

La Unión Europea y la defensa del estado de derecho

Montserrat Pi i Llorens



Alambre que separa la frontera de Polonia, en el paso de Kuźnica, con Bielorrusia, el 21 de diciembre de 2021. Éste es uno de los puntos de entrada a la Unión Europea. Fotografía:

[Alessio Mamo](#)

En octubre del 2021, Polonia fue condenada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a pagar una multa coercitiva de un millón de euros diarios para asegurar la ejecución de las medidas acordadas en un procedimiento judicial en qué se impugnaban determinadas modificaciones legislativas de la organización judicial de Polonia por ser contrarias al derecho de la Unión Europea (UE), en concreto a la independencia judicial, elemento esencial del estado de derecho. [1] En diciembre del 2022, Hungría era objeto de una decisión del Consejo de la Unión Europea que suspendía la entrega de 6.300 millones de euros de los Fondos de Cohesión, como medida de protección del presupuesto de la UE ante la vulneración de los principios del estado de derecho por parte de Hungría con respecto a la contratación pública, la eficacia de la acción judicial y la lucha contra la corrupción.

Estas dos medidas ponen de manifiesto que la Unión Europea no se ha quedado pasiva ante las vulneraciones del estado de derecho cometidas por estados miembros. Sin embargo, el respeto del principio mencionado dista mucho de estar asegurado. La situación en Polonia y Hungría desde la llegada al poder de Andrzej Duda y Viktor Orbán es ampliamente conocida, pero sería un error creer que los problemas se limitan a estos dos países. Así lo demuestra el informe sobre la situación del estado de derecho en la UE, publicado por la

Comisión Europea en julio del 2023, [2] que hace un diagnóstico de lo que está pasando en todos los estados miembros en cuatro ámbitos fundamentales para el respeto del estado de derecho: la justicia, la lucha contra la corrupción, el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación, así como cuestiones más amplias relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales.

La lectura del informe revela un panorama de luces y sombras. Es cierto que señala reformas positivas y avances en algunos estados. Pero las debilidades detectadas son de gran importancia: se observa una disminución de la percepción de independencia judicial en trece estados miembros, serias preocupaciones con respecto a los consejos del poder judicial y a los procedimientos para el nombramiento y cese de los jueces, falta de autonomía e independencia del ministerio fiscal, utilización de los procedimientos disciplinarios como una forma de control político sobre los jueces, debilidad de la lucha contra la corrupción, ausencia de regulaciones específicas sobre grupos de presión y “puertas giratorias”, deficiencias en las normativas sobre declaración de patrimonio y de intereses de los servidores públicos o situación de riesgo en materia de pluralismo de los medios de comunicación, entre otros.

La guerra de Ucrania ha agravado esta tendencia: el 1 de junio de 2023 entró en vigor en Polonia una ley por la cual se faculta un comité administrativo para evaluar la influencia rusa en la seguridad interior. Este comité podrá decidir si se tienen que privar a las personas del derecho a ocupar cargos públicos durante un periodo de hasta diez años. A pesar de algunas enmiendas introducidas posteriormente, que intentan responder a las principales críticas recibidas, tanto la Comisión de Venecia del Consejo de Europa como la misma Comisión Europea se han manifestado en contra de la ley mencionada y han solicitado que se revoque, ante el temor a que pudiera tener un impacto negativo en las elecciones del otoño de 2023.

La credibilidad de la Unión Europea exige ofrecer una respuesta a las vulneraciones de los valores comunes en los que se basa

El propósito de este artículo no es analizar en detalle las diferentes vulneraciones que se producen en los estados miembros ni tampoco entrar en el debate de los motivos de fondo que las explican. Lo que pretende es ofrecer una panorámica de qué puede hacer y qué ha hecho la Unión Europea ante este desafío y valorar la efectividad y la consistencia del compromiso de la UE con los valores proclamados a su tratado fundacional.

El estado de derecho y la independencia judicial como valores fundamentales de la UE

En efecto, el estado de derecho es uno de los valores fundamentales de la UE según proclama el artículo 2 del Tratado de la UE (TUE). Este valor —siempre según el artículo

mencionado— es común en la UE y en sus estados miembros. Las instituciones europeas han señalado en numerosas ocasiones la relevancia de este principio y su nexo indisoluble con la democracia y el respeto a los derechos humanos, una trilogía que compone el núcleo duro de la identidad constitucional europea.

El elevado grado de interdependencia política y jurídica entre la Unión Europea y los estados que forman parte de ella, comporta que el respeto al estado de derecho de la UE y a los estados miembros funcione como un sistema de vasos comunicantes, de manera que cualquier afectación en un extremo o en el otro incide en la totalidad. Por ejemplo, en el plano institucional, las elecciones en el Parlamento Europeo dependen de un régimen electoral que, aunque respeta las exigencias derivadas de la normativa europea, se encuentra regulado en las legislaciones internas de cada estado. Si en un estado no se garantiza la libertad de expresión o la libertad de prensa, las elecciones al Parlamento Europeo no se podrán llevar a cabo de manera democrática, y la legitimidad de esta institución se verá comprometida.

Igualmente, la legitimidad democrática del Consejo depende de la de los estados, ya que son los representantes de estos estados los que lo componen. En el ámbito jurídico, hay que recordar que entre los principios del ordenamiento de la Unión Europea figuran el de la confianza mutua y el del reconocimiento mutuo. Su aplicación supone que una vulneración del estado de derecho en un país afecta a los otros países: los estados se ven obligados, bajo el derecho europeo, a reconocer y a aplicar decisiones jurídicas adoptadas en otros estados. Si estas decisiones se han adoptado sin respetar los derechos fundamentales o el estado de derecho, se estarán violando estos principios también en el estado aplicador. La orden de detención europea es un buen ejemplo de eso. Si se instala la desconfianza hacia las instituciones políticas y jurídicas de los estados, el riesgo de fragmentación del ordenamiento jurídico de la UE es grande.

Por otra parte, uno de los pilares del estado de derecho, la independencia judicial, es clave para el respeto y la eficacia del derecho europeo, ya que son los jueces nacionales los que lo aplican. Más allá de estos argumentos institucionales y jurídicos, lo que está en juego es la misma concepción de lo que tiene que ser la Unión Europea. Si, tal como proclaman los tratados, la UE es una organización política basada en valores comunes, su credibilidad exige una respuesta a los riesgos y las vulneraciones de estos valores. De lo contrario, la legitimidad del proyecto europeo se verá cuestionada.

Instrumentos para garantizar los valores

En coherencia con la afirmación de estos valores, la normativa europea establece diferentes instrumentos para garantizarlos, entre los cuales destacan los procedimientos previstos en el artículo 7 del TUE para responder a eventuales riesgos o vulneraciones de los valores proclamados en el artículo 2. Las razones por las cuales hay que referirse, en primer lugar, a estos procedimientos son diversas. Primero, porque hasta el año 2014 eran los únicos establecidos. Segundo, por su carácter “constitucional”, al estar regulados en el Tratado. Y, tercero, porque hasta ahora han fracasado como medio para dar una respuesta efectiva a

una situación que desde hace más de una década genera problemas en el seno de la Unión Europea.

Los mecanismos mencionados permiten que las instituciones europeas respondan tanto a situaciones de “riesgo claro de violación grave” como de “violación grave y persistente” de uno de los valores del artículo 2. Se trata, en los dos casos, de un procedimiento político, no jurisdiccional: son las instituciones políticas de la UE, y no el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, las que tienen que llevar a cabo el juicio de valor para calificar una situación como lo bastante grave para poner en marcha la respuesta establecida en el Tratado.

Son mecanismos claramente pensados para amenazas o vulneraciones sistémicas, es decir, no para violaciones particulares o puntuales, sino para casos en que lo que falla es el sistema político y jurídico de un estado. En caso de situación de riesgo, el mecanismo tiene una naturaleza preventiva y, por lo tanto, no incluye la imposición de sanciones, sino una mera declaración por parte del Consejo, que tiene que ser adoptada por cuatro quintas partes de sus miembros con la aprobación previa del Parlamento Europeo. En caso de que no se trate de una amenaza, sino de una vulneración de alguno de los valores del artículo 2, el procedimiento se divide en dos fases: en primer lugar, el Consejo Europeo tiene que decidir por unanimidad que se produce una violación clara y persistente, con la aprobación previa del Parlamento Europeo y, a continuación, el Consejo, por una mayoría cualificada especial, puede suspender algunos derechos del estado miembro afectado.

En un claro desafío a los principios básicos de la integración jurídica, países como Hungría han cuestionado la primacía del derecho europeo. Este hecho pone en riesgo la autoridad de la legalidad europea y la igualdad de los estados miembros

Es, pues, un procedimiento de naturaleza sancionadora, aunque hipotéticamente se pudiera dar un caso de constatación del incumplimiento sin imposición de sanciones. Lo que queda claro es que estas sanciones consisten en una suspensión temporal de derechos, nunca en una expulsión. Estos procedimientos presentan muchas dificultades: por ejemplo, las exigentes mayorías requeridas, la indeterminación de los conceptos de gravedad y persistencia de la vulneración o el riesgo y la discrecionalidad de las sanciones que se pueden adoptar, entre otros. Pero también es cierto que se trata de una herramienta poderosa para presionar a un estado si se consigue la cohesión necesaria para aplicarlos. Sin embargo, lo que ha mostrado hasta ahora la práctica es la ausencia de una voluntad política en este sentido.

Los casos de Polonia y Hungría

En diciembre del 2017, la Comisión Europea presentó al Consejo una propuesta motivada que constataba que en Polonia había un riesgo claro que se produjeran violaciones graves del estado de derecho. En septiembre del 2018, el Parlamento Europeo hizo lo mismo en relación a Hungría. En los seis años transcurridos desde entonces, el Consejo ha debatido estas propuestas en varias ocasiones y ha dado voz a los países afectados para que expongan su versión, pero ha sido incapaz de adoptar ninguna decisión al respecto. Aunque no había ninguna sanción encima de la mesa, los estados miembros no se han puesto de acuerdo en la conveniencia de utilizar este mecanismo, considerado por algunos como el “botón nuclear” que se tiene que reservar para casos extremadamente graves. Su eficacia, pues, ha acabado siendo nula, y ha evidenciado que los estados, representados en el Consejo, han fracasado y han dejado sin respuesta las peticiones de la Comisión y del Parlamento Europeo.

De manera complementaria, la Comisión Europea ha puesto en marcha esencialmente dos vías de defensa del estado de derecho basadas en el diálogo y la cooperación. La primera, adoptada en el 2014 y denominada Marco para reforzar el estado de derecho, pretende dar respuesta a situaciones de amenaza sin tener que llegar a activar el artículo 7. Se utilizó con Polonia y no dio ningún fruto, ya que las autoridades polacas no quisieron atender a las recomendaciones de la Comisión, por lo cual, como se ha dicho, esta institución acabó solicitando al Consejo que adoptara una decisión partiendo del artículo 7. Se trata de un instrumento preventivo, pero débil, porque su éxito depende totalmente de la voluntad del estado infractor.

La segunda vía es el denominado “mecanismo para el estado de derecho”, que se está aplicando desde el 2020 y que consiste en un procedimiento de vigilancia que tiene como objetivo prevenir la aparición de problemas y promover una cultura de respeto al estado de derecho en la Unión Europea. Se articula a través de un informe anual en que la Comisión analiza la situación del estado de derecho en cada estado. Este informe, al cual hemos hecho referencia al inicio de este artículo, genera un debate entre los estados, las instituciones europeas y la sociedad civil; un diálogo que permite identificar los problemas principales y también las buenas prácticas. Aunque la Comisión incluye recomendaciones concretas, no está pensado como un mecanismo de respuesta, sino de seguimiento, por eso no incluye sanciones. Es un documento de interés, ya que recoge muchas informaciones y permite hacer un buen diagnóstico.

Vías legales: el rol del TJUE

Paralelamente al uso de estos mecanismos de *soft law*, las instituciones han recurrido también a instrumentos y vías legales que comportan obligaciones jurídicas y sanciones. Destaca aquí el papel que ha tenido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ya sea a partir de recursos interpuestos por la Comisión Europea o respondiendo a cuestiones planteadas por jueces nacionales, el TJUE ha hecho una apuesta decidida por la defensa del estado de derecho en la medida en que las vulneraciones en este ámbito comporten una

infracción del derecho europeo, particularmente de la independencia judicial. Sus sentencias han condenado varios estados, entre los cuales Polonia y Hungría, al considerar que sus normas de organización del poder judicial vulneraban la independencia de los jueces y, por lo tanto, el derecho de la Unión Europea. Así pues, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha llegado a imponer sanciones económicas a Polonia para garantizar el cumplimiento de sus decisiones. Esta jurisprudencia ha originado una fuerte contestación por parte del Tribunal Constitucional polaco, que la ha considerado una vulneración inaceptable de la soberanía nacional.

En este sentido, en un claro desafío a los principios básicos de la integración jurídica, se ha cuestionado la primacía del derecho europeo, hecho que no sólo pone en riesgo la autoridad del derecho europeo, sino la igualdad de los estados miembros, ya que la primacía es la garantía de que las normas europeas son un derecho común que se aplica por igual a todos los estados y a todos los ciudadanos. A pesar de este desafío, el Gobierno polaco ha empezado a llevar a cabo tímidas reformas para conseguir que se levante la sanción mencionada.

El Reglamento de condicionalidad presupuestaria

Finalmente, nos tenemos que referir al más reciente de los instrumentos vinculantes adoptados: el denominado “Reglamento de condicionalidad presupuestaria”. [3] Aunque la primera propuesta por parte de la Comisión es del 2018, su aprobación vino propiciada por el esfuerzo económico que la UE decidió llevar a cabo como respuesta a la crisis económica originada por la pandemia. En este contexto, se defendió la necesidad de establecer un mecanismo adecuado para proteger el presupuesto aprobado y el fondo de ayudas del Plan Next Generation de determinadas amenazas. La idea subyacente en este Reglamento es que sólo se puede garantizar la buena gestión de los fondos europeos si las autoridades de los estados que los gestionan respetan el estado de derecho. Por eso, este instrumento no pretende dar respuesta a todas las vulneraciones del estado de derecho, sino únicamente a las que tienen un vínculo claro con el presupuesto y amenazan los intereses financieros de la Unión Europea de una manera lo bastante directa.

Aunque no podemos hablar de pasividad total, lo que ha fallado es la voluntad de los estados para llevar a cabo acciones valientes de naturaleza política. Sin esta voluntad real el compromiso de la UE con los valores de los tratados quedará en duda

Si se da una de estas situaciones en un estado miembro, la Comisión iniciará un procedimiento que, después de una fase de recogida de información y de escucha del estado afectado, culminará con una decisión del Consejo, que adoptará las medidas que se consideren pertinentes por mayoría cualificada. Estas medidas pueden llevar a la congelación de los fondos europeos. Aunque, como se ha dicho, el alcance de este

Reglamento se limita al ámbito presupuestario, su impacto puede ser relevante. En primer lugar, porque el procedimiento previsto está sujeto a plazos temporales tasados y porque el Consejo decide mediante la regla general de la mayoría cualificada, lo cual se tendría que traducir en más eficacia y viabilidad. En segundo lugar, porque las sanciones que pueden resultar de su aplicación pueden tener consecuencias económicas importantes para los estados.

No es extraño, por lo tanto, que la aprobación de este Reglamento el año 2020 resultara difícil, y que Polonia y Hungría presentaran un recurso delante del TJUE en que cuestionaban la legalidad. En una sentencia importante, en febrero del 2022, el Tribunal ratificó la legalidad del Reglamento, enfatizando la importancia de la defensa del estado de derecho como valor esencial de la Unión y de sus estados. Pocos meses después de esta sentencia, en abril del 2022, la Comisión inició el procedimiento previsto contra Hungría. Después de un intercambio de informaciones, en el mes de julio de 2022 el Gobierno de este país se comprometió a aplicar varias medidas correctoras para abordar las carencias que la institución europea había señalado. A pesar de eso, la Comisión las consideró insuficientes y propuso al Consejo que congelara el 65% de los fondos de tres programas de la política de cohesión. Finalmente, el Consejo decidió suspender el 55%, el equivalente a 6.300 millones de euros, a los cuales hay que sumar los 5.800 millones que se han congelado a través de las condiciones exigidas para la recepción de los fondos Next Generation. El desbloqueo de estos 12.100 millones de euros dependerá del cumplimiento de las medidas exigidas por la Comisión Europea. Un equipo de negociadores de esta institución, junto con las autoridades húngaras, está estudiando el plan para poder descongelar progresivamente los fondos suspendidos una vez se vayan implementando las medidas. Es la primera vez en todos estos años que Hungría ha aceptado llevar a cabo las reformas sugeridas por la Comisión.

Queda por ver si estas reformas serán efectivas y representarán un cambio real o si serán meros parches para evitar las sanciones en un contexto de fuerte crisis económica, que no deja mucho margen a las autoridades húngaras. La eficacia de este mecanismo de condicionalidad en otros supuestos dependerá de la situación económica del estado afectado (cuanta más dependencia haya de los fondos de la UE, más capacidad de impacto tendrá el Reglamento) y también de la capacidad de la Comisión Europea de encontrar un vínculo entre las vulneraciones del estado de derecho y el perjuicio para el presupuesto de la UE. La decisión sobre Hungría, como se ha comentado al inicio, se basa, entre otros motivos, en la corrupción en la adjudicación de contratos públicos, por lo cual el nexo presupuestario está claro. Pero, en otros casos, quizás no es tan sencillo de constatar. Esta podría ser la razón por la cual no se ha actuado contra otros estados que están también en el punto de mira de la Comisión, como Polonia, aunque la situación de este estado después del inicio de la guerra de Ucrania también puede haber influido. Si fuera así, se estaría enviando un mensaje muy negativo, basado en la idea de que la defensa del estado de derecho es negociable en función de circunstancias económicas o políticas.

En cualquier caso, ni los recursos delante del TJUE ni el Reglamento de condicionalidad presupuestaria podrán resolver todas las situaciones de vulneraciones graves del estado de derecho, ya que en los dos casos hay limitaciones competenciales para utilizarlos. Por eso

es necesario un enfoque global, que permita utilizar todos los instrumentos de que disponen las instituciones europeas, de manera que la presión sobre los estados infractores resulte más eficaz. La práctica de estos últimos años ha puesto de manifiesto que, aunque no podemos hablar de pasividad total, lo que ha fallado es la voluntad de los estados para llevar a cabo acciones valientes de naturaleza política. Sin esta voluntad real, la respuesta de la Unión Europea seguirá siendo limitada y su compromiso con los valores proclamados en los tratados quedará en duda.

REFERENCIAS Y NOTAS

- 1 — El mes de abril del 2023 esta cantidad se ha reducido a 500.000 euros diarios al considerar que Polonia ha adoptado una serie de medidas positivas, aunque insuficientes.
- 2 — Comisión Europea (2023). Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe estado de derecho 2023. La situación del estado de derecho en la Unión Europea. Bruselas, 5 de julio de 2023.
- 3 — Reglamento 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre del 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DON L 433I de 22 de diciembre de 2020.



Montserrat Pi i Llorens

Montserrat Pi i Llorens es integrante de la junta del Instituto de Derechos Humanos de Catalunya y del Instituto de Estudios Europeos de la UAB. Doctora en Derecho, trabaja como profesora titular de Derecho Internacional Público en la Universidad Autónoma de Barcelona. Está especializada en derecho de la Unión Europea, y sus líneas de investigación giran en torno a los derechos humanos en la UE y de diferentes ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia, en particular respecto a la política migratoria de la UE.