

Hacer respetar los valores de la UE

BETTINA STEIBLE

MIEMBRO DE LA RED ALUMNI DE YUSTE

En octubre de 2019, el presidente de la república francesa, Emmanuel Macron, causó estupor al vetar el proceso de adhesión de Macedonia del Norte y de Albania a la Unión Europea (UE). Para justificar su veto, reivindicó la necesidad de repensar y reformar los procesos de ampliación, teniendo en cuenta experiencias como la de Hungría y Polonia tras su adhesión a la UE. Si bien la vulneración del Estado de Derecho no es un riesgo exclusivo de los Estados de Europa Central y Oriental, los datos más recientes sobre el estado de la democracia en el mundo demuestran que la situación es alarmante en dichos países.

Según el informe de 2019 del *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Hungría, Polonia y Rumanía figuran entre los países del mundo que están experimentando un mayor retroceso democrático¹, y el *WJP Rule of Law Index* de 2019 sitúa a Hungría y Polonia como los Estados de la UE donde el Estado de Derecho ha sufrido el mayor declive².

Esta deriva iliberal no solamente es problemática a nivel interno, sino que constituye una afrenta para la democracia europea. Ya en 1986, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) calificó la entonces Comunidad de “Comunidad de Derecho”³. La UE se fundamenta en un conjunto de valores enumerados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea - incluidos la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos - que se han convertido en valores “axiológicos”⁴ tras la adopción del Tratado de Lisboa. Constituyen la razón de ser de la UE; la legitiman y definen los límites de su acción. De hecho, el respeto de estos valores es uno de los criterios de adhesión⁵, y se han respetar incluso cuando el Derecho de la UE no es aplicable.

Partiendo de esta base de presunción del respeto de los valores del artículo 2 del TUE, cabe preguntarse qué sucede en caso de deriva iliberal, como está sucediendo al menos en Polonia y Hungría. ¿Están indefensas las instituciones europeas frente a las derivas iliberales de sus Estados miembros? La respuesta es no, pues se han ido desarrollando varios mecanismos para evitar este tipo de situaciones. Sin embargo, no todos gozan de la misma eficacia, lo que pone en


¹ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *The Global State of Democracy 2019*, available at: <https://doi.org/10.31752/idea.2019.31>.

² World Justice Project, *Rule of Law Index 2019*, p. 17.

³ STJCE, Asunto C- 294/83, Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento Europeo. de 23 de abril de 1986, párr. 23.

⁴ SIMON, D. (2008). “Les fondations : L'Europe modeste ?, Le traité de Lisbonne: oui, non, mais à quoi?”, *Europe n°7*.

⁵ TUE, art. 49.



evidencia la necesidad de una mayor voluntad política por parte de los demás Estados Miembros y de las propias instituciones.

Mecanismos no vinculantes

Entre los mecanismos no vinculantes, encontramos en primer lugar un mecanismo especial pues es aplicable a Bulgaria y Rumanía exclusivamente. Se trata del mecanismo de cooperación y de verificación, creado como medida transitoria para apoyar dichos países a subsanar sus deficiencias en materia de reforma judicial, corrupción y delincuencia organizada tras su adhesión a la UE en el 2007⁶. La Comisión Europea asegura el seguimiento de los avances de ambos países y publica informes donde detalla su evaluación de la situación y sus recomendaciones a las autoridades nacionales. Estos informes se ven refrendados por el Consejo de la UE. Si bien la Comisión consideró que Bulgaria cumplía con los criterios en su último informe⁷, no es el caso de Rumanía⁸. Por lo tanto, indicó a las autoridades rumanas que recurriría al Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho⁹ si las autoridades rumanas se niegan a remediar la situación.

El Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho es el segundo mecanismo no vinculante. Contrariamente al anterior, es un mecanismo general, aplicable a todos los Estados Miembros. Fue elaborado por la Comisión Europea en 2014 con el fin de permitir un intercambio estructurado con los Estados Miembros en los cuales “existan indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho”¹⁰. Se creó como mecanismo previo a la activación del procedimiento contemplado en el artículo 7 del TUE, y se fundamenta en el siguiente tríptico: evaluación, recomendación y seguimiento por parte de la Comisión¹¹. La Comisión activó este mecanismo respecto a las reformas del poder judicial del gobierno polaco. Sin embargo, decidió llevar el asunto al TJUE debido a la falta de resultados.

El mecanismo del artículo 7 del TUE

El artículo 7 del TUE consagra un mecanismo de defensa de los valores enumerados en el artículo 2.

Éste prevé dos escenarios:

⁶ Véase: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_es.

⁷ Press release IP/18/6136: Bulgaria.

⁸ Press release IP/18/6135: Romania.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, COM 2014(0158) final.

¹⁰ Ibid., párr. 4.1.

¹¹ D. Kochenov and L. Pech, 'Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality', *European Constitutional Law Review* (ECLR) 2015/11, p. 524.

- Un mecanismo preventivo en caso de “riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores” de la UE (Art. 7(1)), en base al cual se puede iniciar un diálogo con el Estado en cuestión, realizar recomendaciones y conseguir una constatación por parte del Consejo de la existencia de dicho riesgo.
- Un mecanismo de sanción en caso de “existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores” de la UE. Su activación puede conllevar la suspensión de los derechos de voto del Estado en cuestión en los procedimientos decisorios de la UE, por lo que llegó a ser calificado de “opción nuclear” por el expresidente de la Comisión, José Manuel Barroso¹².

No obstante, la realidad demuestra que se trata de un procedimiento imperfecto y de difícil uso. Hasta ahora, solamente se ha llegado a activar la dimensión preventiva del mecanismo frente a Polonia y Hungría. En el caso de Polonia, fue la Comisión Europea quien activó en diciembre de 2017 el mecanismo tras considerar que el diálogo llevado a cabo a través del Marco para reforzar el Estado de Derecho durante dos años era insuficiente¹³. Si bien la Comisión actuó relativamente rápido en este asunto, no fue así en el caso de Hungría. La situación del Estado de Derecho se fue deteriorando a lo largo de varios años sin que la Comisión iniciase ningún procedimiento. En su lugar, fue el Parlamento Europeo quien, en septiembre de 2018, activó el art. 7(1) respecto a Hungría¹⁴.

Además, como subraya Laurent Pech, el análisis de la implementación del mecanismo plantea una serie de problemas¹⁵:

- Se ha reinterpretado el art. 7(1) como “un acto de revisión inter pares”¹⁶, transformándolo en un acto de naturaleza diplomática más que de control del respeto de los valores protegidos.
- No todos los Estados Miembros se involucran en las audiencias.
- El equilibrio institucional no se ve respetado, especialmente de cara al Parlamento Europeo, incluso siendo la institución que activa el mecanismo, etc.

Hasta la fecha, el Consejo no ha constatado ningún riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho en Hungría o Polonia. Por ende, la activación de la


¹² José Manuel Durão Barroso, Presidente de la Comisión Europea, Discurso sobre el estado de la Unión 2013, 11 de septiembre de 2013, SPEECH/13/684.

¹³ Véase: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367.

¹⁴ Véase: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>.

¹⁵ Véase: <https://verfassungsblog.de/from-nuclear-option-to-damp-squib/>.

¹⁶ Véase: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10354-2018-INIT/es/pdf>.



mal llamada ‘opción nuclear’ resulta improbable teniendo en cuenta la necesidad de conseguir la unanimidad en el Consejo para tal fin.

El papel del TJUE

A pesar de los esfuerzos de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo, la *realpolitik* bloquea los avances en la defensa del Estado de Derecho y es preciso encontrar vías alternativas. Una vía de especial interés es probablemente la judicial, pues el recurso de incumplimiento (arts. 258-260 TFUE) y la cuestión prejudicial (Art. 267 TFUE) son vías prometedoras a la vista de varias sentencias recientes.

El recurso de incumplimiento permite conseguir una declaración formal por parte del TJUE según la cual un Estado incumple el Derecho de la UE. A efectos del presente texto, nos referimos al incumplimiento de los artículos 19 del TUE y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE¹⁷. Cabe señalar que el TJUE puede imponer sanciones pecuniarias en caso de no ejecutar la sentencia del TJUE (art. 260(2) TFUE). Como ejemplos, podemos citar los recursos de incumplimiento planteados ante el TJUE en asuntos relativos a la jubilación temprana de jueces en Hungría¹⁸ y Polonia¹⁹, o el recurso contra Polonia, aún pendiente, en relación con el nuevo régimen disciplinario de los jueces²⁰.

Asimismo, los tribunales nacionales pueden elevar cuestiones prejudiciales al TJUE sobre la interpretación de los tratados o sobre la validez e interpretación de los actos de la UE (Art. 267 TFUE). La respuesta del TJUE en este tipo de procedimientos es vinculante para todos los Estados Miembros como interpretación auténtica del Derecho de la UE, cuya inobservancia puede llevar a la Comisión Europea a iniciar un recurso de incumplimiento.

A través de esta herramienta, calificada de “piedra angular del sistema jurisdiccional” europeo²¹, el TJUE ha ido concretando el significado del Estado de Derecho en el seno de la UE. Así pues, en el asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, de 27 de febrero de 2018, el Tribunal recordó que la UE es una “Unión de Derecho en la que los justiciables tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se les aplique un acto de la propia Unión” (párr. 45). También

¹⁷Véase:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf).


¹⁸ STJUE, asunto C-286/12, Comisión Europea c. Hungría, de 6 de noviembre de 2012.

¹⁹ STJUE, asunto C-619/18, Comisión Europea c. Polonia, de 24 de junio de 2019; STJUE, asunto C-192/18, Comisión Europea c. Polonia, de 5 de noviembre de 2019.

²⁰Véase:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI\(2019\)642280_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/642280/EPRS_BRI(2019)642280_EN.pdf).

²¹ STJUE, asunto C-619/18, Comisión Europea c. Polonia, de 24 de junio de 2019.



consagra la aplicabilidad del art. 19 TUE a cualquier tribunal susceptible de conocer una cuestión relativa al Derecho de la Unión, sin que sea necesario averiguar la aplicabilidad del Derecho de la UE en el litigio en cuestión²². No es posible reproducir aquí todos los desarrollos del TJUE, pero éste ha ido confirmando esta jurisprudencia en su sentencia LM, de 25 de julio de 2018²³, donde consagró la independencia de los jueces como “contenido esencial del derecho fundamental a un proceso equitativo”, el cual es garante del Estado de Derecho. Finalmente, el Tribunal elaboró en el asunto A.K. de 19 de noviembre de 2019, los criterios que permiten concluir si un órgano jurisdiccional satisface la exigencia de independencia. Y si bien no aclara si la nueva Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo Polaco satisface esta exigencia, el análisis de la sentencia demuestra que, a ojos del TJUE, no la satisface²⁴.

De este modo, y como lo subraya Lauren Blatière, el TJUE se convierte en el garante último del Estado de Derecho a nivel supranacional, protege la independencia del poder judicial a nivel nacional, y retoma su papel de liderazgo en la integración europea²⁵. Este activismo es bienvenido frente a la inercia de los Estados Miembros; no obstante, el TJUE no puede actuar solo y la colaboración de todos los Estados Miembros es necesaria a largo plazo para preservar la democracia europea e, *in fine*, la integración europea.

²² Laurent Pech y Sébastien Platon, “Rule of Law backsliding in the EU: The Court of Justice to the rescue? Some thoughts on the ECJ ruling in Associação Sindical dos Juizes Portugueses”, *EU Law Analysis*, available at: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/03/rule-of-law-backsliding-in-eu-court-of.html>; Lauren Blatière, « La protection évolutive de l’État de droit par la Cour de justice de l’Union européenne », *RDLF* n°31, 2019.

²³ STJUE, C-216/18 PPU, LM, de 25 de julio de 2018.

²⁴ Véase: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/11/writing-between-lines-preliminary.html>.

²⁵ Lauren Blatière, « La protection évolutive de l’État de droit par la Cour de justice de l’Union européenne », *RDLF* n°31, 2019.