

Bruselas, 25.1.2017
COM(2017) 43 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

**sobre los progresos realizados por Bulgaria en el ámbito del
Mecanismo de Cooperación y Verificación**

{SWD(2017) 24 final}

1. INTRODUCCIÓN

El Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) se creó en el momento de la adhesión de Bulgaria a la Unión Europea en 2007¹ para subsanar las deficiencias en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Desde entonces, en los informes MCV se ha tratado de ayudar a centrar la labor de las autoridades búlgaras mediante recomendaciones específicas y se han descrito los avances conseguidos por Bulgaria. El MCV ha cumplido su décimo aniversario este año, y la Comisión hace balance del mismo dando un panorama de los logros, los retos pendientes y las medidas que quedan por tomar para conseguir realizar los objetivos del MCV.

Como lo ha dejado claro en repetidas ocasiones el Consejo², el MCV finalizará cuando se cumplan satisfactoriamente los seis indicadores de referencia que se aplican a Bulgaria. Dichos indicadores se establecieron en el momento de la adhesión y abarcan cuestiones esenciales para el funcionamiento de los Estados miembros (independencia y eficiencia judiciales, integridad y lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada). Para cumplir tales indicadores, es necesaria una combinación de medidas legislativas e institucionales. Dichas medidas solo pueden evaluarse plenamente comprobando si sus efectos previstos se dan en la práctica y si puede considerarse que están incorporados al marco jurídico e institucional de Bulgaria y son irreversibles. Si ello es así, los ciudadanos podrán confiar en que las decisiones y prácticas en Bulgaria respetan totalmente el Estado de Derecho y se sentarán las bases de la confianza mutua que es necesaria para aplicar la legislación de la UE de modo efectivo.

La reforma judicial y la lucha contra la corrupción han sido cuestiones clave para la sociedad búlgara en los últimos diez años³. El MCV tiene un importante papel por desempeñar en Bulgaria como motor de reforma y herramienta de seguimiento de los avances. Las conclusiones de la Comisión y la metodología del MCV han contado con el apoyo constante del Consejo, así como con la cooperación y las aportaciones de muchos Estados miembros. La cooperación se ha visto reforzada asimismo por el apoyo a Bulgaria en el marco de los fondos de la UE y, más recientemente, por la ayuda específica coordinada por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSS).

Además de exponer los avances conseguidos en los últimos diez años, los informes relativos al MCV han señalado también que el ritmo de las reformas ha ido variando, sobre todo en períodos de inestabilidad política. Se ha establecido gradualmente un marco, que incluye dos estrategias nacionales importantes, una sobre la reforma de la justicia y otra sobre la lucha contra la corrupción; sin embargo, su traducción en avances en la lucha contra la corrupción de alto nivel y la delincuencia organizada ha seguido siendo un reto: para que se consoliden las reformas, es preciso lograr un historial de resolución satisfactoria de los asuntos de alto nivel en los tribunales.

¹ Conclusiones del Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2006 (13339/06); Decisión de la Comisión por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, 13 de diciembre de 2006 (C (2006) 6570 final).

² Por ejemplo, recientemente, en las conclusiones del Consejo de marzo de 2016, que instaron a acelerar de manera decisiva los esfuerzos para hacer frente a todas las recomendaciones fijadas por la Comisión en su informe de 2016. (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7118-2016-INIT/en/pdf>). Para obtener documentos relacionados con el MCV, véase http://ec.europa.eu/cvm/key_documents_en.htm

³ Flash del Eurobarómetro 445: El Mecanismo de Cooperación y Verificación para Bulgaria y Rumanía, publicado el 25 de enero de 2017.

En el presente informe se examina la evolución experimentada en Bulgaria desde 2007. Como en los años anteriores, dicho informe es resultado de un análisis minucioso por parte de la Comisión Europea, con la estrecha cooperación de las autoridades búlgaras y la aportación de la sociedad civil y de otras partes interesadas, incluidos otros Estados miembros.

A este respecto, es importante dejar claro cuál es el alcance del MCV. En las Decisiones que establecen el MCV se indican los parámetros del alcance del MCV en cuanto a la reforma judicial y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. Estos parámetros determinarán cuándo se cumplen los requisitos. No obstante, el ritmo y la profundidad de la reforma se ha visto condicionada necesariamente por el entorno en que pueden evolucionar las cuestiones específicas abordadas por el MCV, las características de la sociedad búlgara y su gobernanza. Por ejemplo, sigue en curso la labor de desarrollo de capacidad administrativa de los últimos años, lo que ha tenido consecuencias en el proceso de reformas. El proceso legislativo búlgaro no ha proporcionado un entorno previsible⁴. El entorno mediático búlgaro se suele caracterizar por una escasa independencia y una utilización ineficaz de los estándares periodísticos, lo que influye negativamente en el debate público de las reformas⁵. Si bien estas cuestiones están fuera del ámbito del MCV, tienen efectos directos en la capacidad de llevar a cabo las reformas y han dificultado los avances por parte de Bulgaria.

En lo que se refiere a la labor del MCV, en el presente informe se formulan una serie de recomendaciones para intensificar la presentación de información y la transparencia. A corto plazo, ello ayudaría a la Comisión a llegar a conclusiones definitivas; una vez finalice el MCV, contribuirá también a la sostenibilidad de las reformas mediante una mejor rendición de cuentas.

Por último, cabe subrayar que el carácter específico del alcance del MCV no aconseja efectuar vínculos directos con otros campos de actuación. Por consiguiente, la Comisión no considera que sea apropiado vincular el MCV a decisiones en otros campos, como la elegibilidad para beneficiarse de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos o el acceso al Espacio Schengen.

El presente informe recurre a una perspectiva de largo plazo para determinar las medidas clave restantes para lograr los objetivos del MCV. El ritmo alcanzado hasta el momento permite centrarse ahora en las medidas que es preciso tomar. Cuando se adopten las medidas expuestas en los indicadores del presente informe, se considerará que el indicador respectivo ha finalizado provisionalmente. Cuando ello ocurra con todos los indicadores, se dará por concluido el MCV. Por lo tanto, se puede considerar que las recomendaciones expuestas son suficientes para conseguir ese objetivo, salvo en caso de que se produzcan hechos que inviertan claramente los avances. En opinión de la Comisión, ello posibilitará también una aceleración del proceso por parte de las autoridades búlgaras y de la UE en su conjunto. En el caso de los indicadores respecto a los que se considera que se han conseguido avances considerables, la Comisión piensa que una ejecución decidida, que mantenga al mismo tiempo el ritmo y la buena dirección de las reformas, permitirá dar por concluidos rápidamente dichos indicadores; en el caso de otros indicadores, ello será más difícil. Así pues, la Comisión tiene la intención de presentar el próximo informe al final de 2017, y se muestra dispuesta a prestar ayuda adicional para contribuir a la irreversibilidad de los avances y, en consecuencia, dar por concluido el Mecanismo.

⁴ En noviembre de 2016 se produjo un hecho importante: la modificación de la Ley de Actos Normativos, con arreglo a la cual es preciso efectuar una evaluación de impacto de las nuevas leyes propuestas por el Gobierno.

⁵ Bulgaria ocupa el último puesto de todos los Estados miembros en el «World Press Freedom Index» (Índice mundial de libertad de prensa: <https://rsf.org/en/ranking>)

2. EVALUACIÓN DE LOS AVANCES HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS INDICADORES DESDE EL INICIO DEL MCV

Además de examinar los avances conseguidos en lo que respecta a las recomendaciones formuladas en el informe de 2016 relativo al MCV, en este apartado se efectúa una evaluación general de diez años de reformas. La evolución y resultados más relevantes se exponen detalladamente en el informe técnico de acompañamiento⁶. Los seis indicadores pueden evaluarse individualmente, pero hay conexiones entre ellos. La evaluación de los avances ha consistido en examinar las condiciones estructurales (como la legislación, las instituciones y los recursos), los resultados y el historial, y si puede considerarse que los avances son irreversibles. Conviene señalar que, desde el momento en que se acordaron los indicadores MCV, se han producido grandes cambios en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, las normas internacionales y las mejores prácticas, y la información comparativa sobre los sistemas judiciales nacionales de la UE, que han orientado a las autoridades búlgaras en sus reformas y contribuyen también a efectuar una medición objetiva y comparable de la evolución del sistema judicial búlgaro y de la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en el marco de los seis indicadores.

2.1 Reforma judicial

Independencia y rendición de cuentas del poder judicial

El primer indicador se refiere a la reforma del poder judicial, centrándose en la creación de un marco constitucional estable para un *sistema judicial independiente y responsable*. En los últimos diez años, Bulgaria ha modificado su constitución en dos ocasiones, consistentes en la mejora del funcionamiento del Consejo Judicial Supremo (SJC) y en el establecimiento de una Inspección para el Consejo Judicial Supremo (ISJC) con objeto de fomentar la buena gestión de los órganos judiciales y mantener los niveles de integridad de la magistratura. Los primeros cambios se produjeron poco después de la adhesión; se llevaron a cabo reformas significativas adicionales: las modificaciones constitucionales fueron aprobadas por la Asamblea Nacional en diciembre de 2015. En especial, se crearon cámaras separadas en el SJC para los fiscales y los jueces, mejorando al mismo tiempo la transparencia de la toma de decisiones sobre cuestiones de personal y la elección de los miembros del SJC, así como fortaleciendo las funciones de la ISJC en cuanto a la integridad de los magistrados. Algunas de esas modificaciones (como la del principio de «un magistrado, un voto» en las elecciones al SJC) dieron curso a lo indicado en informes anteriores sobre el MCV. La incorporación de esas últimas modificaciones al ordenamiento jurídico finalizó durante 2016, de modo que debe esperarse a la conclusión de la ejecución para observar todos los efectos. Hasta el momento, queda claro que la reforma del Consejo ha traído consigo una mayor transparencia de la elaboración de decisiones, y la mayor democratización conseguida se apreciará en las elecciones al Consejo de 2017. No obstante, siguen siendo motivo de preocupación las continuas tensiones existentes entre los miembros del Consejo, como consecuencia de las alegaciones de falta de objetividad de las decisiones clave. El seguimiento tardío e incompleto de la situación descubierta en el Tribunal Municipal de Sofía hacia finales de 2014 se destacó en los dos últimos informes relativos al MCV y ha alimentado más las alegaciones de influencias indebidas dentro del SJC. Globalmente, Bulgaria ha logrado avances notables en lo que se refiere al primer indicador, pero debe demostrar la consecución de resultados de las últimas modificaciones constitucionales en cuanto a la ejecución.

Marco jurídico

⁶ SWD 2017

El segundo indicador se centra en el marco jurídico de la *legislación principal que afecta al sistema judicial y a los procesos judiciales*. En los últimos diez años se han logrado avances sustanciales, sobre todo en lo que respecta a la Ley de Sistemas Judiciales y la mejora de los procesos civiles. En 2016 se incorporaron cambios de amplio alcance a la Ley de Sistemas Judiciales, sobre la base de la estrategia global de reforma judicial elaborada por el Gobierno y aprobada por la Asamblea Nacional en 2015. Estas modificaciones, que se realizaron en estrecha consulta con las partes interesadas y las profesiones⁷, se proponen mejorar la legislación en una serie de ámbitos, que van del desarrollo de la carrera de los magistrados a la gobernanza interna de los tribunales. Junto con reformas previas, estas modificaciones representan un significativo paso adelante en la reforma del sistema judicial búlgaro.

En lo que se refiere a los procesos penales, los avances han sido menores, y queda pendiente abordar retos importantes. Pese a las notables mejoras logradas en los años posteriores a la adhesión de la UE, los procesos penales en Bulgaria continúan planteando graves problemas para el enjuiciamiento de asuntos complejos, que incluyen los relacionados con la corrupción de alto nivel y la gran delincuencia organizada. A lo largo de los años, se han ido detectando una serie de problemas concretos, algunos de los cuales han sido objeto de una actuación legislativa. Sin embargo, el formalismo de los procesos penales sigue siendo un reto para el sistema jurídico búlgaro. Recientemente se han elaborado propuestas legislativas, algunas de las cuales, en combinación con medidas organizativas apropiadas, pueden tener repercusiones importantes.

Por otra parte, se considera que el código penal es una fuente de problemas a la hora de perseguir los delitos graves y ha sido objeto de continuos debates en los sucesivos gobiernos⁸. En 2015, el Gobierno puso en marcha un nuevo proceso de reflexión sobre una reforma más amplia del ámbito penal, que se impulsó en 2016 con un proyecto de asistencia técnica en el que participaron expertos independientes. Se trata de una reforma global, que precisará de un análisis y una preparación minuciosos y para la que se consultará ampliamente a las profesiones judiciales y jurídicas. Parece evidente que cualquier reforma general del Código Penal será un proceso de largo plazo. No obstante, tal proceso no excluirá la realización de cambios más inmediatos que podrían repercutir positivamente en la persecución de la corrupción o de la delincuencia organizada. Globalmente, Bulgaria ha realizado algunos avances respecto al segundo indicador, pero quedan pendientes cuestiones importantes, sobre todo en cuanto al tratamiento de la cuestión de los procedimientos penales formalistas y a la mejora del marco jurídico de investigación y persecución de la corrupción y de la delincuencia organizada.

Reforma continuada del poder judicial

El tercer indicador se refiere a la reforma del poder judicial a fin de mejorar su *profesionalidad, rendición de cuentas y eficiencia*. La perspectiva de diez años ha mostrado claramente la dificultad para avanzar si los jueces o los fiscales no llegan a un consenso. A lo largo de los años, se han conseguido grandes avances en varios ámbitos, incluidos la formación de los magistrados, la asignación aleatoria de los asuntos a los tribunales y el análisis de la carga de trabajo de los órganos judiciales y los distintos magistrados. También se han tomado medidas en ámbitos como la justicia electrónica. La voluntad de los magistrados (y de la sociedad civil) de pronunciarse a favor de las reformas ha sido un factor

⁷ El Gobierno creó un consejo consultivo sobre la reforma judicial dependiente del Ministerio de Justicia, que desempeñó un papel central en la finalización de las propuestas legislativas.

⁸ Un Proyecto de reforma del Código Penal preparado por el gobierno anterior en 2014 no prosperó, ya que no cumplió las expectativas y la Asamblea Nacional se disolvió poco después de la presentación de dicho proyecto.

clave para facilitar estos progresos. Sin embargo, ha resultado difícil adoptar decisiones en ámbitos sensibles como la reestructuración de los tribunales y las fiscalías como parte de una reforma general del mapa judicial. Si bien las decisiones de gestión sensibles (como la reasignación de los puestos cada año) han contribuido en cierta manera a colmar esas lagunas, el Consejo Supremo Judicial no ha podido o no ha querido llevar adelante las reformas en estos ámbitos, lo que ha contribuido a un desequilibrio de la carga de trabajo para los tribunales más grandes del país, con un impacto negativo en los resultados globales del sistema judicial búlgaro.

La reforma de la fiscalía es otro campo que ha resultado ser muy sensible y complejo en Bulgaria. La fiscalía búlgara forma parte del poder judicial y es independiente del poder ejecutivo. Al mismo tiempo, desempeña un papel central no solo en los procedimientos penales sino también en el seguimiento y la administración más generales. Esta falta de distinción entre sus funciones y el poder ejecutivo tiende a agudizar las sospechas de influencia indebida y críticas de falta de un historial convincente de sentencias en casos de corrupción de alto nivel o de gran delincuencia organizada. En los últimos diez años, el servicio de la fiscalía ha celebrado varias rondas de reorganización, y se han adoptado medidas legislativas o de otro tipo para mejorar su eficacia.

Sin embargo, a pesar de esos esfuerzos, los resultados alcanzados ponen de manifiesto que quedan importantes retos⁹. Este fue el contexto de la decisión búlgara de 2016 de pedir la asistencia del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSS) y de expertos de varios otros Estados miembros para un proyecto de presentación de un análisis independiente de la fiscalía búlgara. Este análisis se suma a análisis anteriores realizados durante años. Bulgaria todavía debe sacar conclusiones de todos estos análisis y decidir cómo avanzar en esta importante cuestión. Globalmente, si bien Bulgaria ha vuelto a conseguir algunos avances en cuanto al tercer indicador, todavía queda mucho por hacer.

2.2 Corrupción

Los indicadores cuarto y quinto se refieren a la *lucha contra la corrupción*, tanto la corrupción de alto nivel como la corrupción más general, en especial a nivel local y en las fronteras. En ambos ámbitos, la perspectiva de diez años expone los retos que ha afrontado Bulgaria en sus esfuerzos por ir estableciendo lentamente las leyes e instituciones necesarias para superar la falta de credibilidad evidente por parte de la opinión pública búlgara. Hasta ahora, Bulgaria presenta un balance muy limitado de asuntos concretos que han recibido una sentencia en los tribunales en cuanto a la corrupción de alto nivel, que es el modo más claro de demostrar que la lucha contra la corrupción es una auténtica prioridad. Bulgaria sigue situándose entre los Estados miembros de la UE con el nivel percibido de corrupción más alto¹⁰, y los ciudadanos¹¹ y las empresas¹² siguen considerando que la corrupción es un problema importante. Los escándalos de alto nivel, como el que afectó a la Comisión de

⁹ Los retos no se limitan a los trabajos internos de la fiscalía, sino que deben tomarse en consideración más ampliamente ya que afectan a todas las instituciones que participan en las diferentes etapas de los procesos penales.

¹⁰ El índice de 2015 de Transparency International sobre la percepción de la corrupción sitúa a Bulgaria en el puesto 69 de un total de 168 países a escala mundial, lo que representa el peor puesto de todos los Estados miembros de la UE (Transparency International CPI, 2015).

¹¹ Flash del Eurobarómetro 445: El Mecanismo de Cooperación y Verificación para Bulgaria y Rumanía, publicado el 25 de enero de 2017.

¹² El Informe mundial sobre competitividad del Foro Económico Mundial de 2016-2017 señala la corrupción como el principal problema al hacer negocios en Bulgaria. Informe mundial sobre competitividad de 2016-2017, p. 130.

Conflictos de Intereses en 2013¹³, no son objeto de un seguimiento claro y decidido. Los problemas se han analizado de manera profunda a lo largo de los años, y las posibles explicaciones incluyen el carácter antiguo de las disposiciones del código penal, la falta de capacidad en las instituciones clave, la desorganización o fragmentación de las estructuras y la complejidad de los procedimientos: el tratamiento de estos problemas requiere tiempo, compromiso y determinación. En los primeros años posteriores a la adhesión, Bulgaria adoptó una serie de medidas legislativas e institucionales para atajar la corrupción. Sin embargo, si bien los primeros resultados parecían prometedores en algunos aspectos, los esfuerzos no produjeron los cambios drásticos necesarios en la lucha contra la corrupción. El Gobierno realizó un esfuerzo adicional en 2015 y 2016, centrado en la creación de una agencia unificada contra la corrupción con facultades para llevar a cabo investigaciones administrativas y examinar los conflictos de intereses y las propiedades personales de los funcionarios de alto nivel. No obstante, la ley contra la corrupción diseñada para establecer ese órgano no obtuvo el consenso necesario en el Parlamento, lo que reflejó una falta general de consenso político que apoyara los esfuerzos realizados.

El marco institucional general de lucha contra la corrupción en Bulgaria sigue estando fragmentado, por lo que es muy poco efectivo. En consecuencia, siguen siendo un reto¹⁴ los problemas generalizados de corrupción en niveles más bajos de la Administración Pública. La estrategia del Gobierno de 2015 contra la corrupción aportó un análisis valioso de los problemas, pero la aplicación de esta estrategia no está más que en una fase temprana¹⁵. Globalmente, los avances de Bulgaria hacia el cumplimiento de los indicadores cuarto y quinto han sido limitados: siguen pendientes retos importantes en lo que se refiere al marco institucional y jurídico y al establecimiento de un historial.

2.3 Delincuencia organizada

El último indicador se refiere a la lucha contra la *delincuencia organizada*. La creación de este indicador se debió, en parte, al predominio en la Bulgaria de la postransición de grandes y poderosos grupos de delincuencia organizada, con elevados niveles de violencia. Las autoridades búlgaras observan una evolución desde la adhesión: actualmente la estructura de la delincuencia organizada está más fragmentada, y la situación es más comparable con la existente en algunos otros Estados miembros. No obstante, para cumplir este indicador, Bulgaria debe demostrar que sus autoridades policiales y judiciales tienen la capacidad de luchar eficazmente contra la delincuencia organizada y de obtener resultados en este campo. En los últimos años, Bulgaria ha realizado cambios importantes, sobre todo el establecimiento en 2012 de un tribunal y una fiscalía especializados en el ámbito de la delincuencia organizada y una Comisión de Decomiso de Activos con el mandato de decomisar los activos ilícitos no relacionados con sentencias condenatorias. La Comisión, en particular, ha obtenido un balance de resultados que muestra la importancia que se ha dado a la incorporación de este aspecto de la reforma. Sin embargo, Bulgaria ha actuado con lentitud a la hora de conseguir

¹³ Su presidente fue acusado de abuso de poder en 2013 y, posteriormente, fue objeto de una condena suspendida de cárcel. Sin embargo, el puesto de presidente de este órgano sigue estando vacante.

¹⁴ Las encuestas sobre la base de la experiencia, las percepciones de la corrupción y los estudios internacionales apuntan constantemente a la corrupción como principal problema de Bulgaria, problema que obstaculiza la economía y disminuye la confianza en el funcionamiento adecuado de las instituciones públicas.

¹⁵ Una excepción notable a este respecto son las medidas concretas adoptadas en los dos últimos años en el Ministerio del Interior como parte de un esfuerzo para acabar con la corrupción dentro del Ministerio, incluida la policía de fronteras. También se han realizado grandes esfuerzos en lo que respecta a las autoridades aduaneras. De modo más general, en los últimos años Bulgaria ha realizado también varias mejoras de su Sistema de contratación pública, que es un sector con riesgos considerables de corrupción, incluido el nivel local.

resultados en términos de condenas firmes en asuntos de delincuencia organizada grave. En los últimos años, las decisiones políticas de reorganización de las autoridades principales de investigación de la delincuencia organizada han interrumpido sus progresos, lo que ha ido en detrimento de los resultados. Actualmente la situación se ha estabilizado, aunque recientemente se ha acordado realizar un cambio más, consistente en la ampliación de las competencias de la Dirección de Lucha contra la Delincuencia Organizada (GDBOB) a la corrupción, la delincuencia informática y el tráfico ilícito de migrantes, lo que permite intervenir antes en las investigaciones de delitos. En consecuencia, el marco institucional actual precisa de más tiempo para crear un historial de actuación. Además, como se ha señalado anteriormente, la persecución efectiva de la delincuencia organizada continúa estando obstaculizada por un marco jurídico formalista. Globalmente, Bulgaria ha realizado avances notables en cuanto al sexto indicador, si bien sigue habiendo retos.

3. MEDIDAS ESENCIALES PENDIENTES

Globalmente, la perspectiva de diez años pone de manifiesto que los sucesivos gobiernos y las instituciones judiciales han realizado grandes esfuerzos. Ha habido cambios legislativos e institucionales importantes, sobre todo en el ámbito judicial. No obstante, los progresos efectivos en la plasmación de esa evolución en resultados han sido más lentos de lo esperado cuando se puso en marcha el MCV, habiéndose dado casos de reticencia a seguir las recomendaciones del MCV en cuanto a la necesidad de colaboración entre instituciones para determinar las deficiencias comunes y aplicar soluciones comunes. Es preciso proseguir las reformas y reforzar las estructuras internas para garantizar el cumplimiento satisfactorio e irreversible de los indicadores. Por consiguiente, en el presente apartado se exponen las medidas restantes que son necesarias para alcanzar los objetivos del MCV.

3.1 Reforma judicial

Independencia y rendición de cuentas del poder judicial

Como se ha reconocido en informes recientes, la estrategia de reforma judicial adoptada por el Gobierno en 2014 y aprobada por la Asamblea Nacional a principios de 2015 proporcionó un plan director para la reforma del poder judicial búlgaro. Desde entonces, el Gobierno ha adoptado medidas al respecto en una serie de áreas. Las más importantes de ellas, a saber, las modificaciones de la Constitución, aprobadas en diciembre de 2015 e incorporadas en forma de modificaciones legislativas de la Ley de Sistemas Judiciales y de procedimientos internos en 2016, representan un paso importante hacia un mejor funcionamiento del Consejo Judicial Supremo (SJC) y el cumplimiento del primer indicador. Si bien el texto de dicho indicador se refiere a las modificaciones constitucionales, la garantía plena de la independencia y la rendición de cuentas del sistema judicial solo se puede evaluar a la luz de la aplicación en la práctica de dichas modificaciones.

El Consejo Judicial Supremo es la institución principal encargada del poder judicial búlgaro, y la consecución de resultados concretos en la reforma judicial depende en gran medida de un SJC que funcione bien, tanto en términos de profesionalidad como de transparencia. Su labor es fundamental para determinar si el sistema judicial inspira respeto y garantizar a la ciudadanía que se defiende la independencia judicial. Ello debe ir acompañado de un compromiso más amplio de todos los agentes estatales en que haya independencia judicial y cooperación leal entre instituciones. Es esencial un entorno de trabajo no político y profesional dentro de esa institución que se centre en las prioridades de la reforma judicial. Las controversias y luchas internas que han dañado al SJC en los últimos años han alimentado

las sospechas de influencias externas y afectado a la confianza pública en el poder judicial¹⁶. Por lo tanto, una de las pruebas más significativas de 2017 será la elección del nuevo Consejo, tanto de los miembros designados de entre los magistrados como de los designados por el Parlamento. Será importante que esas elecciones se celebren, y se observe que se han celebrado, de modo abierto y transparente, tras un debate serio sobre los méritos de los candidatos respectivos. Acto seguido, el nuevo colegio elegido deberá conseguir resultados para dar muestras de toma de decisiones imparciales y profesionales en ámbitos clave.

- **Recomendación:** Garantizar una elección transparente del futuro SJC, con una audiencia pública en la Asamblea Nacional antes de la elección de los miembros del cupo parlamentario y dando a la sociedad civil la posibilidad de formular observaciones sobre los candidatos.

Una de las funciones principales del SJC es nombrar a los presidentes de los tribunales y las fiscalías y a los presidentes de los tres órganos más importantes del sistema judicial búlgaro, a saber, los presidentes de los dos tribunales supremos y el fiscal general. La medida en que esos nombramientos se realicen sobre la base de los méritos y de modo transparente será una indicación de la capacidad de esos órganos para actuar de manera profesional y transparente y ganarse la confianza de la sociedad en general en el poder judicial. Una elección especialmente importante que se realizará en 2017 será la del presidente del Tribunal Supremo Administrativo.

- **Recomendación:** Establecer un historial de nombramientos transparentes y basados en los méritos para cargos judiciales de alto nivel, incluido el próximo nombramiento de un nuevo presidente del Tribunal Supremo Administrativo.

La Inspección del Consejo Judicial Supremo (ISJC) ha contribuido a la rendición de cuentas y la eficiencia del poder judicial búlgaro mediante sus inspecciones e informes periódicos. Sin embargo, su potencial no se ha utilizado plenamente. A partir de enero de 2017 quedaron ampliados los poderes de dicha Inspección a efectos de investigación de los conflictos de intereses y otras cuestiones de integridad relativos a los magistrados, y el Gobierno dotó al ISJC de recursos adicionales para llevar a cabo esas tareas. Si bien las decisiones sobre sanciones disciplinarias se dejan en última instancia en manos del SJC, las nuevas disposiciones sobre la integridad de los magistrados otorgan a la ISJC un papel más central en la labor esencial de vigilancia de las irregularidades. La ISJC precisa de las mejores condiciones posibles para desempeñar sus nuevas funciones. Con ese fin, puede ser útil recurrir a expertos externos en apoyo de la labor de refuerzo de la capacidad organizativa.

- **Recomendación:** Mejorar el funcionamiento práctico de la ISJC y el seguimiento por parte del Consejo Judicial Supremo de los resultados de la ISJC, en especial en lo que respecta a cuestiones de integridad; considerar la posibilidad de pedir asistencia externa, por ejemplo del Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales (SRSS) y/o del Consejo de Europa.

Marco jurídico

En 2016, en el marco de la estrategia de reforma judicial, el Gobierno búlgaro impulsó dos paquetes sustanciales de modificaciones de la Ley de Sistemas Judiciales. La elaboración de esos actos fue objeto de un debate y una consulta amplios con la sociedad civil. La aplicación

¹⁶ Bulgaria es uno de los Estados miembros de la UE que figuran como países con el nivel percibido más bajo de independencia de la justicia. Cuadro de indicadores de la justicia en la UE de 2016, p. 35-36.

de ese nuevo marco jurídico será un gran reto para los órganos judiciales y dependerá en gran medida de los avances generales que se consigan en la reforma judicial (tercer indicador). En consonancia con la estrategia de reforma judicial, Bulgaria debe seguir examinando todos los problemas que plantee el marco jurídico y estudiar si las modificaciones adicionales de la Ley de Sistemas Judiciales tratarían esos problemas.

Con el apoyo de las autoridades judiciales y de la fiscalía, el Ministerio de Justicia ha elaborado un importante paquete de modificaciones de la Ley de Sistemas Judiciales. Ello supondrá una mejora sustancial de la respuesta ante la gran delincuencia, sobre todo abordando la cuestión de los retrasos de los procesos penales y la facilitación de la persecución de los delitos de corrupción. Además, en análisis recientes se ha considerado que es preciso modificar los procedimientos penales. Por lo tanto, es importante llevar a cabo este proceso.

En informes anteriores se ha señalado que es importante efectuar una revisión total del Código Penal, pero que ello requeriría una profunda reflexión sobre el futuro de la política penal, junto con un amplio debate y una preparación cuidadosa. Dicha revisión debe considerarse un proyecto a largo plazo, teniendo en cuenta la capacidad administrativa de Bulgaria. En la fase actual, debe darse prioridad a realizar una serie de modificaciones específicas en sectores en que las disposiciones existentes crean dificultades operativas a la hora de perseguir la corrupción o la delincuencia organizada.

- **Recomendación:** Modificar la Ley de Enjuiciamiento Penal y el Código Penal con el fin de mejorar el marco jurídico de la persecución de la corrupción de alto nivel y la gran delincuencia organizada.

A fin de dar respuesta a los complejos retos existentes en Bulgaria en lo que respecta a los procedimientos penales, las nuevas autoridades búlgaras deberán hacer esfuerzos y establecer prioridades. No obstante, se dispone de una buena base para ello gracias a los trabajos preparatorios ya iniciados y la aportación de los proyectos de asistencia técnica, incluido el proyecto finalizado recientemente, que ha sido coordinado por el SRSS. Si sigue las recomendaciones formuladas en esos diversos estudios, Bulgaria podrá ocuparse eficazmente de cuestiones relacionadas tanto con el segundo indicador como con otros indicadores, especialmente los relativos a la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada.

Reforma continuada del poder judicial

A efectos de la amplia ejecución de la estrategia de reforma judicial, las autoridades búlgaras deberán consagrar esfuerzos constantes y dedicación. Ya han finalizado algunos proyectos, y otros están en curso o se están elaborando. El nuevo sistema de tecnologías de la información para la asignación aleatoria de los asuntos a los tribunales, que hasta la fecha funciona sin controversias, es un prometedor paso adelante que demuestra que se pueden tratar los problemas existentes desde hace tiempo. La Ley de Sistemas Judiciales modificada debe contribuir a avanzar rápidamente hacia soluciones de justicia electrónica a fin de aumentar la transparencia y accesibilidad de la justicia en todo el país. Se ha trabajado considerablemente para elaborar estándares de carga de trabajo a efectos de la evaluación de la carga de trabajo en los tribunales y las fiscalías. Los resultados de esta tarea se pueden aprovechar ahora para convertir dichos estándares en la base de las decisiones de gestión en áreas tales como las evaluaciones, los ascensos, los procedimientos disciplinarios y la asignación de personal.

- **Recomendación:** Publicar un informe que se someta a la consulta pública en el que se detallen los avances logrados en la ejecución de la estrategia nacional de reforma judicial y se indiquen las medidas restantes que deben adoptarse; establecer un mecanismo de presentación pública continuada de información sobre los avances que se consigan durante el tiempo restante que dure la ejecución de la estrategia.

El SJC y la fiscalía han iniciado los preparativos para efectuar reformas más amplias del mapa judicial. Como es evidente, se trata de un proceso a largo plazo, ya que requerirá tiempo para la coordinación y la formación de consensos con la sociedad en su conjunto. A corto plazo, se pueden adoptar medidas pragmáticas para tratar los desequilibrios de la carga de trabajo entre órganos judiciales y, en particular, mejorar las condiciones de trabajo en alguno de los tribunales más grandes y con más trabajo: hasta que no se resuelva ese asunto, será difícil ver cómo se puede enfocar la cuestión de los retrasos de manera objetiva. El SJC ya adoptó en años anteriores medidas adicionales en este sentido, pero, dados los nuevos estándares de la carga de trabajo, conviene efectuar una evaluación más objetiva de la necesidad de reasignar recursos entre los tribunales.

- **Recomendación:** abordar la situación de la carga de trabajo en los tribunales con más trabajo, sobre la Base de los nuevos estándares de carga de trabajo, y acordar una hoja de ruta para la reforma del mapa judicial de modo paralelo al desarrollo de la justicia electrónica.

Los límites estructurales a la independencia y la rendición de cuentas en lo que respecta a la organización de la fiscalía es una cuestión que se había subrayado en la estrategia de reforma judicial. Las recientes modificaciones de la Ley de Sistemas Judiciales contienen algunos elementos destinados a abordar esta situación. Además, Bulgaria pidió la asistencia del SRSS para elaborar un análisis independiente de la fiscalía, lo que dio como resultado un informe sobre el funcionamiento de la fiscalía preparado por expertos de Alemania, España, Países Bajos y Reino Unido, en el que también se formulan recomendaciones.

- **Recomendación:** Establecer una hoja de ruta para la aplicación de las recomendaciones del informe del SRSS relativo a la reforma de la fiscalía y a sus interacciones con otras insituciones, incluido un mecanismo de presentación de información sobre los avances al público en general.

En mayo de 2016, la fiscalía encargó un estudio de análisis de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el que se concluyó que las autoridades búlgaras no habían cumplido con su obligación de efectuar una investigación efectiva y proponer soluciones en los casos de infracciones relevantes. Este análisis finalizó en noviembre de 2016 y presenta una serie de recomendaciones de importancia.

- **Recomendación:** Establecer una hoja de ruta para la aplicación de las recomendaciones del estudio, incluido un mecanismo de presentación de información sobre los avances al público en general.

La realización de acciones correspondientes al tercer indicador precisará de grandes esfuerzos. Podría considerarse que el desarrollo de proyectos adicionales de asistencia técnica bajos los auspicios del SRSS en ámbitos cubiertos por el tercer indicador ayuda a las autoridades búlgaras en esa labor.

3.2 Corrupción

Los indicadores cuarto y quinto para Bulgaria en el marco del MCV se refieren a la necesidad de adoptar medidas efectivas contra la corrupción, incluida la corrupción de alto nivel y la corrupción más en general en las instituciones públicas. La elaboración por el Gobierno de una estrategia nacional actualizada de lucha contra la corrupción fue una medida importante, pero sigue pendiente garantizar su aplicación, aprobar el marco jurídico necesario y establecer las instituciones previstas. Un año después del informe de enero de 2016, los progresos en este ámbito siguen siendo limitados.

Corrupción de alto nivel

Todavía no se ha aprobado el Proyecto de Ley del Gobierno contra la corrupción, por lo que no se ha creado la nueva autoridad unificada contra la corrupción que se propuso. Dicha autoridad será responsable del control de los conflictos de intereses y de las declaraciones de bienes y rentas de los funcionarios de alto nivel, así como de las investigaciones administrativas sobre la corrupción y el enriquecimiento posibles ilícitos.

La aprobación de una ley que establezca una nueva institución efectiva y responsable contra la corrupción será una indicación clara de la determinación de Bulgaria en 2017. Sin embargo, algunas características de la nueva institución prevista, como la incorporación de la Comisión de Decomiso de Activos Ilegales a la nueva estructura, deben estudiarse detenidamente. Dado el balance de resultados de dicha Comisión, es importante que los cambios organizativos no vayan en detrimento de los avances ya conseguidos. Por otra parte, quedan pendientes de aplicación algunos elementos menos controvertidos de la estrategia de lucha contra la corrupción, sobre todo un fortalecimiento de las inspecciones administrativas, y todavía quedan pendientes de presentación las propuestas legislativas necesarias.

- **Recomendación:** Aprobar un nuevo marco jurídico de lucha contra la corrupción en consonancia con las intenciones señaladas en la estrategia de lucha contra la corrupción y garantizar su aplicación; establecer una autoridad efectiva de lucha contra la corrupción.
- **Recomendación:** Aprobar y aplicar una reforma de la Ley de Administraciones Públicas, con objeto de reforzar las inspecciones internas en la administración pública.

La presentación de información por parte de Bulgaria de nuevos asuntos objeto de investigación y sometidos a los tribunales ha aumentado. Sin embargo, en última instancia cualquier evaluación del historial de lucha contra la corrupción de alto nivel depende de que se adopten y ejecuten resoluciones judiciales firmes, dada la escasez de asuntos de alto nivel que terminan en sentencias condenatorias. Mostrar al público que las infracciones pueden detectarse y que los autores de las mismas son llevados ante la justicia será la prueba más sólida del éxito de la labor de lucha contra la corrupción. Bulgaria tiene pendiente presentar un historial en términos de resultados finales. En 2016 se llevó a cabo de distintas formas un trabajo analítico útil, incluso a través de un análisis de asuntos de corrupción anteriores por parte de la fiscalía, trabajo que puede utilizarse como base para medidas concretas adicionales.

- **Recomendación:** Sobre la base del análisis de asuntos anteriores, establecer una hoja de ruta entre todas las instituciones pertinentes para subsanar las deficiencias de la investigación y encausamiento de asuntos de corrupción de alto nivel, incluido un mecanismo de presentación al público en general de información sobre los avances conseguidos.
- **Recomendación:** Establecer un mecanismo de presentación pública de información sobre los avances logrados en asuntos de alto nivel que son del dominio público; la Fiscalía General debe presentar información (respetando al mismo tiempo la presunción de

inocencia) sobre investigaciones y procesamientos; el Tribunal Supremo y el Ministro de Justicia deben informar sobre las sentencias condenatorias y sobre la ejecución de las resoluciones judiciales.

A fin de cumplir el cuarto indicador, es necesario que las autoridades búlgaras apliquen un enfoque nuevo, sobre todo, evidentemente, para establecer un historial de asuntos de alto nivel. La labor preparatoria ya iniciada podría constituir una buena base, si bien algunas propuestas de cambios de las instituciones existentes se beneficiarían de un análisis adicional y de una evaluación profunda con objeto de evitar cualquier efecto negativo posible en los resultados.

Corrupción a nivel local y en las fronteras

Es necesario hacer más esfuerzos para luchar contra la corrupción a niveles más bajos, en especial en cuanto a las medidas de refuerzo de la prevención, que deben introducirse en combinación con esfuerzos más amplios para aumentar la transparencia y la profesionalidad en la Administración Pública. Existe un amplio consenso de que la contratación pública es un ámbito que presenta especiales riesgos de corrupción. Bulgaria ha conseguido avances en la aplicación de la estrategia de contratación pública desde su adopción en 2014, también mediante la introducción de inspecciones *ex ante* profundas y basadas en los riesgos. Ahora Bulgaria debe mostrar un historial de seguimiento efectivo de tales inspecciones y establecer sanciones efectivas por la comisión de cualquier irregularidad.

- **Recomendación:** Realizar una revisión externa de los controles *ex ante* de los procedimientos de contratación pública y de su seguimiento, incluidos los controles *ex post*, así como de los casos de conflictos de intereses o de corrupción descubiertos y de las medidas correctoras adoptadas para subsanar las deficiencias detectadas.

El Ministerio del Interior ha adoptado una serie de medidas preventivas concretas contra la corrupción (sobre todo con la Policía de Tráfico y la Policía de Fronteras) en el contexto de una reforma más amplia del Ministerio. Dichas medidas deben proseguirse y ser objeto de seguimiento continuado. Además, deben potenciarse los planes de ampliación de estos esfuerzos a otros ministerios.

- **Recomendación:** Establecer medidas basadas en los riesgos para abordar la corrupción de bajo nivel en sectores de alto riesgo en la Administración Pública, inspirándose de lo realizado en el Ministerio del Interior; proseguir los esfuerzos en el Ministerio del Interior.
- **Recomendación:** Establecer un mecanismo de presentación pública de información sobre la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción que abarque el período restante de aplicación de la estrategia.

3.3 Delincuencia organizada

El sexto indicador del MCV se refiere a la lucha contra la delincuencia organizada. El análisis de la evolución de los últimos diez años apunta a una mayor fragmentación, versatilidad y diversificación de la delincuencia organizada y a una conversión en empresas legales y un menor nivel de violencia. En consecuencia, muchos interlocutores búlgaros consideran que el sexto indicador (tal como se acordó hace diez años) está perdiendo pertinencia, dado que el panorama delictivo está transformándose en algo que es más comparable a lo que existe en algunos otros Estados miembros. No obstante, Bulgaria debe demostrar que dispone de un

sistema eficaz de lucha contra la delincuencia organizada, mediante el establecimiento de un historial que muestre que se adoptan y ejecutan resoluciones judiciales firmes en asuntos relacionados con la gran delincuencia organizada.

Tras una serie de reestructuraciones en los últimos años, la dirección de lucha contra la delincuencia organizada parece haber recuperado ampliamente la estabilidad y capacidad operativas. Sin embargo, los problemas estructurales existentes con la Ley de Enjuiciamiento Criminal mencionada anteriormente, que complican las investigaciones, siguen siendo un motivo de preocupación. Además, sigue habiendo problemas en términos de capacidad operativa, formación y equipos, que deben reforzarse más.

El Tribunal Especializado y la Fiscalía en asuntos de delincuencia organizada están haciendo acopio de resultados. En una evaluación de los resultados de los tribunales especializados realizada por el Tribunal Supremo se destacaron algunas cuestiones cruciales, que deben ser objeto de un estudio más detallado a la luz de las cuestiones más amplias consideradas en el contexto del segundo y tercer indicadores. Se ha realizado una propuesta para ampliar la competencia del Tribunal Especializado de manera que incluya los asuntos de corrupción de alto nivel. Tales cambios de competencias deben prepararse cuidadosamente e ir acompañados de un análisis apropiado sobre las necesidades de recursos y los posibles efectos jurídicos de dichos cambios. Debe quedar claro que no debe haber ningún efecto negativo no deseado sobre los asuntos de delincuencia organizada.

En general, es importante que se dé a las instituciones competentes y los organismos encargados de la delincuencia organizada la estabilidad necesaria para que puedan trabajar en los distintos asuntos y llegar a una resolución sobre los mismos en los tribunales. Bulgaria ha mostrado el inicio de un historial sobre asuntos de delincuencia organizada. Esta tendencia positiva debe proseguir y reforzarse más.

- **Recomendación:** Establecer un mecanismo de presentación pública de información sobre los avances logrados en asuntos de alto nivel que son del dominio público; la Fiscalía General debe presentar información (respetando al mismo tiempo la presunción de inocencia) sobre investigaciones y procesamientos; el Tribunal Supremo y el Ministro de Justicia deben informar sobre las sentencias condenatorias y la ejecución de las resoluciones judiciales.

En lo que se refiere al decomiso de activos, se han presentado modificaciones de la Ley de Decomiso de Activos Penales a fin de solucionar una serie de problemas (por ejemplo, reduciendo el umbral de los ingresos injustificados). Sin embargo, dichas modificaciones todavía no se han aprobado en la Asamblea Nacional. La Comisión de Decomiso de Activos Ilegales sigue consiguiendo buenos resultados, aunque su futuro como estructura independiente sigue estando poco claro, ante las propuestas pendientes de fusión en una autoridad unificada futura de lucha contra la corrupción.

- **Recomendación:** Aprobar las modificaciones necesarias de la Ley de Decomiso de Activos Penales y garantizar que la Comisión de Decomiso de Activos Ilegales sigue desempeñando sus actividades de modo independiente y eficiente.

4. CONCLUSIÓN

En los informes de la Comisión de 2015 y 2016 relativos al MCV se reconocieron las medidas importantes adoptadas por las autoridades búlgaras para volver a incluir en la agenda el proceso de reforma. Durante 2016, Bulgaria consiguió significativos avances adicionales en la aplicación de la estrategia de reforma judicial, mientras que la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra la corrupción sigue estando en una fase temprana. De modo más general, en los últimos diez años los avances globales no han sido tan rápidos como se esperaba y sigue quedando pendiente abordar una serie de retos significativos. El nuevo Gobierno deberá sacar adelante la reforma para lograr resultados irreversibles. Por consiguiente, este informe no puede concluir que en la fase actual se cumplen satisfactoriamente los indicadores. No obstante, es posible señalar un número limitado de recomendaciones principales que lleven a la conclusión provisional de los indicadores individuales y luego a la conclusión del proceso del MCV.

La Comisión considera que los objetivos del MCV pueden conseguirse siguiendo las recomendaciones formuladas en el presente informe. La celeridad del proceso dependerá de la rapidez con que Bulgaria alcance dichos objetivos de manera irreversible. Por lo tanto, la Comisión invita a Bulgaria a que actúe para aplicar las recomendaciones contenidas en el presente informe. A finales de 2017, la Comisión evaluará los avances conseguidos.