ha estudiado el profesor [Jiménez Asensio](#), nuestras instituciones están cada vez más rotas, recorridas por un “*aurea mediocritas*” que se impone en estos órganos constitucionales de control y, en buena parte, de los altos cargos, lo que nos sitúa cada vez más cerca de ese modelo patológico de “Estado clientelar de partidos” que aboca al populismo. Observamos como, allí donde corresponde a órganos políticos la elección, **la afinidad política se impone al mérito y capacidad, e, incluso, cuando legalmente se han establecido fórmulas de concurso, estas se han desnaturalizado**. Y, donde no ha sido posible un intercambio de cromos, el resultado alcanzado en muchos de los casos es el bloqueo.



A título ejemplificativo pueden señalarse a continuación algunos casos especialmente llamativos de nombramientos referidos a los **principales órganos que pueden actuar como contrapesos al poder**. El objetivo de identificar estos vínculos no desmerece que, en algunos casos, la carrera profesional de los elegidos sea meritoria y que hayan desarrollado sus funciones adecuadamente, pero sí que evidencia que, con independencia de ello, la afinidad política está presente en el nombramiento cuando se trata de órganos que, *a priori*, deberían ser independientes. Más allá, ya se ha estudiado en el epígrafe sobre el Poder Judicial el bloqueo en la renovación del CGPJ, la situación de la Fiscalía General del Estado y se analizará en los siguientes apartados al Tribunal Constitucional y a RTVE y agencia EFE.

En particular, la **Presidenta del Consejo de Estado**, Carmen Calvo, profesora titular de Derecho constitucional, fue vicepresidenta del Gobierno (2018-2021). En este caso, además, su nombramiento se produjo después de que en noviembre de 2023 el Tribunal Supremo anulara el nombramiento de la anterior presidenta del Consejo de Estado por no cumplir con el requisito legal de ser “jurista de reconocido prestigio”, en un recurso planteado por la Fundación Hay Derecho.

El **Defensor del Pueblo**, Ángel Gabilondo, catedrático de Universidad, también fue Ministro de Educación (2009-2011) y había sido portavoz del grupo parlamentario socialista en la Asamblea de Madrid entre 2015-2021.

Y la renovación de la **Presidencia y adjuntía en la Agencia Española de Protección de Datos** sigue pendiente, después de que el Tribunal Supremo paralizara cautelarmente el proceso de renovación (Auto de 21 de

marzo de 2021), con el posterior allanamiento del Gobierno, por irregularidades en el mismo. En concreto, los principales partidos, PP y PSOE, habían anunciado previamente a la apertura del concurso las personas que habrían sido designadas. La actual Presidenta, Mar España, sigue en funciones 5 años después de haber acabado su mandato.

Por lo demás, el nombramiento de los **consejeros del Tribunal de Cuentas** se viene realizando por los partidos atendiendo a la lógica del reparto de cromos, lo que tiene especial relevancia para un órgano que parte de sus funciones son de índole jurisdiccional.

Al finalizar este informe, se ha procedido al nombramiento de José Luis Escrivá, que era Ministro de transformación digital y función pública como nuevo gobernador del Banco de España. Expirado el mandato de Pablo Hernández Cos, era de esperar que se siguiera con la tendencia presente desde la crisis de 2008 de nombrar gobernadores sin vinculaciones políticas en base a un consenso por parte de los principales partidos. La Fundación Hay Derecho publica periódicamente su *dedómetro*, un informe sobre el grado de politización y amiguismo en la designación de los altos directivos de entidades públicas estatales. En la última edición del [dedómetro](#), Pablo Hernández Cos ha sido valorado positivamente por su idoneidad para el cargo y la ausencia de vinculación política, mencionando al Banco de España como una buena práctica de las identificadas por el informe.

El nombramiento de Jose Luis Escrivá supone, por tanto, un retroceso desde el punto de vista institucional, dado que es improbable que pueda percibirse su mandato como independiente de un Gobierno del que



ha sido (y por dos veces) Ministro, o que pueda hacer una evaluación profesional y neutral de políticas públicas impulsadas desde los Ministerios de los que ha sido titular (IMV, reforma de las pensiones).

## 7.2 El Tribunal Constitucional ante el riesgo de perder su credibilidad

El profesor Cruz Villalón, presidente emérito del Tribunal Constitucional, publicó en noviembre de 2021 un [artículo en el País](#) titulado “El Tribunal Constitucional, ante el riesgo de la irrelevancia”, escrito con ocasión de la renovación de este órgano, y que comenzaba reconociendo lo siguiente: “Hay varias formas de explicar lo que se está haciendo mal, en realidad muy mal, en el actual proceso de renovación del Tribunal Constitucional. Se puede hacer en términos politológicos (léase efectos perversos del bipartidismo). Se puede hacer en términos jurídicos (léase hipotético fraude constitucional). Se puede hacer, en fin, en términos de Teoría de la Constitución (léase consecuencias para el sistema constitucional de determinadas opciones de los actores políticos)”. Su aproximación era esta última y, tras analizar los usos y convenciones que se habían ido forjando y que en los últimos nombramientos no se estarían respetando, la conclusión que alcanzaba fue que, “de seguir adelante la operación, la consecuencia de las consideraciones que preceden es que, acaso injustamente para sus integrantes, tendremos un Tribunal Constitucional situado ante un riesgo cierto de caer en la irrelevancia”.

Desde entonces, han tenido lugar dos renovaciones del Tribunal Constitucional, cada una de las cuales ha sido aún más

polémica. Ese mes de noviembre de 2021, se consumó la renovación del tercio de magistrados que correspondía realizar al Congreso de los Diputados, en el que fue bautizado como el pacto de la “pinza en la nariz”, como lo calificó el diputado socialista Odón Elorza, ya que el acuerdo entre los principales partidos, PP-PSOE, supuso una transacción para colocar magistrados afines. Tanto es así que el portavoz parlamentario de Podemos entonces declaró que unos y otros se habían tenido que “tragar el sapo”, como recogió [la Cope](#).

En diciembre de 2022, como se indicó anteriormente, se produjo la renovación del tercio de magistrados que correspondía al CGPJ y al Gobierno, en un contexto de grave tensión institucional. El Consejo no alcanzaba un acuerdo sobre los dos magistrados cuya propuesta le correspondía y, en consecuencia, el Gobierno pretendió adelantar los propios, aunque, hasta el momento, las renovaciones se venían haciendo en bloque. El punto de mayor fricción se produjo cuando se planteó introducir la reforma de la LOTC vía enmienda a la que ya se hizo referencia, para permitir que el Gobierno nombrara a los magistrados con independencia del Consejo y para retirar la facultad de revisión del propio Tribunal Constitucional sobre los magistrados que se nombren. Finalmente, se desbloqueó la situación antes de finalizar ese mismo año 2022. Debe destacarse, en lo que aquí más interesa, que los dos magistrados que propuso el Gobierno habían mantenido importantes vínculos con el mismo: por un lado, el sr. Juan Carlos Campo Moreno, había sido ministro de Justicia hasta julio de 2021, y la sra. Laura Díez Bueso, había sido directora general de asuntos constitucionales y coordinación jurídica del Ministerio de Presidencia, de relaciones con



las Cortes y de Memoria Democrática hasta abril de ese mismo año 2022. **Nunca antes un Gobierno había propuesto como magistrados constitucionales a personas que hubieran formado parte del mismo**, por la grave quiebra de la apariencia de independencia que ello supone, algo en lo que se insistirá más adelante.

Además, en junio de 2024, PP y PSOE han pactado el nombramiento del magistrado del Tribunal Constitucional que estaba vacante y cuya elección corresponde al Senado. La persona consensuada ha sido José María Macías Castaño, juez de carrera y abogado, venía ostentando una vocalía en el CGPJ, a propuesta del PP que ahora lo promueve al Constitucional.

En este sentido, si se observa la **actual composición del Tribunal Constitucional**, llama la atención los vínculos políticos de la mayoría de los magistrados con los partidos que los han propuesto:

- Cándido Conde-Pumpido Tourón, Presidente del Tribunal Constitucional, es magistrado del Tribunal Supremo y había sido Fiscal General del Estado con el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero (2004-2011).
- Inmaculada Montalbán Huertas, es magistrada del TSJ de Andalucía, había sido vocal del CGPJ (2008-2013)
- **Ricardo Enríquez Sancho, magistrado del Tribunal Supremo**
- **María Luisa Balaguer Callejón, catedrática de Derecho constitucional**
- Ramón Sáez Valcárcel, magistrado de la Audiencia Nacional, había sido vocal del CGPJ (1995-2001).

- Enrique Arnaldo Alcubilla, letrado de las Cortes Generales y catedrático de Derecho constitucional, había sido vocal del CGPJ (1996-2001)

- Concepción Espejel Jorquera, magistrada de la Audiencia Nacional, ha sido vocal del CGPJ (2008-2013).

- **María Luisa Segoviano Astaburuaga, magistrada del Tribunal Supremo.**

- **César Tolosa Tribiño, magistrado del Tribunal Supremo**

- Juan Carlos Campo Moreno, magistrado de la Audiencia Nacional, había sido Ministro de Justicia (2020-2021), Secretario de Estado de Justicia (2009-2011), vocal del CGPJ (2001-2008) y diputado (2016-2020).

- Laura Díez Bueso, catedrática de Derecho constitucional, había sido directora general de asuntos constitucionales y coordinación jurídica del Ministerio de Presidencia, de relaciones con las Cortes y de Memoria Democrática (2020-2022) y había ostentado otros cargos con vinculación o a propuesta política (asesora del Gobierno de Cataluña, adjunta al Sindic de Greuges de Cataluña...).

- José María Macías Castaño, abogado socio de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira. Magistrado en excedencia. Vocal del CGPJ (2015-2024).

Así las cosas, se observa cómo en la actual composición del Tribunal Constitucional, **8 de 12 magistrados han ostentado anteriormente cargos públicos, incluido el nombramiento como vocales del CGPJ o Fiscal General del Estado, promovidos por los partidos políticos que luego**



los han propuesto como magistrados constitucionales. Contando, además, que de los 4 que no tienen vínculos, 2 son los nombrados por el CGPJ y los otros 2 provenían de la renovación de 2017. Adicionalmente, cuando quienes pasan a ser magistrados constitucionales han ocupado tales cargos previos existen posibles **fuentes de conflicto por las posibles abstenciones o recusaciones a las que tienen que enfrentarse, como acaba de demostrar la abstención de ex Ministro Campo en relación con la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el TS en relación con la ley de amnistía .**

A este respecto, debemos recordar que en 2018 se le dio una nueva redacción al art. 351 LOPJ para recoger como causa de abstención cuando los jueces y magistrados hubieran ocupado algún cargo público y luego, tras su reingreso a la función jurisdiccional, tuvieran que intervenir en “cualesquiera asuntos en los que sean parte partidos o agrupaciones políticas, o aquellos

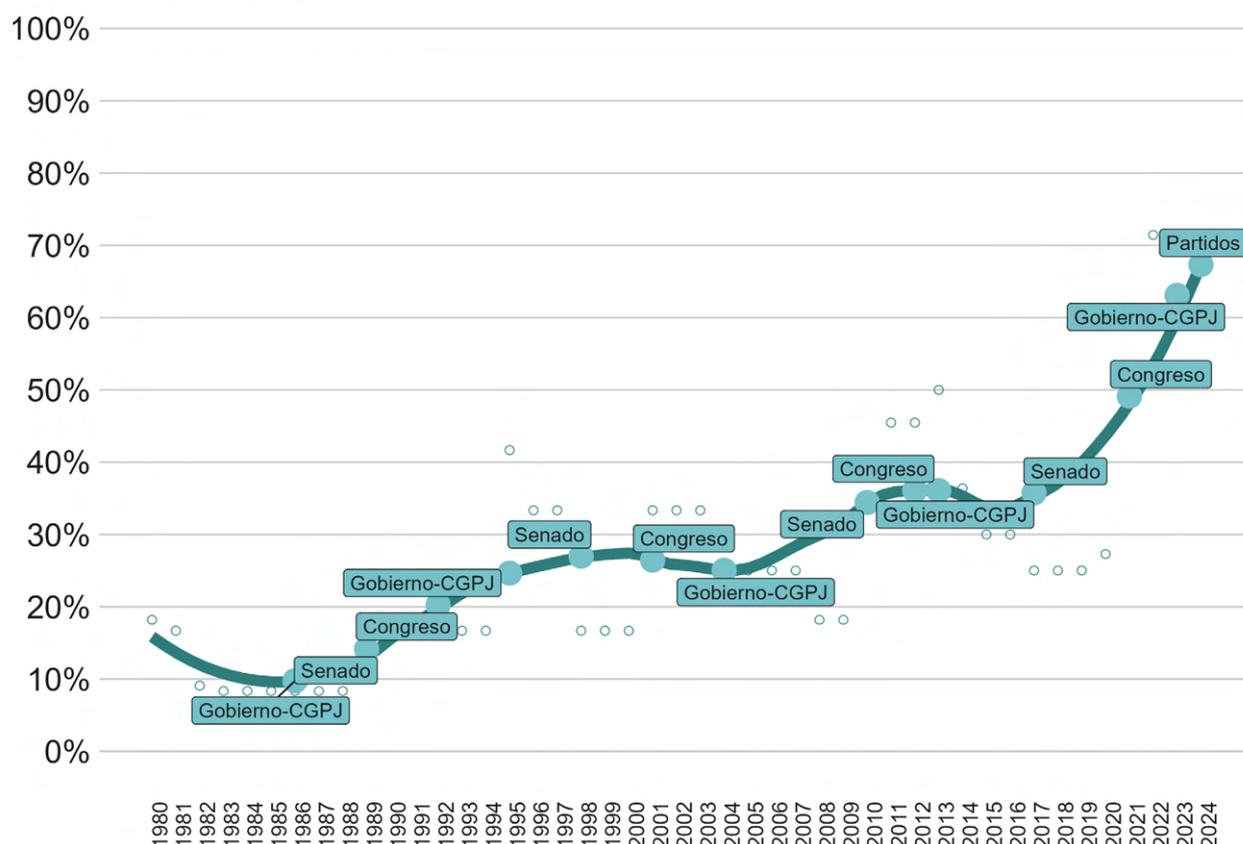
de sus integrantes que ostenten o hayan ostentado cargo público”. Pues bien, **más allá de que jurídicamente no sea aplicable esta causa en la mayoría de los procesos,** ya que lo normal es que ni los partidos ni sus dirigentes sean parte -lo es el Gobierno o el órgano recurrente-, pero, lo cierto, es que **la apariencia de imparcialidad queda severamente comprometida si un magistrado constitucional está decidiendo sobre asuntos acordados por un Gobierno del que formó parte,** aunque en un tiempo anterior, o si enjuicia conflictos promovidos por ese Gobierno o por grupos políticos a los que perteneció o con los que se enfrentó.

De hecho, cuando se observan los datos históricos, como puede verse en la siguiente gráfica, **el número de magistrados constitucionales con vinculaciones políticas, incluyendo, según lo dicho, haber ostentado cargos a propuesta de partidos, ha crecido notablemente.**



## GRÁFICA 51. MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES QUE HAN TENIDO CARGOS POLÍTICOS PREVIOS.

Porcentaje de magistrados del TC con vinculaciones políticas  
Curva de tendencia



Fuente: [Elaboración propia a partir del análisis de datos publicados por el Tribunal Constitucional en su página web.](#)

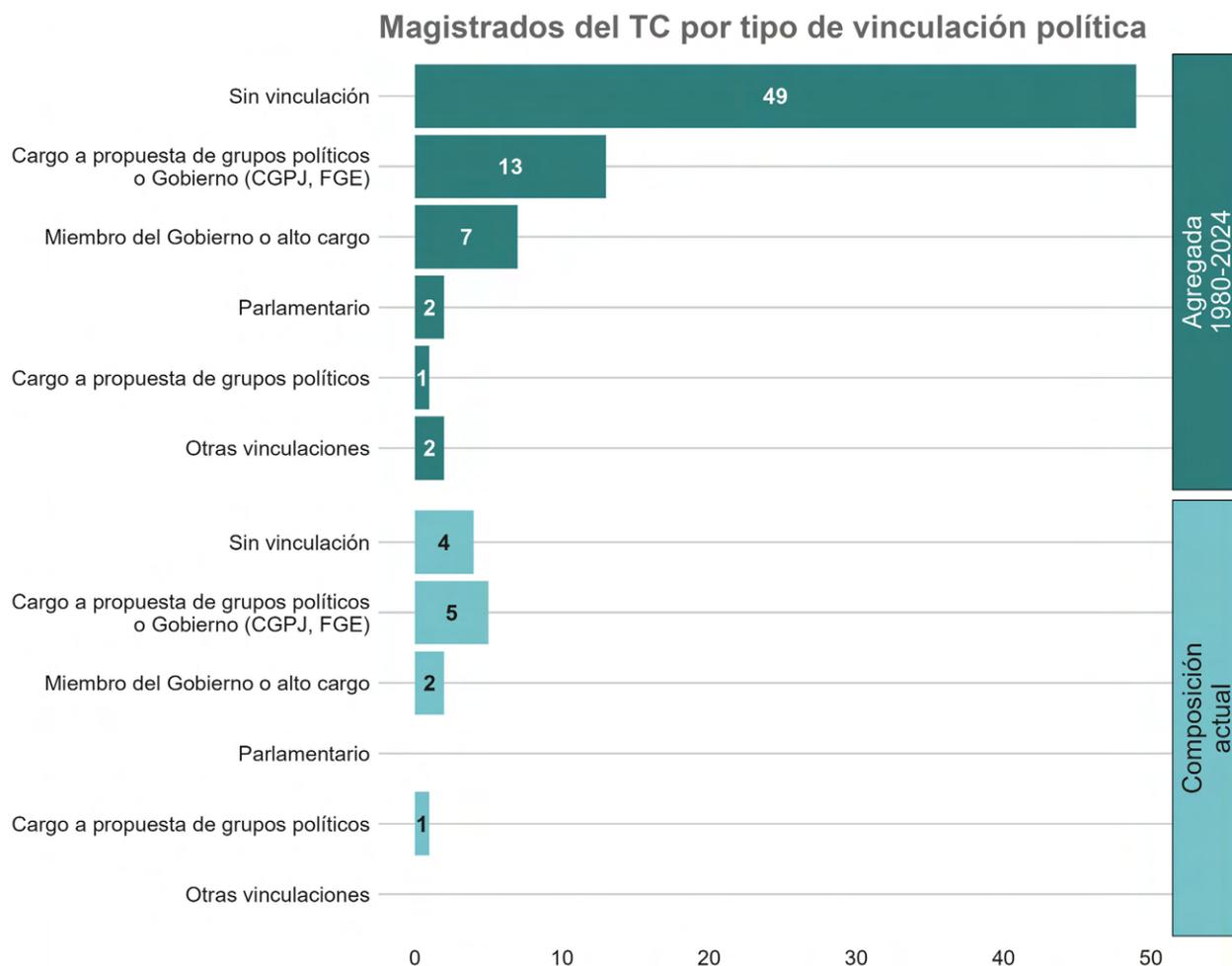
Además, si se analiza el origen de la vinculación, como puede observarse en la siguiente gráfica, se ve cómo, por un lado, cada vez son más los magistrados, especialmente judiciales, que **han pasado antes por el CGPJ, evidenciándose una suerte de *cursus honorum* dependiente de los partidos.**

Y, por otro lado, se ha destacado lo **inédito de que un Gobierno nombre como magistrados constitucionales a quienes han sido integrantes o colaboradores**

**del mismo**, como ha ocurrido en 2022. A este respecto, únicamente se habían dado dos casos de magistrados que se hubieran sentado en un Consejo de Ministros: Aurelio Menéndez, que fue Ministro de Educación de 1976-1977, pero que no llegó a ejercer como magistrado constitucional tras renunciar por no haber sido elegido presidente; y Manuel Jiménez de Parga, que había sido Ministro de Trabajo (1977-78), diputado y embajador, pero con Gobiernos de UCD y fue propuesto magistrado por un Gobierno socialista.



## GRÁFICA 52. MAGISTRADOS CONSTITUCIONALES POR TIPO DE VINCULACIÓN POLÍTICA EN LOS CARGOS OSTENTADOS



Fuente: [Elaboración propia a partir del análisis de datos publicados por el Tribunal Constitucional en su página web.](#)

En la gráfica anterior también puede verse cómo en el historial de magistrados constitucionales ha habido algunos casos excepcionales de parlamentarios y altos cargos o asesores del Gobierno. En este punto, **es importante observar el lapso de tiempo transcurrido desde que se ha ejercido el cargo hasta que se es nombrado magistrado constitucional, y quién ha sido el órgano encargado de proponerlo.** Así, una cosa es, como ocurrió con el magistrado Xiol Ríos, que fue director general en 1986 y vocal del Consejo en 1990, y fue nombrado magistrado constitucional una década después (en 2013), a propuesta

del Consejo; o, incluso, el magistrado Ollero Tassara, que fue diputado entre 1986 y 2003, siendo nombrado magistrado en 2012, a propuesta también del Congreso; y otra cosa es que no haya solución de continuidad.

Existe una diferencia en cuanto a los tiempos: así la magistrada Laura Diez Bueso cesa en abril de 2022 del puesto de directora general en el Gobierno para ser nombrada por ese mismo Gobierno en diciembre de ese mismo año; o el exMinistro Juan Carlos Campos, que había cesado año y medio antes, en julio de 2021. En la primera composición del



Tribunal Constitucional, Plácido Fernández Viagas había ostentado hasta meses antes de ser nombrado la condición de senador y de Presidente de la preautonomía andaluza, pero, en este caso, su propuesta como magistrado no vino de un partido político sino del CGPJ.

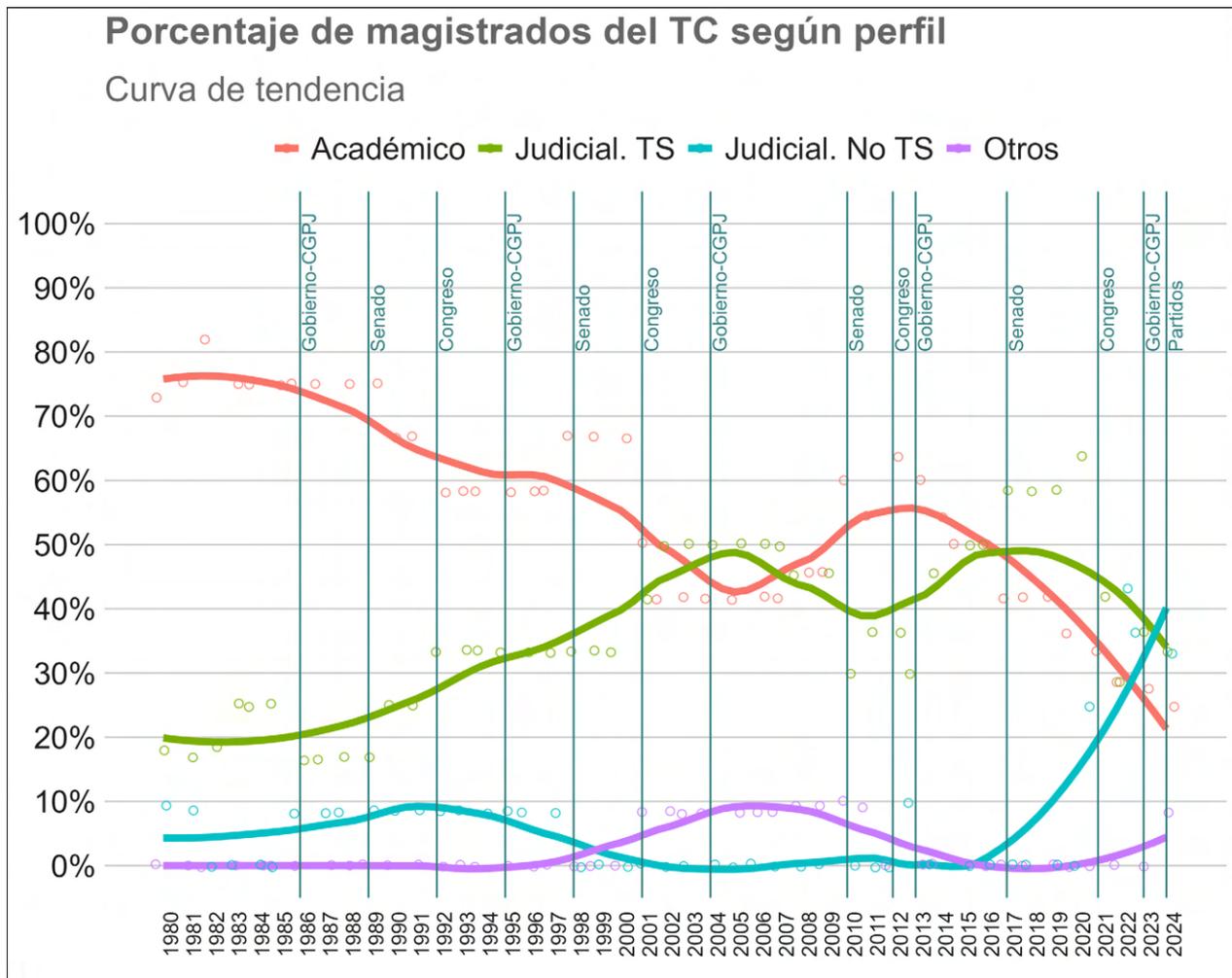
Merece la pena pararse en este caso, ya que el nombramiento de un ex-cargo público representativo, como lo es un Ministro, no solo tiene consecuencias para la percepción de la politización del órgano, sino también consecuencias prácticas. Así, abundando en lo ya señalado, el haber ocupado un cargo y haber sido nombrado magistrado del TC meses después, supone la necesaria abstención de dicho magistrado de muchas de las causas de las que conoce el Tribunal. En el período en que Juan Carlos Campo lleva como magistrado (desde el 30 de diciembre de 2022), el Pleno ha estimado su abstención hasta en 12 ocasiones. Especialmente llamativo es el [Auto 62/2023](#) que estima la abstención de Campo para el conocimiento de 19 asuntos, al estar referidos a diferentes acuerdos del Consejo de Ministros o proyectos de ley en los que participó en su etapa como ministro. Esto supone que, a efectos prácticos, un magistrado en estas circunstancias no pueda llevar a cabo sus tareas normalmente, lo cual dificulta el trabajo general del tribunal al tener que resolver las solicitudes de abstención y al contar con un magistrado menos para la resolución de muchos de sus asuntos.

Además, aunque no se recoge en la gráfica, es interesante advertir también la trayectoria política posterior que han podido tener los magistrados constitucionales y, en este punto, el caso más notorio fue el de Enrique López, que, fue primero vocal del CGPJ (2001-2008), para ser nombrado posteriormente magistrado del Tribunal Constitucional (2013-2014), por el Gobierno del PP, y, tras su salida del Tribunal, al cabo de unos años, fue Consejero autonómico en la Comunidad de Madrid (2019-2023), también en un Gobierno del Partido Popular.

Asimismo, si se observa el **origen profesional de los magistrados** recogido en la siguiente gráfica, debe subrayarse cómo en **las últimas renovaciones no se ha cumplido tampoco con la regla no escrita de que los magistrados constitucionales de origen judicial tuvieran la condición de magistrados del Tribunal Supremo**, que es la máxima categoría del escalafón. En la actualidad hay 8 magistrados de origen judicial, de los cuales 4 no son magistrados del Tribunal Supremo. Se advierte también el **predominio actual de magistrados con origen judicial, frente a la tendencia que existía de que una mayoría de los magistrados fueran académicos**. Entre los académicos, sí que se mantiene que todos han sido siempre catedráticos de Universidad, de distintas disciplinas.



## GRÁFICA 53. ORIGEN PROFESIONAL DE LOS MAGISTRADOS:



Fuente: [Elaboración propia a partir del análisis de datos publicados por el Tribunal Constitucional en su página web.](#)

Ahora bien, si estos vínculos políticos comprometen la apariencia de independencia de los magistrados constitucionales, lo que incrementa ese riesgo de pérdida de credibilidad del órgano es si a la hora de su ejercicio puedan dejarse llevar por las afinidades con los partidos que los propusieron. Y, a este respecto, el mejor indicador para valorar si eso es así se encuentra analizando si existe una **tendencia a votar por bloques alineados ideológicamente en casos sensibles políticamente**. En este sentido, en 2023, tomando como referencia las sentencias dictadas por pleno, encontramos que se han resuelto 7/4 (bloques progresista/

conservador) 21 de los asuntos, mientras que 25 de ellos han sido decididos por unanimidad, y el resto con diferentes mayorías. Más allá del número de casos, lo que es especialmente llamativo es que esa fractura por bloques ideológicos se produce de forma sistemática cuando se resuelven asuntos sensibles político-socialmente. Así ha ocurrido, por ejemplo, en la STC 128/2023, de 2 de octubre, sobre la reforma de la LOPJ que ha establecido que el CGPJ no pueda hacer nombramientos estando en funciones; o la STC 44/2023, de 9 de mayo, sobre la ley del aborto.

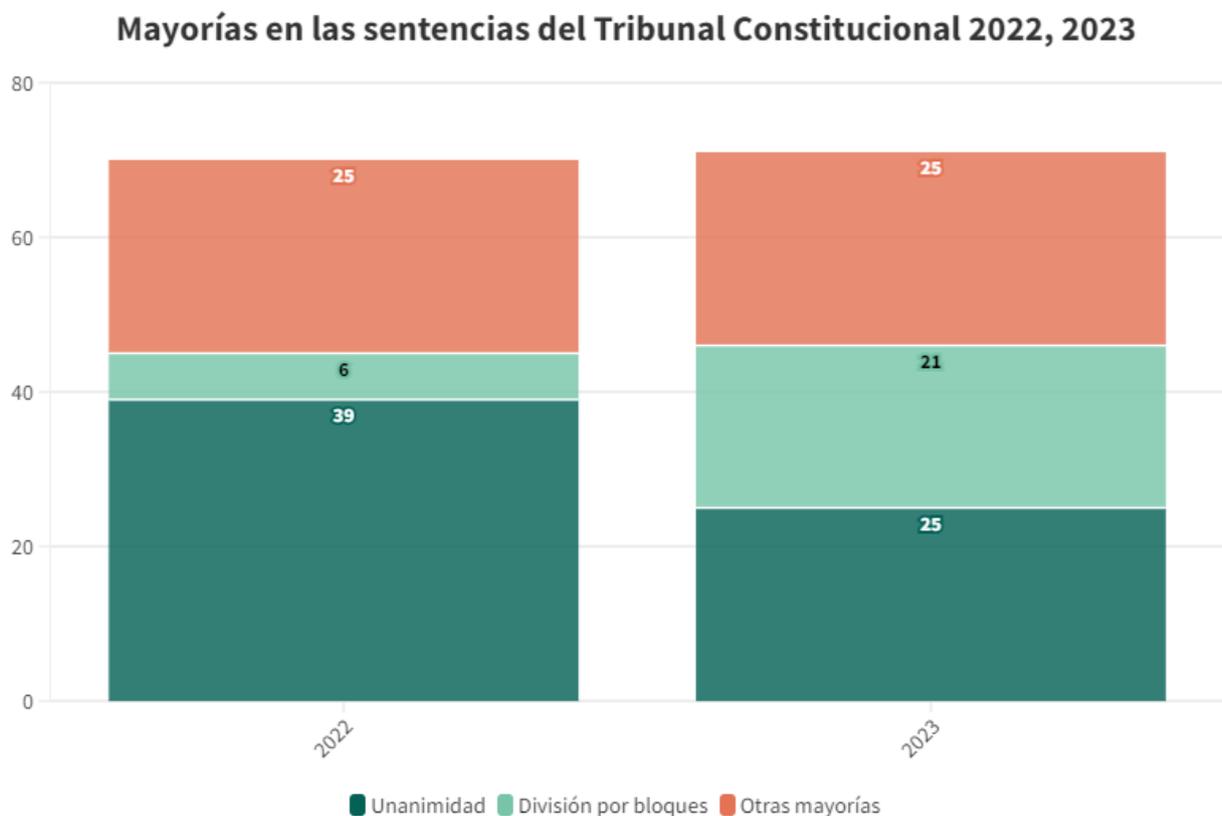
En 2022, la adscripción por bloques de los



magistrados constitucionales respondía a 6-7/5 (conservadores/progresistas), contando con que en julio de 2022 cesó el magistrado Montoya Melgar. Pues bien, en este período hubo 6 sentencias de pleno adoptadas por esta mayoría, 39 sentencias por unanimidad y el resto hasta un total de 25 por otras mayorías. Pero el asunto quizá más polémico en 2022 resuelto por un Tribunal fragmentado en bloques fue, precisamente, el ATC 177/2022, de 19 de

diciembre, donde se decidió la paralización cautelar de la reforma de la LOTC que estaba tramitándose en las Cortes. A nivel de sentencia, los casos más llamativos han sido las sentencias desestimatorias del amparo de los terroristas que cometieron los atentados de la T-4 (SSTC 68 y 69/2022, de 2 de junio), y, previamente, en 2021, podría recordarse la sentencia que dictaminó la inconstitucionalidad del estado de alarma (STC 148/2021, de 14 de julio).

## GRÁFICA 54. MAYORÍAS SENTENCIAS DEL PLENO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2022, 2023.



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la página web del Tribunal Constitucional](#)

Puede comprenderse que este tipo de fracturas en el seno del Tribunal Constitucional minan la credibilidad del órgano, como ha reconocido el propio presidente del Consejo General del Poder Judicial y [recogió el Mundo](#), por lo que es especialmente importante apelar a la

profesionalidad de sus magistrados para que realicen el ideal de integración constitucional en el ejercicio de sus funciones.

En relación con el **funcionamiento del Tribunal Constitucional**, debe señalarse que en la actualidad los **tiempos de**



**resolución son aceptables:** en 2022 la media era de 0,67 años (la cifra más elevada es en la resolución de amparos por sentencia, que se alza a 2,04 años), y en 2023 la media se situaba en 0,7 años (los amparos resueltos por sentencia en 2,24). Ahora bien, lo que sí que resulta

problemático es cómo **en ciertos asuntos el Tribunal puede manejar los tiempos, dilatándolos notablemente.** El caso más llamativo a este respecto ha sido la STC 44/2023, de 9 de mayo, sobre la ley del aborto, que fue recurrida en 2010.

## GRÁFICA 55. TIEMPO MEDIO DE DURACIÓN (en meses) DE LOS PROCESOS EN EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: RECURSO DE AMPARO Y RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD (2018-2023)

Tiempo medio de duración (en meses) de los procesos en el Tribunal Constitucional: **Recurso de amparo** y **recurso de inconstitucionalidad** (2018-2023)



Fuente: [Elaboración propia a partir de los datos contenidos en la página web del Tribunal Constitucional](#)

Por último, en 2022 y 2023, también en 2024, se han seguido convocando plazas de **letrados del Tribunal Constitucional, pero todas ellas en régimen de adscripción temporal**, como viene haciéndose desde hace varias décadas, habiéndose dejado de convocar plazas de letrado de carrera. La forma de provisión de plazas para una posición de la importancia de los letrados de un órgano constitucional tiene **efectos muy**

**relevantes en cuanto a la transparencia y objetividad en el proceso de selección.** Así las cosas, para las plazas previstas para integrarse en el Cuerpo de letrados del Tribunal Constitucional, el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional contempla que éstas deberán sustanciarse mediante un “concurso oposición”, cuyo procedimiento se desarrolla en los arts. 65 y ss., que incluyen una primera



fase de valoración de los méritos académicos y profesionales, y otra segunda de oposición, con dos ejercicios. Sin embargo, los letrados de adscripción temporal los “designará libremente” el Tribunal (art. 44). En concreto, “la designación de letrados de adscripción temporal se acordará libremente por el Pleno del Tribunal, a propuesta de tres Magistrados, por mayoría absoluta”, por tres años que podrá ser renovada por períodos iguales, “mediante la propuesta y por la mayoría” antes señaladas (art. 53.3). **Este sistema de provisión de plazas de adscripción temporal no cuenta con un baremo objetivo conocido para la evaluación de los méritos de los candidatos y reserva a los magistrados una suerte de derecho de presentación** de los candidatos sobre los que finalmente elegirá el pleno. Además, el hecho de que cada **tres años los Letrados tengan que someterse a una renovación que será votada por el pleno incrementa la vinculación del letrado con el colegio de magistrados**. A este respecto, debe señalarse que la existencia de un cuerpo de letrados permanentes adscritos a los órganos constitucionales ha sido un elemento de solidez de nuestras instituciones, aunque sus funciones se limiten al estudio, informe o asesoramiento, correspondiendo la decisión última, en el caso del Tribunal Constitucional a los propios magistrados. Esta adscripción permanente tiene especial interés cuando los letrados asumen funciones en la administración interna del propio órgano y desarrollan funciones generales, a diferencia de aquellos adscritos a un magistrado concreto en los que es normal que la confianza y la discrecionalidad en el nombramiento tengan más peso. De ahí que, salvo para estos supuestos, **tanto por su forma de selección como por su estatuto temporal, resulta cuestionable la tendencia a no convocar puestos de**

**Letrados “de carrera” y se prefiera la fórmula de la adscripción temporal.**

### 7.3 El funcionamiento del Tribunal de Cuentas

Lo primero que hay que señalar, es que el Tribunal de Cuentas (en adelante, TCu) sigue incumpliendo sistemáticamente la obligación contenida en el art. 136.2 CE referente al control externo del gasto público, que se ejerce por el TCu, con carácter exclusivo respecto de la administración estatal y los organismos y entidades dependientes de la misma. El incumplimiento está relacionado con la **obligación del TCu de emitir un informe anual** en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Orgánica 2/1982 del Tribunal de Cuentas, que desarrolla el precepto constitucional.

Este informe debe incluir: a) la observancia de la normativa económico financiera del sector público; b) la ejecución presupuestaria; c) la racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía; y d) la actividad económico-financiera de las empresas públicas y materia subvencional. Sin embargo, el informe que publica el TCu no tiene naturaleza fiscalizadora, es decir, no permite conocer el control que realiza esta institución sobre el gasto público y hace muy difícil que los ciudadanos puedan conocer el alcance del cumplimiento/incumplimiento de las normas relativas al gasto público.

En este sentido, dentro del marco temporal objeto de este informe tenemos que reseñar como actuación relevante, el requerimiento por parte del Congreso de los diputados al TCu para que dé cumplimiento en su integridad al artículo 136.2 de la Constitución. Este requerimiento se hizo en el marco del



[Acuerdo segundo de la Resolución de 21 de diciembre de 2022](#), de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se dispone la publicación del Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2020, que se publicó en el BOE del 6 de enero de 2023.

Asimismo, como ya se ha adelantado, otro asunto relacionado con la actuación del TCu está relacionado con la aplicación de **ley de amnistía, cuyos efectos se extienden al ámbito de la responsabilidad civil y contable** en la medida en que la Ley de amnistía supone la extinción de las responsabilidades contables, incluidas las que estén siendo objeto de procedimientos tramitados ante el Tribunal de Cuentas, salvo

aquellas que ya hubieran sido declaradas en virtud de sentencia o resolución administrativa firme y ejecutada.

Esto es especialmente relevante ya que supondría que la causa abierta contra los dirigentes catalanes que llevaron a cabo el denominado *procés*, por la presunta desviación de fondos públicos para organizar el referéndum ilegal del 1 de octubre, podría quedar anulada al no haberse resuelto por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley de amnistía. En el momento de escribir este informe y tras la aprobación de la citada ley, el TCu está planteándose la posibilidad de elevar una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por varios motivos en los que no podemos entrar ahora, pero que básicamente están relacionados con la posible afectación de los intereses financieros de la Unión Europea.



# 8 Transparencia y lucha contra la corrupción. Otros contrapesos: los medios de comunicación y la sociedad civil organizada

## 8.1 El ecosistema de la lucha contra la corrupción en peligro y algunas otras asignaturas pendientes (regulación de grupos de interés, etc.).

Indudablemente un Estado de derecho exige la existencia de un marco sólido para la lucha contra la corrupción y de adecuados mecanismos que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas. Un ámbito en el que cada vez está más centrado el foco de análisis a nivel europeo. En su informe de 2022, la Comisión Europea reconoció que España seguía desarrollando un “sólido marco de integridad para la Administración pública con el que se aspira, en particular, a prevenir los conflictos de intereses y fijar normas de incompatibilidad”. Y señaló que se estaban ultimando los proyectos de Ley de Transparencia e Integridad en las actividades de los grupos de interés y sobre prevención de conflictos de interés del personal al servicio

del sector público. Además, del proyecto de ley sobre la protección de los alertadores y el reforzamiento del papel de la Oficina de Conflictos de Interés. Igualmente, se daba cuenta de las recomendaciones formuladas en 2021 por el Tribunal de Cuentas para reforzar el marco jurídico que regula la financiación de los partidos políticos.

En 2023, la revisión, sin embargo, es más crítica: aunque ha mejorado la eficiencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y se ha aprobado un sistema de integridad de la Administración General del Estado (SIGAE), la Comisión constata que las normas sobre conflictos de intereses de los altos cargos de la Administración no se aplican suficientemente. Tampoco se han promovido las reformas de la Ley orgánica de financiación de los partidos políticos que había propuesto el Tribunal de Cuentas. Es cierto que se aprobó finalmente la Ley de protección de denunciantes en febrero de 2023 (ley 2/2023 de 20 de febrero reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción), aunque sigue pendiente la creación de la Autoridad Independiente de Protección del informante. Igualmente siguen pendientes de aprobación los proyectos de ley sobre la actividad de los grupos de interés (*lobbies*) y la reforma de la ley de secretos oficiales.

Por otra parte, dentro del marco temporal de este informe se reformaron en 2022 los delitos relacionados con la corrupción, introduciendo un delito de enriquecimiento ilícito pero modificándose el delito de malversación distinguiendo la llamada malversación “propia” de la “impropia” (en el que la distracción de los fondos públicos no supone un enriquecimiento personal). En el informe de la Comisión europea de 2023 y de 2024 se recogen



las críticas a esta reforma -vinculada a las demandas de los políticos independentistas-. En concreto, recoge la preocupación de la sociedad civil por la reducción de penas y la nueva catalogación, ya que las penas se reducen considerablemente si no se demuestra ese “ánimo de lucro”. También recoge algunas críticas procedentes de la sociedad civil que inciden en las carencias de la nueva regulación sobre la protección de denunciantes de corrupción y otras infracciones graves, en particular la necesidad de garantizar la independencia de la nueva autoridad todavía no creada.

Con respecto a esto último, efectivamente, debe subrayarse que con la transposición de la Directiva de **protección de denunciantes** al ordenamiento jurídico español a través de la [ley 2/2023](#), se plantean dudas acerca del hecho de que **la Autoridad Independiente de Protección del Informante esté vinculada al Ministerio de Justicia, y que su titular sea el que nombre a su Presidente, sin que se contemplen ningún tipo de procedimiento abierto, competitivo y transparente** para permitir la presentación de candidaturas, ni se contemplen mecanismos efectivos de rendición de cuentas, ni la participación de la sociedad civil en el mecanismo de la Autoridad. En mayo de 2024 se ha presentado el proyecto de real decreto que regulará el estatuto de esta Autoridad, habiéndose concedido únicamente un plazo de siete días para audiencia e información pública, en base a la supuesta urgencia siendo así que la norma que estableció la obligación entró en vigor en marzo de 2023.

Otras carencias de este proyecto normativo son, en primer lugar, el establecimiento de un régimen de inadmisión de denuncias que excede lo dispuesto en la Directiva. Así, el artículo 18.2 indica que se permite la

inadmisión cuando la comunicación carezca manifiestamente de fundamento o existan indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito, lo que no se contempla en el artículo 21 de la Directiva. En segundo lugar, en esa misma dirección, se establece un régimen de exclusión de la protección que es más amplio que el que se contempla en la Directiva (artículo 35.2). Así, se excluye la protección en supuestos de expedientes de contratación que contengan información clasificada o hayan sido declarados secretos o reservados. En tercer lugar, la limitación de la protección a unas infracciones penales y administrativas muy concretas (delitos o infracciones administrativas graves y muy graves) supone que los ciudadanos tienen que tener un buen conocimiento de Derecho penal y administrativo (puesto que, además, de no ser las conductas denunciadas encuadrables en dichos supuestos no se tramitarán).

En definitiva, los denunciantes pueden observar malas prácticas y no encontrar un cauce adecuado para su denuncia. Y, por último, se establece en el artículo 36.2 un límite temporal de dos años a la protección del denunciante, no contemplado en la directiva y que además resulta muy limitado si se tiene en cuenta la duración de los procedimientos y la persistencia de las represalias.

En cuanto a la regulación del *lobby*, como ya hemos señalado en relación con el informe de Estado de derecho de la Comisión Europea, sigue habiendo importantes asignaturas pendientes. Por un lado, como se adelantó, el PAN 2024 **no prevé que se retome el proyecto de regulación de los grupos de interés (la regulación de los lobbies)** que incluya el establecimiento de un registro público. De acuerdo con los datos ofrecidos por la OCDE, España figura entre los países

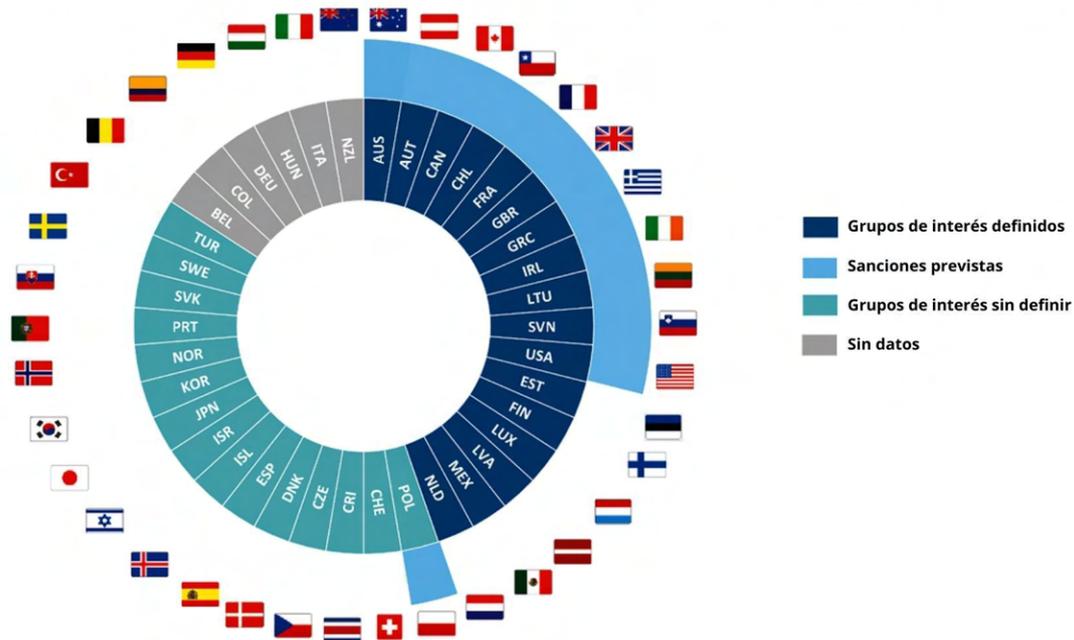


que no cuentan con este tipo de regulación como puede observarse en la siguiente tabla. El informe de la Comisión Europea sobre el Estado de derecho en España de 2024 ha vuelto a reiterar la recomendación de proceder

“a aprobar la ley sobre la actividad de los grupos de interés, que incluye el establecimiento de un registro público obligatorio de grupos de interés”.

## GRÁFICA 56. RELACIÓN PROVISIONES SOBRE GRUPOS DE INTERÉS EN LOS PAÍSES OCDE

La definición de grupos de interés y la provisión de sanciones son prerequisites para combatir la influencia indebida



Fuente: Traducción propia a partir de la gráfica publicada en el [“Anti-corruption and integrity outlook 2024” de la OCDE](#).

Esta falta de adecuada regulación quizá no sea casualidad, dado la cantidad de ex políticos que se dedican a la actividad del *lobby* en España bien de forma directa, montando sus propias consultoras, o bien de forma indirecta siendo contratados por otras consultoras o directamente por empresas que realizan actividades de *lobby*. Entre los ejemplos más actuales encontramos el de la consultora Acento, que cuenta en su equipo directivo al ex Ministro de Fomento, José Blanco, siendo colaboradores y miembros del Consejo Asesor ex políticos de todos los partidos. Alberto Garzón, Ministro de

Consumo en la anterior legislatura fue fichado por la empresa si bien finalmente no se incorporó por posibles perjuicios al espacio político, ante las críticas generadas tras el anuncio, como recogieron, entre otros, [cincodías](#) y [el español](#).

Por otro lado, sigue pendiente **dotar de una mayor autonomía funcional a la Oficina de Conflictos de Intereses, así como de mayores recursos materiales y humanos**. Además, es preciso reforzar la regulación de este tipo de conflictos, con especial atención a su prevención, así como velar



por la efectividad del régimen sancionador, un punto en el que también ha insistido la Comisión Europea en sus informes de 2023 y 2024, siguiendo las recomendaciones del GRECO. Cabe también mencionar la conveniencia de diseñar un Código ético específico para los miembros del Gobierno y su Presidente, como pone de relieve el revuelo mediático producido por la actuación de la esposa del Presidente del Gobierno, Begonia Gómez. Desde la sociedad civil se han dado pasos para intentar avances en este sentido, pudiendo destacar la elaboración de un [Código ético de gobierno](#) elaborado por la Fundación Hay Derecho y la asociación España mejor, con el objetivo de que todas las administraciones españolas se comprometan a elevar el nivel de exigencia de sus estándares de conducta.

Asimismo, deben acometerse las **reformas de la Ley de enjuiciamiento criminal** que permitan sustanciar los asuntos de corrupción de alto nivel de forma más eficiente, atendiendo sobre todo la necesidad de suficientes recursos materiales y humanos.

También hay que mencionar la **correlación entre corrupción, falta de rendición de cuentas y falta de profesionalidad y de meritocracia en el sector público**, tal y como pone de relieve el informe de la Fundación Hay Derecho [El Dedómetro](#), al que ya se ha hecho referencia. De hecho, algunos ejemplos vividos en 2022-2023 ponen de relieve que esta práctica se ha acentuado en los últimos meses poniendo de manifiesto el clientelismo que caracteriza a nuestra clase política en relación con las instituciones y entidades públicas, consideradas como “botín” a repartir por quien gana las elecciones. **Una dirección pública poco profesional puede ser**

**la antesala de la corrupción, como demuestra el llamado “caso Koldo”**, en el cual un asesor sin formación del ex Ministro de transportes es nombrado asesor de una empresa pública como Renfe mercancías, lo que le permite acceder a negociaciones poco transparentes.

Por su parte, también se adelantó que la **Ley de amnistía se extiende a delitos de malversación de fondos públicos**, siempre que no se vean afectados los intereses financieros de la Unión Europea. Esto supone un riesgo evidente, desde el momento en que el mensaje que se lanza a los ciudadanos es que por una finalidad política puede terminar avalando la utilización ilícita del erario público. Eso sí, si se ve afectado el dinero europeo, como probablemente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no lo habría permitido, entonces ahí no cabría amnistía alguna, pero con el dinero del contribuyente nacional pueden quedar impunes tales conductas, lo que no deja de ser muy sorprendente dado que la financiación europea viene a complementar o incluso a suplir en ocasiones la falta de financiación nacional para determinados proyectos.

Por último, hay que reseñar que el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) ha concluido en el [acta de su sesión plenaria](#) celebrada del 27 de noviembre 2023 al 1 de diciembre, **que España no ha cumplido las recomendaciones de la Quinta Ronda de Evaluación**. El documento de evaluación no se ha publicado aún, a la espera de que el Gobierno dé la autorización a publicarlo.

Por otra parte, más allá del ámbito estatal, resulta preocupante el **desmantelamiento progresivo de entes que contribuían a mantener un ecosistema de lucha**



**contra la corrupción.** En este sentido, en 2023 se ha iniciado el trámite, finalmente consumados con la Ley 2/2024 de Baleares, para eliminar la **Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción de las Islas Baleares**, a propuesta del nuevo gobierno en la Comunidad, conformado por el Partido Popular y el partido VOX: El 9 de octubre el Partido Popular registró en el Parlamento autonómico una proposición de ley que fue declarada de tramitación urgente y cuya aprobación supuso la eliminación de la oficina. Esta ley se ha elaborado sin haber realizado un estudio o informe previo sobre la actividad de la oficina y su contribución a la prevención y lucha contra la corrupción en las Islas Baleares. Numerosas [organizaciones de la sociedad civil](#) y [organismos de lucha contra la corrupción en el marco de la red NEIWA](#) (Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities) han manifestado su preocupación por esta situación.

Además, otras instituciones similares pueden estar en riesgo, como la **Agencia Antifraude de la Comunidad Valenciana**. El Partido Popular, que ha relevado al PSOE en el gobierno de la Comunidad Valenciana, gracias a la coalición con el partido VOX, tras las elecciones de mayo de 2023, ha sembrado dudas sobre el funcionamiento y la eficacia de la Agencia, anunciando que se realizarán cambios. Estos cambios se han materializado hasta ahora en la bajada del presupuesto de la Agencia para 2024 en un 3,61%, como ha recogido [el diario.es](#) y en la supresión en segunda vuelta de la exigencia de mayoría cualificada de tres quintos para la elección de su Director. Es de reseñar que la Agencia Valenciana ha sido destacada por la Comisión Europea en el [Handbook of good practices in the fight against corruption de 2023](#) como una buena práctica en España en materia de lucha contra la corrupción.

De hecho, en la [memoria AVAF 2022](#) (publicada en 2023), se recoge que han recibido un total de 453 denuncias, provenientes en un 60,71% de asuntos relacionados con la administración municipal. Un 44% de las denuncias tuvieron como objeto la gestión de recursos humanos y 14% la contratación pública. En relación al seguimiento, de las denuncias analizadas en 2022, 42% han sido archivadas, 33% inadmitidas y el 25% ha dado lugar al inicio de actuaciones. De aquellas denuncias en las que se ha investigado, un 88% han derivado en la emisión de recomendaciones.

En Madrid, se han “camuflado” (valga la expresión) entre las medidas para la simplificación y mejora de la eficiencia de instituciones y organismos adoptadas por la Ley 16/2023 de 27 de diciembre, un cambio sustancial del régimen del **Consejo de Transparencia y de Participación ciudadana**, en el que se han rebajado las mayorías parlamentarias para la designación del Presidente, habiéndose pasado de un órgano colegiado a uno unipersonal, y se han disminuido sus funciones y competencias, convirtiéndolo ahora en un organismo que es a la vez Consejo de Transparencia y Protección de datos regional.

También en Murcia, en enero de 2024 el Gobierno Regional, en concreto la Vicepresidencia que asume las competencias de buen gobierno, actualmente ostentada por Vox, decidió no renovar el convenio de la **Cátedra de Buen Gobierno e Integridad Pública**, en el que colaboraban la Universidad de Murcia, Gobierno Regional y Asamblea Regional, la cual, durante los tres años de vigencia, había desplegado una importante actividad de divulgación, formación y estudio, con importantes colaboraciones tanto con la



Comisión Europea como con el Consejo de Europa. Además, la Asamblea Regional en julio de 2024 ha aprobado una ley que **reforma el Consejo de Transparencia de la Región de Murcia**, que llevaba años en una situación de interinidad, con el objeto de sustituirlo por un Comisionado Especial de la Transparencia. Se mantiene un sistema de elección parlamentario donde, en segunda vuelta, el Comisionado puede ser nombrado por mayoría absoluta.

## **8.2 Los medios de comunicación y la falta de profesionalización de la dirección de los medios públicos: el caso RTVE**

De acuerdo con los datos ofrecidos por el [Media Pluralism Monitor en 2023](#) para España nuestro país tiene importantes ámbitos de mejora. De esta forma, existiría un nivel medio de riesgo en ámbitos como la protección fundamental (entre las principales

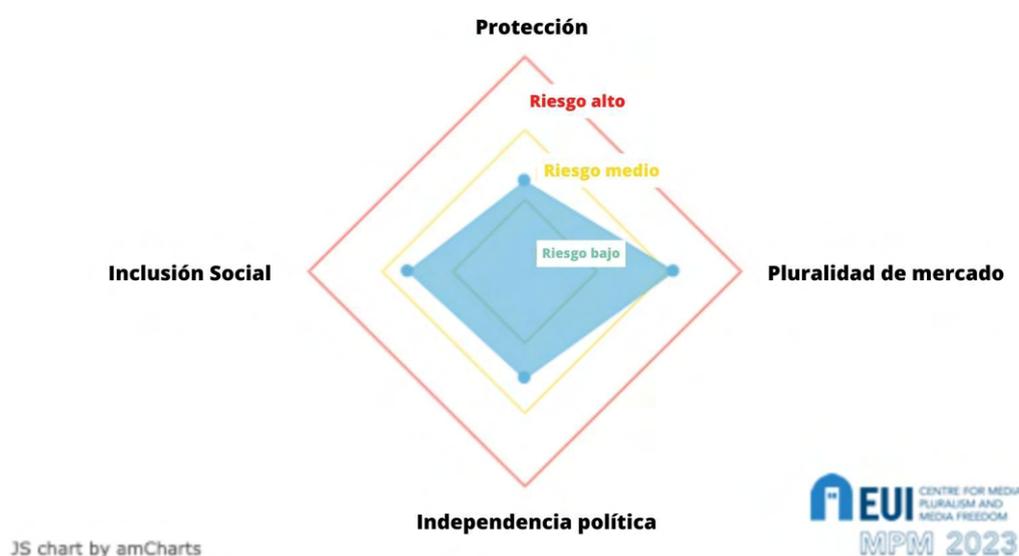
recomendaciones se indican la reforma de algunos delitos), en independencia política (destaca la falta de garantías para preservar la independencia de los medios), y en inclusión social (enfaticando el bajo nivel de mujeres en altas posiciones y las diferencias salariales con hombres). Pero, sobre todo, preocupa el nivel alto de riesgo para la pluralidad del mercado (69%), derivado de la falta de transparencia en la propiedad y la financiación de los medios.

En este sentido, como se señaló en el primer informe sobre el Estado de Derecho elaborado por la Fundación, existen cautelas sobre si las Administraciones públicas utilizan la publicidad institucional y las subvenciones a medios con fines partidistas. En cualquier caso, en relación con la falta **de un marco jurídico adecuado en relación con un aspecto clave como es la publicidad institucional**, es de esperar que este ámbito se vea cubierto tras la aprobación del reciente Reglamento Europeo de Libertad de los Medios de Comunicación en 2024.



## GRÁFICA 57. RIESGOS DEL PLURALISMO DE LOS MEDIOS EN ESPAÑA

España: sectores de riesgo del pluralismo de los medios



Fuente: Traducción propia de gráfica del Centro de libertad y pluralismo de los medios del Centro Robert Schuman (2023). [Informe 2022 para España.](#)

Por otro lado, preocupa en especial la **falta de profesionalización de la dirección de los medios públicos**. A este respecto, ha destacado la situación por la que ha pasado RTVE: en primer lugar, en marzo de 2021 se produjo la renovación de su Consejo de Administración, y sólo 4 de los 10 nuevos miembros habían pasado el corte en la evaluación experta previa, como ha recogido [civio](#), y durante 2022-2023 se ha mantenido una situación de interinidad después de que el periodista José Manuel Pérez Tornero dimitiera por presiones desde el Gobierno en septiembre 2022, quien fue sustituido por la periodista Elena Sánchez Caballero como presidenta interina del Consejo de Administración, en principio con competencias ejecutivas limitadas.

En octubre de 2022 el Gobierno modificó los estatutos de RTVE para otorgarle mayores competencias a la presidenta interina, lo que suscitó fuertes protestas por parte de algunos sindicatos. En marzo de 2024 cesó Elena Sánchez y el Consejo de Administración eligió como nueva presidenta interina a la periodista Concepción Cascajosa Virino, militante del PSOE, partido que la propuso como consejera, a pesar de haber quedado en el n. 86 de 95 entre los seleccionados en el concurso público convocado en 2018, con una nota de 6 sobre 30. Correspondería al Congreso de los Diputados nombrar al nuevo Director General de RTVE, por una mayoría de 3/5.



## GRÁFICA 58. VALORACIÓN DE LAS CANDIDATURAS DE LOS NUEVOS CONSEJEROS RTV

CONSEJERO	¿Entró en el corte?	Puntuación total (sobre 100)	Clasificación (sobre 95 candidatos)	Méritos profesionales (sobre 70)
+ Concepción Carmen Cascajosa Virino	NO	23,5	85	17,5
+ Elena Sánchez Caballero	NO	46,5	58	41
+ José Manuel Martín Medem	NO	48,65	55	39
+ María Consuelo Aparicio Avendaño	NO	54,25	35	44
+ Jenaro Castro Muiña	NO	56,5	33	56,5
+ Ramón Colom Estmatges	NO	63,75	21	61,75
+ Juan José Baños Loínaz	SÍ	65	20	55,5
+ Roberto Lakidaín Zabalza	SÍ	66,05	16	47,05
+ María Carmen Sastre Bellas	SÍ	73	11	55,5
+ José Manuel Pérez Tornero	SÍ	77	3	55

Fuente: [Visualización de datos elaborada por Civio.](#)



Destaca también a nivel autonómico el caso de Radio Televisión Madrid (entidad pública autonómica). En los últimos años, bajo la Presidencia del Partido Popular en la Comunidad de Madrid se han incluido varias reformas que han ido aumentando el control del Gobierno de la CAM sobre la entidad pública de radio y televisión autonómica. El 9 de junio de 2021 se aprobó en lectura única una modificación a la ley de radio televisión de Madrid, que consistía en la posibilidad de nombrar a un administrador provisional por parte de la Asamblea, en el caso de no procederse a la renovación del cargo de director general tras la finalización de su mandato. En un paso más en la misma dirección, el 22 de diciembre de 2023 se aprobó una ley omnibus en la que se incluye la decisión de incrementar el número de integrantes del Consejo de Administración de Radio Televisión Madrid, de 5 a 7 miembros y se modifica el sistema de nombramiento del Director General, que se elegirá por la Junta General de Accionistas a propuesta del Consejo de Administración sin un concurso previo, como estaba previsto antes de la reforma. Hay que tener en cuenta que la Junta General de accionistas está compuesta por un único accionista, que es el Gobierno de la CAM.

Esto quiere decir que se pasa de un sistema de nombramiento que debía hacer la Asamblea legislativa de la CAM con una mayoría muy transversal a un nombramiento del gobierno. El borrador previo de la norma fue objeto de [informe por parte de los letrados de la Comunidad de Madrid](#) que advirtieron de la capacidad de las medidas propuestas de aumentar el control del gobierno de la CAM sobre la entidad pública en contra de principios constitucionales como el pluralismo de los medios. En respuesta a este informe, la

ley ha sido modificada levemente, si bien la [actual redacción](#) mantiene medidas que permiten aumentar el control político de la entidad, como el aumento en el número de consejeros y el cambio en el sistema de elección del director general. Una vez aprobada la ley, se ha decidido nombrar como director general de Telemadrid a José Antonio Sánchez que ya ocupaba el cargo desde 2021 de forma provisional. Esta elección es señal del gran interés del gobierno de la Comunidad por controlar la entidad, ya que la persona elegida tiene una fuerte vinculación con el Partido Popular: se ha confesado votante del PP, dirigió RTVE durante el gobierno de Mariano Rajoy y apareció en los “papeles de Bárcenas”, como ha recogido [el País](#). Además, el aumento en el número de consejeros deja una foto fija bastante concluyente, la nueva composición será: 4 consejeros del PP, 1 del PSOE, 1 de Sumar y 1 de Vox. El Tribunal Constitucional ha admitido a trámite recientemente un recurso de inconstitucionalidad del PSOE contra la ley mencionada que introduce estos cambios.

También resulta comprometedor el nombramiento de Miguel Ángel Oliver como presidente de la Agencia de noticias EFE (empresa pública). El Sr. Oliver había ocupado el cargo de Secretario de Estado de Comunicación en la anterior legislatura de Pedro Sánchez entre 2018 y 2021. Este nombramiento ha sido fuertemente criticado por dañar la imagen de imparcialidad de la agencia pública de noticias, teniendo en cuenta también que Miguel Ángel Oliver ya había tenido problemas con los periodistas en su puesto de Secretario de Estado. Destaca la editorial del periódico [el País del 8 de diciembre](#) muy crítica con este nombramiento por dañar la imagen de la agencia estatal y del propio Gobierno. El



periódico incluye este nombramiento en una deriva del Gobierno tendente a primar la ocupación sin complejos de los espacios de poder por los más próximos frente a las necesidades de gestión eficaz de estos organismos, tal y como se ha venido indicando en este informe.

Por último, es oportuno hacer referencia a las acciones de los partidos políticos en relación a vetos y retirada de licencias a ciertos periodistas y medios de comunicación. El informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho de 2023 en España, recoge las quejas de periodistas y asociaciones de usuarios. En concreto, relacionadas con la prohibición de que periodistas o medios de comunicación específicos asistan a conferencias de prensa y actos organizados por algunos partidos políticos, o el señalamiento de determinados periodistas en sus cuentas sociales o declaraciones públicas, lo que puede conducir a la autocensura, como señala la Comisión. A lo largo de 2023, así como en 2022, el partido político Vox ha continuado negando el acceso a periodistas de varios medios de comunicación a sus eventos de campaña, y otros actos. Estas actuaciones fueron ya denunciadas por la Junta Electoral Central en relación a hechos similares en 2019, cuya decisión fue ratificada por el Tribunal Supremo a través de la sentencia 357/2021, la sentencia 400/2021 y la sentencia 543/2021. En este caso más reciente, se produjo el veto a los medios del grupo Prisa en los actos de la

noche electoral del 23 de julio, como ha recogido [el País](#).

Además, asociaciones de periodistas han puesto de manifiesto su postura contraria a la práctica de los partidos políticos mayoritarios, PSOE y PP, de convocar ruedas de prensa sin opción a preguntas por parte de los periodistas. Las asociaciones consideran que esta práctica *vulnera los derechos a la libertad de prensa e información*, como han recogido, entre otros, [europapress](#). El informe de la Comisión de 2024, recoge estas quejas al considerar que es una práctica cada vez más extendida.

Es relevante mencionar que en la pasada legislatura el Gobierno inició la tramitación de un Proyecto de Ley Orgánica de protección del secreto profesional del periodismo, que regularía la definición de secreto profesional, el ámbito personal de protección, etc., como recogió entonces [newtral](#). A pesar de lo positivo de esta iniciativa, no se ha continuado con su tramitación. El proceso se quedó en fase de petición de informe el 14 de diciembre de 2022 y durante 2023 ningún partido político la ha impulsado, caducando la tramitación parlamentaria con la convocatoria de elecciones generales. [Asociaciones de periodistas y sindicatos](#) han denunciado la inacción de los partidos políticos. El Plan Anual Normativo de 2024 no incluye esta iniciativa, ni se ha retomado hasta la fecha su tramitación en el Congreso de los Diputados.



## 9 Conclusiones

En este segundo informe sobre la situación del Estado de derecho en España durante los años 2022-2023 se ha comprobado como la mayoría de los problemas estructurales identificados en el periodo anterior (2018-2021) persisten, con la salvedad del reciente acuerdo (junio 2024) entre los dos principales partidos PP y PSOE para la renovación del CGPJ y para establecer algunas pequeñas reformas que, como hemos señalado más arriba, se refieren a las puertas giratorias política-justicia, incompatibilidades para ser nombrado Fiscal General del Estado o Vocal no judicial del CGPJ y otras cuestiones menores.

Como en el informe anterior, se considera que la causa fundamental de esta falta de avance y de reformas estructurales se debe al contexto político y al establecimiento de un bibloquismo que impide grandes acuerdos transversales con carácter general. Precisamente, el acuerdo sobre el CGPJ es la gran excepción, como hemos visto. Por otro lado, es indudable que los continuos ciclos electorales y la existencia de un gobierno en minoría dependiente de los votos de partidos independentistas añade incertidumbre y limita seriamente la capacidad de legislar del Gobierno. A la tensión institucional y política que ha introducido la ley de amnistía en este ya de por sí complejo panorama ya nos hemos referido.

En relación con los ámbitos objeto de estudio, en primer lugar, se vuelve a subrayar la creciente irrelevancia de un Parlamento eclipsado por el Gobierno en su función principal que es la legislativa, merced a la normalización de los decretos-leyes

como fuente ordinaria de regulación y a la degradación del propio proceso legislativo a la que hemos hecho referencia. A esta situación se añade la deficiente planificación normativa y la necesidad de mejorar la evaluación de la calidad normativa.

Asimismo, el Parlamento, que durante 2022 y 2023 pudo aprobar con normalidad los Presupuestos Generales del Estado, vuelve a tener dificultades para aprobar una ley de presupuestos. Es más, se renunció directamente a presentar los presupuestos correspondientes a 2024, lo que parece una grave anomalía democrática dado que su aprobación es una obligación, no siendo algo optativo. La renuncia está fundada en la dificultad de su aprobación dadas las características del actual Parlamento y las dificultades del Gobierno con algunos de sus socios. Las soluciones de ampliación de crédito a las que se acude para solventar la falta de presupuestos no parecen tampoco un ejemplo de transparencia y de buenas prácticas.

Por otro lado, persisten importantes retrasos en el cumplimiento de las obligaciones legislativas comunitarias referidas a la transposición y debido desarrollo de la normativa europea. En lo que se refiere a la función de control del Parlamento, se ha constatado que no se disponen de unos instrumentos eficaces para que las minorías parlamentarias puedan ejercer adecuadamente el control al Gobierno, en particular cuando éste se encuentra en funciones.

Ahora bien, uno de los elementos que más comprometen la situación del Estado de derecho es -una vez solventado el bloqueo del CGPJ- la sombra de politización que se cierne sobre los nombramientos de la élite judicial y fiscal. Poner el foco en la



objetivación de los nombramientos de la cúpula judicial y fiscal parece perentorio.

Por lo que se refiere a la Fiscalía General del Estado, la institución se encuentra inmersa en una crisis de credibilidad de grandes proporciones. En este sentido, ya se han comentado las decisiones judiciales que han cuestionado la política de nombramientos de la Fiscalía General del Estado y que, de forma más general, ponen en duda su autonomía funcional y su imparcialidad en particular cuando las instrucciones técnicas emanadas del FGE se alinean sistemáticamente con las tesis del gobierno, muchas veces en contra de la opinión de los fiscales implicados en los concretos procedimientos.

Hay que mencionar también el aumento preocupante de declaraciones políticas que suponen una injerencia en la independencia judicial y pueden terminar minando la confianza ciudadana en este poder del Estado. En este punto, la Ley de amnistía ha tensionado profundamente las relaciones entre órganos políticos (Gobierno y Parlamento) y Poder Judicial, tal y como se ha señalado en este informe, en el que también hemos resaltado sus deficiencias de acuerdo con los estándares de un Estado democrático de derecho, siguiendo en este punto las indicaciones del informe de la Comisión de Venecia.

Por último, persisten algunos problemas estructurales de nuestra Justicia en relación con sus capacidades (tiempo medio de duración de procesos judiciales, dificultades para la ejecución de las decisiones, etc.) y la necesidad de adoptar medidas para romper el techo de cristal de las mujeres a la hora de acceder a altos puestos del Poder Judicial, problema que aparece intrínsecamente ligado a la falta de procedimientos abiertos y

meritocráticos para cubrir dichas vacantes.

En cuanto a la protección de los derechos humanos, se ha descrito cómo España ofrece garantías tanto a nivel interno como por su integración en un ámbito europeo de tutela multinivel de los mismos, sin que sea especialmente relevante el número de condenas de nuestro país en el marco del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Otro aspecto preocupante es la situación de los contrapesos institucionales por la politización de los órganos de control y de garantía, así como de algunas de las autoridades independientes. En este ámbito se ha constatado una creciente captura partidista, eludiendo o desnaturalizando los requisitos legales y constitucionales, tanto sustantivos como procedimentales, cuyo objeto es la salvaguarda de que personas independientes con prestigio profesional ostenten tales responsabilidades.

En este ámbito, hemos estudiado en especial la situación del Tribunal Constitucional, no sólo por el incremento de perfiles con vínculos políticos entre sus magistrados, sino por la recurrente realidad de que en sus decisiones sobre asuntos más sensibles el colegio de magistrados se divide atendiendo a adscripciones ideológicas coincidentes con los partidos o grupos que los promovieron. También se han advertido deficiencias en el funcionamiento del Tribunal de Cuentas en relación con su obligación de emitir un informe anual.

En el apartado dedicado a la transparencia y la lucha contra la corrupción, se ha advertido de algunas de las principales asignaturas pendientes que persisten: las deficiencias de la regulación de la recién aprobada ley de protección de informantes, especialmente en relación con la Autoridad Independiente de



protección del denunciante; la urgencia de regular los grupos de interés estableciendo un registro público para homologarnos con otros países de nuestro entorno; la necesidad de reforzar la autonomía funcional de la Oficina de Conflictos de Intereses, de dotarla de medios suficientes humanos y materiales, de regular con más claridad los diferentes tipos de conflictos y de regular y establecer un eficaz régimen sancionador.

Hemos señalado también la vinculación entre la falta de profesionalidad y de meritocracia en la dirección de las empresas públicas y la aparición posible de casos de corrupción. También se ha subrayado cómo a nivel autonómico se observa una tendencia a desmontar el ecosistema de

la lucha contra la corrupción, con nuevas regulaciones de sus órganos tendentes a rebajar su independencia y autonomía.

Por último, se han planteado algunos de los ámbitos de mejora en relación con la libertad de los medios de comunicación, un ámbito en el que preocupa en especial la falta de un marco jurídico adecuado en relación con la publicidad institucional y las subvenciones a medios de comunicación. Además, se ha advertido la falta de profesionalización de la dirección de los medios públicos y su dependencia con respecto a las mayorías políticas de turno, tanto a nivel autonómico como nacional, donde el caso de RTVE ha sido especialmente relevante.



# 10 Recomendaciones

## Procedimiento legislativo y control al Gobierno

- I. Evitar recurrir sistemáticamente a los decretos-leyes como forma ordinaria de legislar, limitándolos a los supuestos de extraordinaria y urgente necesidad tal y como establece la Constitución.
- II. Reforma del Reglamento del Congreso para permitir la tramitación automática de los decretos-leyes como proyecto de ley, con garantías para evitar su bloqueo.
- III. No utilizar “decretos-leyes ómnibus”: que cada decreto-ley regule materias que guarden una conexión sustantiva.
- IV. Reforma de los Reglamentos de las Cámaras para favorecer un procedimiento legislativo más participativo, con audiencias de expertos, y con la posibilidad de requerir informes a órganos consultivos, en especial cuando la iniciativa provenga de una proposición de ley.
- V. Revisión de los Reglamentos de las Cámaras para dotar a las minorías parlamentarias de instrumentos eficaces para su labor de información y fiscalización al Gobierno.

## Planificación normativa

- VI. Refuerzo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa para que pueda cumplir con las funciones que tiene atribuidas.
- VII. Cumplimiento por parte del Gobierno de las previsiones de sus Planes Anuales Normativos.
- VIII. Cumplimiento de la obligación constitucional del Gobierno de presentar el proyecto de Presupuestos Generales del Estado dos meses antes de que finalice el ejercicio en curso.

## Independencia y meritocracia en el Poder Judicial

- IX. Establecimiento de un sistema objetivo, transparente y meritocrático para los nombramientos de la cúpula de las carreras judicial y fiscal.
- X. Evaluación de la inversión que se ha venido realizando en la Administración de Justicia, con la finalidad de detectar los problemas que impiden que esta inversión se traduzca



en mejoras efectivas desde el punto de vista de su funcionamiento efectivo. Se sugiere la realización de una auditoría.

- XI. Revisión del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para reforzar la autonomía del Fiscal General del Estado con respecto al Gobierno. En particular, desvinculando su mandato al del Ejecutivo y contemplando una convocatoria pública. De la misma forma, debe limitarse la discrecionalidad del FGE en cuanto a los nombramientos de libre designación de la carrera fiscal, estableciendo criterios objetivos de mérito y capacidad.

### **Refuerzo de los contrapesos institucionales**

- XII. Revisión de la normativa específica de cada uno de los órganos de contrapeso, Autoridades independientes, organismos reguladores, medios de comunicación públicos y entidades públicas en general para establecer -cuando no existan- requisitos objetivos de profesionalidad y experiencia para elegir a los máximos responsables así como procedimientos de concurso público transparentes y con criterios objetivos en la selección de sus miembros, como fase previa a la selección política. Exigir rendición de cuentas pública de la gestión al frente de estas entidades.

### **Conflictos de interés, transparencia y publicidad institucional**

- XIII. Reforma del estatuto de la Oficina de Conflictos de Intereses para desvincularla del Gobierno, dotarla de medios adecuados para realizar sus funciones y competencias sancionadoras efectivas. Revisión de la regulación de los conflictos de intereses. Establecimiento de un código ético de conducta para el gobierno.
- XIV. Aprobación de una Ley de regulación de los grupos de interés que incluya un registro público de los mismos.
- XV. Reforma de la Ley de secretos oficiales para adecuarla a los estándares europeos sobre la publicación de información clasificada.
- XVI. Desarrollo de la normativa que regule la publicidad institucional, las subvenciones a medios de comunicación y su propiedad de acuerdo con las exigencias derivadas del Reglamento Europeo de Libertad de los Medios de Comunicación.



## PRINCIPALES INFORMES Y REFERENCIAS

Asociación Judicial Francisco de Vitoria (2021). El acceso a la carrera judicial en España: análisis de la situación y propuestas de mejora. Texto accesible en: <https://www.ajfv.es/wp-content/uploads/2021/02/INFORME-SOBRE-ACCESO-A-LA-CARRERA-JUDICIAL.pdf>

AVAF (2023): Memoria de actividad 2022. Texto accesible en: <https://www.antifraucv.es/memorias-informes-y-dictámenes-2/>

CEOE (2024): Informe sobre producción de normas relativo al año 2023. Texto accesible en: <https://www.ceoe.es/es/publicaciones/empresa/la-produccion-normativa-en-2023>

CGPJ (2023): Informe sobre la estructura de la carrera judicial elaborado por el CGPJ. Texto accesible en: <https://www.poderjudicial.es/stfls/ESTADISTICA/FICHEROS/2002%20Caracteristicas%20de%20jueces%20y%20magistrados/Carrera%20Judicial%202023.pdf>

CGPJ (2023): “El Tribunal Supremo aprecia desviación de poder en la propuesta del Fiscal General del Estado para promover a Dolores Delgado como fiscal de Sala”. Nota de prensa. Accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-aprecia-desviacion-de-poder-en-la-propuesta-del-Fiscal-General-del-Estado-para-promover-a-Dolores-Delgado-como-fiscal-de-Sala>

CGPJ (2023), Acuerdo de 30 de noviembre de 2023. Texto accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-considera-que-Alvaro-Garcia-Ortiz-no-es-idoneo-para-el-cargo-de-fiscal-general-del-Estado>

CIS (2023): Estudio 3430. Calidad de los servicios públicos (XIV). Avance de resultados. Texto accesible en: <https://www.cis.es/-/avance-de-resultados-del-estudio-3430-calidad-de-los-servicios-publicos-xiv-?redirect=%2Finicio>

Comunicación Poder Judicial (2023): “El Pleno del CGPJ insta por unanimidad al Congreso y al Senado a no citar a jueces y magistrados para declarar sobre hechos conocidos en las actuaciones objeto de su actividad jurisdiccional”. Nota de prensa. Texto accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-Pleno-del-CGPJ-insta-por-unanimidad-al-Congreso-y-al-Senado-a-no-citar-a-jueces-y-magistrados-para-declarar-sobre-hechos-conocidos-en-las-actuaciones-objeto-de-su-actividad-jurisdiccional>

Comunicación Poder Judicial (2023): “El presidente del TS reclama una cooperación leal entre los diferentes actores políticos que sitúe a la Justicia por encima de los intereses partidarios”. Nota de prensa. Texto accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/En-Portada/El-presidente-del-TS-reclama-una-cooperacion-leal-entre-los-diferentes-actores-politicos-que-situe-a-la-Justicia-por-encima-de-los-intereses-partidarios>

Comunicación Poder Judicial (2023): “La Sala de Gobierno del Tribunal Supremo insta a las Cortes a dar una solución ‘inmediata’ a la ‘situación insostenible’ del tribunal, con un 30 por ciento de



vacantes”. Nota de prensa. Texto accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/La-Sala-de-Gobierno-del-Tribunal-Supremo-insta-a-las-Cortes-a-dar-una-solucion--inmediata--a-la--situacion-insostenible--del-tribunal--con-un-30-por-ciento-de-vacantes>

Comunicación Poder Judicial (2024): “El Tribunal Supremo solicita al Ministerio de Justicia la ampliación del plan de refuerzo extraordinario para paliar la situación creada por la falta de cobertura de las vacantes de magistrados”. Nota de prensa. Texto accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/en/Judiciary/Supreme-Court/Panorama-/El-Tribunal-Supremo-solicita-al-Ministerio-de-Justicia-la-ampliacion-del-plan-de-refuerzo-extraordinario-para-paliar-la-situacion-creada-por-la-falta-de-cobertura-de-las-vacantes-de-magistrados>

Comisión de Ética Judicial (2021): Dictamen de 13 de mayo de 2021. Participación de jueces en política. Principios de independencia e imparcialidad. Deberes éticos de jueces y magistrados que retornan al ejercicio de la jurisdicción tras el desempeño de cargos de naturaleza política. Texto accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Etica-Judicial/Comision-de-Etica-Judicial/Dictamenes/Dictamen--Consulta-01-21---de-13-de-mayo-de-2021--Participacion-de-jueces-en-politica--Principios-de-independencia-e-imparcialidad--Deberes-eticos-de-jueces-y-magistrados-que-retornan-al-ejercicio-de-la-jurisdccion-tras-el-desempeno-de-cargos-de-naturaleza-politica>

Comisión de Venecia (2010): Recomendación CM/Rec(2010)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, para. 26 y 27. Texto accesible en: <https://rm.coe.int/cmrec-2010-12-on-independence-efficiency-responsibilities-of-judges/16809f007d>

Comisión de Venecia (2023): The rule of law requirements of amnesties with particular reference to the Parliamentary Bill “on the organic law on amnesty for the institutional, political and social normalisation of Catalonia”. Texto accesible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2024\)003-e&lang=en](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2024)003-e&lang=en)

Comisión Europea (2022), Informe sobre la situación del Estado de derecho en España. Texto accesible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2022-rule-law-report\\_es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2022-rule-law-report_es)

Comisión Europea (2023). Informe sobre la situación del Estado de derecho en España. Texto accesible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2023-rule-law-report\\_en?prefLang=es](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle/2023-rule-law-report_en?prefLang=es)

Comisión Europea (2024). Informe sobre la situación del Estado de derecho en España. Texto accesible en: [https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_es](https://commission.europa.eu/publications/2024-rule-law-report-communication-and-country-chapters_es)

Comisión Europea (2023). Informe de monitorización de la aplicación del derecho de la Unión Europea de 2022. Texto accesible en: [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_en](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_en)

Comisión Europea (2024). Informe de monitorización de la aplicación del derecho de la Unión



Europa de 2023. Texto accesible en: [https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law\\_en#member-states](https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2023-annual-report-monitoring-application-eu-law_en#member-states)

Comisión Europea (2023), Cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea (*EU Justice Scoreboard*). Texto accesible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_23\\_3127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_3127)

Comisión Europea (2024), Cuadro de indicadores de la justicia en la Unión Europea (*EU Justice Scoreboard*). Texto accesible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_24\\_3164](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_3164)

Comisión Europea (2024), Marcador del mercado único. Herramientas de aplicación por país. Texto accesible en: [https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/\\_en](https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/_en)

Comisión Europea (2022, 2023): informes sobre la situación del Estado de derecho en España de 2022 y 2023. Texto accesible en: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism\\_en#rule-of-law-report](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_en#rule-of-law-report)

Consejo de Estado: Memorias. Texto accesible en: <https://www.consejo-estado.es/actividad/memorias/>

European University Institute (2023): Monitoring media pluralism in the digital era. Texto accesible en: <https://www.eui.eu/research-hub?id=centre-for-media-pluralism-and-media-freedom-cmpf-media-pluralism-monitor-mpm-copy>

GRECO (2021): Segundo informe de cumplimiento: España. 4ª ronda de evaluación. Prevención de la corrupción con respecto a los parlamentarios, jueces y fiscales. Texto accesible en: <https://rm.coe.int/cuarta-ronda-de-evaluacion-prevencion-de-la-corrupcion-respecto-de-mie/168098c68e>

Hay Derecho (2021), Estudio sobre las puertas giratorias en la administración general del estado y el papel de la oficina de conflictos de intereses. Texto accesible en: [https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-sobre-Puertas-Giratorias\\_Vconsolidada-2.pdf](https://hayderecho.com/wp-content/uploads/2017/04/Estudio-sobre-Puertas-Giratorias_Vconsolidada-2.pdf)

Hay Derecho (2022), 1.er Informe sobre la situación del Estado de derecho en España. Texto accesible en: <https://www.hayderecho.com/primer-informe-estado-derecho-espana-2018-2021/>

Hay Derecho (2024), Contribución al informe de la Comisión Europea sobre el Estado de derecho en 2024. Texto accesible en: <https://www.hayderecho.com/portfolio-item/hay-derecho-informe-comision-europea-2024/>

Hay Derecho (2024): El dedómetro. Texto accesible en: <https://www.hayderecho.com/dedometro-2024/>

Hay Derecho (2023). El dedómetro. Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. Texto accesible en: <https://www.hayderecho.com/dedometro-2023/>



Ibáñez García, I. (2021): “¿Para qué sirve la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa?”, Amicus Curiae. Texto accesible en: <https://isaacibanez.es/para-que-sirve-la-oficina-de-coordinacion-y-calidad-normativa/>

Jiménez Asensio, R. (2023). Instituciones rotas. Separación de poderes, clientelismo y partidos en España. Zaragoza: Cometa.

Juan S. MORA-SANGUINETTI (2021), Justicia y economía: la eficiencia del sistema judicial en España y sus impactos económicos. Papeles de economía española, N° 168 (2021). Texto accesible en: <https://www.funcas.es/articulos/justicia-y-economia-la-eficiencia-del>



[www.hayderecho.com](http://www.hayderecho.com)