COMISIÓN EUROPEA PARA LA DEMOCRACIA POR EL DERECHO

DEL CONSEJO DE EUROPA

(COMISIÓN DE VENECIA)

Criterios de verificación del Estado de derecho actualizados

Aprobados por la Comisión de Venecia en su 145ª sesión plenaria (Venecia, 12 y 13 de diciembre de 2025)

---

*Traducción de cortesía facilitada por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España realizada por María Merino Caballero

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN 3
A. Actualización de los criterios de verificación del Estado de derecho 3
B. Últimos acontecimientos 5
C. Objetivo de los Criterios de verificación 6
D. El Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia 7
E. Un planteamiento a varios niveles 8
II. PARÁMETROS 10
A. Legalidad 10
1. Primacía de la ley 10
2. Cumplimiento de la ley por parte de las autoridades públicas 11
3. Garantías del Estado de derecho en cuanto a la actividad de los agentes privados 12
4. Relación entre el derecho internacional y el derecho interno 14
5. Los poderes legislativos del ejecutivo 16
6. Procedimiento legislativo 17
7. Excepciones en situaciones de emergencia 20
8. Obligación de aplicar la ley 22
9. Cumplimiento de la ley y nuevas tecnologías 23
B. Seguridad jurídica 28
1. Accesibilidad y previsibilidad de la ley 28
2. Estabilidad y coherencia de la ley 29
3. Seguridad jurídica en las resoluciones judiciales 31
4. Principios básicos de la seguridad jurídica: confianza legítima, irretroactividad, *nullum crimen et nulla poena sine lege, res judicata* y *ne bis in idem* 32
5. Seguridad jurídica y nuevas tecnologías 36
C. Prevención del abuso de poder 39
1. Garantías generales 39
2. Garantías de procedimiento 40
3. Corrupción y conflictos de intereses 43
D. Mecanismos de control 47
1. Mecanismos institucionales de control 47
2. Garantizar el marco jurídico del espacio cívico 49
E. Igualdad y no discriminación 53
1. No discriminación 53
2. Igualdad ante la ley 54
3. Igualdad ante la ley 56
4. Medidas positivas 57
5. Igualdad, no discriminación y nuevas tecnologías 59
F. Acceso a la justicia 61
1. Independencia e imparcialidad del poder judicial 61
2. Independencia e imparcialidad de otros agentes del proceso judicial 66
3. Proceso equitativo 70
4. Las nuevas tecnologías en el sistema judicial 72
G. Revisión constitucional 76
1. Revisión constitucional 76
2. Composición y nombramiento 78
3. Acceso a la justicia constitucional 81
4. Incidencia de las resoluciones 84
H. Problemas específicos del Estado de derecho 87
1. Restablecer el Estado de derecho 87
2. Educación jurídica y cívica 90
a. Educación jurídica 90
b. Formación cívica 94

I. INTRODUCCIÓN

A. Actualización de los criterios de verificación del Estado de derecho

1. En su 86ª sesión plenaria (marzo de 2011), la Comisión de Venecia aprobó el Informe sobre el Estado de derecho (CDL-AD(2011)003rev). A este informe se adjuntó una primera versión de una lista de verificación para evaluar la situación del Estado de derecho en cada uno de los Estados.

2. Basándose en ella, la Comisión de Venecia, en su 106ª sesión plenaria (marzo de 2016), aprobó los Criterios de verificación del Estado de derecho (CDL-AD(2016)007. Este documento contó con el respaldo del Comité de Ministros del Consejo de Europa en su 1263ª reunión (septiembre de 2016), del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa en su 31º período de sesiones (19-21 de octubre de 2016) y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa en la cuarta parte de su período de sesiones (11 de octubre de 2017).

3. La Declaración de Reikiavik, aprobada en la 4ª Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa (mayo de 2023) insta a «reforzar y dar a conocer la Comisión de Venecia, por ejemplo, otorgando mayor visibilidad y prestigio a los Criterios de verificación del Estado de derecho y explorando vías para que la organización contribuya a aplicarlos». En su plan de acción para la aplicación de la Declaración de Reikiavik, el Comité de Ministros del Consejo de Europa solicitó actualizar los Criterios, proceso que el propio documento indica que es necesario llevar a cabo de forma periódica.

4. El Sr. Kaarlo Tuori fue la persona designada para dirigir el proceso de actualización y se creó un grupo de trabajo en el seno de la Comisión. Se llevó a cabo un amplio proceso de consulta de muy diversos agentes y usuarios de los Criterios de verificación, que incluyen el Comité de Ministros y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (PACE), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), el Congreso de Autoridades Locales y Regionales, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), el Comité T-PD del Convenio 108, el Consejo Asesor de la Juventud y el Grupo de Acceso a la Información (AIG). Más allá del paraguas del Consejo de Europa, en el proceso de consulta estuvieron también implicados la Comisión Europea, la Agencia de los Derechos

Fundamentales de la Unión Europea, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, las organizaciones regionales de defensores del pueblo, los tribunales constitucionales nacionales, las universidades y la sociedad civil.

5. La Comisión de Venecia y sus socios han organizado cuatro seminarios académicos: sobre los poderes privados (Madrid, noviembre de 2024), sobre el respeto a las decisiones de los tribunales constitucionales (Yerevan, noviembre de 2024), sobre las normas constitucionales transnacionales (Venecia, marzo de 2025) y sobre la labor de la Comisión de Venecia entre 1990 y 2025: Balance de 35 años de democracia a través del derecho (Milán, mayo de 2025). En julio de 2025, la Comisión también organizó un congreso en Londres en colaboración con el gobierno de Reino Unido y el Bingham Centre for the Rule of Law.

6. La presente actualización se elaboró a partir de las contribuciones del Sr. Tuori, el Sr. Barret, la Sra. Bernoussi, la Sra. Bílková, el Sr. Bustos Gisbert, el Sr. Cameron, la Sra. Cartabia, el Sr. Holovaty, el Sr. Hunt, la Sra. Nussberger, el Sr. Otty y la Sra. Suchocka y teniendo en cuenta todas las contribuciones recibidas durante el proceso de consulta.

7. La Comisión de Venecia ha conservado la estructura original del documento. Es consciente de que los estándares del Estado de derecho se pueden agrupar de diferentes formas, pero ha considerado oportuno no modificar sustancialmente la división en parámetros, dado que ha quedado patente que la estructura básica ofrece una definición precisa del concepto jurídico de Estado de derecho. No obstante, desde 2016 se han producido una serie de acontecimientos que han subrayado la importancia de disponer de mecanismos de control y de revisión constitucional eficaces a la hora de fomentar el Estado de derecho y la democracia y de evitar retrocesos. Por estos motivos, los mecanismos de control y la revisión constitucional se han convertido en criterios de verificación del Estado de derecho propiamente dichos.

8. Los Criterios actualizados se debatieron en las sesiones conjuntas de las subcomisiones de la Comisión de Venecia sobre el Estado de derecho y sobre la Judicatura el 9 de octubre y el 11 de diciembre de 2025 respectivamente. Fueron aprobados por la Comisión de Venecia en su 141º Sesión Plenaria (Venecia, 12 y 13 de diciembre de 2025).

B. Últimos acontecimientos

9. El Informe sobre el Estado de derecho de 2011 y los Criterios de verificación de 2016 han servido como punto de referencia, no solo para los dictámenes e informes de la Comisión de Venecia, sino también para las sentencias del TEDH, las resoluciones de la PACE, el seguimiento del Estado de derecho de la Unión Europea y los dictámenes del TJUE. Está ampliamente aceptado que los parámetros recogidos en los Criterios de verificación definen jurídicamente el Estado de derecho. Asimismo, este documento ha contribuido a afianzarlo como concepto jurídico y a identificar el tronco común de distintas nociones que divergen jurídica y culturalmente, como la de *Rule of Law*, propia del derecho anglosajón, y las de *Rechtsstaat*, *État de droit* o *préeminence du droit*, de la Europa continental.

10. Desde su aprobación, no obstante, se han producido retrocesos en el Estado de derecho de múltiples jurisdicciones en Europa, en el resto del mundo y a nivel internacional. Las reacciones por parte del Consejo de Europa y de la Unión Europea ante dicho retroceso, TEDH y TJUE incluidos, han servido para precisar y matizar los requisitos del Estado de derecho, especialmente los relativos a la independencia judicial. A este respecto ha surgido una cuestión relacionada con la aplicación de las resoluciones del TEDH y del TJUE: ¿cómo se puede restablecer el Estado de derecho de forma rápida y eficaz respetando en el proceso al propio Estado de derecho?

11. En los dictámenes por país, la Comisión de Venecia destaca que las vulneraciones del Estado de derecho suelen reflejar una actitud de que «quien gana se queda con todo» y una noción simplista de la democracia mayoritaria. Como ya se ha indicado anteriormente, para la Comisión, los retrocesos en materia de Estado de derecho y democracia han acentuado la importancia de los mecanismos de control y de la independencia de unas instituciones que no dependan del gobierno de la mayoría, como los tribunales constitucionales, los defensores del pueblo y otros organismos nacionales de derechos humanos y comisiones electorales.

12. El ejercicio de los poderes Legislativo y Ejecutivo debería estar sujeto a una revisión de su legalidad y su constitucionalidad por parte de un poder judicial independiente e imparcial. Para preservar y consolidar el Estado de derecho es fundamental contar con un poder judicial independiente, que funcione correctamente y cuyas decisiones se apliquen de manera eficaz.

13. Desde 2016, también se han producido rápidos avances tecnológicos que afectan a algunos fundamentos básicos del Estado de derecho, como pueden ser la independencia judicial o la rendición de cuentas a título individual de quienes se encargan de tomar decisiones. Otro aspecto relacionado con la digitalización y que requiere respuestas desde el punto de vista del Estado de derecho es el aumento del poder de los agentes privados, entre otros, las plataformas digitales. El hecho de que los avances tecnológicos y este aumento de poder, especialmente en el ámbito digital, suelan tener repercusiones transfronterizas dificulta aún más su control mediante los instrumentos propios del Estado de derecho.

14. Dichos avances se han incorporado a la versión revisada de los Criterios de verificación, bien como criterios como tal o bien en una sección independiente sobre los problemas específicos a los que se enfrenta el Estado de derecho.

C. Objetivo de los Criterios de verificación

15. El presente documento tiene por objeto ser una herramienta para evaluar el Estado de derecho en un país dado desde el punto de vista de sus estructuras jurídicas y constitucionales, la legislación vigente y la jurisprudencia existente, El fin es permitir un análisis objetivo, riguroso, transparente y equitativo. Reconoce las diferencias entre el concepto de *Rule of Law*, propio del derecho anglosajón, y los de Europa continental, es decir, *Rechtsstaat*, Estado de derecho, *stato di diritto* y *État de droit (la préeminence du droit)*, pero busca destilar los elementos normativos comunes a todos ellos. Del mismo modo, pretende ser una guía integral que permita evaluar globalmente y de forma precisa el grado de respeto del Estado de derecho más que un conjunto de requisitos obligatorios aplicables en todo momento y circunstancia.

16. Los Criterios de verificación están concebidos como una herramienta para los diversos agentes que decidan llevar a cabo tal evaluación. Entre ellos se encuentran los parlamentos, los gobiernos y otras autoridades estatales; las autoridades locales y regionales cuando abordan la necesidad y el contenido de una reforma legislativa; la sociedad civil y las organizaciones internacionales, que incluyen las de ámbito regional, a saber, el Consejo de Europa y la Unión Europea

17. No entra dentro del mandato de la Comisión de Venecia evaluar el Estado de derecho en un país determinado por iniciativa propia. No obstante, cuando la Comisión, previa solicitud, aborde cuestiones relacionadas con el Estado de derecho en el marco de la redacción de un

dictamen por país, basará su análisis en los parámetros establecidos y en el ámbito de su competencia.

18. Al igual que ocurría con los anteriores, estos criterios no son ni exhaustivos ni definitivos: Su objetivo es reunir los elementos fundamentales del Estado de derecho, que pueden variar con el paso del tiempo, de modo que los criterios han de adaptarse para abarcar nuevos aspectos o desarrollar determinados parámetros con mayor detalle. Es probable que surjan nuevas cuestiones relacionadas con el Estado de derecho y que haya que desarrollar normas que requieran una revisión ulterior. La Comisión de Venecia seguirá actualizando los Criterios de verificación de forma periódica.

19. El presente documento se centra en las garantías jurídicas, pero el Estado de derecho solo puede darse si los responsables políticos y la población en general, en toda su diversidad, se sienten responsables colectivamente de su aplicación, de modo que lo conviertan en parte integral de su propia cultura jurídica y política.[2] Las normas informales deben complementar a las formales. No obstante, la Comisión de Venecia hace hincapié en que el fundamento social y cultural del Estado de derecho no elimina la necesidad de contar con garantías formales. Los últimos acontecimientos demuestran que la cultura jurídica y política no es estable y puede cambiar rápidamente.

20. Además de una cultura jurídica y política receptiva y solidaria, unos medios de comunicación libres y una sociedad civil alerta, la Comisión de Venecia destaca la importancia de la formación jurídica y cívica. Llevar a la práctica el Estado de derecho es principalmente tarea de los profesionales del derecho, cuya competencia e integridad son decisivas para fomentarlo. Aun así, la formación jurídica de dichos profesionales debería ir de la mano de una educación cívica en derechos humanos, democracia y Estado de derecho para la población en general.

D. El Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia

21. El Estado de derecho está estrechamente relacionado con la democracia y los derechos humanos, es decir, los otros valores fundamentales del Consejo de Europa. Estos tres aspectos son interdependientes. La democracia se refiere a la participación de la ciudadanía en los procesos deliberativos y de toma de decisiones, lo que

[2] Una condición para la plena aplicación del Estado de derecho es que exista un gobierno que ejerza un control eficaz y continuo sobre el territorio.

contribuye a legitimar las decisiones públicas; los derechos humanos buscan proteger a las personas de injerencias arbitrarias y excesivas en sus derechos y libertades y garantizar la dignidad humana; mientras que el Estado de derecho se centra en limitar y revisar de forma independiente el ejercicio de los poderes públicos. En otras palabras, la mayoría determina el interés colectivo mientras el Estado de derecho y los derechos humanos establecen límites a su capacidad de acción, tanto en términos materiales como de procedimiento La democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho comparten un objetivo común: prevenir la acumulación y el uso arbitrario de poder.

22. El Estado de derecho, sin los derechos humanos, sería un cascarón vacío y solo es posible proteger y fomentar los segundos si se respeta el primero. Si bien se reconoce que el Estado de derecho exige proteger y observar los derechos humanos, los Criterios de verificación solo los abordarán expresamente cuando estén vinculados a aspectos específicos del mismo.

23. El Estado de derecho fomenta la democracia al imponer límites al ejercicio del poder, al establecer una rendición de cuentas por parte de quienes ostentan la autoridad pública y al amparar los derechos humanos, especialmente los que protegen a las minorías contra la arbitrariedad de la mayoría y que establecen y protegen la sociedad civil y la libertad de prensa. Al igual que en el caso de los derechos humanos, los Criterios abordarán aquellos elementos de los sistemas democráticos vinculados con el Estado de derecho.

E. Un planteamiento a varios niveles

24. El Estado de derecho es un concepto de alcance universal. Está consagrado como principio básico de las Naciones Unidas y, a nivel regional, por el Consejo de Europa, la Unión Europea, la Organización de Estado Americanos y la Unión Africana. También se pueden encontrar referencias a él en varios documentos de la Liga Árabe.

25. Aunque en un primer momento los principios vinculados a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho se desarrollaron para controlar y regular al poder estatal o gubernamental, en la actualidad, la autoridad pública no se ejerce únicamente a nivel estatal, sino también supra y subestatal. Asimismo, los agentes privados cada vez detentan un poder mayor, comparable al de los organismos públicos y, en ocasiones, incluso superior. En principio, el Estado de derecho requiere

controlar la acumulación y el ejercicio del poder y prevenir los abusos a todos los niveles, ya sea por parte de agentes públicos o privados.

26. La independencia y la eficacia de los órganos de gobierno en un sistema democrático dentro del marco constitucional es también de suma relevancia para el Estado de derecho. Estos órganos pueden contribuir a la eficacia del mecanismo de control y el Estado de derecho convertirse en una importante garantía de su independencia y eficacia, especialmente en su relación con las autoridades estatales. Dentro de cada Estado, estos principios obligan a las autoridades locales y regionales en su relación con las personas a título individual. El Estado de derecho se debe materializar en todos los niveles del ejercicio del poder.

II. PARÁMETROS

A. Legalidad[3]

1. Primacía de la ley

¿Se encuentra reconocida la primacía del ordenamiento jurídico?

i. ¿Existe una constitución escrita donde estén recogidos los derechos humanos, la separación de poderes y los principios democráticos?
ii. ¿Existen una jerarquía clara de los actos jurídicos y reglas bien definidas para resolver los conflictos normativos?
iii. ¿Existen mecanismos de control de la constitucionalidad de la ley?[4]
iv. ¿Existe un procedimiento expedito de formación de la ley de conformidad con la constitución o con el ordenamiento jurídico?

27. El principio de constitucionalismo implica una jerarquía de los actos jurídicos en la que la constitución se sitúa en la cúspide.[5] Esta debe consagrar los derechos y las libertades fundamentales de conformidad con las normas internacionales. El concepto de «derecho» incluye no solo la constitución, el derecho internacional, los estatutos y otras formas de derecho derivado, sino también, en su caso, las sentencias con carácter vinculante.[6] La primacía de la constitución y de la legislación ordinaria conlleva que pueda revisarse las normas de rango inferior para comprobar que se ajustan a las de rango superior.

[3] El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido explícitamente el principio de legalidad como elemento del Estado de derecho. Véase STJUE C-496/99 de 29 de abril de 2024, ap. 63.
[4] Véase el parámetro G sobre la revisión constitucional.
[5] Incluso en sistemas jurídicos que carecen de constitución escrita, como el de Reino Unido, se reconocen los principios constitucionales fundamentales. En el caso de este, la Ley de reforma constitucional hace referencia a dos principios constitucionales básicos: el Estado de derecho y la independencia del poder judicial. La protección de los derechos fundamentales también está garantizada por el derecho primario y el derecho consuetudinario en forma de jurisprudencia establecida por los tribunales.
[6] La Ley «comprende tanto la legislación escrita como la jurisprudencia». STEDH (Gran Sala). Asunto Achour contra Francia, nº 67335/01, de 29 de marzo de 2006, ap. 42; STEDH (Gran Sala). Asunto Kononov contra Letonia, nº 36376/04, de 17 de mayo de 2010, ap. 185.

2. Cumplimiento de la ley por parte de las autoridades públicas

¿Actúan las autoridades públicas basándose en la legislación vigente y de conformidad con ella?[7]

i. ¿Están las potestades de las autoridades públicas definidas por ley y claramente delimitadas?[8]
ii. ¿Existen mecanismos para asegurar que las autoridades públicas actúen dentro del ámbito de sus competencias?
iii. ¿Existen mecanismos para garantizar que las autoridades públicas aplican y protegen los derechos humanos de manera eficaz?
iv. ¿Existen mecanismos para garantizar que las autoridades públicas se atienen a las resoluciones judiciales en cuestiones de inconstitucionalidad?
v. ¿Se ajusta la labor del poder ejecutivo a la constitución y a la ley?
vi. ¿Existen mecanismos de control judicial para determinar si los actos y decisiones del ejecutivo se ajustan a la ley?

28. Un elemento fundamental del Estado de derecho es que las competencias de las autoridades públicas están definidas por ley. Dado que la legalidad guía la labor de los cargos públicos, estos deben tener la facultad de obrar y actuar dentro de los límites de sus atribuciones, respetando tanto el derecho procesal como el sustantivo.

[7] Existen referencias a la «ley» para aquellos actos y decisiones que afectan a los derechos humanos en varias disposiciones de la Convención Europea de Derechos Humanos, en concreto, en los artículos 6.1, 7, 8.2, 9.2, 10.2 y 11.2, relativos a las restricciones de las libertades fundamentales. Véase, entre otros, STEDH (Gran Sala). Asunto Amann contra Suiza, n.º 27798/95, de 16 de febrero de 2000, ap. 50; STEDH (Gran Sala); STEDH (Gran Sala). Asunto Kurić y otros contra Eslovenia, n.º 26828/06, 12 de marzo de 2014, ap. 341.

[8] El poder discrecional es, por supuesto, lícito, pero debe estar bajo control. Véase el apartado II.C.1 infra.

3. Garantías del Estado de derecho en cuanto a la actividad de los agentes privados

¿Está lo suficientemente regulada la actividad de los agentes privados que desempeñan funciones públicas o de aquellos que, debido a su posición dominante en un sector concreto, puedan emprender acciones o tomar decisiones con una incidencia en la ciudadanía similar a la de las autoridades públicas?

i. Cuando los agentes privados desempeñan funciones públicas y/o pueden adoptar medidas y decisiones con repercusiones similares para la ciudadanía que las de las autoridades públicas, ¿garantiza la ley que estén sujetos a requisitos en materia de Estado de derecho y derechos humanos similares a los de las autoridades públicas?
ii. ¿Están dichos agentes privados sujetos a los requisitos del Estado de derecho y rinden cuentas al igual que lo hacen las autoridades públicas? ¿Existen mecanismos de control judicial de sus actos y decisiones?
iii. ¿Contempla la ley mecanismos para proteger los procesos públicos de toma de decisiones y las elecciones de injerencias injustificadas por parte de agentes privados con capacidad de influir en ellos?
iv. En el caso de los proveedores privados de sistemas de inteligencia artificial (IA):
   a. ¿Existe un marco de gobernanza de los sistemas de inteligencia artificial que exija, en concreto, evaluaciones de riesgos y de impacto?
   b. ¿Está garantizada, cuando proceda, la responsabilidad de los agentes privados por los fallos de los sistemas de inteligencia artificial?
   c. ¿Existe un mecanismo independiente que asegure la supervisión y la rendición de cuentas por el uso de inteligencia artificial?

29. En algunos ámbitos, el Estado ha delegado a entidades mixtas (publico-privadas) o privadas competencias que, tradicionalmente, eran atribuciones exclusivas de las autoridades estatales, entre ellas, la gestión penitenciaria, la vigilancia, la lucha antiterrorista, la asistencia sanitaria o los medios de comunicación. También existen áreas en las que han surgido entidades privadas cuya preponderancia en sectores

específicos es tal que el alcance de sus competencias puede considerarse equivalente al que normalmente ejercen los Estados soberanos. El Estado de derecho también ha de aplicarse a este tipo de situaciones, con las adaptaciones necesarias. El Estado de derecho busca controlar la acumulación excesiva de poder, independientemente de su origen, y por tanto va más allá de la obligación de regular aquellas competencias que el Estado ha delegado explícitamente en entidades privadas. Siempre ha tenido una dimensión horizontal, tal y como se refleja en los requisitos de acceso a los tribunales y a un proceso equitativo.[9] Si bien en prácticamente todas las culturas jurídicas la ley reconoce la diferencia entre derecho público y privado, también regula la esfera privada de múltiples formas, por ejemplo, con leyes antimonopolio o leyes de competencia, normativa sobre seguridad en línea, protección del consumidor y legislación laboral. Si las entidades privadas desempeñan funciones públicas (incluida la prestación de servicios públicos) con poderes análogos a los de un Estado, o hasta el punto de que su ejercicio puede suponer una amenaza para los elementos fundamentales de la democracia, los derechos humanos y el propio Estado de derecho, dicho poder privado debe estar igualmente sujeto a una regulación adecuada por parte de un poder legislativo elegido democráticamente y a una supervisión eficaz por parte de los tribunales, en lugar de dejarlo únicamente en manos de la «libertad contractual» o de las fuerzas del mercado.[10] La regulación de la actividad de los agentes privados, en concreto, debería garantizar que el Estado cumpla con cualquier obligación positiva para así asegurar la aplicación y la protección efectiva de las obligaciones en materia de derechos humanos.[11] Este aspecto es especialmente relevante en el contexto de la libertad de expresión y de debate público, así como en el acceso, uso y regulación de las plataformas digitales.

---

[9] Véase el parámetro F sobre el acceso a la justicia.

[10] Véanse los conceptos de la Unión Europea de servicios universales o servicios de interés general, donde el Estado interviene para garantizar el acceso de la ciudadanía a dichos servicios por un precio razonable en distintos ámbitos (correos, banca, transporte, salud, cuidado de las personas mayores, asistencia a personas discapacitadas, vivienda social, etc.). Véanse también los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos (Principios Ruggie) de 2011 y la Recomendación CM/Rec(2016)3 del Consejo de Europa sobre derechos humanos y empresas.

[11] Se pueden consultar referencias recientes a las obligaciones positivas del Estado de garantizar los derechos fundamentales de las personas frente a los agentes privados en STEDH (Sección 5ª). Asunto *Hasmik Khachatryan contra Armenia*, n.º 11829/16, de 12 de diciembre de 2024, aps. 148-155 y 167-204 (art. 3 CEDH); STEDH (Sección 4ª). Asunto *M.Ș.D. contra Rumanía*, n.º *28935/21*, de 3 de diciembre de 2024, aps. 118-158 (art. 8 CEDH); STEDH (Sección 3ª). Asunto *Krachunova contra Bulgaria*, n.º 18269/18, de 28 de noviembre de 2023, aps. 158-177 (art. 4 CEDH); STEDH (Gran Sala). Asunto *Bărbulescu contra Rumanía*, n.º 61496/08, de 12 de enero de 2016, aps. 108-141 (art. 8 CEDH).

30. La inteligencia artificial plantea asuntos conflictivos que hay que abordar teniendo en cuenta los matices, ya que implican obligaciones y participantes diferentes. En primer lugar, está la cuestión de cómo el desarrollo y la comercialización de los sistemas de IA afectan al Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. En este caso, las nuevas obligaciones se aplicarán principalmente a los agentes privados, que estarán sujetos a normas específicas para asegurarse de que todo lo que tenga que ver con sistemas de inteligencia artificial se lleve a cabo de conformidad con el Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. En segundo lugar, se deben proponer nuevas obligaciones concretas que establezcan en qué circunstancias las autoridades públicas pueden utilizar los sistemas de IA de forma que cumplan plenamente con los requisitos derivados del Estado de derecho, los derechos humanos y la democracia. En el caso de los proveedores privados, hay que diseñar un marco de gobernanza que autorice y supervise la comercialización de aquellos sistemas que puedan socavar los principios fundamentales del Estado de derecho. Este tipo de marco incluiría, entre otros aspectos, evaluaciones de riesgos y de impacto previas en cuestión de derechos humanos, Estado de derecho y democracia. Asimismo, prevería un órgano independiente de supervisión y rendición de cuentas dotado de los recursos necesarios, que incluyen competencias de investigación, personal y recursos financieros.

4. Relación entre el derecho internacional y el derecho interno

¿Obliga el ordenamiento jurídico nacional al Estado a cumplir con las obligaciones del derecho internacional?

i. ¿Reconoce el marco jurídico general la obligación estatal de respetar el derecho internacional y aplicar las resoluciones de los tribunales internacionales?
ii. ¿Existen disposiciones precisas sobre la relación entre el derecho internacional y la legislación nacional en cuanto a la transposición de las obligaciones internacionales al derecho interno?[12]

[12] Véase el artículo 26 (*pacta sunt servanda*) y el artículo 27 (derecho interno y observancia de los tratados) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969; Comisión de Venecia, CDL-STD(1993)006, La relación entre el derecho internacional y el derecho interno, apartados 3.6 (tratados), 4.9 (costumbre internacional), 5.5 (decisiones de organizaciones internacionales), 6.4 (sentencias y resoluciones internacionales); CDL-

iii. ¿Existe un compromiso claro para tener debidamente en cuenta las resoluciones, opiniones, recomendaciones y dictámenes de los organismos internacionales de derechos humanos?

iv. ¿Se garantiza la armonización de la legislación nacional con las obligaciones internacionales?[13]

31. El principio de legalidad se expresa en el derecho internacional a través del deber de los Estados de cumplir de buena fe las obligaciones derivadas de aquel. No determina cómo debe aplicarse al ordenamiento jurídico interno el derecho internacional consuetudinario ni el derivado de tratados, pero el Estado «no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado»[14] o para no respetar una norma del derecho internacional consuetudinario u otra fuente vinculante de derecho internacional. Los Estados deben aplicar adecuadamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales internacionales con carácter vinculante. Tendrán también en cuenta aquellas no vinculantes, como los dictámenes consultivos de la CIJ; los dictámenes consultivos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; y las opiniones, observaciones generales o recomendaciones de, por ejemplo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa o los órganos de tratados de las Naciones Unidas.

32. El Estado de derecho no obliga a elegir entre el monismo y el dualismo o entre la integración directa o indirecta del derecho internacional en el ordenamiento jurídico interno, sino que el principio *pacta sunt servanda* («los acuerdos deben cumplirse») se aplica independientemente del enfoque nacional con respecto a la relación entre el derecho internacional y la legislación nacional. En cualquier caso, la plena aplicación nacional del derecho internacional vinculante es crucial desde la perspectiva este último. Cuando el derecho internacional forma parte de la legislación nacional, tiene carácter vinculante según lo dispuesto en el apartado anterior respecto a la primacía de la ley.[15] Ello no quiere decir que siempre deba prevalecer

AD(2014)036, Informe sobre la aplicación de los tratados de derechos humanos en la legislación nacional y el papel de los tribunales, apartado 50.

[13] Para lo relativo al cumplimiento con las normas internacionales, véase el parámetro G sobre la revisión constitucional.

[14] Artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; véase también el artículo 46 (Disposiciones del derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados).

[15] Véase II.A.1 supra sobre la primacía de la ley.

sobre la constitución o la legislación ordinaria como cuestión de derecho interno.

5. Los poderes legislativos del ejecutivo

¿Se garantiza la función principal del legislativo como órgano legislador?

i. ¿Exige el marco jurídico general que, en principio, sea el poder legislativo, y no el ejecutivo, el que establezca normas de carácter general y abstracto sobre las cuestiones que revistan una importancia significativa para las personas y la sociedad?
ii. ¿Existen excepciones? ¿Están estas excepciones limitadas en el tiempo y bajo el control de los poderes legislativo y judicial? ¿Existen recursos efectivos en caso de abuso?
iii. ¿Se aplica el principio de subsidiariedad, cuando proceda, a la hora de delegar el poder Legislativo?
iv. Cuando el poder legislativo delega en el ejecutivo la responsabilidad de legislar, ¿se definen de manera explícita y específica en un acto legislativo los objetivos, el contenido, el alcance y, cuando sea necesario, los plazos de dicha delegación?

33. La existencia de poderes ilimitados del ejecutivo, ya sea *de jure* o *de facto*, es un elemento característico de los sistemas absolutos y dictatoriales. El constitucionalismo moderno se desarrolló como salvaguarda ante dichos sistemas y, por tanto, prevé la primacía de la constitución, para lo que otorga al legislativo el control sobre los poderes del ejecutivo. Para que haya democracia, los asuntos que se consideran importantes para la sociedad normalmente deben estar regulados por leyes aprobadas por sus representantes, es decir, por el poder legislativo. Sin embargo, es inviable que este, a nivel nacional, apruebe todas las normas necesarias para regular una sociedad moderna con toda su complejidad. Existen motivos, como el saber especializado, la rapidez de promulgación, el conocimiento de las condiciones locales, entre otros, que justifican formas secundarias de legislación. Por este motivo, la constitución puede otorgar al Gobierno, a agencias gubernamentales o a las autoridades locales y regionales la capacidad de dictar leyes; o el poder legislativo puede delegar dicha función. Aun así, esta delegación ha de hacerse de forma expresa y

específica para evitar especialmente que el Gobierno u otros órganos legislativos o ejecutivos adquieran competencias legislativas excesivamente amplias. Cada sistema constitucional contempla distintos grados de equilibrio en términos de democracia y eficacia.[16]

6. Procedimiento legislativo

¿Es el procedimiento de promulgación de actos jurídicos eficaz, transparente, inclusivo y democrático?

i. ¿Existen normas constitucionales claras para el procedimiento legislativo?[17]
ii. ¿Tiene el parlamento potestad para pronunciarse sobre el contenido de la ley?
iii. ¿La legislación propuesta se somete a debate público en el parlamento y queda debidamente justificada en los documentos explicativos? ¿Se dedica tiempo suficiente al debate en todas las etapas del procedimiento legislativo, incluyendo el necesario para que intervenga la oposición?[18] ¿Participa la oposición en la elaboración del orden del día de los debates parlamentarios y en el trabajo de las comisiones parlamentarias?[19] ¿Está suficientemente garantizado el debate democrático sobre la aprobación de las leyes incluso si se emplean sistemas de inteligencia artificial dentro del procedimiento legislativo?
iv. ¿Los procedimientos acelerados o urgentes se limitan a situaciones o circunstancias excepcionales? ¿Se recurre a

[16] STEDH (Pleno). Asunto The Sunday Times contra Reino Unido (n.º 1), n.º 6538/74, de 26 de abril de 1979, ap. 46 y ss. Véase también II.A.7 infra sobre los poderes en situaciones de emergencia.
[17] Sobre la necesidad de aclarar y racionalizar los procedimientos legislativos, véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, CDL-AD(2012)026, Dictamen sobre la compatibilidad con los principios constitucionales y el Estado de Derecho de las medidas adoptadas por el Gobierno y el Parlamento de Rumanía con respecto a otras instituciones estatales y sobre la ordenanza de urgencia del Gobierno relativa a la modificación de la Ley 47/1992 sobre la organización y el funcionamiento del Tribunal Constitucional y sobre la ordenanza de urgencia del Gobierno por el que se modifica y completa la Ley 3/2000 sobre la organización de un referéndum en Rumanía, ap. 79; y CDL-AD(2002)012, Dictamen sobre el proyecto de revisión de la Constitución rumana, ap. 38 y ss.
[18] Salvo las excepciones legales previstas por ley, véase el apartado A.5.ii supra sobre la facultad legislativa del poder ejecutivo.
[19] Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)025, Informe sobre el papel de la oposición en un Parlamento democrático, aps. 108 y 114.

los procedimientos acelerados o a excepciones, salvedades o modificaciones tardías solo de forma puntual y transparente y existen garantías contra la elusión de los procedimientos legislativos ordinarios? ¿Quedan expresamente excluidas de los procedimientos acelerados las reformas de gran alcance y las enmiendas constitucionales?

v. ¿Existen principios que intenten equilibrar la necesidad de que el proceso legislativo sea eficaz y el derecho de la mayoría política a decidir sobre una cuestión con la necesidad de garantizar un debate adecuado sobre los proyectos de ley y el derecho de la minoría política a plantear sus inquietudes?

vi. ¿Existen reglas que establezcan la necesidad de celebrar consultas públicas amplias sobre aquellas reformas y leyes que afecten a cuestiones de especial relevancia constitucional o social (por ejemplo, reformas constitucionales o legislación electoral), así como consultas específicas a las partes interesadas sobre la legislación que les concierne? ¿Se respetan las normas, se hacen públicos los resultados de las consultas y, cuando procede, estos se materializan? ¿Existe la obligación de realizar evaluaciones de impacto cuando sea pertinente? ¿Tiene la ciudadanía acceso a los proyectos de ley en la fase de redacción para disponer de tiempo suficiente para realizar las aportaciones oportunas o, al menos, cuando se presentan ante el parlamento?

vii. ¿Está claramente establecido cuándo es obligatoria la participación del poder legislativo en el proceso de aprobación, adhesión, aplicación y retirada de los tratados internacionales? [20] ¿Es dicha participación obligatoria en el caso de tratados que toquen temas competencia del legislativo en virtud del derecho interno y otros asuntos de especial relevancia? ¿Existen procedimientos claramente

[20] Por supuesto, cada Estado puede establecer un equilibrio diferente entre el poder legislativo y el ejecutivo en lo que respecta a la redacción de tratados. Aunque normalmente no es necesario que participe el parlamento, en determinadas circunstancias puede ser conveniente incluir algún tipo de representación parlamentaria en la delegación estatal que participa en el proceso de redacción, especialmente cuando se refiere a cuestiones «fundamentales» que normalmente deberían figurar en una ley (véase también la sección II.A.5.i supra).

establecidos para verificar que los proyectos de ley se adhieren a las obligaciones constitucionales e internacionales que incluyan la comprobación de su compatibilidad durante el proceso de redacción? ¿Están definidas las consecuencias legales o los mecanismos concretos en caso de que los proyectos de ley sean incompatibles con la constitución y/o las obligaciones internacionales?

34. El Estado de derecho está estrechamente vinculado con la democracia, ya que fomenta la rendición de cuentas y vela por el interés general a la vez que garantiza la protección de los derechos de todas las personas, de modo que necesariamente limitará los poderes de la mayoría. La calidad de las leyes depende, en gran medida, de la calidad del procedimiento legislativo, que ha de ser eficaz, transparente, inclusivo y democrático. El texto de un proyecto de ley debe ser accesible y, si procede, ir acompañado de explicaciones rigurosas y evaluaciones de impacto. El legislativo debe seguir el procedimiento normativo ordinario y evitar recurrir de forma habitual a la aprobación acelerada.[21] Los procedimientos legislativos reconocerán el papel de la oposición y permitirán consultas concretas y transparentes entre las partes afectadas por el proyecto de ley, la sociedad civil, los centros de investigación y la ciudadanía, cuando proceda.[22] Un aspecto esencial de las sociedades democráticas es la posibilidad de generar un debate público racional en el que la ciudadanía pueda participar en los asuntos públicos e influir en el resultado.[23] Esta debe tener acceso a los

[21] Véase también el apartado II.A.7 infra sobre las excepciones en situaciones de emergencia.

[22] Es de suma importancia contar con la participación de aquellos grupos especialmente interesados cuando la legislación afecta a los derechos humanos, es decir, las instituciones nacionales de derechos humanos, las asociaciones de abogados y otras entidades específicas desde el momento en el que se tratan derechos concretos, como los derechos de la infancia, los derechos de las minorías, los que tienen que ver con el género, etc. Existen diferentes mecanismos para implicar al público en la tramitación de proyectos de ley, como pueden ser las asambleas consultivas.

[23] Comisión de Venecia, CDL-AD(2023)044, Georgia - Dictamen sobre la Ley del Servicio Especial de Investigación y sobre las disposiciones de la Ley de protección de datos personales relativas al Servicio de Protección de Datos Personales, aps. 28-30. Véase también Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación general n.º 25 (1996), artículo 25 (La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto), que establece que «los ciudadanos también participan en la dirección de los asuntos públicos ejerciendo influencia mediante el debate y el diálogo públicos» (ap. 8).

proyectos de ley antes de que lleguen al legislativo o, al menos, en el momento de su presentación para así permitir el debate público y la participación ciudadana.

35. El uso creciente de sistemas de inteligencia artificial en los parlamentos no debe socavar los procesos democráticos del procedimiento legislativo. En concreto, es preciso dar a conocer a la ciudadanía el uso de la IA y establecer garantías suficientes que se ajusten a los requisitos técnicos y de control.[25] Por otra parte, es fundamental que bajo ningún concepto estos sistemas acaben sustituyendo el debate democrático por consideraciones puramente tecnológicas.

7. Excepciones en situaciones de emergencia

¿Ofrece el ordenamiento jurídico mecanismos para ejercer el poder de manera expedita en situaciones de emergencia y para controlarlo?

i. ¿Existen disposiciones jurídicas o constitucionales específicas que se puedan aplicar en situaciones de emergencia, como puede ser un estado de excepción o una ley marcial? ¿La definición de situación de emergencia es clara y precisa?
ii. ¿Se han establecido condiciones estrictas para la suspensión de los derechos humanos? ¿Cuáles son las circunstancias y criterios bajo los que se puede producir esa suspensión? ¿Prohíbe la legislación nacional la suspensión de ciertos derechos incluso en situaciones de emergencia? ¿Es siempre necesario justificar la suspensión de derechos humanos?
iii. ¿Son necesarias, temporales y proporcionadas la suspensión y las medidas resultantes, es decir, limitadas a lo estrictamente requerido por la situación en cuanto a duración, ámbito y alcance?
iv. ¿Cuál es el procedimiento para declarar un estado de emergencia? ¿Existen controles parlamentarios y supervisión judicial de la vigencia y duración de la situación

[25] Véanse las Directrices para la IA en los parlamentos de la Unión Interparlamentaria, de diciembre de 2024.

de emergencia, así como de la necesidad, proporcionalidad y temporalidad de las medidas individuales adoptadas durante el mismo?

v. ¿Existen otros mecanismos independientes, como la defensoría del pueblo y las instituciones de derechos humanos, capaces de supervisar en dichos contextos?

vi. ¿Se brinda una protección adecuada a la sociedad civil y a los medios de comunicación en contextos de emergencia?[26]

36. La seguridad del Estado, de sus instituciones democráticas y de su población son intereses públicos y privados fundamentales que merecen protección y que pueden conducir a una excepción temporal de determinados derechos humanos y a una alteración extraordinaria del equilibrio de poderes. No obstante, existe la posibilidad de que los gobiernos abusen de sus competencias de emergencia para permanecer en el poder, silenciar a la oposición y restringir los derechos humanos en general. Por lo tanto, deben responder directamente a la condición de necesidad[27] y es esencial establecer una estricta limitación en cuanto a su duración, ámbito y alcance.[28] Sin embargo, incluso en un estado de emergencia pública, debe prevalecer el principio fundamental del Estado de derecho. La seguridad pública y del Estado es un interés público fundamental, pero solo se puede garantizar en una democracia que respete plenamente los demás requisitos del Estado de derecho, teniendo en cuenta aquellas circunstancias de carácter excepcional. Para evitar abusos, es preciso un control parlamentario y judicial de la vigencia y la duración de una situación de emergencia concreta y de las medidas que se toman mientras dure. Es fundamental que los principios de necesidad, proporcionalidad y temporalidad se apliquen no solo a la definición de las competencias recogida en la constitución, a la

[26] Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2024)7 sobre la protección eficaz de los derechos humanos en situaciones de crisis.

[27] Comisión de Venecia, CDL-PI(2020)005rev, Informe - El respeto por la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho durante los estados de emergencia: reflexiones, ap. 10.

[28] En su Informe *ibid*., apartados 6-16, la Comisión de Venecia enumera los principios que rigen los estados de emergencia, es decir, el principio general del Estado de derecho, la necesidad, la proporcionalidad, el carácter temporal, el control efectivo (parlamentario y judicial), la previsibilidad de la legislación de emergencia y la cooperación leal entre las instituciones estatales. En cuanto a la condición de temporalidad, el TEDH considera que la proporcionalidad puede exigir que la duración de las medidas esté vinculada a la duración de la emergencia, pero no requiere que la emergencia en sí misma tenga carácter temporal. (STEDH (Gran Sala). Asunto A. contra Reino Unido, nº 3455/05, de 19 de febrero de 2009, ap. 178).

legislación complementaria y a la activación y aplicación de dichas competencias, sino también a las medidas individuales que se toman durante los estados de emergencia.[29]

37. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)[30] contemplan la posibilidad de suspender, en lugar de meramente limitar, los derechos reconocidos solo en circunstancias extremadamente excepcionales, siempre que se respete el principio de no discriminación. No es posible suspender los llamados derechos absolutos: el derecho a la vida[31], la prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes, la prohibición de la esclavitud, la prohibición de la aplicación retroactiva de la legislación penal y el principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege* (no hay delito ni pena sin ley), entre otros.[32]

8. Obligación de aplicar la ley

¿Qué medidas se toman para garantizar que las autoridades públicas aplican la ley de manera eficaz incluyendo, cuando corresponda, a los agentes privados?

i. ¿Se analizan los posibles obstáculos a la aplicación de la ley antes y después de su aprobación?
ii. ¿Existen recursos efectivos contra la no aplicación de la ley?
iii. ¿Establece la ley sanciones claras y específicas en caso de incumplimiento?
iv. ¿Existe un sistema sólido y coherente de aplicación de la ley para que las autoridades públicas ejecuten estas sanciones? ¿Se aplican las sanciones de manera sistemática?
v. ¿Se publican los datos relativos a la aplicación de la ley por parte de las autoridades públicas?

[29] *Ibid.*, apartado 6.
[30] Artículo 15 del CEDH, artículo 4 del PIDCP y artículo 27 de la CADH.
[31] Con la excepción de los actos de guerra legítimos.
[32] Comisión de Venecia, CDL-AD(2006)015, Dictamen sobre la protección de los derechos humanos en situaciones de emergencia, apartado 9 y la jurisprudencia citada sobre las excepciones previstas en el artículo 15 del CEDH.

vi. ¿Se prevé una evaluación *ex ante* y *ex post* de las leyes como parte del proceso legislativo?

38. Aunque no suele ser posible hacer cumplir plenamente la ley, un requisito fundamental del Estado de derecho es la obligación de respetarla, por lo que los órganos estatales deben aplicarla de manera eficaz. Si la legislación no se aplicara y se ejecutara adecuadamente, la esencia misma del Estado de derecho quedaría en entredicho.[33] La obligación es triple: (i) las personas deben acatar la ley; (ii) el Estado debe aplicar la ley de manera razonable; y (iii) las autoridades públicas deben actuar estrictamente dentro de los límites de las facultades que se les han conferido.

39. Pueden surgir obstáculos a la aplicación efectiva de la ley, no solo debido a la acción ilegal o negligente de las autoridades, sino también porque la calidad de la misma lo dificulta. Por tanto, es fundamental valorar si la aplicación práctica es posible antes de aprobarla y comprobar a posteriori si esta se ha hecho de forma efectiva. En consecuencia, hay que llevar a cabo una evaluación legislativa *ex ante* y *ex post* a hora de abordar la cuestión del Estado de derecho. Una parte natural de dicho proceso debería ser el análisis de los puntos fuertes y débiles de legislaciones previas.

40. La correcta aplicación de la ley también puede verse entorpecida por la falta de especificidad de las sanciones previstas, así como por una ejecución insuficiente o selectiva de las sanciones pertinentes.

9. Cumplimiento de la ley y nuevas tecnologías

¿Las autoridades públicas respetan la ley a la hora de desarrollar nuevas tecnologías?

i. ¿Es suficiente la protección de los datos de carácter

[33] La Comisión de Venecia suele subrayar la necesidad de garantizar la correcta aplicación de la legislación: véase, por ejemplo, CDL-AD(2014)003, Dictamen conjunto sobre el proyecto de ley por el que se modifica la legislación electoral de Moldavia, ap. 11: «La principal dificultad a la hora de celebrar unas elecciones verdaderamente democráticas sigue siendo el ejercicio de la voluntad política por parte de todas las partes interesadas, con el fin de respetar la letra y el espíritu de la ley y aplicarla de manera plena y eficaz». CDL-AD(2014)001, Dictamen conjunto sobre el proyecto de código electoral de Bulgaria, ap. 85.

personal que se procesan de forma automática cuando el Estado y los agentes privados los recogen, almacenan y tratan?

ii. ¿Se facilita a la persona interesada, como mínimo, información sobre la existencia de un fichero automatizado de datos personales, su principal finalidad y otros detalles[34] necesarios para garantizar un tratamiento adecuado de los datos que le conciernen?

iii. ¿Estipula la ley los procedimientos para autorizar el empleo de la IA y de los sistemas de interceptación masiva y selectiva por parte de las autoridades públicas?

iv. ¿Contempla la ley salvaguardias que garanticen el respeto de los principios del Estado de derecho cuando las autoridades públicas desarrollan sistemas de inteligencia artificial y operaciones de interceptación masiva y selectiva, así como un marco de gestión de riesgos y de impacto para prevenir vulneraciones de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia?

v. ¿Existen autoridades independientes con competencias y recursos suficientes para garantizar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas nacionales que dan efecto a los principios y requisitos internacionales en materia de protección individual y de datos personales, de vigilancia y de desarrollo de los sistemas de IA?

vi. ¿Existen recursos accesibles y eficaces en caso de violación de los derechos humanos como consecuencia del uso de datos personales y sistemas de IA por parte de las autoridades públicas, especialmente cuando se utilizan con fines de vigilancia?

41. La protección de los datos personales es un requisito esencial del Estado de derecho. El Convenio 108+ recoge la normativa del Consejo de Europa sobre este tema, texto que también ha ratificado un elevado número de Estados no europeos. Asimismo, el TEDH ha dictado numerosos fallos en esta materia.[35] La protección de datos personales

[34] Incluyendo la identidad del responsable del tratamiento y del delegado de protección de datos, los fines del tratamiento de los datos, el periodo durante el cual se conservarán los datos personales, el derecho de acceso, rectificación y supresión, la finalidad del tratamiento y el derecho a presentar una reclamación.

[35] Véase también Comisión de Venecia, CDL-AD(2024)043, Informe sobre una normativa sobre software espía que respete el Estado de derecho y los derechos humanos, así como

implica requisitos tanto sustantivos como procesales, tal y como se resume en los puntos i y ii.

42. El creciente uso de las tecnologías de la comunicación ha permitido un nivel de recogida de datos nunca antes visto, lo que pone de relieve la necesidad de protección jurídica a nivel nacional e internacional con respecto al tratamiento automatizado de información de carácter personal. Deben existir mecanismos que garanticen que la recogida, el almacenamiento y el tratamiento de datos por parte del Estado y de agentes privados se ajusta a los principios de legalidad, equidad, transparencia, limitación a los fines, minimización, precisión, restricción del almacenamiento, integridad y confidencialidad.

43. Por razones obvias, resulta imposible cumplir íntegramente con los principios y requisitos procesales que reconocen el derecho de las personas a acceder a todo banco de datos en el ámbito de la aplicación de la ley y la seguridad nacional. Dado que estas no se encuentran en posición de defender realmente sus propios intereses en los ámbitos citados, el organismo general de vigilancia debe contar con competencias y recursos suficientes para supervisar por su cuenta el cumplimiento de dichos principios y requisitos y actuar como garante de los derechos individuales. Como alternativa, se puede crear un organismo de supervisión especializado con las facultades y los recursos adecuados.

44. Toda forma de vigilancia selectiva y masiva debe estar plenamente regulada por el derecho primario y restringida por los principios de necesidad y proporcionalidad.[36] Es preciso que existan recursos y garantías contra los abusos en el ejercicio de la vigilancia, videovigilancia de espacios públicos incluida.[37]

---

la jurisprudencia del TEDH citada en el mismo. A nivel de la Unión Europea, véase también el Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos, RGPD) y la Directiva (UE) 2016/680 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales en el ámbito de la represión del delito y la ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de estos datos.

[36] En concreto, debería existir una legislación específica que autorice el uso o la exportación de programas de espionaje informático (*spyware*) tanto por parte de agentes públicos como privados, debido al aumento considerable de su capacidad para interferir en la privacidad y a la necesidad de aplicar medidas de protección específicas al respecto (véase CDL-AD(2024)043, apartado 16 y sección V.K, especialmente el apartado 131).

[37] La Ley de inteligencia artificial de la UE prohíbe, con contadas excepciones, el uso de sistemas de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público con fines policiales (artículo 5) y clasifica como «de alto riesgo» los sistemas de IA

45. La interceptación masiva consiste en escanear, recopilar y analizar datos y comunicaciones de internet por medio de algoritmos, lo que interfiere de manera significativa en la privacidad y limita otros derechos, como las libertades de expresión, información y asociación.[38] Por tanto, la interceptación masiva exige garantías adicionales.[39]

46. Las normas del Consejo de Europa sobre las actividades relacionadas con el ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial figuran en el Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial (CETS 225), que ha sido ratificado por varios Estados no miembros del Consejo de Europa.[40] El uso de estos sistemas por parte de las autoridades públicas debe estar regulado por ley, de modo que dichas actividades respeten la obligación de proteger los derechos humanos. La aplicación de los sistemas de inteligencia artificial por parte de las autoridades públicas debe cumplir con requisitos específicos para respetar el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos, lo que conlleva crear procedimientos para integrar dichos sistemas, evaluar los riesgos asociados con su uso[41] y establecer requisitos técnicos específicos (en

---

que utilizan datos biométricos, entre otros, cuando su objetivo es identificar emociones. Véase el Reglamento (UE) 2024/1689 por el que se establecen normas armonizadas sobre inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial).

[38] Véase, en concreto, en los asuntos de Centrum för Rättvisa contra Suecia (Gran Sala), nº 35252/08, de 25 de mayo de 2021 y Big Brother Watch y otros contra Reino Unido (Gran Sala), nº 58170/13, 62322/14 y 24960/15, de 25 de mayo de 2021. Véase también STJUE de 21 de diciembre de 2016, asuntos acumulados C-203 y 698/15, ECLI:EU:C:2016:970; STJUE de 6 de octubre de 2020, C-623/17, ECLI:EU:C:2020:790; y STJUE de 6 de octubre de 2020, asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 and C-520/18, ECLI:EU:C:2020:791.

[39] Por ejemplo, el TEDH determinó que la supervisión independiente y eficaz de los sistemas de interceptación masiva y un régimen jurídico sólido no eran suficientes para ofrecer garantías integrales, adecuadas y eficaces contra la arbitrariedad y los posibles abusos. Consideró que la falta de una autorización independiente, junto con el hecho de no incluir las categorías de los denominados selectores o identificadores a la hora de solicitar una orden judicial y de no someter estos selectores, vinculados a cada persona, a una autorización interna previa, constituían una deficiencia grave del régimen de interceptación masiva. Véase STEDH (Gran Sala). Asunto Big Brother Watch y otros contra Reino Unido (Gran Sala), nos. 58170/13, 62322/14 y 24960/15, de 25 de mayo de 2021, ap. 425.

[40] Consejo de Europa, Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho (CETS nº 225). Para un resumen de las firmas (y ratificaciones), véase la Oficina de Tratados del Consejo de Europa.

[41] *Ibid.,* Artículo 16. El Reglamento de la Unión Europea sobre inteligencia artificial (UE) 2019/1150 establece una legislación armonizada en materia de inteligencia artificial en lo relativo a derechos fundamentales y, en general, sistemas de IA de alto riesgo. Véase también Informe Explicativo del Convenio Marco del sobre Inteligencia Artificial, apartado 105 y siguientes. El Comité de Inteligencia Artificial del Consejo de Europa ha aprobado una metodología específica para la evaluación de riesgos e impactos de los sistemas de inteligencia artificial desde el punto de vista de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho (metodología HUDERIA). Véase también The Administration and You –

concreto, transparencia y fiabilidad), recursos efectivos, mecanismos de supervisión y normativa en materia de rendición de cuentas y responsabilidad.[42] En este contexto, puede ser conveniente someter a los sistemas de inteligencia artificial a pruebas previas en entornos normativos seguros (espacios controlados de pruebas) antes de su aplicación general, donde entran en juego los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho.[43] El uso de estos sistemas en el contexto judicial exige garantías específicas (véase la sección II.F.4 infra).

a Handbook, 3º edición (publicado por el Comité Europeo de Cooperación Jurídica, CDCJ, en 2024), que tiene en cuenta la incidencia del uso creciente de sistemas de inteligencia artificial y toma de decisiones automatizada por parte de las autoridades públicas en su relación con la ciudadanía.

[42] Informe Explicativo del Convenio Marco del sobre Inteligencia Artificial, apartados 95-102.

[43] OCDE, Recomendación del Consejo sobre inteligencia artificial, V.2.3.a.; Convenio Marco sobre Inteligencia Artificial, artículo 13. Se recomienda usar los espacios controlados de pruebas para evitar efectos perjudiciales sobre los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho «con el objetivo de fomentar la innovación, ofrecer seguridad jurídica y permitir el aprendizaje normativo» (Informe explicativo del Convenio Marco del sobre inteligencia artificial, ap. 92) El uso de dichos instrumentos ofrece múltiples ventajas (véase el Informe explicativo del Convenio Marco del sobre inteligencia artificial, ap. 93).

B. Seguridad jurídica

1. Accesibilidad y previsibilidad de la ley

¿Es la legislación accesible y previsible?[44]

i. ¿Se publican todos los actos legislativos antes de su entrada en vigor?
ii. ¿Son de fácil acceso?
iii. ¿Los actos legislativos y otras fuentes del derecho están redactados de forma inteligible? ¿Se facilitan textos explicativos, cuando proceda?
iv. ¿La nueva legislación explicita si se modifica o deroga o la norma anterior (y cuál)?
v. ¿Las enmiendas se incorporan en una versión de la ley consolidada y accesible al público? ¿Se publican las nuevas enmiendas o leyes con una antelación razonable antes de su entrada en vigor?
vi. ¿Se considera que incumplir los requisitos establecidos para publicar un acto jurídico constituye un motivo válido para impugnarlo ante un tribunal?

47. La seguridad jurídica es un principio legislativo esencial, que garantiza a la ciudadanía la previsibilidad y la estabilidad de las leyes. Tiene varias funciones: permite salvaguardar la paz y el orden sociales y contribuye a la eficacia jurídica, al dotar a las personas de un conocimiento suficiente de la ley para poder cumplirla. Asimismo, les otorga medios para valorar si se han producido arbitrariedades en el ejercicio del poder estatal.

[44] STEDH (Pleno). Asunto The Sunday Times contra Reino Unido (n.º 1), n.º 6538/74, de 26 de abril de 1979, ap. 46 y ss.; STEDH (Gran Sala). Asunto Rekvény contra Hungría, nº 25390/94, de 20 de mayo de 1999, ap. 34. Sobre las condiciones de accesibilidad y previsibilidad, véase, por ejemplo, STEDH (Gran Sala). Asunto Kurić y otros contra Eslovenia, nº 26828/06, de 26 de junio de 2012, aps. 341-349; STEDH (Gran Sala). Asunto Amann contra Suiza, n.º 27798/95, de 16 de febrero de 2000, ap. 50. El TJUE sostiene que «el principio de seguridad jurídica exige, por una parte, que las normas de Derecho sean claras y precisas y, por otra, que su aplicación sea previsible para los justiciables, en especial cuando puedan tener consecuencias desfavorables. Dicho principio exige, en concreto, que una normativa permita a los interesados conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia» (STJUE de 16 de febrero de 2022, C-156/21, ap. 223; Véase también STJUE de 2 de julio de 2019, C-504/19, ap. 51 y STJUE de 29 de julio de 2024, C-623/22, aps. 36-45).

48. Las leyes, y toda normativa en general, deben estar disponibles de forma gratuita en Internet y en boletines oficiales. Debería ser relativamente sencillo encontrar el texto jurídico pertinente vigente, que estará redactado en un lenguaje sencillo, claro y comprensible.[45]

49. La previsibilidad implica no solo publicar la ley antes de su aplicación y, si es posible, poder prever sus consecuencias jurídicas y fácticas, sino que también debe estar formulada de manera suficientemente precisa y clara, de modo que los sujetos de derecho puedan comportarse de conformidad con ella.[46]

50. No obstante, el nivel concreto de previsibilidad requerido depende de la naturaleza de la ley. Por ejemplo, es esencial en la legislación penal. En esta época de rápidos cambios tecnológicos es especialmente complejo identificar qué ámbitos precisan regulación, pero sigue siendo fundamental que cualquier intervención estatal (si es necesario, con asesoramiento profesional) y cualquier interferencia con los derechos legales de carácter ordinario sean previsibles. El principal objetivo es, por una parte, que quienes se rigen por la ley se comporten y desarrollen sus actividades de forma apropiada y, por otra, garantizar que la intervención estatal sea necesaria, proporcionada y legal.

2. Estabilidad y coherencia de la ley

¿Son las leyes estables y coherentes?

i. ¿Son estables en el sentido de que no se modifican con frecuencia o de forma repentina sin una razón clara?

ii. ¿Están claramente delimitadas las circunstancias en las que se permite la intervención legislativa en procesos pendientes

[45] Por ejemplo, debería ser fácil acceder a los actos legislativos a través de la página del parlamento u otra web oficial, con opciones de búsqueda simplificadas, por ejemplo, sin necesidad de conocer el número del borrador o la etapa del proceso en la que se encuentra.

[46] STEDH (Pleno). Asunto The Sunday Times contra Reino Unido (n.º 1), n.º 6538/74, de 26 de abril de 1979, ap. 49. Véase también II.A.6.vi supra sobre el acceso a los proyectos de ley.

y se circunscribe a asuntos que tienen que ver con motivos imperiosos de interés público?[47]

iii. ¿Las leyes se aplica de forma coherente?

51. La falta de inestabilidad y coherencia de la legislación o de la acción ejecutiva puede afectar a la capacidad de planificar los propios actos, pero la estabilidad no es un fin en sí mismo: la ley debe poder adaptarse cuando las circunstancias cambien.

52. Es posible modificar, derogar y/o desarrollar la ley, tanto en cuanto a contenido como a resultados, por medio de la legislación (con un debate público y difusión adecuados y sin repercutir negativamente en la confianza legítima; véase por ejemplo II.B4) o, en algunas tradiciones jurídicas, desarrollando la jurisprudencia en los tribunales de apelación, de acuerdo con los principios establecidos. Aunque, en principio, nada impide al poder legislativo regular mediante nuevas leyes retroactivas los derechos derivados de las leyes anteriormente vigentes, cualquier ley con efecto retroactivo deberá ser objeto de un examen especialmente minucioso, ya que el principio del Estado de derecho y el concepto de juicio justo impiden cualquier injerencia del poder legislativo en la administración de justicia destinada a influir en la resolución judicial de un litigio, salvo por razones imperiosas de interés general.[48] El uso de legislación retroactiva que afecta a la resolución judicial de un litigio en el que el Estado es parte entraña ciertos riesgos, entre ellos que el litigio pierda toda utilidad para la parte que lo interpone.[49] El respeto al Estado de derecho y a la noción de juicio justo imponen que cualquier motivo que se aduzca para justificar tales medidas sea tratado con la mayor cautela posible. Estos principios son elementos fundamentales de los conceptos de seguridad jurídica y protección de la confianza legítima de las partes.[50] La legislación enfocada en un único asunto pendiente (*lex singularis*) vulnera el principio de separación de poderes y no debería permitirse.

[47] STEDH (Gran Sala). Asunto Vegotex International SA contra Bélgica, n.º 49812/09, de 3 de noviembre de 2022, aps. 92-94.

[48] STEDH (Pleno). Asunto Stran Greek Refineries y Stratis Andreadis contra Grecia, n.º 13427/87, de 9 de diciembre de 1994, ap. 49.

[49] STEDH (Gran Sala). Asunto The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society y the Yorkshire Building Society contra Reino Unido, nº 21319/93, 21449/93 y 21675/93, de 23 de octubre de 1997, ap. 112.

[50] STEDH (Gran Sala). Asunto Vegotex International SA contra Bélgica, n.º 49812/09, de 3 de noviembre de 2022, aps. 92-94.

53. Ciertas áreas del derecho merecen una estabilidad particular. En concreto, con respecto a la ley electoral, conviene no dar la impresión de que se modifica con fines distintos a los de mejorar el sistema. Las reformas tardías y frecuentes de la legislación electoral primaria o secundaria socavan la credibilidad de los comicios y, por lo tanto, la confianza en la democracia.[51]

3. Seguridad jurídica en las resoluciones judiciales

¿Son accesibles las resoluciones judiciales?

i. ¿Las resoluciones judiciales se publican y son fácilmente accesibles al público,[52] por ejemplo, a través de fuentes fiables en línea?
ii. ¿Están las resoluciones judiciales redactadas de modo que las pueda entender la ciudadanía y las partes implicadas en los procedimientos? ¿Se transmiten de forma eficaz y con un lenguaje sencillo?
iii. ¿Están suficientemente claros los principios por los que los tribunales pueden interpretar y desarrollar la ley?
iv. ¿Está plenamente garantizada la coherencia de la jurisprudencia dentro del poder judicial? ¿Existen recursos judiciales disponibles para asegurar la coherencia en la jurisprudencia para las partes implicadas en los procedimientos?
v. ¿Están suficientemente justificadas las exenciones al requisito de accesibilidad, y las restricciones a la publicación (ya sea mediante el anonimato o por otros medios) no son

[51] Comisión de Venecia, Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, II.2. Por tanto, y al menos que sea necesario para corregir una situación contraria a las normas internacionales, cuando se hacen enmiendas con arreglo a dichas normas basadas en el consenso entre gobierno y oposición tras amplias consultas públicas o cuando se aplican las resoluciones de los tribunales constitucionales nacionales o de tribunales supremos con competencias equivalentes, tribunales internacionales o recomendaciones de organizaciones internacionales, los elementos fundamentales del derecho electoral y, en particular, el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y el trazado de las circunscripciones no deberían ser modificables menos de un año antes de una elección, o deberían estar plasmados en la constitución o en un nivel superior al de la ley ordinaria (véase CDL-AD(2024)027 Declaración interpretativa revisada sobre la estabilidad de la legislación electoral).

[52] STEDH (Sala 4ª). Asunto Fazliyski contra Bulgaria, n.º 40908/05, de 16 de abril de 2013, aps. 64-70, especialmente el apartado 65; STEDH (Sala 1ª). Asunto Ryakib Biryukov contra Rusia, n.º 14810/02, de 17 de enero de 2008, ap. 30 y ss.; STEDH (Gran Sala). Asunto Kononov contra Letonia, n.º 36376/04, de 17 de mayo de 2010, ap. 185.

más que las razonablemente necesarias?

54. Dado que las resoluciones judiciales pueden, en algunas tradiciones jurídicas, sentar jurisprudencia y, en otras, interpretar y aclarar las leyes, el acceso a ellas forma parte de la noción de seguridad jurídica. Pueden justificarse ciertas limitaciones con el fin de proteger los derechos individuales, por ejemplo, los de los menores en causas penales. Las resoluciones judiciales deben redactarse, por lo tanto, en un lenguaje claro y comprensible, y deben ser coherentes con la jurisprudencia sobre la materia en cuestión.[53] También se difundirán de manera que resulten fáciles de entender para la ciudadanía, a través de medios accesibles, y de acuerdo con las prácticas comunicativas actuales

55. La aplicación uniforme de las leyes fomenta una percepción más positiva de la equidad y la justicia y genera confianza en la administración de esta última. Independientemente de si los precedentes jurisprudenciales se consideran una fuente de derecho o de si son vinculantes, basarse en resoluciones anteriores supone una herramienta muy eficaz para los jueces, tanto en los países donde impera el derecho consuetudinario como en aquellos donde se aplica el derecho civil.[54] Los principios por los que los tribunales pueden interpretar y desarrollar la ley deben estar lo suficientemente claros.

4. Principios básicos de la seguridad jurídica: confianza legítima, irretroactividad, *nullum crimen et nulla poena sine lege, res judicata* y *ne bis in idem*

¿Se respetan los principios básicos de la seguridad jurídica?

i. ¿Se garantiza el respeto del principio de confianza legítima?
ii. ¿Se garantiza el respeto del principio de *res judicata* (carácter definitivo de las sentencias)? [55]

[53] Por supuesto, existen otras razones para la coherencia y la claridad en las sentencias, en concreto, la necesidad de comprender el razonamiento del tribunal a efectos de revisión o apelación.
[54] CCJE, Opinión nº 20 (2017) sobre el papel de los tribunales con respecto a la aplicación uniforme de la ley, conclusiones principales y recomendaciones a y b.
[55] Artículo 4 del Protocolo 7 del CEDH, artículo 14.7 del PIDCP, artículo 8.4 de la CADH (en el ámbito penal); sobre el respeto del principio de cosa juzgada véase, por ejemplo, STEDH (Gran Sala). Asunto Brumărescu contra Rumanía, nº 28342/95, de 28 de octubre de 1999,

iii. ¿Es posible la revisión de resoluciones judiciales firmes? ¿Las circunstancias en las que pueden revisarse las resoluciones judiciales firmes están formuladas de manera clara y precisa?

iv. ¿En qué medida existe una prohibición general de la retroactividad de las leyes (excepto en materia penal)? ¿Hay excepciones y, de ser así, en qué circunstancias?

v. En materia penal, en concreto, ¿se prohíbe la retroactividad de la legislación penal? ¿Se aplican los principios *nullum crimen sine lege* (no hay delito sin ley) y *nulla poena sine lege* (no hay pena sin ley)? ¿Se reconoce y respeta la proporcionalidad de las penas y las sanciones? ¿Se garantiza el respeto del principio *ne bis in idem* (prohibición de la doble sanción)?

56. La confianza legítima forma parte del principio general de seguridad jurídica. Expresa la idea de que las autoridades públicas, incluidas las judiciales, no deberían únicamente cumplir la ley, sino también sus promesas y las expectativas que hayan generado. De acuerdo con la doctrina de la confianza legítima, quienes actúan de buena fe basándose en la ley vigente no deberían ver frustradas sus expectativas legítimas. Esta doctrina se aplica no solo a la legislación, sino también a las decisiones individuales de las autoridades públicas y a las resoluciones de los tribunales. Este último requisito no debilitará la capacidad de los jueces para revocar la jurisprudencia, pero tales revocaciones habrán de ser predecibles.[56] No obstante, cabe señalar

---

ap. 62; STEDH. Asunto Kulkov y otros contra Rusia, nº 25114/03, 11512/03, 9794/05, 37403/05, 13110/06, 19469/06, 42608/06, 44928/06, 44972/06 y 45022/06, de 8 de enero de 2009, ap. 27; STEDH. Asunto Duca contra Moldavia, nº 75/07, de 3 de marzo de 2009, ap. 32. El Tribunal considera que el respeto de la cosa juzgada es un aspecto de la seguridad jurídica. Véase STEDH (Pleno). Asunto Marckx c. Bélgica, n.º 6833/74, de 13 de junio de 1979, ap. 58.

[56] El TJUE sostiene que «el derecho a invocar este principio implica que las autoridades competentes de la Unión hayan dado al interesado garantías concretas, incondicionales y concordantes, que emanen de fuentes autorizadas y fiables» (STJUE de 5 de marzo de 1997, C-349/17, ap. 97; Véase también STJUE de 9 de octubre de 2025, C-416/24 y C-417/24, aps- 60-67). En la jurisprudencia del TEDH, la doctrina de la confianza legítima se aplica esencialmente a la protección de la propiedad garantizada por el artículo 1 del Primer Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos; véase, por ejemplo, STEDH (Gran Sala). Asunto Anheuser-Busch Inc. contra Portugal, n.º 73049/01, de 11 de enero de 2007, ap. 65; STEDH (Gran Sala). Asunto Gratzinger y Gratzingerova contra República Checa, n.º 39794/98, de 10 de julio de 2002, ap. 68 y ss.; STEDH (Gran Sala). Asunto The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society y

que el principio de confianza legítima no es absoluto y podría no aplicarse en todos los contextos, por ejemplo, cuando surjan circunstancias imprevistas o cuando estén en juego intereses públicos fundamentales. De hecho, algunas categorías de interés jurídico son inherentemente cambiantes (por ejemplo, el alcance del derecho a prestaciones sociales o las políticas fiscales).

57. El principio de seguridad jurídica y la protección de la confianza legítima también obligan al legislativo a prever, salvo en circunstancias excepcionales, un plazo razonable entre la publicación de una ley y su entrada en vigor (*vacatio legis*). Esto es especialmente necesario en caso de reformas de calado en algunas esferas de la vida pública (por ejemplo, actividades empresariales, educación, asistencia social y sanitaria o fiscalidad).

58. La cosa juzgada (carácter definitivo de las sentencias) implica que, una vez que un recurso se ha resuelto en firme, no es posible interponer otros recursos. Las sentencias firmes deben respetarse, a menos que existan razones de peso para revisarlas.[57] En principio, solo está justificado alejarse del principio de *res judicata* cuando así lo exigen determinadas circunstancias especialmente acuciantes.[58] Ni el TEDH ni el TJUE imponen el requisito de reabrir las causas resueltas en firme por los tribunales nacionales para aplicar sus sentencias.[59] Sin embargo, en algunos casos, por ejemplo en el contexto del restablecimiento del Estado de derecho, la obligación de ejecutar las sentencias de los tribunales internacionales podría justificar desviarse de dicho principio. En cualquier caso, es esencial establecer garantías que aseguren un equilibrio adecuado entre los preceptos implicados (por ejemplo, el derecho a un proceso equitativo ante un tribunal independiente y el principio de cosa juzgada como elemento constitutivo del derecho a la seguridad jurídica) (véase II.H.1 sobre el restablecimiento del Estado de derecho).[60]

---

the Yorkshire Building Society contra Reino Unido, n.º 21319/93, 21449/93 y 21675/93, de 23 de octubre de 1997, ap. 62 y ss.

[57] Véase *El Consejo de Europa y el Estado de derecho: una visión general*, CM(2008)170, 21 de noviembre de 2008, apartado 48.

[58] STEDH (Gran Sala). Asunto *Moreira Ferreira contra Portugal* (n.º 2), n.º 19867/12, de 11 de julio de 2017, ap. 62.

[59] *Ibid.*, §91; véase también TJUE, C-620/17, *Hochtief Solutions AG Magyarországi Fióktelepe*, §55-56.

[60] Comisión de Venecia, CDL-AD(2024)029, Polonia - Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho sobre las normas europeas que regulan el estatuto de los jueces, aps. 41-45; CDL-AD(2024)035,

59. La ciudadanía estará informada con antelación de las consecuencias de sus actos, lo que implica previsibilidad[61] y no retroactividad de, especialmente, la legislación penal.[62] El principio de no retroactividad se aplica a todas aquellas sanciones de naturaleza penal (véase II.C.2 infra sobre las garantías procesales).[63] En el derecho civil y administrativo, la retroactividad puede repercutir negativamente en los derechos e intereses jurídicos. Sin embargo, más allá de la esfera penal, puede ser aceptable limitar con efecto retroactivo los derechos de las personas o imponer nuevas obligaciones, pero solo si son de interés público y se ajustan al principio de proporcionalidad, también con carácter temporal.[64] El legislador no podrá interferir en la aplicación de la legislación existente en las causas abiertas por parte de los tribunales.

60. El principio de *nullum crimen, nulla poena sine lege* (no hay delito ni pena sin ley) encarna la idea de que únicamente el derecho define el delito y determina la pena, que no puede aplicarse de forma retroactiva, y el derecho penal no se interpretará en detrimento del acusado. Han de preverse garantías efectivas contra la arbitrariedad en el ejercicio de la acción penal, las condenas y las penas.[65] La proporcionalidad tiene

---

Polonia - Dictamen sobre el proyecto de enmiendas constitucionales relativas al Tribunal Constitucional y dos leyes sobre el Tribunal Constitucional, apartados 39 y ss.

[61] Véase II.B.1 supra sobre la accesibilidad y previsibilidad de la ley

[62] El principio de irretroactividad no se aplica cuando la nueva legislación confiere a la persona una situación más favorable. El TEDH considera que el artículo 7 del CEDH incluye el principio de retroactividad de la ley penal más indulgente: véase STEDH (Gran Sala). Asunto *Scoppola contra Italia* (n.º 2), n.º 10249/03, de 17 de septiembre de 2009, ap. 109.

[63] STEDH (Pleno). Asunto *Engel y Otros contra Países Bajos*, nº 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 y 5370/72, de 8 de junio de 1976, aps. 82-83. Véase también STEDH (Sala 3ª). Asunto *Gheorghe contra Rumanía*, nº 23470/05, de 3 de abril de 2012, aps. 25-26; STEDH (Gran Sala). Asunto *Balsytė-Lideikienė contra Lituania*, nº 72596/01, de 4 de noviembre de 2008, aps. 56-61; STEDH (Pleno). Asunto *Öztürk contra Alemania*, nº 9912/82, de 25 de agosto de 1987, aps. 54-55; STEDH (Pleno). Asunto *Öztürk contra Alemania*, nº 8544/79, de 21 de febrero de 1984, ap. 49.

[64] Las excepciones al principio de irretroactividad pueden aceptarse en el ámbito financiero y fiscal cuando esté en juego el interés público (véase también II.B.2.ii supra).

[65] STEDH (Sala). Asunto *S.W. contra Reino Unido*, nº 20166/92, de 22 de noviembre de 1995, ap. 34; STEDH (Sala). Asunto *C.R. contra Reino Unido*, n.º 20190/92, de 22 de noviembre de 1995, ap. 32; STEDH (Gran Sala). Asunto *Del Río Prada contra España*, nº 42750/09, de 21 de octubre de 2013, ap. 77; STEDH (Gran Sala). Asunto *Vasiliauskas contra Lituania*, nº 35343/05, de 20 de octubre de 2015, ap. 153. Véase también Comisión de Venecia, CDL- AD(2020)005, Armenia - Informe *amicus curiae* para el Tribunal Constitucional de Armenia en relación con el artículo 300.1 del Código Penal, aps. 46-47.

especial relevancia si se imponen sanciones, principio que también se aplica a las penas administrativas y civiles.[66]

61. El TEDH ha analizado numerosos asuntos relativos al enjuiciamiento de las partes por dos motivos diferentes en referencia a los mismos hechos, en su mayoría delitos fiscales. En concreto, señala que no existe duplicidad si ambos procedimientos —administrativo y penal— están lo suficientemente relacionados material y temporalmente, de modo que forman un todo. Sin embargo, se incumple el principio de *non bis in idem* (la prohibición de la doble sanción) si están separados en el tiempo y constituyen dos procesos de recogida y análisis de pruebas en buena medida independientes.[67]

5. Seguridad jurídica y nuevas tecnologías

¿Existen mecanismos para asegurarse de que los sistemas de inteligencia artificial que utilizan las autoridades públicas cumplen los principios de seguridad jurídica?

i. ¿Está plenamente garantizado el derecho a recibir información cuando las autoridades públicas utilizan sistemas de inteligencia artificial?
ii. ¿Se cumplen los requisitos técnicos mínimos del uso de sistemas de inteligencia artificial? En concreto, ¿los sistemas de inteligencia artificial utilizados por las autoridades públicas cumplen los requisitos mínimos de fiabilidad,[68] ciberseguridad y transparencia?[69]

[66] Comisión de Venecia, CDL-AD(2025)037, Armenia - Informe *amicus curiae* sobre la compatibilidad del artículo 236 del Código Penal con las normas europeas sobre seguridad jurídica, ap. 16. Existen otras justificaciones, más allá del principio de seguridad jurídica en las sentencias para las nociones de *nullum crimen* y de proporcionalidad en la imposición de penas y, por supuesto, otros principios relevantes del derecho penal, como el de *ultima ratio* (el derecho penal se contemplará como último recurso), que han de respetarse, pero por motivos distintos a la seguridad jurídica.

[67] STEDH (Gran Sala). Asunto *A y B contra Noruega*, nº 24130/11 y 29758/11, de 15 de noviembre de 2016, aps. 117-134, aplicado más recientemente en *Jóhannesson y Otros contra Islandia*, nº 22007/11, de 18 de mayo de 2017, aps. 49-56.

[68] La fiabilidad se refiere al «papel que deben desempeñar las normas, las especificaciones técnicas, las técnicas de garantía y los sistemas de cumplimiento en la evaluación y verificación de la fiabilidad de los sistemas de inteligencia artificial, así como en la transparencia de la documentación y comunicación de las pruebas» (apartado 84 del Informe explicativo del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial).

[69] El término «transparencia algorítmica» se suele emplear para describir la claridad sobre el propósito, la estructura y las acciones subyacentes de los sistemas algorítmicos (Informe

iii. ¿Existen sistemas de auditoría y certificación algorítmica?

iv. ¿Contempla la ley otros mecanismos que garanticen que los sistemas de inteligencia artificial cumplen con los principios de seguridad jurídica?

62. La seguridad jurídica implica que la ciudadanía sea capaz de prever cómo se va a aplicar la ley, de modo que pueda anticipar las consecuencias de sus actos y no se incumplan de forma injustificada sus expectativas legítimas. Cuando una autoridad pública introduce un sistema de inteligencia artificial, es preciso garantizar que los resultados cumplan tres requisitos específicos en lo que respecta a (1) saber que la decisión la toma una herramienta de IA;[70] (2) tener la certeza de que el resultado se ajusta a derecho; y (3) poder prever los posibles resultados de dicha herramienta. Por lo tanto, los sistemas de inteligencia artificial deben cumplir determinados requisitos técnicos antes de que las autoridades públicas los puedan utilizar, como los citados en el punto ii.

63. Los principios técnicos que refrendan la seguridad jurídica son la fiabilidad (que incluye solidez, precisión, rendimiento y otros requisitos previos relacionados con los datos[71]), la ciberseguridad (seguridad y protección)[72] y la transparencia (que aúna explicabilidad[73] e interpretabilidad[74]).

---

explicativo del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, ap. 48); Recomendación del Consejo de la OCDE sobre inteligencia artificial, IV.1.3 sobre transparencia y explicabilidad.

[70] El artículo 15, ap. 2 del Convenio marco sobre inteligencia artificial del Consejo de Europa, por ejemplo, establece que las partes «velarán por que, según proceda en cada caso, se informe a las personas que interactúan con sistemas de inteligencia artificial de que están lo están haciendo con dichos sistemas y no con un ser humano».

[71] Estos requisitos describen la capacidad de un sistema de inteligencia artificial para rendir de forma estable y precisa en circunstancias diversas, incluso en casos de ruido en los datos, situaciones inesperadas o intentos de engaño. Otros requerimientos previos funcionales son «la calidad, precisión, integridad y seguridad de los datos y la ciberseguridad. Las normas, requisitos, sistemas de garantía y cumplimiento pertinentes pueden contemplar estos elementos como condición previa para ganarse de forma justificada la confianza pública en las tecnologías de inteligencia artificial» (Informe explicativo del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, ap. 85). Véase también Recomendación del Consejo de la OCDE sobre inteligencia artificial, IV.1.4.

[72] El objetivo es «garantizar que, al igual que cualquier otro programa informático, los sistemas de inteligencia artificial sean “seguros y fiables por diseño”, es decir, que los agentes implicados en el ámbito de la IA consideren la seguridad y la fiabilidad como requisitos fundamentales, y no solo como características técnicas. Deben priorizar la protección y la seguridad a lo largo de todo el ciclo vital de un sistema de inteligencia artificial» (Informe Explicativo del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial, ap. 87).

64. Los requisitos técnicos han de complementarse con mecanismos que aseguren la auditoría y la certificación de estos sistemas, ya sea directamente por parte de las autoridades públicas o a través de un tercero de confianza (agencias, registros, certificados) que puedan confirmar el cumplimiento de dichos requisitos técnicos.

[73] «El término "explicabilidad" se refiere a la capacidad de ofrecer, en función de la viabilidad técnica y teniendo en cuenta el estado actual de la técnica generalmente reconocido, explicaciones suficientemente comprensibles sobre por qué un sistema de inteligencia artificial facilita información, predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones (...). En estos casos, la transparencia podría manifestarse, por ejemplo, a través de una lista de factores que considera la IA a la hora de informar o tomar una decisión». (Informe explicativo del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, ap. 60. Véase también la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre inteligencia artificial, IV.1.3.

[74] La interpretabilidad «es la capacidad de entender cómo hace predicciones o toma decisiones un sistema de inteligencia artificial o, dicho de otro modo, hasta qué punto sus resultados son accesibles y comprensibles tanto para expertos en la materia como para legos. Implica que el funcionamiento interno, las lógicas y los procesos de toma de decisiones de los sistemas de inteligencia artificial sean comprensibles y accesibles para los usuarios humanos, que incluyen a desarrolladores, partes interesadas, usuarios finales y personas afectadas». (Informe explicativo del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, ap. 61.

C. Prevención del abuso de poder[75]

1. Garantías generales

¿Existen garantías legales contra la arbitrariedad y el abuso de poder por parte de las autoridades públicas y, especialmente, las administrativas? ¿Están claramente delimitados los conceptos de arbitrariedad y abuso de poder?

i. ¿Están estas garantías recogidas en fuentes jurídicas vinculantes como pueden ser la constitución, las disposiciones legislativas o la jurisprudencia nacional e internacional?
ii. ¿Existen mecanismos para prevenir, rectificar y sancionar el abuso y el mal uso de los poderes públicos?
iii. ¿Existen limitaciones legales claras al ejercicio del poder de forma discrecional por parte de las autoridades públicas?[76]
iv. ¿Se garantiza que los principios jurídicos generales fundamentales, como la igualdad, la proporcionalidad y la protección de la confianza legítima, se apliquen al modo de actuar y a la toma de decisiones en los ámbitos público y

[75] El TEDH ha tratado el tema de la protección contra la arbitrariedad en múltiples ocasiones. Además de los citados en la nota siguiente, véase, por ejemplo, STEDH (Sala 4ª). Asunto *Husayn (Abu Zubaydah) contra Polonia*, nº 7511/13, de 24 de julio de 2014, ap. 521 y ss.; STEDH (Gran Sala). Asunto *Hassan contra Reino Unido*, nº 29750/09, de 16 de septiembre de 2014, ap. 106; STEDH (Gran Sala). Asunto *Georgia contra Rusia* (I), nº 13255/07, de 3 de julio de 2014, ap.182 y ss. (artículo 5 CEDH); STEDH (Sala 1ª). Asunto *Ivinović contra Croacia*, nº 13006/13, de 18 de septiembre de 2014, ap. 40 (artículo 8 CEDH). En el TJUE véase, por ejemplo, STJUE de 21 de septiembre de 1989, asuntos acumulados 46/87 y 227/88, ap. 19; STJUE de 25 de noviembre de 2014, asunto T-402/13, ap. 89. Sobre los límites de los poderes discrecionales, véase el apéndice de la Recomendación CM/Rec(2007)7 del Consejo de Europa sobre la buena administración, artículo 2.4 («Principio de legalidad»): «[Las autoridades públicas] ejercerán sus atribuciones únicamente si los hechos probados y la legislación aplicable les autorizan a hacerlo y exclusivamente para los fines para los que les han sido conferidas».

[76] El Consejo de Europa y el Estado de derecho: una visión general, CM(2008)170, 21 de noviembre de 2008, apartado 46; STEDH (Pleno). Asunto *Malone contra Reino Unido*, nº 8691/79, de 2 de agosto de 1984, ap. 68; STEDH (Sala 2ª) *Segerstedt-Wiberg y otros contra Suecia*, nº 62332/00, de 6 de junio de 2006, ap. 76 (artículo 8). La complejidad de las sociedades modernas hace necesario otorgar discrecionalidad a los cargos públicos. El principio según el cual las autoridades públicas deben aspirar a ser objetivas (*«sachlich»*) en varios Estados, como Suecia y Finlandia, va más allá de la simple prohibición del trato discriminatorio y se considera un factor esencial para reforzar la confianza en la administración pública y el capital social.

administrativo?

v. ¿Existe un control judicial del ejercicio del poder?

vi. ¿Existe una supervisión de la acción público-administrativa por parte de una institución similar al defensor del pueblo?[77]

65. El Estado de derecho como tal tiene por objeto controlar el poder de las autoridades públicas y, cada vez más, también el de los agentes privados. Se centra principalmente en los abusos cometidos por las autoridades administrativas, pero, tal y como apunta el apartado II.A.3 supra, cuando las funciones públicas las ejercen agentes privados, es preciso establecer garantías similares a las de las autoridades públicas.

66. La discrecionalidad ejecutiva y administrativa irrestricta es contraria al Estado de derecho. Por tanto, a fin de evitar la arbitrariedad, su alcance debe estar limitado por ley.

67. Conviene que existan principios generales fundamentales, como la igualdad, la proporcionalidad y la protección de la confianza legítima que también limiten la discrecionalidad de las autoridades públicas (véase II.B.4 supra).

2. Garantías de procedimiento

¿Existen garantías procesales contra la arbitrariedad y el abuso de poder por parte de las autoridades públicas?

i. ¿Están las autoridades públicas obligadas a respetar el principio de *audi alteram partem* («escucha a la otra parte»)? ¿Se considera que incumplirlo constituye un motivo válido para impugnar una decisión administrativa ante los tribunales?

ii. ¿La ley facilita o, al menos, permite celebrar consultas públicas antes de que se adopten decisiones administrativas discrecionales que afecten a un gran número de personas?

iii. ¿La falta de motivación es una causa válida para impugnar

[77] Véase a este respecto Comisión de Venecia, CDL-AD(2019)005, Principios públicos sobre la protección y promoción de la institución del Defensor del Pueblo («Principios de Venecia»).

tales decisiones ante los tribunales?

iv. ¿Existe algún mecanismo para exigir responsabilidades legales a los encargados de tomar decisiones administrativas y de derecho público?

v. Si la decisión administrativa se basa en un sistema de inteligencia artificial, ¿se garantiza una explicación de las razones por las que este opta por una solución concreta? ¿Está claro quién es el responsable público o privado si el sistema falla? ¿Está claro qué elementos de la decisión están en manos del sistema y cuáles de la voluntad humana?

vi. ¿Establece la ley garantías procesales adecuadas, entre ellas el derecho a un proceso equitativo y el acceso a un recurso efectivo, en caso de medidas administrativas que, en esencia, equivalen a una acusación penal (independientemente de su clasificación en el derecho interno)?

68. Deberían existir garantías procesales que impidan el abuso del poder discrecional, como el respeto del principio *audi alteram partem* («escucha a la otra parte»), de modo que las partes afectadas por una resolución tengan la oportunidad de ser escuchadas.

69. En tanto que elemento clave de la gobernanza democrática, en el caso de las decisiones administrativas discrecionales que afectan a un gran número de personas, por ejemplo, en el ámbito de la planificación o en cuestiones medioambientales, se deben facilitar las consultas públicas, a fin de garantizar que las decisiones finales reflejen las opiniones de las distintas partes interesadas y cuenten con una base para el apoyo social.

70. En principio, la obligación de motivar también se aplica a las decisiones administrativas.[78] Sin embargo, esta obligación tiene sus límites, que, esencialmente, permiten a la persona afectada por una decisión concreta conocer los motivos por los que se ha tomado o, en el contexto de un proceso judicial, por qué ha ganado o perdido. Tal y como sostiene el TEDH, «la obligación [del tribunal] de motivar no exige una respuesta detallada a cada argumento esgrimido por el

[78] Véase, por ejemplo, el artículo 41.2.c de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Véase también II.F.3.v infra sobre el proceso equitativo.

demandante, sino únicamente una respuesta concreta y explícita a los argumentos decisivos para el resultado de dicho procedimiento».[79]
71. Toda facultad discrecional debe estar sujeta al control judicial u otro tipo de revisión independiente. Las vías de recurso disponibles deben estar claramente definidas y ser fácilmente accesibles. También sería conveniente poder recurrir a un defensor del pueblo u otro procedimiento no contencioso.

72. Quienes toman decisiones administrativas y de derecho público deben rendir cuentas ante la ley.

73. La toma de decisiones algorítmica y el uso de la IA plantean nuevas cuestiones relacionadas con el Estado de derecho. El principio de rendición de cuentas es esencial cuando los sistemas de IA influyen de forma decisiva en las decisiones de las autoridades públicas, especialmente cuando hablamos de su uso en el ámbito judicial (véase el apartado II.F.4 infra) y requiere explicar claramente las razones tras la recomendación del sistema. Únicamente si estas razones se publican y la ciudadanía las entiende fácilmente, las personas afectadas podrán presentar reclamaciones ante las autoridades competentes.[80] El principio de rendición de cuentas también destaca la necesidad de establecer responsabilidades claras.[81] Hay que determinar quién asume la responsabilidad si algo falla y establecer procedimientos para decidir quién es el culpable, público o privado, de las irregularidades cometidas por un sistema de inteligencia artificial utilizado por las autoridades públicas,[82] pero también ofrecer suficiente información a la persona afectada para entender e impugnar las decisiones que tome o recomiende tomar dicho sistema. [83] A la hora de establecer responsabilidades y rendición de cuentas por el uso de los sistemas

[79] STEDH (Sala 3ª). Asunto *Melgarejo Martínez de Abellanosa contra España*, nº 11200/19, de 14 de diciembre de 2021, ap. 41.
[80] Recomendación del Consejo de la OCDE sobre inteligencia artificial, IV.1.5.
[81] Informe Explicativo del Convenio Marco del sobre Inteligencia Artificial, ap. 68.
[82] *Ibid.:* «Es decir, todos los agentes responsables de las actividades dentro del ciclo de vida de los sistemas de inteligencia artificial, independientemente de si son organizaciones públicas o privadas, deben estar sujetos al marco normativo vigente de cada parte, a normas jurídicas y a otros mecanismos pertinentes para permitir una verdadera atribución de responsabilidades aplicada al contexto de la inteligencia artificial».
[83] *Ibid.* apartado 69*:* «El principio de rendición de cuentas y responsabilidad es inseparable del de transparencia y supervisión, dado que son sus mecanismos, que indican cómo funcionan y obtienen resultados los sistemas de inteligencia artificial, los que permiten la rendición de cuentas y la responsabilidad. Cuando las partes interesadas comprenden los procesos y algoritmos subyacentes es más sencillo hacer un seguimiento y establecer responsabilidades en caso de efectos negativos sobre los derechos humanos, la democracia o el Estado de Derecho, incluidas las vulneraciones de derechos humanos».

de IA, es importante aclarar qué elementos de la decisión son el resultado de un proceso automatizado y cuáles dependen de la lógica humana. La formación específica para el personal de la administración pública en el uso de los sistemas de inteligencia artificial es fundamental.

74. Según la jurisprudencia del TEDH, las medidas administrativas que, en esencia, equivalen a una acusación penal se rigen por los principios del proceso equitativo, independientemente de su clasificación en el derecho interno.[84]

3. Corrupción[85] y conflictos de intereses

¿Existen medidas adecuadas para prevenir y combatir la corrupción?

i. En el ejercicio de la función pública, ¿existen normas de conducta específicas aplicables a los cargos públicos para prevenir la corrupción? ¿El incumplimiento de estas medidas conlleva sanciones disuasorias reales y proporcionadas?
ii. ¿Se han adoptado medidas preventivas más específicas en los sectores con mayor riesgo de corrupción?
iii. ¿Se han tipificado como delito la corrupción y otras infracciones relacionadas con ella de conformidad con las normas internacionales? ¿Estos delitos van acompañados sanciones disuasorias reales y proporcionadas? ¿Se pueden aplicar medidas adicionales a una condena por corrupción o por un delito relacionado?
iv. ¿Se encuentran todas las categorías de cargos públicos

[84] STEDH (Sala 3ª). Asunto *Gheorghe contra Rumanía*, nº 23470/05, de 3 de abril de 2012, aps. 25-26; STEDH (Gran Sala). Asunto *Balsytė-Lideikienė contra Lituania*, nº 72596/01, de 4 de noviembre de 2008, aps. 56-61; STEDH (Pleno). Asunto *Lutz contra Alemania*, nº 9912/82, de 25 de agosto de 1987, aps. 54-55; STEDH (Pleno). Asunto *Öztürk contra Alemania*, nº 8544/79, de 21 de febrero de 1984, ap. 49; STEDH (Pleno). Asunto *Engel y otros contra Países Bajos, nº 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 y 5370/72, de 8 de junio de 1976, aps. 82-83.*

[85] Véase Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), *Lecciones aprendidas de las tres rondas de evaluación (2000-2010). Artículos temáticos*; *Informe sobre las tendencias y las conclusiones de la cuarta ronda de evaluaciones en materia de prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales* (2017); *Informe sobre los principios clave, las tendencias y las conclusiones de la quinta ronda de evaluaciones en Gobiernos centrales (altas funciones ejecutivas) y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* (2025).

sujetos a las medidas preventivas y penales mencionadas anteriormente? ¿Están sujetas determinadas categorías a medidas adicionales, como la obligación de hacer públicos periódicamente sus ingresos, bienes e intereses, y/o a requisitos adicionales al inicio y al final de su cargo público o mandato?

v. ¿Cuentan los organismos encargados de combatir la corrupción y salvaguardar la integridad del sector público con recursos humanos y financieros suficientes y, cuando proceda, con competencias para investigar y con un nivel adecuado de especialización? ¿Disfrutan estos organismos de suficiente independencia operativa respecto a los poderes ejecutivo y legislativo?

vi. ¿Existen medidas para fomentar que se denuncien los actos de corrupción, tales como leyes y políticas que protejan a los autores de las denuncias, así como líneas telefónicas directas y otras medidas que faciliten el acceso de la ciudadanía a los organismos anticorrupción?

vii. ¿Acata el Estado los resultados de los controles internacionales en este ámbito? ¿Evalúa el propio Estado la eficacia de sus políticas anticorrupción y adopta las medidas correctivas adecuadas cuando es necesario? ¿Se toman medidas contra aquellos actos que merman la eficacia o la integridad de las iniciativas anticorrupción?[86]

75. La corrupción mina la confianza pública, debilita las instituciones y provoca arbitrariedades y abuso de poder. Es más, puede atentar contra la aplicación equitativa de la ley y, por tanto, socavar los fundamentos mismos del Estado de derecho. Aunque afecta a los tres poderes, es especialmente preocupante para los órganos judiciales, fiscales y policiales, que desempeñan un papel instrumental a la hora de velar por la eficacia de las medidas anticorrupción. El cumplimiento y la aplicación eficaces de medidas preventivas y punitivas, tal como se aborda en

[86] Por ejemplo, la manipulación del proceso legislativo, el incumplimiento y la falta de aplicación de las sentencias y sanciones judiciales, la inmunidad, la obstrucción de la labor de los organismos anticorrupción y otros organismos responsables, entre otras cosas mediante la intimidación política, la instrumentalización de determinadas instituciones públicas y el acoso a periodistas y miembros de la sociedad civil que denuncian casos de corrupción.

diversos convenios internacionales y otros instrumentos, son esenciales para combatir la corrupción.[87]

76. Desde el punto de vista de la prevención, deberán aplicarse normas de conducta específicas[88] a todas las categorías de cargos públicos (por ejemplo, funcionariado, cargos electos y designados a nivel estatal y local, judicatura, fiscalía, etc.) que contemplen 1) el fomento de la integridad en la vida pública (imparcialidad y neutralidad, etc.); 2) obsequios y otros beneficios; 3) el uso de recursos públicos; 4) el uso de información no destinada al público; 5) el contacto con terceros y con personas que buscan influir en la toma de decisiones públicas, incluida la labor gubernamental y parlamentaria; y 6) los conflictos de intereses. Estos últimos surgen cuando un cargo público tiene un interés privado, que puede implicar a un tercero (como un familiar o cónyuge), capaz de influir en el desempeño imparcial u objetivo de sus funciones oficiales o de parecer que lo hace.[89] Para prevenir y gestionar dichos conflictos, los cargos públicos se regirán por normas que identifiquen qué puestos o actividades son incompatibles con su función pública, los requisitos sobre la notificación previa de los conflictos de intereses y las directrices sobre recusación en caso de conflicto de intereses real, potencial o percibido. La legislación y las regulaciones en materia de grupos de presión[90] y el control de la financiación de las campañas desempeñan un papel importante en la prevención y gestión de los conflictos de intereses. Asimismo, ciertos cargos públicos (por ejemplo, oficiales de alto rango o quienes trabajan en ámbitos en los que el riesgo de corrupción se considera elevado) deberían atenerse a normas más estrictas, como la obligación de hacer públicos sus ingresos, bienes e intereses (por lo que los informes financieros irán acompañados del escrutinio correspondiente), requisitos de integridad específicos de cara

[87] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; Convenio Penal del Consejo de Europa sobre la Corrupción (CETS 173); véase también el Convenio civil sobre la corrupción (CETS 174), el Protocolo adicional al Convenio penal contra la corrupción (CETS 191), la Recomendación CM/Rec(2000)10 sobre los códigos de conducta para los funcionarios públicos y la Resolución CM/Res (97)24 sobre los veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción.

[88] Estas normas de conducta incluirán disposiciones sobre el control y la aplicación de las mismas. Véase GRECO, Códigos de conducta para los cargos públicos: conclusiones y recomendaciones, Greco(2019)5.

[89] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, especialmente el artículo 8.5; CM/Rec(2000)10, Apéndice: Modelo de Código de Conducta para los funcionarios públicos, el artículo 13 y siguientes; véase CM/Res (97) 24 sobre los veinte principios rectores de la lucha contra la corrupción.

[90] Recomendación CM/Rec(2017)2 del Consejo de Europa sobre la regulación jurídica de las actividades de presión en el contexto de la toma de decisiones públicas y exposición de motivos; Comisión de Venecia, CDL-AD(2013)011, Informe sobre el papel de los actores extrainstitucionales en el sistema democrático (grupos de presión).

a su nombramiento, la posibilidad de inhabilitación profesional y limitaciones posteriores a la separación del servicio para así evitar puertas giratorias.

77. Las disposiciones de derecho penal orientadas a velar por la integridad pública han de ajustarse a las normas internacionales (por ejemplo, contemplar sanciones a los sobornos activos y pasivos, al tráfico de influencias, al abuso de poder y al incumplimiento de las funciones oficiales) y las infracciones ser objeto de sanciones disuasorias reales y proporcionadas y de posibles medidas adicionales, como la confiscación de los activos fruto de la corrupción o la inhabilitación para ocupar cargos públicos. Conviene fomentar la cooperación internacional en materia de investigación y recuperación de bienes.[91] Los organismos anticorrupción, ya sean instituciones de tipo policial o de naturaleza preventiva, deberían disponer de recursos adecuados y de independencia operativa suficiente respecto a los poderes ejecutivo y legislativo para desempeñar sus funciones.[92]

[91] Artículos 43 a 49 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción; artículos 25 a 31 del Convenio penal contra la corrupción (CETS 173).

[92] Véase, entre otros, Comisión de Venecia, CDL-AD(2023)046, Georgia - Dictamen sobre las disposiciones de la Ley de lucha contra la corrupción relativas a la Oficina Anticorrupción, ap. 17, que señala que las instituciones encargadas de investigar y perseguir la corrupción suelen precisar mayor grado de independencia, pero que las funciones preventivas específicas (en materia de financiación de campañas y declaraciones de bienes e ingresos) podrían hacer necesarias salvaguardas adicionales para garantizar su independencia y su imagen de neutralidad política.

D. Mecanismos de control

1. Mecanismos institucionales de control

¿Establece la constitución un sistema de mecanismos de control entre los principales órganos constitucionales?

i. ¿Garantiza la constitución la separación de poderes? ¿Incluye un sistema de mecanismos de control entre los principales órganos constitucionales?
ii. ¿Se respeta el principio de cooperación leal entre órganos constitucionales? ¿Existen mecanismos antibloqueo en caso de que falle la cooperación?
iii. ¿Está garantizada la independencia judicial de hecho y de derecho?
iv. ¿Existe un sistema de revisión constitucional de las medidas legislativas y ejecutivas independiente y que funcione correctamente?[93]
v. ¿Están los derechos de las minorías parlamentarias recogidos en la constitución o en el reglamento interno del parlamento?
vi. ¿Garantiza la constitución la autonomía local y regional?
vii. ¿Existe una función pública profesional adecuadamente protegida frente a despidos arbitrarios?
viii. ¿Existen órganos de supervisión de los derechos humanos y de la legislación electoral independientes y apolíticos? ¿Está su independencia amparada por la constitución?

78. La separación de poderes, especialmente tal y como refleja la independencia judicial, es un principio básico de la democracia constitucional. Por su parte, los mecanismos de control constituyen una garantía necesaria para el funcionamiento de las instituciones democráticas, la protección de las minorías y el Estado de derecho. Este sistema debería incluir, no solo acuerdos y vínculos institucionales, sino también mecanismos ajenos a las instituciones que adopten la forma de un espacio cívico consolidado y debidamente protegido (medios de comunicación libres, instituciones académicas independientes organizaciones no gubernamentales, entre otros) capaz

[93] Para más información, véase el parámetro G infra sobre la revisión constitucional.

de ejercer un control sobre las instituciones y de contribuir a la toma de decisiones.

79. Un sistema de mecanismos de control que funcione correctamente no merma la eficacia de las instituciones estatales, sino que ha de considerarse que ambos elementos se refuerzan mutuamente. Los mecanismos de control tampoco son incompatibles con la obligación política de cooperación leal entre instituciones estatales, ya que esta sencillamente vela por un reparto adecuado de las responsabilidades entre los distintos poderes del Estado. El principio de cooperación leal puede ser útil para resolver conflictos entre órganos constitucionales.[94] Sin embargo, dado que existe el riesgo de que no se respete y de que un órgano obstaculice la labor de otro, la legislación debería contemplar mecanismos antibloqueo adecuados.[95]

80. La elección entre parlamentarismo, semipresidencialismo y presidencialismo es una decisión política que queda a discreción del poder constituyente. No obstante, la independencia del poder judicial y la posibilidad de una revisión constitucional eficaz[96] son elementos fundamentales en todo sistema de mecanismos de control, independientemente del sistema político escogido.

81. Además de la revisión judicial y constitucional, estos mecanismos pueden incluir otros órganos minoritarios independientes con potestad para supervisar los posibles abusos de poder político y de contribuir a defender los intereses de las minorías, especialmente en materia de derechos humanos, derecho electoral y regulación de los medios de comunicación. Otro elemento podría ser un banco central independiente.[97]

---

[94] Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, CDL-AD(2012)026, Dictamen sobre la compatibilidad con los principios constitucionales y el Estado de Derecho de las medidas adoptadas por el Gobierno y el Parlamento de Rumanía con respecto a otras instituciones estatales y sobre la ordenanza de urgencia del Gobierno relativa a la modificación de la Ley 47/1992 sobre la organización y el funcionamiento del Tribunal Constitucional y sobre la ordenanza de urgencia del Gobierno por el que se modifica y completa la Ley 3/2000 sobre la organización de un referéndum en Rumanía, ap. 73 y ss.; CDL-AD(2022)053, Montenegro - Opinión urgente sobre la Ley de enmiendas a la Ley sobre el presidente de Montenegro, ap. 29.

[95] A este respecto, véase el parámetro G infra sobre la revisión constitucional. En algunos países, los tribunales constitucionales tienen competencia para resolver conflictos entre órganos constitucionales, pero ello no elimina la necesidad de disponer de mecanismos antibloqueo, especialmente cuando se obstruye el funcionamiento del propio tribunal constitucional.

[96] Para aquellos países con una constitución escrita.

[97] En la constitución y/o en las leyes orgánicas de algunos Estados miembros de la Comisión de Venecia, se mencionan explícitamente a los bancos centrales como mecanismo para velar por la estabilidad monetaria como bien constitucional público. Para

82. La autonomía local y regional no solo fomenta la democracia, sino que constituye un elemento integral de los mecanismos de control institucionales. En este contexto, es importante respetar el principio de subsidiariedad: cuando un asunto se puede abordar de forma más adecuada a nivel regional, las autoridades centrales deben abstenerse de intervenir.

83. Una función pública profesional también ofrece mayores garantías contra el abuso del poder político mayoritario y conviene que sus miembros estén protegidos del despido injustificado. Los distintos sistemas jurídicos pueden adoptar enfoques diversos respecto de la composición de la función pública. Sin embargo, los nombramientos temporales o las designaciones políticas en los niveles superiores de la administración dependientes del gobierno no son, en sí mismos, contrarios al Estado de derecho.

2. Garantizar el marco jurídico del espacio cívico

¿Existe un marco jurídico que favorezca y proteja el espacio cívico?

i. ¿Las leyes y políticas existentes reconocen y protegen los derechos fundamentales relacionados con el espacio cívico (especialmente la libertad de expresión, de reunión y de asociación)? ¿Existen limitaciones a estos derechos de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos? ¿La constitución recoge las garantías básicas? ¿Las leyes y políticas protegen el espacio cívico de forma eficaz para todos los grupos sociales, sin discriminación?
ii. ¿Cuentan con una protección legal real la creación, el funcionamiento y la continuidad de las organizaciones de la sociedad civil? ¿Protegen los marcos jurídicos y normativos la independencia y el pluralismo de los integrantes de la sociedad civil? ¿Incluyen una legislación habilitante que garantice que no existan restricciones indebidas al acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la financiación?
iii. ¿Se garantiza que existan las mínimas trabas a la libertad de expresión de conformidad con las obligaciones

---

los Estados miembros de la Unión Europea, la independencia de los bancos centrales está recogida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

internacionales en materia de derechos humanos? ¿Se reconoce el derecho a recibir y acceder a la información?

iv. ¿Existen mecanismos de protección que aseguren el pluralismo de los medios de comunicación? ¿Existen regulaciones relativas a la transparencia de la propiedad de los medios de comunicación y para evitar la concentración del mercado de los medios? ¿Protege la ley la libertad de los medios de comunicación, incluida la independencia editorial y la reserva de las fuentes periodísticas? ¿Se garantiza a los profesionales de los medios de comunicación el acceso a la información y a la documentación pública? ¿Tienen que cumplir con el Estado de derecho las plataformas digitales que tienen una incidencia social significativa? ¿Existen garantías de que la normativa reguladora de estas plataformas la aplican autoridades reguladoras, cuyas decisiones están sujetas a control judicial?

v. ¿Protege la ley a quienes denuncian?

vi. ¿Existen leyes que protejan la privacidad y la libertad de expresión de los profesionales de los medios de comunicación, entre otras cosas contra la vigilancia y las demandas estratégicas contra la participación pública[98]?

vii. ¿El marco jurídico reconoce y protege el derecho a la libertad de reunión? ¿El procedimiento para notificar la celebración de manifestaciones o para obtener una autorización no obstaculiza indebidamente el derecho a la libertad de reunión? ¿Son suficientemente claros y previsibles los motivos para prohibir o poner fin a una reunión? ¿Se aplican de manera proporcional las sanciones por infringir la normativa en materia de reuniones?

[98] Se entiende por demandas estratégicas contra la participación pública «acciones legales que se amenazan, inician o llevan a cabo como medio para acosar o intimidar a su objetivo, y que buscan impedir, inhibir, restringir o penalizar la libre expresión sobre asuntos de interés público y el ejercicio de los derechos asociados con la participación pública». Véase Consejo de Europa, Recomendación CM/Rec(2024)2 sobre la lucha contra el uso de demandas estratégicas contra la participación pública; Directiva (EU) 2024/1069, de 11 de abril de 2024, relativa a la protección de las personas que se implican en la participación pública frente a pretensiones manifiestamente infundadas o acciones judiciales abusivas («demandas estratégicas contra la participación pública»).

84. Un espacio cívico consolidado, indispensable para el correcto funcionamiento del sistema de mecanismos de control, necesita garantías tanto jurídicas como culturales. Sin una cultura política y jurídica que lo respalde (véase II.H.2.b infra), las garantías jurídicas no pueden hacerse plenamente efectivas.

85. Las libertades de expresión, reunión y asociación han de estar consagradas en la constitución y, además, protegidas mediante la legislación ordinaria y la práctica judicial. Cualquier limitación debe adecuarse al derecho internacional en materia de derechos humanos.

86. Es de capital importancia facilitar la creación de organizaciones de la sociedad civil y sus actividades, protegerlas de injerencias indebidas y establecer garantías para unos medios de comunicación públicos y plurales.

87. Es fundamental que exista un espacio cívico consolidado, tanto en el plano analógico como en el digital. Por consiguiente, es necesario trasladar y adaptar al espacio cívico digital el principio reconocido de mecanismos de control propio de todo Estado de derecho.[99] Dada la importante función pública que desempeñan las plataformas digitales en las sociedades actuales, aquellas con mayor alcance social pueden considerarse como entes privados cuyas decisiones afectan a los ciudadanos de a pie de manera similar a las de las autoridades públicas (véase II.A.3). Por lo tanto, es crucial establecer un marco de responsabilidades para garantizar el respeto del Estado de derecho. Una forma de lograrlo podría ser incluir requisitos legales en los términos de uso que dichas plataformas imponen a sus usuarios. En cualquier caso, la incidencia social de algunas de ellas justifica la existencia de un marco de evaluación y mitigación de riesgos encaminado a garantizar el respeto por los derechos humanos y la equidad de la libertad de expresión y de la participación en el debate público. De igual modo, las plataformas con un alcance social considerable deberían estar obligadas por ley a analizar y mitigar los riesgos de que sus mecanismos de moderación de contenidos y otras características produzcan efectos discriminatorios. Dicho marco lo aplicarán autoridades reguladoras independientes y estará sujeto a un control judicial posterior, así como a mecanismos alternativos de resolución de litigios previos, como la mediación.

[99] Asamblea General de las Naciones Unidas, El derecho a la privacidad en la era digital, A/RES/75/176, de 16 de diciembre de 2020, Documentos Ofíciales de la Asamblea General, 75.º período de sesiones, Suplemento n.º 49, ap. 3: «(...) los derechos de las personas (...) también deben estar protegidos en Internet (...)».

88. Aunque a menudo se asocia la figura del denunciante con la delación de casos de corrupción (véase II.C.3.vi), esta es, en general, fundamental a la hora de sacar a la luz amenazas o daños graves para el interés público, lo que contribuye a controlar los poderes institucionales.[100] Es preciso contar con leyes y políticas que respalden sus denuncias y la proteja de represalias.

[100] Recomendación CM Rec(2014)7 del Consejo de Europa sobre la protección de los denunciantes; Directiva (UE) 2019/1937 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión.

E. Igualdad y no discriminación

1. No discriminación[101]

¿Está garantizado el principio de no discriminación?

i. ¿Incluye la constitución el principio y el derecho a la no discriminación por motivos específicos?
ii. ¿La ley realmente garantiza la no discriminación?
iii. ¿La constitución y/o la legislación definen y prohíben expresamente la discriminación directa e indirecta[102] y reconocen sus diferentes manifestaciones[103]?
iv. ¿Las autoridades públicas tienen la obligación de prevenir y sancionar la discriminación injustificada y proporcionar indemnizaciones incluso cuando este comportamiento se dé entre particulares? ¿Existe, más concretamente, un marco jurídico eficaz para combatir los delitos de odio[104] en general y los discursos de odio[105] en particular?

[101] Véase, por ejemplo, el artículo 14 del CEDH, el Protocolo 12 del CEDH; el artículo 4, apartados 2 y 4 del Convenio de Estambul; los artículos 12 y 26 del PIDCP, el artículo 24 de la CADH y los artículos 2 et 19 de la CADHP.

[102] La discriminación directa describe una diferencia en el trato de personas en situaciones fundamentalmente análogas o similares, basada en una característica o condición identificable. (véase, por ejemplo, STEDH (Gran Sala). Asunto *Carson y otros contra Reino Unido*, nº 42184/05, de 16 de marzo de 2010, ap.61). La discriminación indirecta puede presentarse en forma de efectos desproporcionadamente perjudiciales de una política o medida general que, aunque redactada en términos neutros, tiene un efecto discriminatorio particular sobre un grupo concreto. (véase, por ejemplo, STEDH (Gran Sala). Asunto *Biao contra Dinamarca*, nº 38590/10, de 24 de mayo de 2016, ap. 103.

[103] Las diferentes manifestaciones de dicha discriminación incluyen el acoso (comportamiento no deseado relativo a un motivo de protección, con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de una persona y/o crear un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo), la instrucción de discriminar (imponer un trato menos favorable a las personas por cualquiera de los motivos de protección), la discriminación múltiple (discriminación por varios motivos que operan por separado), la discriminación interseccional (discriminación por varios motivos en la que estos operan e interactúan entre sí de tal manera que se vuelven indisociables y producen tipos específicos de discriminación) y la discriminación por asociación (trato menos favorable hacia una persona por su asociación con otra persona que posee una «característica protegida»). Véanse las definiciones de estas diferentes manifestaciones y la jurisprudencia pertinente del TEDH y/o del TJUE: Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y Consejo de Europa, Manual de legislación europea contra la discriminación (2018).

[104] Se entiende por delito de odio todo acto delictivo perpetrado con un componente de odio basado en una o varias características o condiciones personales reales o percibidas.

v. ¿Tienen las autoridades públicas la obligación de investigar con eficacia y rigor los motivos en casos de violencia y cuando cabe la sospecha de que esta haya sido causada por razones discriminatorias, ya sea de género, raza, religión, LGBTIfobia o cualquier otra?

89. El principio de no discriminación recogido en el CEDH implica prohibir cualquier diferencia injustificada de trato ante la ley y que todas las personas dispongan de una protección igual y efectiva contra la discriminación, tanto directa como indirecta, por motivos de género, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento u otra condición. La noción de «otra condición» es amplia y según el TEDH incluye, entre otros, la edad, la identidad de género, la orientación sexual, la salud y la discapacidad, la condición parental y marital, y la situación en términos de empleo y residencia. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la jurisprudencia del TJUE contemplan principios similares, al igual que otros órganos de tratados y tribunales internacionales. Cuando proceda, también se prevé la protección de los pueblos indígenas.[106]

2. Igualdad ante la ley

¿Está garantizado el principio de igualdad ante la ley?

i. ¿Exige la constitución que la legislación, incluidas las disposiciones reglamentarias, respete el principio de igualdad ante la ley?[107] ¿Establece que toda diferencia debe estar justificada objetivamente?

Apéndice a la Recomendación CM/Rec(2024)4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la lucha contra el crimen de odio, ap. 2.

[105] Se entiende por discurso de odio todo tipo de expresión que incite, promueva, difunda o justifique la violencia, el odio o la discriminación contra una persona o grupo de personas, o que los denigre, por razón de sus características o estatus personales, reales o atribuidos, Apéndice a la Recomendación CM/Rec(2022)16 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la lucha contra el discurso de odio, ap. 1.2.

[106] Véanse el artículo 27 de la Observación general nº 23 del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas sobre Derechos de las minorías; SCIDH de 31 de enero de 2001, Serie C nº 79, ap. 154.

[107] Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, CDL-AD(2014)010, Rumanía– Dictamen proyecto de ley a sobre la revisión de la Constitución, aps. 41- 42;CDL-AD(2013)032,

ii. ¿Se puede impugnar ante los tribunales una ley que viole el principio de igualdad?

iii. ¿Existen personas o grupos que gocen de privilegios jurídicos especiales? ¿Se encuentran estas excepciones y/o privilegios justificados por sus objetivos legítimos y se ajustan al principio de proporcionalidad?

iv. ¿Existe algún requisito que establezca que los proyectos de ley y las políticas deben someterse a una evaluación de impacto para identificar posibles consecuencias discriminatorias?

90. El principio de igualdad integra tanto el concepto de «igualdad de ley», que implica que la legislación debe redactarse de manera justa y no discriminatoria, como el de «igualdad ante la ley», que conlleva el cumplimiento de los mismos requisitos en la aplicación de la ley (véase II.E.3 infra).

91. La legislación debe respetar el principio de igualdad: tratar de manera igual las situaciones similares y de manera diferente las que son distintas, y garantizar la igualdad con respecto a cualquier motivo de posible discriminación. No todas las diferencias de trato —o la falta de trato diferenciado entre personas en situaciones que difieren de manera sustancial— constituyen discriminación, sino solo aquellas que carecen de «una justificación objetiva y razonable».[108]

92. Al analizar una situación concreta, el enfoque adecuado es preguntarse a) si ha habido una diferencia en el trato a personas en situaciones análogas o similares o si no se ha tratado de manera diferente a personas en situaciones claramente distintas y b) en caso afirmativo, si dicha diferencia —o ausencia de diferencia— está objetivamente justificada. En concreto si i) persigue un fin legítimo y ii) si los medios empleados son proporcionales al objetivo.

Dictamen sobre el proyecto definitivo de Constitución de la República de Túnez, ap. 44 y ss.: la igualdad no debe limitarse a la ciudadanía y ha de incluir una cláusula general de no discriminación.

[108] STEDH (Gran Sala). Asunto *Molla Sali contra Grecia*, nº 20452/14, de 19 de diciembre de 2018, ap.135; STEDH (Gran Sala). Asunto *Fabris contra Francia*, nº 16574/08, de 7 de febrero de 2013, ap. 56; STEDH (Gran Sala). Asunto *D.H. y otros contra la República Checa*, nº 57325/00, de 13 de noviembre de 2007, ap. 175.

3. Igualdad ante la ley

¿Está garantizada la igualdad ante la ley?

i. ¿Contempla el ordenamiento jurídico nacional que la ley se aplique por igual a todas las personas, independientemente de sus características o condiciones personales[109]?[110] ¿Establece que las diferencias deben estar justificadas objetivamente, basándose en fines razonables, y de conformidad con el principio de proporcionalidad?[111]

ii. ¿Existe algún recurso eficaz contra la aplicación discriminatoria o desigual de la legislación o sus efectos?[112]

93. El Estado de derecho exige que toda persona se atenga a la ley, lo que conlleva equidad en su aplicación y coherencia en su ejecución. Según la jurisprudencia del TEDH, el principio de no discriminación es

[109] Las características o la condición personal incluyen, entre otras: sexo, género, raza, color, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional o a un pueblo indígena, patrimonio, nacimiento, orientación sexual, identidad de género, características sexuales, edad, estado de salud, discapacidad, estado civil u otra condición. Véase, entre otros, el artículo 26 del PIDCP; el artículo 14 del CEDH; el Protocolo nº 12 del CEDH; el artículo 4 del Convenio de Estambul; los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la Recomendación nº 17 de política general de la ECRI para prevenir y combatir la intolerancia y la discriminación contra las personas LGBTI (2023); y el apéndice, apartado 2a de la Recomendación CM/Rec(2025)7 del Consejo de Europa sobre la igualdad de derechos de las personas intersexuales.

[110] Por ejemplo, el artículo 1.2 del Protocolo 12 del CEDH deja claro que «toda autoridad pública» —y no solo el legislador— debe respetar el principio de igualdad. El artículo 26 del PIDCP establece que «Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley». «El principio de igualdad de trato es un principio general del derecho de la Unión Europea, consagrado en los artículos 20 y 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea». STJUE de 14 de septiembre de 2010, asunto nº C-550/07 P, ap. 54.

[111] La distinción está justificada si las situaciones no son comparables y/o si se basa en una justificación objetiva y razonable. Véase STEDH (Gran Sala). Asunto *Hämäläinen contra Finlandia*, nº 37359/09, de 26 de julio de 2014, ap. 108. «Se ha reiterado en la jurisprudencia del Tribunal que, para invocar el artículo 14, debe haber una diferencia de trato de las personas que se encuentran en situación comparable. Dicha diferencia de trato es discriminatoria si no existe una justificación objetiva y razonable; en otras palabras, si no persigue un objetivo legítimo o si no hay una relación de proporcionalidad razonable entre los medios empleados y el objetivo perseguido que se pretende alcanzar. Los Estados parte disponen de un margen de apreciación para evaluar si las diferencias en situaciones por lo demás similares justifican una diferencia de trato y en qué medida». (véase STEDH (Gran Sala). Asunto *Burden contra Reino Unido*, nº 13378/05, ap. 60).

[112] Véase el artículo 13 del CEDH; el artículo 2.3 del PIDCP; el artículo 25 de la ACHR y el artículo 7.1.a de la CADHP.

de «naturaleza fundamental» y sustenta el Convenio junto con el Estado de derecho y los valores de diversidad y paz social.[113] El principio de igualdad de trato debería permear todas las instituciones democráticas.[114]

4. Medidas positivas

¿Prevé el marco jurídico la posibilidad de adoptar medidas positivas?

i. ¿Contempla el marco constitucional medidas positivas para dar un trato diferenciado a grupos distintos y así corregir desigualdades históricas o de hecho?
ii. ¿Obliga la constitución a las autoridades públicas a favorecer las condiciones que permitan alcanzar la igualdad sustantiva?
iii. ¿Contempla el marco jurídico mecanismos que fomenten una participación equilibrada en los órganos encargados de la toma de decisiones?

94. Prohibir la discriminación no impide que los Estados traten de manera diferente a distintos grupos a fin de corregir desigualdades de hecho. En efecto, en determinadas circunstancias, no enmendar tales desigualdades por medio de un trato diferenciado puede acabar vulnerando el principio de no discriminación. Junto con la obligación negativa que compele a los Estados a no discriminar, esta prohibición puede conllevar las obligaciones positivas de prevenirla, detenerla y sancionarla.[115]

95. La igualdad no es un mero criterio formal, sino que debería resultar en una igualdad de trato real. Con este fin, cabe aceptar ciertas

[113] STEDH (Gran Sala). Asunto *S.A.S. contra Francia*, nº 43835/11, de 1 de julio de 2014, ap. 149.

[114] STEDH (Gran Sala). Asunto *Karácsony y otros contra Hungría*, nº 42461/13 y 44357/13, de 17 mayo de 2016, ap. 147. «Aunque en ocasiones los intereses individuales deben subordinarse a los del grupo, la democracia no significa solo hacer prevaler siempre la opinión de la mayoría: es menester alcanzar un equilibrio que garantice un trato justo y adecuado de las minorías y evite abusos desde posiciones dominantes». El Tribunal también señala la necesidad de la igualdad de trato entre miembros del parlamento refiriéndose al apartado 5 de la Resolución 1601 (2008) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre las directrices relativas a los derechos y responsabilidades de la oposición en un parlamento democrático.

[115] Véase, por ejemplo, STEDH (Sala 4ª). Asunto *Pla and Puncernau contra Andorra*, nº 69498/01, de 13 de julio de 2004, ap. 62, STEDH (Sala 2ª). Asunto *Horváth y Kiss contra Hungría*, nº 11146/11, de 29 de enero de 2013, ap. 104.

distinciones. Por ejemplo, en determinados contextos, las medidas positivas garantizan la igualdad sustantiva, como puede ser para corregir la exclusión o las desigualdades preexistentes.[116] La participación equilibrada en la toma de decisiones políticas y públicas es una cuestión de justicia, pero también contribuiría a la calidad y la eficacia del proceso legislativo y a mejorar la calidad de vida en general.[117]

96. «La ley debe recoger que la prohibición de la discriminación racial no impide mantener o adoptar medidas temporales especiales orientadas a prevenir o compensar las desventajas que sufren las personas [por pertenecer a un grupo determinado] o a fomentar su plena participación en todos los ámbitos de la vida. Una vez alcanzados los objetivos previstos, estas medidas dejarán de estar en vigor».[118] Se puede aplicar un enfoque similar a la discriminación por género y de otro tipo.[119]

[116] Véanse los artículos 1.4 y 2.2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CEDR); el artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW); los artículo 5.4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD); y el artículo 4.4 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

[117] Recomendación CM/Rec(2003)3 del Consejo de Europa sobre participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisión en los ámbitos político y público. Véase también CDL-PI(2019)005 Recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia sobre sistemas electorales y representación de género.

[118] Recomendación n.º 7 (2003) de la Comisión Europea contra el racismo y la intolerancia (ECRI), ap. 5.

[119]Algunas desventajas estructurales, especialmente la desigualdad por motivos de género, han provocado la adopción de medidas positivas. Estas medidas buscan contrarrestar las desigualdades sistémicas e históricas y no constituyen una discriminación. Véase, por ejemplo, el apartado 1 del artículo 4 de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979): «La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato».

5. Igualdad, no discriminación y nuevas tecnologías

¿Está plenamente garantizado el principio de no discriminación en el uso de las nuevas tecnologías?

i. ¿Se garantiza la igualdad de acceso a las nuevas tecnologías?
ii. ¿Existen mecanismos en vigor para evitar sesgos de discriminación durante el ciclo de vida de los sistemas de IA?
iii. ¿Existen vías de recurso en caso de trato desigual o discriminatorio de los sistemas de IA?
iv. ¿Son la igualdad y la no discriminación criterios que analizar antes de autorizar el uso de un sistema de IA?
v. ¿Existen mecanismos específicos para garantizar la igualdad de trato entre candidaturas y/o partidos durante los procesos electorales?

97. La desigualdad en el acceso a las nuevas tecnologías puede tener repercusiones de gran alcance sobre el derecho a la igualdad y la no discriminación. También está relacionada con otros criterios sociales, económicos y culturales que pueden exacerbar y perpetuar desigualdades preexistentes. Por tanto, es necesario que las autoridades públicas velen de forma activa por la igualdad de oportunidades en el acceso a las nuevas tecnologías.

98. Cada vez se adquiere más conciencia de las posibles repercusiones del uso de los sistemas de la inteligencia artificial en cuestiones de igualdad y no discriminación,[120] derivadas de los sesgos discriminatorios de los datos empleados, del modelo en el que se basa el sistema, del diseño, de los resultados, del proceso de autoaprendizaje o de la confirmación de un sesgo técnico del sistema por parte de un responsable humano. Para hacer frente a estos problemas es necesaria una política integral, que debe adaptarse al contexto nacional[121] y tener

[120] Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Sesgos en los algoritmos. Inteligencia artificial y discriminación (2022); Convenio Marco del Consejo de Europa sobre inteligencia artificial, artículo 10.
[121] Informe Explicativo del Convenio Marco del sobre Inteligencia Artificial, ap. 77.

en cuenta que no existen soluciones milagrosas para erradicar los sesgos.[122]

99. A fin de amparar la igualdad de trato ante los sistemas de inteligencia artificial, las personas a título individual y los grupos sociales deben disponer de vías de recurso que incluyan compensaciones por los perjuicios materiales e inmateriales sufridos como consecuencia de la discriminación derivada de aquellas actividades dentro del ámbito de los sistemas de IA. En concreto, hay que asegurar que estos sistemas ofrecen explicaciones razonadas cuando sus recomendaciones implican cualquier forma de desigualdad de trato. No es que haya que prohibir toda diferencia de trato, solo aquella que no esté justificada objetivamente. La justificación debe basarse en un incremento de las obligaciones de dichos sistemas para explicar, en la medida de lo posible, cómo han llegado a una determinada conclusión. Este enfoque permite asimismo integrar la justificación y la explicación de las acciones positivas en el diseño y el funcionamiento de las herramientas de IA.

100. Velar por el derecho a la igualdad y la no discriminación requiere que todas las partes, agentes privados incluidos, tengan en cuenta las repercusiones de los sistemas de inteligencia artificial. Tanto el uso público como privado pueden acabar teniendo efectos discriminatorios. Gran parte del éxito a la hora de combatir los sesgos de las herramientas de IA depende de si estos se han tenido en cuenta a la hora de utilizar los datos y de diseñar y entrenar al sistema. Por tanto, es fundamental evaluar previamente la incidencia y los riesgos de un sistema de IA en la igualdad y la no discriminación, no solo antes de que lo utilicen las autoridades públicas, sino a lo largo de todo su ciclo de vida. Algunos sistemas tendrán que prohibirse debido a sus efectos discriminatorios inherentes.[123]

[122] Véase Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Sesgos en los algoritmos. Inteligencia artificial y discriminación, p. 78.
[123] Véase la prohibición de la elaboración de perfiles discriminatorios en el artículo 5 del Reglamento (UE) 2024/1689 (Ley de Inteligencia Artificial).

F. Acceso a la justicia

1. Independencia e imparcialidad del poder judicial

¿Existen garantías jurídicas y constitucionales suficientes y eficaces de la independencia e imparcialidad del poder judicial?

i. ¿Están consagrados en la constitución (o en la legislación ordinaria, en el caso de los países sin constitución escrita) los principios básicos y las garantías de independencia e imparcialidad internas y externas del poder judicial?

ii. ¿El mandato de los jueces dura hasta una edad de jubilación determinada? ¿Los motivos para su destitución se limitan a infracciones graves de disposiciones disciplinarias o penales, según lo establecido por la ley, o a situaciones en las que ya no están en condiciones de desempeñar funciones judiciales? ¿Está el procedimiento aplicable a tales situaciones claramente establecido por ley? ¿Existen vías de recurso ante organismos independientes para que los jueces, a título individual, impugnen resoluciones vinculadas a su carrera judicial?

iii. ¿Se basa el sistema de nombramiento y promoción de los jueces en el mérito y en criterios objetivos que tengan en cuenta sus capacidades, sus títulos, su experiencia y su integridad y sigue un proceso transparente e independiente? ¿Existe un consejo judicial independiente u otro órgano equivalente de composición equilibrada, donde al menos la mitad de los magistrados hayan sido elegidos por pares,[124] responsable del nombramiento, la promoción, el disciplinamiento y la destitución? ¿Existen suficientes garantías de la independencia de dicho órgano, especialmente ante las injerencias políticas? ¿Si no existe un consejo judicial, hay algún otro sistema dentro del poder judicial integrado en la cultura jurídica que pueda garantizar

[124] Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Europa sobre la independencia, la eficacia y las responsabilidades de los jueces, ap. 27; STEDH (Gran Sala). Asunto *Grzęda contra Polonia*, n.º 43572/18, de 15 de marzo de 2022, ap. 305; véanse también Comisión de Venecia, CDL-AD(2017)018, Bulgaria - Dictamen sobre la Ley del sistema judicial, ap. 14; CDL-AD(2018)028, Malta. Dictamen sobre las disposiciones constitucionales y la separación de poderes y la independencia del poder judicial y las fuerzas de seguridad, ap. 42; CDL AD(2021)043, Chipre - Dictamen sobre tres proyectos de ley de reforma del poder judicial, ap. 53; y CDL-AD(2022)020, Líbano - Dictamen sobre el proyecto de ley relativo a la independencia de los tribunales judiciales, ap. 45, entre otros dictámenes.

realmente la independencia?

i. ¿Están protegidos los derechos de los jueces en materia de libertad de expresión, libertad de asociación, derecho a la intimidad, derecho a la propiedad, acceso a la justicia, etc.? ¿Existen normas claras sobre el alcance de las limitaciones justificadas de los derechos de los jueces? ¿Están protegidos los jueces frente a posibles amenazas y ataques?
ii. ¿Existe un sistema adecuado para atribuir asuntos a tribunales y jueces concretos y criterios claros y transparentes a tal efecto, así como para la recusación de jueces individuales en casos concretos, a fin de salvaguardar la independencia e imparcialidad del tribunal?
iii. ¿Existen verdaderas garantías de la autonomía del poder judicial? ¿Los sueldos de los magistrados son justos y adecuados y se asignan suficientes recursos a los tribunales para que estos puedan funcionar correctamente.? ¿Existe plena transparencia al respecto?
iv. ¿Establece la ley una rendición de cuentas jurídica y disciplinaria, que incluya casos de corrupción, a la vez que garantiza la independencia judicial?

101. El derecho a un proceso equitativo, según todos los instrumentos internacionales y las constituciones nacionales, implica que toda causa debe ser juzgada por un tribunal independiente e imparcial. La independencia del poder judicial es una condición fundamental del derecho a un proceso equitativo y un requisito previo del Estado de derecho. Dada su importancia, este principio básico debe estar consagrado en cualquier constitución e incluirse en la legislación primaria.

102. Los magistrados no pueden defender el Estado de derecho si la legislación nacional les priva de garantías adecuadas en cuestiones que afectan directamente a su independencia e imparcialidad.[125] Algunas de las medidas que más frecuentemente socavan la independencia judicial son modificar los procedimientos de nombramiento, sustituir a los jueces y no proceder a la designación o a la votación de las candidaturas.[126]

[125] STJUE de 27 de febrero de 2018, C-64/16, aps. 35-38 y 44-45; STJUE de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, aps 119-130.

[126] Otras medidas incluyen reducir la edad de jubilación de los jueces, restringir la jurisdicción de un tribunal o el acceso al mismo, exigir un quórum mayor, ampliar el tribunal, reasignar la jurisdicción a otro tribunal, modificar la asignación de los asuntos, alterar los mecanismos de supervisión, mantener a los jueces de forma selectiva en el cargo, anular las resoluciones judiciales y, por último, otorgar las competencias de los magistrados que hubieran sido destituidos a los tribunales, de modo que respalden con lealtad las medidas de quienes se

Por otra parte, la independencia judicial, la integridad del proceso de nombramiento y la autonomía de los organismos nacionales responsables de preservar la soberanía de los tribunales y los magistrados están estrechamente relacionados.[127]

103. La independencia significa que el poder judicial está libre de presiones externas e internas. Los magistrados no estarán sujetos a la influencia o manipulación políticas, especialmente del ejecutivo, ni a directivas ni a la presión de sus compañeros (por ejemplo, presidentes de tribunales o de salas, tribunales de jurisdicciones superiores, consejos judiciales o incluso asociaciones de jueces).[128] La participación en la resolución de un asunto de un juez cuyo nombramiento quedara viciado por injerencias indebidas y en ausencia de una supervisión real por parte de un tribunal nacional constituye una vulneración del requisito de acceso «a un tribunal determinado por la ley».[129] Asimismo, la imparcialidad conlleva que el juez emita su resolución con independencia de cualquier consideración personal o ideológica.

104. El término «independencia» caracteriza un estado mental que denota tanto la impermeabilidad de un juez a las presiones externas como la manifestación de su integridad profesional y moral, y un conjunto de disposiciones institucionales y operativas —que incluyen un procedimiento de designación que asegure su independencia y criterios de selección basados en el mérito— que protejan contra la injerencia indebida y/o la discrecionalidad ilimitada de los demás poderes del

---

encuentran en el poder. Véase S. Bisarya y M. Rogers / IDEA Internacional, *Designing Resistance. Democratic Institutions and the Threat of Backsliding* (27 de octubre de 2023). Aunque, por separado, estas medidas no siempre contravienen las normas de la Comisión de Venecia ni son problemáticas de forma sistemática, a menudo es su combinación lo que socava la independencia judicial.

[127] STEDH (Gran Sala). Asunto *Grzęda contra Polonia*, nº 43572/18, de 15 de marzo de 2022, aps. 264 y 298-309. En relación con el Consejo Nacional del Poder Judicial, véase *Ibid.*, aps. 300-309 y 345-346.

[128] STEDH (Gran Sala). Asunto *Guðmundur Andri Ástráðsson contra Islandia*, nº 26374/18, de 1 de diciembre de 2020, aps. 220-234; STEDH (Sala 1ª). Asunto *Reczkowicz contra Polonia*, nº 43447/19, de 22 de julio de 2021, aps. 216-220 y 276-277; STEDH (Sala 1ª). Asunto *Dolińska-Ficek y Ozimek contra Polonia*, nº 49868/19 y 57511/19, de 8 de noviembre de 2021, aps. 348-349; STJUE de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, aps. 123-125;STJUE de 6 de octubre de 2021, C-487/19, aps. 108-111 y 124-130;STJUE de 21 de diciembre de 2023, C-718/21, aps 46-58 y 60-77; STJUE de 4 de septiembre de 2025, C-225/22, aps. 47-50 y 56-57.

[129] STEDH (Gran Sala). Asunto *Guðmundur Andri Ástráðsson contra Islandia*, nº 26374/18, de 1 de diciembre de 2020, aps. 287-289.

Estado, tanto en la fase inicial del nombramiento de un juez como durante el ejercicio de sus funciones.[130]

105. Con respecto a los sistemas de nombramiento y destitución, es necesario un enfoque integral que tenga en cuenta la composición, el mandato y el método de designación de los miembros del consejo judicial o del órgano equivalente responsable de tales cuestiones. Debe garantizarse la independencia del este órgano, tal y como establece la jurisprudencia más reciente tanto del TEDH como del TJUE.[131] Las decisiones relativas a la carrera judicial las deberían tomar instituciones independientes, bien de forma directa o bien basándose en sus recomendaciones. Los magistrados han de ser nombrados y ascendidos en función de sus capacidades, integridad y experiencia, tras una valoración ecuánime de sus méritos de acuerdo con la ley. Hay que evitar el riesgo de politización que entraña la implicación de otros órganos gubernamentales y el relacionado con los propios intereses y con el corporativismo derivado de la participación exclusiva de los jueces.

106. No debería haber influencia externa a la hora de determinar la duración del mandato excepto que esté justificada por motivos de peso. Cuestiones como los períodos de prueba, los mandatos renovables o los cambios en los límites de edad exigen un escrutinio especialmente detallado y solo estarán justificadas si van acompañadas de las garantías adecuadas.[132] Lo mismo se aplica al traslado forzado de jueces a otro tribunal.[133]

---

[130] STEDH (Gran Sala). Asunto *Guðmundur Andri Ástráðsson contra Islandia*, nº 26374/18, de 1 de diciembre de 2020, ap. 234; STJUE de 19 de noviembre de 2019, C-585/18, ap. 123;STJUE de 18 de mayo de 2021, asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19, aps. 195-200 y 206-207.

[131] Véase la nota al pie 126 supra.

[132] Véase, entre otros, STEDH (Sala 1ª). Asunto *Pająk y otros contra Polonia*, nº 25226/18, de 24 de octubre de 2023, aps. 186-200;STEDH (Gran Sala). Asunto *Baka contra Hungría*, nº 20261/12, de 23 de junio de 2016, ap. 117 y ss. STJUE de 24 de junio de 2019, C-619/18, aps. 71-79;STJUE de 5 de noviembre de 2019, C-192/18, aps. 113-115 y 126-130.

[133] Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)004, Informe sobre la independencia del sistema judicial: Parte I: La independencia de los jueces, ap. 43; CDL-AD(2022)010, Dictamen sobre las enmiendas de diciembre de 2021 a la Ley Orgánica sobre los Tribunales Comunes de Georgia, ap. 43; CDL-AD(2018)033, Dictamen sobre el proyecto de ley por el que se modifica la ley sobre los tribunales de «la ex República Yugoslava de Macedonia», aps. 21-23; CDL- AD(2015)026, Dictamen sobre las enmiendas a la Constitución de Ucrania relativas al poder judicial propuestas por el Grupo de Trabajo de la Comisión Constitucional en julio de 2015, ap. 24;CDL-AD(2013)034, Dictamen sobre las propuestas de modificación del proyecto de ley sobre las enmiendas a la Constitución para reforzar la independencia de los jueces de Ucrania, ap. 17.

107. La legislación debe recoger explícitamente qué delitos son constitutivos de sanciones disciplinarias, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, y cuáles son sus consecuencias jurídicas El régimen sancionador deberá cumplir con el requisito de imparcialidad en el proceso a través de disposiciones para que la causa sea oída de manera equitativa y pública y que prevean la posibilidad de interponer recurso, como norma, ante un órgano judicial independiente. Solo se podrá prescindir de la vista bajo circunstancias excepcionales.[134] Una resolución judicial, incluyendo la interpretación de la ley, el análisis de los hechos o la valoración de las pruebas, no conllevará responsabilidad disciplinaria alguna, excepto si se produce dolo, error deliberado o falta grave.[135]

108. Por lo que atañe a la composición del consejo judicial, es preciso evitar la politización y el corporativismo[136] y lograr un equilibrio adecuado entre magistrados y legos.[137] La implicación de otros sectores gubernamentales no puede suponer una amenaza o presiones indebidas a los miembros del consejo y del poder judicial en general.[138]

109. Una adecuada atribución de asuntos a los tribunales consta de dos elementos: el primero tiene que ver con el tribunal en su conjunto y el segundo, con el magistrado individual o la instancia que instruye el asunto. Conviene que ambos aspectos estén establecidos por ley de manera precisa y transparente para garantizar y fomentar que la toma

---

[134] STEDH (Gran Sala). Asunto *Ramos Nunes de Carvalho e Sá contra Portugal*, nº 55391/13, 57728/13, and 74041/13 de 6 de noviembre de 2018, aps. 187-192 y especialmente el 190.

[135] CCJE, recomendación 12 del Dictamen nº 27 (2024) sobre la responsabilidad disciplinaria de los jueces.

[136] Comisión de Venecia, CDL-AD(2018)003, Dictamen sobre la Ley de modificación y ampliación de la Constitución (Poder Judicial) de la República de Moldavia, ap. 56; CDL-AD(2021)043, Chipre. Dictamen sobre tres proyectos de ley de reforma del Poder Judicial, ap. 50;CDL-AD(2024)009, Bosnia y Herzegovina - Informe provisional de seguimiento de los dictámenes anteriores sobre el proyecto de ley relativa al Consejo Superior de la Magistratura y del Ministerio Público, ap. 28; CDL-AD(2025)038 España. Dictamen sobre el sistema de elección de los miembros judiciales del Consejo General del Poder Judicial, aps. 40 y 66.

[137] Véase Comisión de Venecia, CDL-AD(2018)003, Dictamen sobre la Ley de modificación y ampliación de la Constitución (poder judicial) de la República de Moldavia, ap. 56; CDL-AD(2023)039, Dictamen sobre el proyecto de enmiendas a la Constitución de Bulgaria, ap. 48; véase también CDLPI(2025)002, Recopilación de dictámenes e informes de la Comisión de Venecia sobre sistemas electorales y representación de género, parte 4.2.

[138] CDL-INF(1999)005, Dictamen sobre la reforma del poder judicial en Bulgaria, ap. 28; véase también, por ejemplo, CDL-AD(2007)028, Informe sobre los nombramientos judiciales de la Comisión de Venecia, ap. 33. CDL-AD(2010)026, Dictamen conjunto sobre el proyecto de ley relativo al sistema judicial y al estatuto de los jueces de Ucrania, párr. 97, relativo a la presencia de ministros en el Consejo Judicial.

de decisiones sea independiente e imparcial. Del mismo modo, los criterios que rigen la recusación de jueces concretos también deben ser precisos y transparentes, a fin de salvaguardar la imparcialidad subjetiva y objetiva. Ello permite defender la máxima de que la justicia no solo debe serlo, sino también parecerlo

110. Es preciso que haya recursos suficientes para garantizar la independencia judicial de las instituciones estatales y los agentes privados, de modo que la judicatura pueda cumplir con sus funciones con integridad y eficacia, y para fomentar la confianza general en la justicia y en el Estado de derecho.[139] Que el ejecutivo pueda recortar el presupuesto del poder judicial es un ejemplo de cómo sus recursos pueden verse sometidos a presiones indebidas. Un elemento concreto para su autonomía financiera es una remuneración justa y adecuada,[140] que permite prevenir la corrupción, no solo por parte de otros poderes gubernamentales, sino también de personas individuales, que pondría en peligro la independencia de la judicatura.[141]

111. La independencia judicial no es un privilegio de los magistrados, sino un elemento esencial de la separación de poderes y un garante del derecho de las partes a un proceso equitativo.[142] No obstante, no exime a los jueces de rendir cuentas en caso de mala praxis. Garantizar la responsabilidad jurídica y disciplinaria de los jueces, de manera que se respete su independencia, incluso en casos de corrupción,[143] es esencial para asegurar la confianza de la ciudadanía en el poder judicial.[144]

2. Independencia e imparcialidad de otros agentes del proceso judicial

[139] Recomendación CM/Rec(2010)12 del Consejo de Europa sobre la independencia, la eficiencia y las responsabilidades de los jueces, ap. 33 y ss.; y CDL-AD(2010)004, ap. 52 y ss.
[140] STJUE de 27 de febrero de 2018, C-64/16, aps. 44-52.
[141] Véase CDL-AD(2012)014, Dictamen sobre la seguridad jurídica y la independencia del poder judicial en Bosnia y Herzegovina, ap. 81.
[142] CCJE, Dictamen n°18 (2015) sobre la posición del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado en una democracia moderna, ap. 10.
[143] En relación con los jueces, véase también el capítulo II.C.3 sobre medidas preventivas y respuestas penales a la corrupción.
[144] Véase, entre otros, Comisión de Venecia, CDL-AD(2017)002, República de Moldavia, Informe *amicus curiae* sobre la responsabilidad penal de los jueces.

¿Disponen otros agentes del proceso judicial de la suficiente autonomía e imparcialidad?

i. ¿Dispone la fiscalía de autonomía suficiente dentro de la estructura estatal? ¿Impone la ley a la fiscalía la obligación de actuar únicamente dentro de la legalidad, con coherencia y basándose en las pruebas?

ii. ¿Se han despolitizado los nombramientos, ascensos, medidas disciplinarias y traslados de los fiscales, incluidos el nombramiento y la destitución del fiscal general? Si se ha creado un consejo fiscal para tratar u ofrecer asesoramiento profesional sobre el nombramiento o la elección de fiscales, su promoción, medidas disciplinarias y traslados, ¿es este órgano suficientemente independiente tanto de la mayoría política del momento como del ministerio fiscal?

iii. ¿Se nombra a los fiscales por períodos suficientemente largos como para garantizar su independencia? ¿Existen vías de recurso eficaces para que los fiscales, a título individual, puedan impugnar decisiones relativas a su carrera profesional (nombramiento, traslado, ascenso, destitución)?

iv. ¿Los recursos que se asignan a la fiscalía permiten que esta funcione correctamente y de manera independiente?

v. Si cabe la posibilidad de que la fiscalía reciba instrucciones del poder ejecutivo en casos concretos, ¿se garantiza que sea de forma excepcional, justificada, sujeta a una regulación estricta y por escrito y que haya posibilidad de impugnación o recurso? Si cabe la posibilidad de que la fiscalía reciba instrucciones de instancias superiores en casos concretos, ¿se garantiza que sea por escrito y que se pueda impugnar aquellas que consideren contrarias a la ley? ¿Está la labor de la fiscalía sujeta a un control judicial real?

vi. ¿Existe una profesión jurídica reconocida, organizada e independiente encargada de asesorar y asistir a las partes, y está su funcionamiento adecuadamente regulado por la ley, de modo que se garanticen los principios de independencia, integridad y confidencialidad, así como el

debido respeto de la ética profesional?

vii. ¿Existen procedimientos disciplinarios eficaces, independientes y justos que regulen la profesión jurídica?

viii. ¿Existen garantías adecuadas que protejan a los profesionales del derecho de injerencias y obstáculos en su trabajo y que velen por que su asesoramiento y representación jurídicos sean de calidad?

112. La fiscalía tiene la doble responsabilidad de apoyar la acusación y, al mismo tiempo, garantizar que los asuntos que carecen de fundamento jurídico o probatorio adecuado o los que implican un vicio en el proceso no lleguen a los tribunales.

113. No existe una norma común sobre la organización del ministerio fiscal, especialmente en lo que respecta a la autoridad competente para los nombramientos o a la organización interna de la institución, pero es preciso mantener cierta autonomía para proteger a las autoridades fiscales de injerencias políticas indebidas. Si bien la fiscalía debe actuar con arreglo a la ley, se le concederá cierta discrecionalidad a la hora de decidir si iniciar o no un procedimiento penal, teniendo en cuenta el interés público.

114. Por lo general, no es recomendable que el ejecutivo dicte instrucciones sobre causas concretas.[145] Si no se prohíben, deben regularse de manera estricta, de modo que estén fundamentadas, se presenten por escrito, puedan ser impugnadas por el fiscal correspondiente y estén sujetas al escrutinio público.[146] También debe garantizarse la autonomía dentro del ministerio fiscal. Sus miembros no deben estar sujetos a instrucciones jerárquicas rígidas sin margen de discrecionalidad y deben poder negarse a ejecutar órdenes que sean contrarias a la ley.[147]

[145] La Comisión de Venecia recomienda, por ejemplo, que los ministros no estén facultados para ordenar que no se inicien acciones judiciales en casos concretos, o al menos que esta prerrogativa se limite a circunstancias excepcionales claramente definidas. Véase CDL-AD(2023)029, Países Bajos. Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa sobre las garantías jurídicas de la independencia del Poder Judicial frente al Poder Ejecutivo, ap. 72.

[146] *Ibid.* apartado 67; Recomendación CM Rec(2000)19 del Consejo de Europa, pp. 11-16, sobre el papel de la Fiscalía en el sistema de justicia penal.

[147] La Comisión de Venecia distingue a este respecto entre directrices generales y en función del asunto. Estas últimas requieren garantías especiales, a saber: i) toda indicación

115. Es importante asignar recursos suficientes a las fiscalías para garantizar su independencia y buen funcionamiento. La remuneración adecuada es clave para su autonomía y una forma de evitar la corrupción.
116. Los abogados desempeñan un papel crucial en los sistemas judiciales de toda democracia. Son indispensables para el respeto del Estado de derecho y, en concreto, para garantizar el acceso universal a la justicia y a un proceso equitativo que permitan defender los derechos humanos. Por tanto, la legislación debe establecer las características principales de su independencia y el acceso a la profesión jurídica debe ser lo suficientemente abierto como para que el derecho a la asistencia letrada sea efectivo, tal como se reconoce en los Principios Básicos sobre la Función de los Abogados de las Naciones Unidas[148] y en el Convenio del Consejo de Europa para la protección de la abogacía.[149] Los Principios Básicos y el Convenio ponen de manifiesto que existe un firme consenso internacional sobre la necesidad de que los abogados deben ser independientes del ejecutivo y capaces de desempeñar sus funciones sin temor ni favoritismos. La jurisprudencia nacional e internacional también reconoce sistemáticamente lo fundamental que es para el Estado de derecho que la profesión jurídica sea independiente.[150]

---

de una fiscalía superior en un asunto concreto debe estar motivada y constar por escrito; ii) en caso de duda sobre la legalidad de las órdenes, la fiscalía inferior debe tener derecho a solicitar una revisión por parte de un tribunal o un órgano independiente, como puede ser un consejo fiscal; iii) la ley debe establecer claramente que las partes en el caso podrán recurrir a una fiscalía superior. Véase Comisión de Venecia, CDL-AD(2017)028, Polonia - Dictamen sobre la Ley sobre la Fiscalía, en su forma modificada, ap. 112. CDL-AD(2010)040 Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II - el Ministerio Público, aps. 57-60.

[148] Los Principios Básicos fueron aprobados por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990.

[149] El Convenio del Consejo de Europa para la protección de la abogacía (CETS 226) se redactó en respuesta al incremento del número de agresiones contra abogados en el ejercicio de su profesión, ya fuera en forma de acoso, amenazas o agresiones, o interfiriendo en el ejercicio de sus responsabilidades profesionales. En él se reflejan las directrices establecidas en los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Función de los Abogados, aprobados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente (La Habana, Cuba, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990).

[150] Tribunal Supremo de Canadá, *Canada (Attorney General) v. Federation of Law Societies of Canada*, (2015) 1 SCR 401, ap. 102. STEDH (Sala 4ª). Asunto *Nikula contra Finlandia*, nº 31611/96, de 21 de marzo de 2002, ap. 45;STEDH (Sala 2ª). Asunto *Steur contra Países Bajos*, nº 39657/98, de 28 de octubre de 2003, ap. 36;STEDH (Sala 4ª). Asunto *Elci y otros contra Turquía*, nº 23145/93 and 25091/94, de 24 de marzo de 2004, ap. 669; y STEDH (Gran Sala). Asunto *Morice contra Francia*, nº 29369/10, de 23 de abril de 2025, aps. 123-139.

117. La ética profesional también implica, entre otras cosas, que «el abogado deberá mantener su independencia y deberá serle proporcionada la protección que esa independencia confiere en el ofrecimiento de asesoría y representación imparcial a clientes».[151]

3. Proceso equitativo

¿Garantiza el poder judicial un proceso equitativo conforme a los requisitos del artículo 6 del CEDH o disposiciones equivalentes de otros instrumentos internacionales?[152]

i. ¿Disponen las personas realmente de la capacidad de acceder a los tribunales, no solo en teoría, sino también en la práctica?
ii. ¿Se garantiza el derecho a ser oído y la igualdad de armas? ¿Se respetan los derechos fundamentales en casos de rebeldía procesal? ¿Está siempre reconocido el derecho a repetir el juicio si la persona no tenía conocimiento del proceso?[153]
iii. ¿Está garantizado el derecho de defensa, asistencia jurídica eficaz incluida, de modo que el acceso a la representación legal esté regulado de forma suficientemente objetiva y transparente incluso en lo relativo a su gratuidad?

[151] Asociación Internacional de Abogados. Principios internacionales de conducta para la profesión jurídica (2024), ap. 1.
[152] Por ejemplo, el artículo 14 del PIDCP y el artículo 8 de la CADH.
[153] Aunque los procesos que se celebran en ausencia del acusado no son en sí mismos incompatibles con el artículo 6 del Convenio, hay denegación de justicia cuando una persona condenada en rebeldía no puede obtener posteriormente del tribunal que la haya oído una nueva resolución sobre el fondo de la acusación, tanto en lo que respecta al derecho como a los hechos, cuando no se ha demostrado que haya renunciado a su derecho a comparecer y defenderse o que tuviera la intención de eludir el juicio. (STEDH (Gran Sala). Asunto *Sejdovic contra Italia*, nº 56581/00, de 1 de marzo de 2006, ap. 82). El motivo es que la obligación de garantizar el derecho del acusado en un proceso penal a estar presente en la sala del tribunal, ya sea durante el proceso original o en un nuevo juicio, figura entre los requisitos esenciales del artículo 6. (STEDH (Gran Sala). Asunto *Stoichkov contra Bulgaria*, nº 9808/02, de 24 de marzo de 2005, ap. 56).

iv. ¿Está garantizada la presunción de inocencia en los procesos penales, especialmente teniendo en cuenta las declaraciones públicas de las autoridades y la cobertura mediática?

v. ¿Existe la obligación de motivar las sentencias? De no ser así, ¿está regulado qué sentencias quedan excluidas de dicha obligación?

vi. ¿Se dictan y ejecutan las resoluciones judiciales de manera rápida y eficaz? ¿Se respeta realmente el derecho a un plazo razonable de los procesos judiciales? ¿Existen vías de recurso eficaces cuando los procedimientos son excesivamente largos, no se ejecutan las sentencias o se vulnera el derecho de defensa? ¿Se contemplan sanciones u otras consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento o inejecución, especialmente por parte de autoridades públicas o responsables políticos?

vii. ¿Está garantizada la publicidad de las actuaciones judiciales?

118. El derecho a la posibilidad de impugnar un acto privado o público de forma accesible y eficaz (*locus standi*) conlleva que los requisitos formales, los plazos y las tasas judiciales sean razonables.

119. Las personas físicas no suelen tener capacidad para incoar procedimientos judiciales por su cuenta. Por lo tanto, la asistencia jurídica es fundamental y debe estar al alcance de todo el mundo, también para quien no pueda costeársela.

120. Habrán de garantizarse medidas provisionales en caso de daño irreparable, así como el acceso a la justicia en situaciones de emergencia, según establece el derecho de acceso a los tribunales.

121. El derecho de recurso contra una resolución judicial es un principio general del Estado de derecho a menudo garantizado a nivel constitucional o legislativo por la legislación nacional, en particular en el ámbito penal.

122. La presunción de inocencia es fundamental a la hora de garantizar el derecho a un proceso equitativo en asuntos penales. Para

salvaguardarla, la carga de la prueba debe recaer sobre la fiscalía.[154] Las normas y prácticas relativas a las pruebas exigidas deben ser claras y justas.

123. Deben respetarse y aplicarse de modo adecuado y eficaz las decisiones judiciales, incluso por parte del poder ejecutivo cuando su conducta sea objeto de debate. El derecho a un proceso equitativo y el Estado de derecho en general quedarían vacíos de contenido si no se ejecutaran las decisiones judiciales.

124. El poder judicial no debe percibirse como algo alejado de la sociedad y envuelto en misterio. La disponibilidad, especialmente en internet, de información detallada sobre cómo recurrir a los tribunales es una manera de velar por que la ciudadanía participe verdaderamente en el sistema judicial. La información debe ser de fácil acceso para toda la población, incluidos los grupos vulnerables, y también debe estar disponible en los idiomas de las minorías nacionales y/o migrantes. Conviene que haya tribunales inferiores fácilmente accesibles distribuidos por todo el país.

4. Las nuevas tecnologías en el sistema judicial

¿El uso de las nuevas tecnologías respeta el Estado de derecho, incluido el derecho a un proceso equitativo?

i. ¿Está regulado por ley el uso de las tecnologías digitales y la inteligencia artificial en el sistema judicial?
ii. ¿La ley contempla una protección específica de aquellos datos personales recogidos por el poder judicial?
iii. ¿Distingue la ley entre la implantación y el uso de tecnologías que facilitan la gestión administrativa del poder judicial y aquellas destinadas a ayudar al juez a evaluar los hechos y aplicar la ley a casos concretos?
iv. En el caso de aplicar y utilizar sistemas de IA destinados a ayudar al juez a evaluar los hechos y aplicar la ley a casos concretos, ¿están contemplados los siguientes aspectos?:

[154] «La carga de la prueba recae sobre la fiscalía»: STEDH (Pleno). Asunto *Barberá, Messegué and Jabardo contra España*, nº 10590/83, de 6 de diciembre de 1988, ap. 77; STEDH (Sala 3ª). Asunto *Telfner contra Austria*, nº 33501/96, de 20 de marzo de 2001, ap. 15; véase también STEDH (Sala 2ª). Asunto *Grande Stevens y otros contra Italia*, nº 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 y 18698/10, de 4 de marzo de 2014, ap. 159.

a. La decisión final que toma el juez basándose en las recomendaciones formuladas por el sistema y la prohibición de las decisiones totalmente automatizadas.
b. Los requisitos mínimos que deben cumplir los sistemas de IA, en concreto, el respeto a los derechos humanos (especialmente la no discriminación) y la independencia judicial, la transparencia, la seguridad, la solidez (precisión y fiabilidad) y la interoperabilidad.
c. Las pruebas previas en un entorno controlado de pruebas (*sandbox* regulatorio).
d. La evaluación previa y la supervisión posterior del sistema de IA por parte de organismos independientes.

v. En el caso de aplicar y utilizar sistemas de IA destinados a ayudar al juez a evaluar los hechos y aplicar la ley a casos concretos, ¿se contempla el derecho a impugnar la aplicación de dicho sistema, su diseño, su uso en el supuesto concreto y las recomendaciones específicas que emite durante el proceso judicial?

125. El uso de las nuevas tecnologías en el sistema judicial puede incrementar la eficacia y contribuir a salvaguardar los derechos de las personas, pero también entraña riesgos: reduce las garantías del derecho a un proceso equitativo; reproduce, perpetúa y exacerba los sesgos y prejuicios existentes; afecta al derecho a la protección de datos, la protección de la privacidad de las partes implicadas en el proceso y la protección de las víctimas; y genera desigualdades en el acceso a la tecnología. Tanto las ventajas como los peligros derivados del uso de nuevas tecnologías requieren que su aplicación en el poder judicial se haga conforme a la ley y venga acompañada de marcos de gobernanza transparentes y una supervisión humana constante, como ocurre con el uso de inteligencia artificial por parte de las autoridades (véase II.A.9. iv supra).

126. Las leyes que rigen el uso de los sistemas de inteligencia artificial en la administración de justicia plantean cuestiones concretas. Su objetivo principal debería ser la eficacia del sistema judicial y los derechos de la ciudadanía. En aras de la confianza pública y de la rendición de cuentas, su uso debe ser transparente, poder explicarse y estar sujeto a mecanismos de supervisión independientes (véase II.A.9.iv-v y II.B.5.ii-iii supra).

127. Conviene distinguir entre los sistemas de IA utilizados para la gestión administrativa de la justicia y los destinados al ejercicio de las funciones judiciales. Mientras que los primeros deberán someterse a los requisitos generales del uso de sistemas de IA por parte de las autoridades públicas, los segundos precisan de una integración minuciosa que garantice el derecho a un proceso equitativo. En el caso de uso de sistemas de IA empleados para funciones judiciales, la trazabilidad y posibilidad de explicar los resultados son fundamentales para garantizar el control humano y la rendición de cuentas (véase II.C.2 supra).

128. Hablar de una inteligencia artificial con perspectiva humana quiere decir que todas las resoluciones judiciales relativas a la investigación, evaluación de los hechos y aplicación de la ley a casos concretos las deben tomar los magistrados bajo su propia responsabilidad. Los sistemas de IA pueden servir de ayuda a los jueces en algunas labores que hagan más sencillo tomar decisiones (por ejemplo, a la hora de buscar información jurídica, de hallar y clasificar pruebas, de cumplimentar documentación estandarizada para las sentencias, de enviar notificaciones sobre plazos, etc.) pero no deben tomar las decisiones de forma totalmente automatizada. Por ende, han de cumplir una serie de requisitos específicos cuando se usen para investigar, analizar los hechos y aplicar la ley a casos concretos.

129. Los derechos humanos que merecen especial atención a la hora de emplear sistemas de inteligencia artificial en el ámbito de la justicia son la protección de datos, la igualdad, la no discriminación, la privacidad, el acceso a la justicia, la presunción de inocencia, el derecho a un proceso equitativo y el derecho a la defensa. La ley debería prever una evaluación específica de los riesgos que los sistemas de IA entrañan para dichos derechos y garantizar que se prueben en entornos controlados (*sandboxes*) antes de que su uso se generalice. Todos los agentes judiciales deben participar en la evaluación de riesgos, en los análisis previos de estos sistemas y en su supervisión. Hay que velar por la transparencia durante todo su ciclo de vida (véase II.A.9 y II.B.5 supra), especialmente cuando pueden afectar a los resultados judiciales (por ejemplo, solicitar que se haga público el diseño del sistema, la lógica de toma de decisiones y/o las fuentes de los datos.

130. La ley debería prever vías de recurso accesibles y eficaces en caso de violación de los derechos humanos como consecuencia del

funcionamiento de los sistemas de IA[155] que permitan impugnar i) la decisión pública de empezar a utilizar un determinado sistema; ii) su diseño; iii) su uso en un asunto concreto; y v) las recomendaciones emitidas en dicho asunto.[156] Para que las vías de recurso sean eficaces, las personas deben poder acceder a información comprensible sobre cómo ha llegado el sistema de IA a una conclusión o emitido una determinada recomendación (véase II.B.5. supra).

131. Al igual que ocurre con el uso de sistemas de IA por parte de las autoridades públicas (véase II.A.3 y II.A.9 supra), los sistemas de IA que se empelan en la administración de justicia deben estar sometidos a marcos de gobernanza transparentes. Entre ellos se incluye la documentación sobre las opciones de diseño, el origen de los datos, los procesos de toma de decisiones y las limitaciones conocidas. Los órganos de supervisión independientes deben tener las competencias para auditar dichos sistemas de forma periódica y ha de ser posible acceder a las conclusiones para así garantizar la rendición de cuentas.

[155] Véase el artículo 14 del Convenio Marco Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho (CETS nº 225).

[156] Según el Kit de herramientas global sobre IA y el estado de derecho para el poder judicial de la UNESCO de 2024 (p. 136): «el potencial de la IA para reforzar o amplificar los sesgos existentes es una preocupación importante. Los derechos a la libertad, la seguridad y un juicio justo pueden ser infringidos cuando la libertad física o la seguridad personal de un individuo está en juego, como con la vigilancia predictiva, la evaluación del riesgo de reincidencia y la sentencia. (...) Los sistemas de IA de "caja negra" hacen que sea imposible para los profesionales legales, como jueces, abogados y fiscales, comprender la justificación detrás de los resultados del sistema, lo que complica la justificación y la apelación de la decisión».

G. Revisión constitucional

1. Revisión constitucional

¿Los mecanismos de control constitucional incluyen una revisión constitucional independiente?

i. ¿Contempla la constitución[157] un proceso de revisión constitucional? ¿Establece un tribunal constitucional especializado?
ii. Si la revisión constitucional la lleva a cabo otro organismo, ¿qué garantías existen de que la evaluación sea independiente? ¿Están consagradas en la constitución?
iii. Si existe un tribunal constitucional especializado, ¿están consagrados en la constitución su composición, su jurisdicción, la posición de los magistrados y las garantías de su mandato, las partes con derecho a recurrir y los principios en los que se basa su funcionamiento? ¿Puede el tribunal establecer su propio reglamento interno?

132. En tanto que norma jurídica suprema, es menester que haya un guardián de la constitución capaz de defender sus principios, proteger la separación de poderes y custodiar los derechos que recoge. Cualquier forma de control judicial de la constitucionalidad, ya sea concentrado o difuso, se suele considerar eficaz a la hora de garantizar el respeto de la constitución y proteger los derechos humanos. A este respecto, la justicia constitucional sigue siendo un rasgo central de la democracia constitucional y un criterio determinante del Estado de derecho, que asegura que las autoridades públicas actúen de acuerdo con la constitución y que las decisiones que toma el tribunal constitucional u otro órgano equivalente sean vinculantes para todos los poderes del Estado.

133. La Comisión de Venecia ha señalado en múltiples ocasiones que no existe un único modelo de justicia constitucional. Los sistemas nacionales varían significativamente y reflejan el amplio abanico de disposiciones institucionales. La Comisión suele apoyar la existencia de

[157] Para países con una constitución escrita.

un tribunal constitucional u órgano equivalente y,[158] aunque es consciente de que no existe la obligación general de establecerlo, considera que, en tanto que institución independiente, puede ser de utilidad para instaurar el Estado de derecho en un país concreto. Si, en lugar de un tribunal constitucional u órgano equivalente, se contempla un modelo no judicial de revisión constitucional, es preciso garantizar que el organismo encargado esté libre de injerencias políticas. En los casos en los que se considera que un tribunal constitucional independiente u órgano equivalente no es el único medio de preservar los derechos constitucionales, el objetivo principal de este parámetro es identificar las cuestiones clave para aquellas jurisdicciones que disponen de dichos órganos. En las que no cuentan con órganos especializados, serán de especial importancia los objetivos fundamentales de independencia, imparcialidad y eficacia descritos en otros parámetros, especialmente el F, relativo al acceso a la justicia. Si bien las preguntas en esta sección se centran en los tribunales constitucionales, también se aplican a los órganos equivalentes encargados de la revisión constitucional.

134. En aquellas jurisdicciones con un tribunal constitucional especializado, su composición, sus atribuciones, la posición de los magistrados y las garantías de su mandato, las partes con derecho a recurrir y los principios en los que se basa su funcionamiento deben estar consagrados a nivel constitucional, de modo que queden protegidos contra posibles intentos de modificación por parte de mayorías políticas contingentes en el gobierno. En la misma línea, cuando no se prevé un tribunal constitucional especializado, las garantías de revisión constitucional habrán de figurar en la constitución (u otra ley pertinente, para aquellos países que no cuentan con una constitución escrita) y, de ser necesario, complementarse con leyes orgánicas. El propio tribunal constitucional será quien redacte su reglamento interno, como expresión de su autonomía dentro de los límites de la constitución (y de la legislación que lo rige, cuando proceda) y tendrá la posibilidad de modificarlos en función de las circunstancias sin necesidad de que intervenga el legislador.[159]

---

[158] Comisión de Venecia, CDL-INF(97)2, Ucrania - Dictamen sobre la Constitución de Ucrania, capítulo XII; CDL-AD(2010)044 Ucrania - Dictamen sobre la situación constitucional de Ucrania, ap. 52;CDL-AD(2016)025 Kirguistán - Dictamen conjunto sobre el proyecto de ley «Relativo a la introducción de enmiendas y modificaciones a la Constitución» de la República Kirguisa, ap. 47. CDL-AD(2022)004 Chile - Dictamen sobre la redacción y la aprobación de una nueva constitución, ap. 52.

[159] Comisión de Venecia, CDL-AD(2004)023 Azerbaiyán - Dictamen sobre el Reglamento del Tribunal Constitucional de Azerbaiyán, párrafos 5-6.

135. Además de la revisión a posteriori, debería existir un mecanismo de revisión constitucional previa, que puede tener lugar en el ejecutivo, durante el proceso de redacción de la ley, o en una comisión parlamentaria, con ayuda de expertos constitucionales.

2. Composición y nombramiento

¿La composición y el proceso de nombramiento de los jueces constitucionales ofrecen garantías suficientes para la independencia del tribunal constitucional?

i. ¿El procedimiento de nombramiento ofrece garantías suficientes de la independencia de los jueces constitucionales? En concreto, si los jueces constitucionales los elige el parlamento, ¿es necesaria una mayoría cualificada para ello? ¿Existen mecanismos constitucionales para superar posibles bloqueos políticos? En caso de vacantes prolongadas, ¿se prevé la prórroga hasta que se sustituya al juez titular a fin de garantizar la continuidad de la institución?

ii. ¿Cuáles son los requisitos profesionales que garantizan que los jueces del tribunal constitucional disponen de un elevado nivel de cualificación? ¿Qué garantías existen de su integridad?

iii. ¿Qué otras garantías de independencia hay? ¿Existen mecanismos adecuados para evitar la destitución indebida de un juez?

iv. ¿Existe alguna incompatibilidad con el cargo de juez constitucional? ¿La ley prohíbe nombrar jueces del tribunal constitucional a miembros activos del parlamento o personas afiliadas a partidos políticos? ¿En la práctica esto se cumple de manera estricta? ¿Existe alguna otra restricción para desempeñar otras funciones antes o después del mandato? ¿Se prohíben otras incompatibilidades susceptibles de comprometer la imparcialidad de la judicatura?

136. La composición del tribunal constitucional y el sistema de elección de los magistrados revisten una importancia fundamental para salvaguardar la independencia y la autoridad de este órgano. Los

tribunales constitucionales suelen estar compuestos por un elevado número de jueces, normalmente entre 8 y 15.[160]

137. En las democracias pluralistas, una composición diversa y equilibrada que respete las diferencias en términos de paridad de género, edad, heterogeneidad política, etnia, lengua o religión contribuye a la impresión de imparcialidad e inclusividad de la institución, así como a legitimarla y a que se acepten sus resoluciones, especialmente en estados multiétnicos o plurilingües. Se ha demostrado que la participación de distintos órganos estatales y agentes políticos en la elección de los magistrados del constitucional contribuye a la imagen de independencia del tribunal.[161]

138. El proceso de elección debe basarse en criterios objetivos establecidos por ley, que prioricen el mérito y se centren en la experiencia jurídica, la independencia y la integridad. Los análisis comparativos indican que los tribunales constitucionales suelen estar formados por profesionales del derecho (jueces, abogados o profesores universitarios) con una dilatada experiencia o antigüedad en el ámbito jurídico.[162] Además de las titulaciones profesionales, los candidatos deben demostrar su integridad y valores morales.[163]

139. El mandato de estos jueces suele ser prolongado, bien por un período de tiempo determinado, bien hasta una edad de jubilación obligatoria o, en algunos sistemas, con carácter vitalicio. La duración del mandato debe permitir renovar el tribunal parcialmente de forma periódica. Esta renovación escalonada permite que las mayorías parlamentarias sucesivas participen en los nombramientos. Por lo general, se considera que los mandatos largos y no renovables son los más favorables para la independencia, especialmente frente a las

[160] Comisión de Venecia, CDL-STD(1997)020, La composición de los tribunales constitucionales, capítulo III, Tabla comparativa de respuestas al cuestionario sobre la composición de los tribunales constitucionales, p. 35 y ss.
[161] Comisión de Venecia, CDL-STD(1997)020, ibid., págs. 10 y 21; CDL-AD(2005)039, Bosnia y Herzegovina - Dictamen sobre las normas de votación propuestas para el Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, ap. 3.
[162] Comisión de Venecia, CDL-AD(2024)015, Bosnia y Herzegovina - Dictamen sobre el método para la elección de los jueces del Tribunal Constitucional, aps. 8-20.
[163] Comisión de Venecia, CDL-STD(1997)020, La composición de los tribunales constitucionales: Ciencia y técnica de la democracia, nº 20 (1997), p. 10; CDL-AD(2017)011, Polonia. Dictamen sobre las enmiendas a la Ley de 25 de junio de 2015 sobre el Tribunal Constitucional de Polonia, ap. 119; CDL-AD(2017)011, Armenia - Dictamen sobre el proyecto de Ley Constitucional sobre el Tribunal Constitucional de Armenia, aps. 12-13.

autoridades que los designan.[164] Si se modifican las disposiciones constitucionales relativas al mandato de los jueces del tribunal constitucional, toda reducción de la duración solo se aplicará a los nombramientos posteriores a su entrada en vigor.[165]

140. Cuando los jueces son elegidos por el parlamento, el requisito de una mayoría cualificada (por ejemplo, dos tercios o tres quintos) sirve como garantía institucional contra la politización. Debe preverse algún mecanismo para evitar bloqueos, por ejemplo, que otro órgano nombre a los candidatos en caso de múltiples votaciones fallidas en el parlamento, sin que ello suponga un desincentivo para alcanzar un acuerdo por mayoría cualificada desde el principio. No existe un modelo único para diseñar dicho sistema. Con el fin de garantizar la continuidad del tribunal constitucional, la Comisión de Venecia recomienda que sus miembros continúen desempeñando sus funciones hasta que se nombren sucesores.[166]

141. La inamovilidad de los jueces constitucionales es una garantía fundamental de la independencia judicial.[167] Los supuestos en los que se puede cesar el mandato de un juez deben estar definidos con precisión y figurar en disposiciones normativas claras, rigurosas y detalladas,[168] además de estar sujetos a estrictas garantías procesales.

---

[164] Comisión de Venecia, CDL-STD(1997)020, La composición de los tribunales constitucionales: Ciencia y técnica de la democracia, nº 20 (1997), p. 21;CDL-AD(2020)016, Armenia - Dictamen sobre tres cuestiones jurídicas en el contexto del proyecto de enmiendas constitucionales relativas al mandato de los jueces del Tribunal Constitucional, aps. 35 y 38; CDL-AD(2025)005, República de Moldavia - Dictamen sobre el proyecto de Ley sobre el Tribunal Constitucional, ap. 37.

[165] Comisión de Venecia, CDL-AD(2020)016, Armenia - Dictamen sobre tres cuestiones jurídicas en el contexto del proyecto de enmiendas constitucionales relativas al mandato de los jueces del Tribunal Constitucional, ap. 39.

[166] Comisión de Venecia, CDL-AD(2022)054, Dictamen sobre el proyecto de Ley «por el que se modifican algunos actos legislativos de Ucrania relativos a la mejora del procedimiento de selección de candidatos a jueces del Tribunal Constitucional de Ucrania por concurso», aps. 58, 59 y 67; CDL-AD(2021)048, Serbia - Dictamen urgente sobre el proyecto revisado de enmiendas constitucionales relativas al poder judicial, ap. 49; CDL-AD(2024)002, Bosnia y Herzegovina - Dictamen sobre determinadas cuestiones relativas al funcionamiento del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, ap. 22.

[167] Comisión de Venecia, CDL-AD(2019)024, Armenia - Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho (DGI) del Consejo de Europa sobre las enmiendas al Código Judicial y otras leyes, ap. 58. Véase también al respecto el apartado II.F.1 sobre la independencia del poder judicial.

[168] Comisión de Venecia, CDL-AD(2005)015, Ucrania - Dictamen sobre la enmiendas a la Constitución, ap. 46;CDL-AD(2017)011, Armenia - Dictamen sobre el proyecto de Ley Constitucional sobre el Tribunal Constitucional de Armenia, ap. 19.

El propio tribunal constitucional será el responsable de tomar la decisión definitiva, idealmente por mayoría cualificada de los miembros.[169]

142. Por lo general, los jueces constitucionales tienen prohibido ocupar otros cargos simultáneamente. El rigor de las normas de incompatibilidad varía, pero normalmente abarca las funciones políticas y públicas como las de ministro, miembro del parlamento, alto funcionario y dirigente de un partido político, mientras que a los jueces constitucionales se les suele permitir mantener sus afiliaciones académicas. Tales normas estarán recogidas en la legislación y, cuando proceda, en la constitución.[170]

143. El presidente del tribunal podrá ser nombrado por un organismo externo o elegido por el resto de jueces de entre sus propias filas. En general, se tiene este segundo sistema como una salvaguarda más sólida de la independencia de la institución.[171] En caso de que el presidente sea nombrado por el parlamento o por otro organismo externo, son precisas garantías de su independencia. Deben fijarse normas claras que determinen quién actúa en calidad de presidente en funciones cuando el cargo no se elige o nombra a tiempo.

3. Acceso a la justicia constitucional

¿Las condiciones de acceso al tribunal constitucional y los actos susceptibles de ser examinados permiten una revisión constitucional eficaz?

i. ¿Es posible revisar la constitucionalidad de las leyes y otras normas?
ii. Si existen excepciones a la posibilidad de revisar la constitucionalidad de los actos normativos ¿están justificadas?
iii. ¿Puede realmente la ciudadanía acceder a la justicia

[169] Comisión de Venecia, CDL-AD(2005)015, Ucrania - Dictamen sobre la enmiendas a la Constitución, ap. ;46; CDL-AD(2016)025 Kirguistán - Dictamen conjunto sobre el proyecto de ley «Relativo a la introducción de enmiendas y modificaciones a la Constitución» de la República Kirguisa, ap. 54.
[170] CDL-STD(1997)020, La composición de los tribunales constitucionales: Ciencia y técnica de la democracia, nº 20 (1997), ap. 15.
[171] Comisión de Venecia, CDL-AD(2011)016, Hungría - Dictamen sobre la nueva Constitución, ap. 94.

constitucional de forma directa o indirecta, tanto en caso de actos individuales que les afectan como de actos generales?

iv. ¿El procedimiento ante el tribunal constitucional ofrece garantías suficientes de imparcialidad, debido proceso y eficacia?

144. La jurisdicción de los tribunales constitucionales normalmente abarca un amplio abanico de actos normativos y cuestiones institucionales, que suelen incluir la revisión de las leyes ordinarias y orgánicas, la legislación constitucional, las normativas, los reglamentos internos de las asambleas legislativas y otros órganos y la compatibilidad de los tratados internacionales con la constitución. Los tribunales constitucionales también pueden dirimir las disputas en materia de distribución de competencias normativas entre los poderes gubernamentales, por ejemplo, los conflictos entre el gobierno central y las autoridades locales o entre el ejecutivo y el legislativo. Los litigios electorales también son a menudo de su competencia. Más allá de estos aspectos, encontramos cuestiones relacionadas con la condición jurídica de los representantes electos, la protección de los derechos fundamentales y la legalidad de los partidos políticos. En determinados sistemas, los tribunales constitucionales también ejercen funciones de asesoramiento, como puede ser la obligatoriedad de consultarlos antes de declarar un estado de emergencia o de disolver las cámaras legislativas. Por otra parte, impedir que se revisen leyes potencialmente inconstitucionales (mediante cláusulas de exclusividad o expulsión) puede considerarse un ataque directo a la supremacía de la constitución.[172]

145. El acceso a los tribunales es decisivo para que la revisión constitucional sea eficaz y las denuncias individuales han demostrado ser el mejor medio. A pesar de que el acceso individual a los tribunales constitucionales favorece la protección de los derechos fundamentales, suele conducir a un aumento significativo del número de casos pendientes. Para enfrentarse a este problema, los sistemas que contemplan los recursos individuales suelen incluir medidas procesales para descartar aquellos casos inadmisibles o manifiestamente infundados. El acceso individual indirecto plantea una serie de ventajas (la experiencia jurídica del citado órgano funciona de filtro) y la Comisión de Venecia considera que es beneficioso combinar el indirecto con

[172] *Ibid.* apartado 113.

algún sistema de acceso directo y lograr un equilibrio entre los mecanismos ya existentes.[173] El requisito de agotar las vías de recurso disponibles antes de interponer un recurso de inconstitucionalidad sirve para evitar una carga excesiva de trabajo al tribunal y subraya el carácter subsidiario de dicho mecanismo.

146. Crear salas más reducidas para decidir sobre asuntos iniciados mediante sistemas de acceso individual, en las que el pleno solo interviene si hay que pronunciarse sobre cuestiones nuevas o especialmente relevantes, puede ser útil para aliviar la carga de trabajo de los tribunales. La composición de la sala debe ser un reflejo del equilibrio del tribunal en general. Es importante que la ley por la que se establece el tribunal constitucional ofrezca la posibilidad de adoptar una resolución en pleno si existen dictámenes contradictorios entre cámaras; en caso contrario, peligraría la unidad de la jurisprudencia del tribunal. Igualmente, para evitar toda posibilidad de sesgo en la atribución de los asuntos a las cámaras o en la composición de estas, deben existir normas claramente definidas.[174]

147. El quorum, que requiere la participación de un número mínimo de magistrados para que la resolución sea válida, apuntala tanto la legitimidad institucional del proceso decisorio como el funcionamiento adecuado del tribunal como órgano colegiado. La imposición de requisitos de votación excesivamente estrictos, especialmente para las resoluciones ordinarias sobre la constitucionalidad de la legislación, puede obstaculizar el proceso de toma de decisiones y poner en riesgo su eficacia.[175] En estos casos, cabe la posibilidad de que el tribunal no fuera capaz de cumplir su función principal, que es garantizar el respeto de la constitución. Deben preverse mecanismos para evitar los bloqueos y los empates.

148. Las vistas pueden celebrarse tanto en público como en sesiones plenarias a puerta cerrada. Aunque las vistas orales son importantes, pues permiten una interacción directa entre las partes implicadas y los magistrados, lo que puede acelerar los procesos,[176] el tribunal debe

[173] Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)039rev, Estudio sobre el acceso individual a la justicia constitucional, ap. 108.
[174] *Ibid*. apartado 225.
[175] Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, CDL-AD(2024)002, Bosnia y Herzegovina - Dictamen sobre determinadas cuestiones relativas al funcionamiento del Tribunal Constitucional de Bosnia y Herzegovina, aps. 16 y 17.
[176] Comisión de Venecia, CDL-AD(2004)035, Federación de Rusia - Dictamen sobre el proyecto de ley constitucional federal «sobre modificaciones y enmiendas a la Ley Constitucional Federal sobre el Tribunal Constitucional de la Federación de Rusia», ap. 4.

reservarse la facultad discrecional de hacerlo por escrito cuando sea necesario. La importancia de esta medida radica en que evita sobrecargar al tribunal con recursos individuales.[177] Es fundamental que la parte que lo interpone o quien inicie el proceso tenga la oportunidad de acudir a la institución, al menos, para presentar sus argumentos. Tales acuerdos contribuyen a la equidad procesal y velan por que en el proceso se preste la debida atención a cada uno de los intereses.

4. Incidencia de las resoluciones

¿Hay un seguimiento real de las resoluciones y sentencias del tribunal constitucional?

i. ¿Las autoridades públicas y la ciudadanía respetan las resoluciones y sentencias del tribunal constitucional? ¿Existe alguna prohibición de revocar las resoluciones del tribunal constitucional mediante la adopción de una normativa previamente declarada inconstitucional?
ii. ¿El parlamento y el ejecutivo tienen en cuenta, en la práctica, las resoluciones y argumentos del tribunal constitucional? ¿Abordan las lagunas legislativas o normativas identificadas —o creadas— por el tribunal constitucional en un plazo razonable?
iii. ¿Están los tribunales constitucionales, supremos y ordinarios obligados a aplicar las decisiones de los organismos supranacionales y, en especial, de los tribunales supranacionales? ¿Existen excepciones a esta obligación?
iv. Cuando se revoca una decisión de un tribunal ordinario tras un recurso de inconstitucionalidad, ¿se reabre el caso y lo examina un tribunal ordinario teniendo en cuenta los argumentos presentados por el constitucional?

149. La publicación de las resoluciones del tribunal constitucional no debe depender de la intervención del primer ministro, el Gobierno ni ningún otro órgano político.[178] Sus decisiones sobre el fondo de un

[177] Comisión de Venecia, CDL-AD(2008)029, Kirguistán - Dictamen sobre el proyecto de ley sobre la modificación y ampliación de la Ley sobre procedimientos constitucionales y la Ley sobre el Tribunal Constitucional, ap. 44.
[178] Comisión de Venecia, CDL-AD(2016)026, Polonia - Dictamen sobre la Ley sobre el Tribunal Constitucional, ap. 82.

asunto serán vinculantes para todas las autoridades públicas, incluidos los órganos de autonomía estatales y locales, sus responsables y las personas físicas y jurídicas, y deben aplicarse de buena fe. Su incumplimiento vulnera la supremacía de la constitución. Cuando otras autoridades estatales adopten nuevos actos legislativos, deberán tener en cuenta el razonamiento jurídico expuesto en las resoluciones del tribunal constitucional. Es de especial importancia que el legislativo no pase por alto sus sentencias a la hora de promulgar o modificar leyes. Cuando el tribunal constitucional declara la inconstitucionalidad de una ley, impide que el poder legislativo apruebe otra ley con un contenido idéntico al declarado inconstitucional.

150. Las consecuencias jurídicas de que las resoluciones del tribunal constitucional revoquen actos normativos varían en función de la jurisdicción y normalmente dependen de las disposiciones legislativas que rigen su alcance.[179] Una aplicación estricta del principio *ex tunc* (la invalidez retroactiva) puede, en determinados casos, tener importantes consecuencias sociales.

151. Muchas constituciones nacionales recogen la obligación de respetar el derecho internacional y supranacional. En estos casos, los tribunales constitucionales nacionales actúan no solo como defensores de los principios constitucionales nacionales, sino también del derecho internacional y supranacional dentro del marco jurídico nacional. En el continente europeo, muchos se han visto obligados a incluir los derechos humanos y otros principios constitucionales consagrados en la CEDH y según la interpretación del TEDH. Para los Estados miembros de la Unión Europea, los tribunales constitucionales, al igual que cualquier otro tribunal, deben respetar los derechos y las obligaciones que emanan del derecho comunitario, incluida la primacía del derecho de la Unión y, en los casos en los que actúan bajo su paraguas, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Con respecto al continente americano, los Estados miembro de la Organización de los Estados Americanos que han ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos tienen la obligación de aplicarla a nivel nacional y, en el caso de aquellos que reconocen la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la obligación de seguir su interpretación de la Convención. En los Estados dualistas pueden aplicarse consideraciones diferentes, pero, dependiendo del contexto, los tribunales nacionales competentes pueden tener derecho o incluso

[179] Comisión de Venecia, CDL-AD(2010)039rev, Estudio sobre el acceso individual a la justicia constitucional, ap. 167.

la obligación de atenerse a las decisiones de los organismos supranacionales en determinados contextos.

H. Problemas específicos del Estado de derecho

1. Restablecer el Estado de derecho

¿Son las medidas destinadas a restablecer el Estado de derecho tras un período de retroceso compatibles con las normas generales del mismo?

i. ¿Se ha realizado un diagnóstico exhaustivo de las causas y consecuencias del retroceso del Estado de derecho? ¿Existen planes a corto y largo plazo para aplicar las medidas restitutivas?

ii. ¿Se va a proceder al restablecimiento del Estado de derecho a través de las sentencias vinculantes de un tribunal internacional o de las recomendaciones no vinculantes de un organismo supervisor internacional?[180] En caso afirmativo, ¿se han tenido debidamente en cuenta todos los requisitos o recomendaciones pertinentes de dichas entidades?

iii. ¿Son compatibles las medidas restitutivas con los principios básicos de la constitución?

iv. ¿Afectan las medidas restitutivas al tribunal constitucional? En caso afirmativo, ¿se respeta su papel como organismo independiente y árbitro objetivo?

v. ¿Está garantizada una amplia participación pública a la hora de decidir cómo restablecer el Estado de derecho?

vi. ¿Se respeta el principio de proporcionalidad en la resolución de conflictos entre intereses diferentes? ¿Se tienen en cuenta los derechos subjetivos de los jueces? ¿Disponen los jueces cuyos derechos se ven afectados por las medidas restitutivas de recursos legales accesibles?

vii. ¿Es justificable por una necesidad imperiosa y proporcionada el apartarse de principios básicos del Estado de derecho, como el de seguridad jurídica, el de cosa

[180] Véase la postura de la Comisión de Venecia al evaluar la reforma del Tribunal Constitucional de Polonia: «(…) sin perder de vista la magnitud del problema y el contexto de la reforma del Tribunal Constitucional, analiza la reforma del Tribunal Constitucional de Polonia ante todo como una medida de ejecución de las sentencias del TEDH (…).» (CDL-AD(2024)035, Polonia - Dictamen sobre el proyecto de enmiendas constitucionales relativas al Tribunal Constitucional y dos leyes sobre el Tribunal Constitucional, ap. 18).

juzgada y el de inamovilidad de los jueces?

152. Ni siquiera los ordenamientos jurídicos que parecen estables y sólidos son inmunes a las transformaciones que socavan el Estado de derecho y que pueden acabar afectando a muchos de los parámetros definidos en esta lista de verificación del Estado de derecho. El tiempo ha demostrado que, por lo general, el factor más determinante en estos casos es el debilitamiento de la independencia judicial, ya que supone el principal garante del Estado de derecho.

153. Es necesario adoptar un enfoque integral ante aquellas reformas que alteran la judicatura de manera sustancial, especialmente cuando modifican la composición humana de los tribunales. Las reformas son necesarias para luchar contra los fallos del sistema, pero deben también respetar los principios fundamentales del Estado de derecho. Su restablecimiento no implica necesariamente volver a la situación anterior y no debería terminar reconstruyendo un sistema que ha demostrado sus vulnerabilidades. En cambio, cualquier intento de restablecer el Estado de derecho debe aspirar a corregir los defectos que propiciaron el retroceso con el fin de desarrollar mecanismos de protección más eficaces de cara al futuro.

154. Una injerencia desproporcionada e injustificada de los poderes legislativo y ejecutivo en la administración de justicia es una amenaza al correcto funcionamiento de los mecanismos de control del sistema jurídico,[181] a la vez que pone en riesgo la protección de los derechos individuales. El TEDH y el TJUE, por ejemplo, sostienen que la esencia misma del derecho a «un tribunal establecido por la ley» podría peligrar debido a las irregularidades en los nombramientos de jueces, basados en procedimientos defectuosos.[182] Las reformas que afecten la labor de los

[181] Comisión de Venecia, CDL-AD(2017)031, Polonia - Dictamen sobre el proyecto de Ley por el que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial; sobre el proyecto de Ley por el que se modifica la Ley del Tribunal Supremo, propuesto por el Presidente de Polonia; y sobre la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, ap. 129.
[182] Véanse la resolución preliminar en STJUE de 19 de noviembre de 2019, C-585/18; la sentencia de la Gran Sala de 15 de julio de 2021, C-791/19; y la sentencia de la Gran Sala de 21 de diciembre de 2023, C-718/21, aps. 59-62.

magistrados también podrían vulnerar sus propios derechos (Artículos 6, 8 y 10 de la CEDH).[183]

155. Dada la preeminencia de los tribunales constitucionales a la hora de salvaguardar la separación de poderes y custodiar los derechos garantizados por la carta magna, deben analizarse detenidamente los cambios de composición, competencias y metodología de trabajo, que habrán de atenerse a los principios fundamentales del Estado de derecho. Aunque haya medidas radicales, incluso las aprobadas por una mayoría constitucional, que pueden parecer necesarias, se corre el riesgo de dar argumentos y crear precedentes para que una futura mayoría constitucional haga lo propio.[184] Es de capital importancia reconstruir la confianza pública en la justicia constitucional como institución.[185]

156. Dada la relevancia para el sistema jurídico en su conjunto de la independencia judicial, para restablecer verdaderamente y en un plazo razonable el Estado de derecho en casos en los que se haya producido un retroceso, hay que tener en cuenta principios como la seguridad jurídica, véase II.B.1 y II.B.4 supra sobre el respeto del principio de confianza legítima, cosa juzgada, previsibilidad y no retroactividad, especialmente por medio de disposiciones transitorias.

157. Como ya se ha subrayado, toda medida que apunte a restablecer el Estado de derecho tiene que cumplir con sus requisitos generales. No obstante, en este contexto, a veces es necesario equilibrar elementos en aparente conflicto.[186]

158. Para restablecer el Estado de derecho es necesario tener en cuenta la gravedad de los fallos del sistema, cuánto tiempo lleva en vigor y hasta qué punto se ha minado la confianza pública.[187]

---

[183] STEDH (Gran Sala). *Asunto Grzęda contra Polonia*, nº 43572/18, de 15 de marzo de 2022; STEDH (Sala 1ª). Asunto *Tuleya contra Polonia*, nº 21181/19 y 51751/20, de 6 de julio de 2023.

[184]Comisión de Venecia (CDL-AD(2024)035, Polonia- Dictamen sobre el proyecto de enmiendas constitucionales relativas al Tribunal Constitucional y dos leyes sobre el Tribunal Constitucional, ap. 34.

[185] *Ibid.* apartado 35.

[186] Comisión de Venecia, CDL-AD(2024)018, Polonia - Dictamen conjunto urgente de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho del Consejo de Europa sobre el proyecto de Ley por el que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia, ap. 31.

[187]Comisión de Venecia (CDL-AD(2024)035, Polonia- Dictamen sobre el proyecto de enmiendas constitucionales relativas al Tribunal Constitucional y dos leyes sobre el Tribunal Constitucional, ap. 18.

159. Las acciones radicales, como despedir jueces o invalidar resoluciones *ex tunc*, requieren un análisis y unas garantías especialmente detallados, como la posibilidad de revisión judicial de aquellas decisiones que afectan a magistrados a título individual.[188] Si no, podrían erosionar la seguridad jurídica y socavar los mismos objetivos que pretendían defender.[189] El principio rector que debería aplicarse a todas las medidas restitutivas es recuperar la confianza de un observador razonable y objetivo en la independencia del sistema.

160. Para restablecer el Estado de derecho de manera eficaz es preciso resolver los problemas más acuciantes sin demora y de forma transparente para así reducir al mínimo los períodos de incertidumbre.[190]

2. Educación jurídica y cívica

a. Educación jurídica

¿En qué medida la educación jurídica fomenta el respeto de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho?

i. ¿Es el derecho constitucional una asignatura obligatoria en el grado en Derecho? ¿Son la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos elementos obligatorios de la asignatura de derecho constitucional y se integran en otras materias del grado, como puede ser el derecho internacional público, el derecho de la Unión Europea, el derecho administrativo o el derecho penal, entre otros?[191]

[188] Comisión de Venecia, CDL-AD(2024)029, Polonia - Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho sobre las normas europeas que regulan el estatuto de los jueces, ap. 22 (y 36); aps. 42-45.

[189] Comisión de Venecia (CDL-AD(2024)035, Polonia- Dictamen sobre el proyecto de enmiendas constitucionales relativas al Tribunal Constitucional y dos leyes sobre el Tribunal Constitucional, ap. 38 y ss.

[190] Cabe señalar que «la necesidad de (re)establecer rápidamente un poder judicial plenamente operativo puede justificar algunas modificaciones en la aplicación de las normas procesales, pero no, por ejemplo, la ausencia total de algún tipo de control judicial, lo que, presumiblemente, vulneraría el artículo 6 del CEDH». (véase Comisión de Venecia, CDL-AD(2024)029, Polonia - Dictamen conjunto de la Comisión de Venecia y la Dirección General de Derechos Humanos y Estado de Derecho sobre las normas europeas que regulan el estatuto de los jueces, ap. 36).

[191] Para los miembros del Consejo de Europa, incluiría las normas jurídicas en materia de democracia, derechos humanos y Estado de derecho, en especial el CEDH. Véase, por

ii. ¿Está la enseñanza del derecho en los estudios de grado diseñada para fomentar el pensamiento crítico entre el estudiantado?

iii. ¿Está regulada por ley la creación de nuevas universidades y facultades que imparten titulaciones en Derecho? ¿Existen mecanismos internos y externos de control de la calidad de la educación jurídica a nivel universitario que funcionen correctamente?[192]

iv. ¿Gozan las universidades y otros organismos que imparten formación profesional[193] de garantías suficientes que protejan su independencia en lo que respecta a los planes de estudio, los nombramientos académicos, las admisiones, la gestión[194] y la financiación?[195]

v. ¿Las universidades y/o los organismos profesionales ofrecen formación continua para los profesionales del

ejemplo, la plataforma OCEAN (*Open Council of Europe Academic Networks*) del Consejo de Europa, que reúne a universidades y centros de investigación de los 46 Estados miembros en torno a un objetivo compartido: los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Para los Estados miembros de la Unión Europea, también incluye determinados principios del derecho constitucional comunitario.

[192] Véase, por ejemplo, STEDH (Sala 2ª). Asunto *Tarantino y otros contra Italia*, nº 25851/09, 29284/09 and 64090/09, de 2 de abril de 2013, aps. 48-52, donde el Tribunal afirma que «está justificado que el Estado regule el sector de forma estricta, especialmente en aquellos ámbitos de estudio en los que es de suma importancia contar con un nivel de formación mínimo, para garantizar que el acceso a las instituciones privadas no se base únicamente en los medios económicos de los candidatos, independientemente de sus cualificaciones y aptitudes para la profesión a la que aspiran». La forma en que cada Estado combina los controles de calidad internos y externos queda dentro de su margen de apreciación. Es importante que cualesquiera controles externos que se consideren necesarios no resulten excesivamente burocráticos y onerosos, ni supongan una amenaza para la libertad académica.

[193] Dado que el derecho es una profesión cualificada, otras figuras, como los colegios de abogados y las asociaciones judiciales, tienen legitimidad para ejercer cierta influencia sobre el contenido de determinadas materias universitarias, siempre que se respete la libertad académica.

[194] Comisión de Venecia, CDL-AD(2021)029, Hungría - Dictamen sobre las enmiendas constitucionales aprobadas por el Parlamento húngaro en diciembre 2020, ap. 65.

[195] La libertad de cátedra tiene su fundamento jurídico en diversos derechos reconocidos, como el derecho a la educación y la libertad de expresión. Véase más información sobre la libertad de cátedra, por ejemplo, en el Informe A/HRC/56/58 de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed, de 24 de junio de 2024. Posee una doble dimensión, institucional y personal, y se aplica tanto dentro como fuera de la comunidad académica, ciudadanía incluida.

derecho? ¿En qué medida es obligatoria dicha formación?[196]

vi. ¿Es el derecho constitucional una asignatura obligatoria en el grado en Derecho? ¿Son la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos elementos obligatorios de la asignatura de derecho constitucional y se integran en otras materias del grado, como puede ser el derecho internacional público, el derecho de la Unión Europea, el derecho administrativo o el derecho penal, entre otros?[197]

vii. ¿Está la enseñanza del derecho en los estudios de grado diseñada para fomentar el pensamiento crítico entre el estudiantado?

viii. ¿Está regulada por ley la creación de nuevas universidades y facultades que imparten titulaciones en Derecho? ¿Existen mecanismos internos y externos de control de la calidad de la educación jurídica a nivel universitario que funcionen correctamente?[198]

ix. ¿Gozan las universidades y otros organismos que imparten formación profesional[199] de garantías suficientes que

[196] Véase, por ejemplo, el apartado II.2 de la Recomendación nº R(2000)21 del Consejo de Europa sobre el libre ejercicio de la profesión de abogado: «Se deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar un alto nivel de formación jurídica y moral como requisito previo para el acceso a la profesión y para garantizar la formación continua de los abogados».

[197] Para los miembros del Consejo de Europa, incluiría las normas jurídicas en materia de democracia, derechos humanos y Estado de derecho, en especial el CEDH. Véase, por ejemplo, la plataforma OCEAN (Open Council of Europe Academic Networks) del Consejo de Europa, que reúne a universidades y centros de investigación de los 46 Estados miembros en torno a un objetivo compartido: los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Para los Estados miembros de la Unión Europea, también incluye determinados principios del derecho constitucional comunitario.

[198] Véase, por ejemplo, STEDH (Sala 2ª). Asunto *Tarantino y otros contra Italia*, nº 25851/09, 29284/09 and 64090/09, de 2 de abril de 2013, aps. 48-52, donde el Tribunal afirma que «está justificado que el Estado regule el sector de forma estricta, especialmente en aquellos ámbitos de estudio en los que es de suma importancia contar con un nivel de formación mínimo, para garantizar que el acceso a las instituciones privadas no se base únicamente en los medios económicos de los candidatos, independientemente de sus cualificaciones y aptitudes para la profesión a la que aspiran». La forma en que cada Estado combina los controles de calidad internos y externos queda dentro de su margen de apreciación. Es importante que cualesquiera controles externos que se consideren necesarios no resulten excesivamente burocráticos y onerosos, ni supongan una amenaza para la libertad académica.

[199] Dado que el derecho es una profesión cualificada, otras figuras, como los colegios de abogados y las asociaciones judiciales, tienen legitimidad para ejercer cierta influencia

protejan su independencia en lo que respecta a los planes de estudio, los nombramientos académicos, las admisiones, la gestión[200] y la financiación?[201]

x. ¿Las universidades y/o los organismos profesionales ofrecen formación continua para los profesionales del derecho? ¿En qué medida es obligatoria dicha formación?[202]

161. Un gran número de instituciones y organizaciones internacionales han publicado documentos en los que se reconoce la necesidad de una formación jurídica de calidad, como por ejemplo las Naciones Unidas, el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo.[203] Concretamente en el ámbito de los derechos humanos, cabe destacar que estos se entienden como un concepto dinámico, basado en la interpretación del «derecho internacional de los derechos humanos» introducido en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos.[204] Una noción tan dinámica exige que la docencia jurídica vaya acompañando su evolución

sobre el contenido de determinadas materias universitarias, siempre que se respete la libertad académica.

[200] Comisión de Venecia, CDL-AD(2021)029, Hungría - Dictamen sobre las enmiendas constitucionales aprobadas por el Parlamento húngaro en diciembre 2020, ap. 65.

[201] La libertad de cátedra tiene su fundamento jurídico en diversos derechos reconocidos, como el derecho a la educación y la libertad de expresión. Véase más información sobre la libertad de cátedra, por ejemplo, en el Informe A/HRC/56/58 de la Relatora Especial sobre el derecho a la educación, Farida Shaheed, de 24 de junio de 2024. Posee una doble dimensión, institucional y personal, y se aplica tanto dentro como fuera de la comunidad académica, ciudadanía incluida.

[202] Véase, por ejemplo, el apartado II.2 de la Recomendación nº R(2000)21 del Consejo de Europa sobre el libre ejercicio de la profesión de abogado: «Se deben adoptar todas las medidas necesarias para garantizar un alto nivel de formación jurídica y moral como requisito previo para el acceso a la profesión y para garantizar la formación continua de los abogados».

[203] Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la función de los abogados (1990), ap. 9; Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos (2011); Recomendación Rec(2004)4 del Consejo de Europa sobre el Convenio Europeo de Derechos Humanos en materia de educación universitaria y formación profesional; Recomendación CM/Rec(2010)7 sobre la Carta del Consejo de Europa sobre la educación para la ciudadanía democrática y los derechos humanos; El programa HELP (Human Right Education for Legal Professionals) del Consejo de Europa; Resolución del Parlamento Europeo sobre las profesiones jurídicas y el interés general en el funcionamiento de los sistemas jurídicos, P6_TA (2006) 0108, de 23 de marzo de 2006; Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos de la UNESCO.

[204] A diferencia, por ejemplo, de conceptos anteriores como «derechos del hombre» o «derechos y deberes del hombre y del ciudadano».

a lo largo del tiempo.[205] Las asignaturas deben impartirse desde el respeto a la libertad académica y la libertad de investigación. La libertad de cátedra está protegida expresamente en el artículo 13 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a lo que se añade el apartado 3 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que exige que los Estados parte se comprometan «a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora».[206]

162. Existen muchas formas de enseñar que fomentan el pensamiento crítico, por ejemplo, aquellas basadas en problemas concretos en seminarios, el método socrático, las clínicas jurídicas, etc. Si bien las clases magistrales siguen desempeñando un papel importante en la formación en derecho, los métodos de enseñanza más interactivos también deben constituir una parte significativa.

b. Formación cívica

¿En qué medida la población recibe formación sobre la importancia de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho?

i. ¿Hasta qué punto la educación escolar hace hincapié en la importancia que tienen para la sociedad cuestiones como la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho?
ii. ¿Participan las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las asociaciones de abogados, en el debate público sobre el Estado de derecho y los derechos humanos?

[205] Por ejemplo, el artículo 1 del CEDH sobre la obligación de respetar los derechos humanos, establece que es una obligación permanente, lo que significa que, cuando sea necesario, un Estado debe modificar sus leyes para adaptarlas a los requisitos del Convenio, tal y como establece una sentencia del TEDH. Los Estados también deben tener en cuenta las sentencias que afectan a otros Estados, no solo al suyo propio. (véase, por ejemplo, STEDH (Sala 3ª). Asunto *Opuz contra Turquía*, nº 33401/02, de 9 de junio de 2009, ap. 163).

[206] Según señala el TEDH: «la libertad de cátedra (...) debe garantizar las libertades de expresión y de acción, la libertad de divulgar la información y la libertad de investigar y transmitir el conocimiento y la verdad sin restricciones» (STEDH (Sala 2ª). Asunto *Kula contra Turquía*, nº 20233/06, de 19 de junio de 2018, ap. 38). Véase también STEDH (Sala 2ª). Asunto *Sorguç contra Turquía*, no. 17089/03, de 23 de junio de 2009, ap. 35; STEDH (Sala 2ª). Asunto *Lombardi Vallauri contra Italia*, nº 39128/05, de 20 de octubre de 2009, ap. 43.

163. Se sabe que el Estado de derecho, como cualquier otro valor constitucional, debe estar respaldado por una cultura común sólida. Los principios escritos, por sí mismos, no bastan. Para que las garantías institucionales funcionen correctamente, los valores constitucionales y éticos deben estar arraigados en la práctica habitual de los cargos públicos y de los profesionales del derecho (jueces, fiscales, abogados tanto del sector público como del privado). Es más, la dimensión interna de la independencia judicial depende de una docencia y una supervisión adecuadas. En términos más generales, un sistema de administración pública eficiente y eficaz que respete las normas del Estado de derecho depende del capital social y, a su vez, lo genera.[207] Una educación primaria y secundaria que defienda la importancia de la dignidad humana y los derechos y libertades de las personas reviste especial importancia para construir una sociedad pacífica en la que los derechos de las minorías y de las personas estén protegidos frente a la injerencia injustificada del gobierno de la mayoría. Por el contrario, cuando la población no confía en la administración de justicia o en la administración pública y no es consciente de la importancia del respeto de los derechos humanos y del Estado de derecho, aumenta considerablemente el riesgo de que retrocedan tanto este como la democracia. Por consiguiente, las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las asociaciones de abogados (colegios de abogados, etc.), deberían tener la oportunidad de formar a la ciudadanía sobre estos valores y, además, esforzarse por hacerlo. Asimismo, una formación cívica sólida y universal, especialmente para la juventud, constituye un componente esencial de todo marco institucional basado en el Estado de derecho.[208]

[207] Véase, por ejemplo, Bo Rothstein, Dietlind Stolle, *The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust*, QoG WORKING PAPER SERIES 2007:2.

[208] Véase, por ejemplo, Comisión de Venecia, El Estado de derecho: guía de uso (2025); y las animaciones de la Comisión Europea que explican qué es el Estado de derecho.