

---

This is the **published version** of the bachelor thesis:

Emilova Tsaneva, Ivana; Pi Llorens, Montserrat, dir. Los mecanismos de la Unión Europea para promocionar y salvaguardar el Estado de Derecho : trayectoria y nuevos retos. 2021. 59 pag. (1284 Grau en Criminologia i Grau en Dret)

---

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/245250>

under the terms of the  license



**Universitat Autònoma  
de Barcelona**

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Público y Ciencias Histórico-jurídicas

Doble Grado en Derecho y Criminología

**Trabajo de Fin de Grado**

Curso 2020-2021

**Los mecanismos de la Unión Europea para  
promocionar y salvaguardar  
el Estado de Derecho**

Trayectoria y nuevos retos

**Autora:** Ivana Emilova Tsaneva

**Tutora/Directora:** Montserrat Pi Llorens

13 de Mayo de 2021

## **Resumen**

La Unión Europea está fundada sobre unos valores comunes a todos los Estados miembros que garantizan un nivel de homogeneidad al tiempo que respetan sus identidades nacionales, facilitando así el desarrollo de una identidad europea y su integración. Debido a que en algunos Estados miembros el Estado de derecho se ha deteriorado y pone en peligro el respeto hacia los derechos humanos y el sistema democrático, las instituciones de la Unión se han enfocado en aplicar los instrumentos legales y políticos de los que dispone para responder ante estas situaciones. Asimismo, existen instrumentos cuya finalidad es promocionar el respeto al Estado de derecho para prevenir la existencia de deficiencias. Ambos grupos de mecanismos van a ser presentados en este estudio, además de algunos casos actuales que suponen un reto a los que todavía no se ha reaccionado de forma contundente.

**Palabras clave:** Estado de Derecho, Unión Europea, democracias iliberales, dilema de Copenhague, mecanismos legales y políticos.

## **Abstract**

The European Union is founded on values common to all Member States that guarantee a level of homogeneity while respecting their national identities, thus facilitating the development of an European identity and their integration. Since in some Member States the rule of law has deteriorated and endangers the respect for human rights and the democratic system, the Union's institutions have focused on applying the legal and political instruments at its disposal to respond to these situations. There are also instruments aimed at promoting respect for the rule of law in order to prevent systemic deficiencies. Both groups of mechanisms will be presented in this study, as well as some current challenging cases that have not yet been strongly reacted to.

**Key words:** Rule of Law, European Union, illiberal democracies, Copenhagen dilemma, legal and political mechanisms.

## ÍNDICE

Lista de abreviaturas .....	3
1. Introducción.....	4
2. Los valores de la Unión Europea.....	7
a) La formalización de los valores en el artículo 2 TUE.....	7
b) El concepto de Estado de derecho en la UE.....	10
3. Mecanismos preventivos y de promoción del Estado de derecho .....	13
a) Semestre Europeo .....	13
b) EU Justice Scoreboard .....	15
c) Diálogo anual del Consejo sobre el Estado de derecho .....	16
d) Mecanismo de Cooperación y Verificación.....	18
e) Mecanismo europeo del Estado de derecho .....	20
4. Mecanismos de respuesta o intervención ante los desafíos .....	24
a) Artículo 7.1 TUE: el recurso preventivo.....	24
b) Artículo 7.2 y 7.3 TUE: el recurso sancionador .....	26
c) Marco para reforzar el Estado de derecho .....	27
d) Procedimiento de infracción: Art. 258-260 TFUE.....	30
e) Régimen de Condicionalidad para Proteger el Presupuesto .....	33
5. Conclusiones.....	35
Referencias bibliográficas.....	38
Textos legales .....	38
Doctrina .....	39
Documentos institucionales .....	41
Jurisprudencia .....	46
Recursos digitales .....	46
Anexo.....	48
Anexo 1: Tabla de los procedimientos de los mecanismos .....	48

## Lista de abreviaturas

Art.	Artículo
Carta	Carta de los Derechos Fundamentales de la UE
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
EEMM	Estados Miembros
MCV	Mecanismo de Cooperación y Verificación
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

## 1. Introducción

En 1986 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) calificó a la Comunidad Económica Europea como una “Comunidad de Derecho”<sup>1</sup>. En ese momento la noción de Estado de derecho comenzó a trasladarse del plano jurídico nacional -vinculada a una Constitución-, al plano internacional y europeo (Liñán Nogueras, 2018). Con la adopción del Tratado de Lisboa el 13 de diciembre de 2007 se recogieron en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) un conjunto de valores cuyo respeto es uno de los requisitos para ser candidato a Estado miembro (art. 49 TUE). A su vez, se trata de una pretensión inherente a la identidad de la Unión. Siguiendo esta lógica y teniendo en cuenta que el proceso de adhesión es voluntario, la UE debe disponer de instrumentos eficaces para seguir promocionando estos valores y para reaccionar en caso de detectarse alguna violación de los mismos.

Acontecimientos como la crisis financiera de 2008, la elección a la Presidencia de los Estados Unidos de Donald Trump o la decisión del Brexit han erosionado la identidad europea tanto económica como culturalmente (Ágh, 2017). Los partidos populistas cogieron fuerzas apelando a la creciente desigualdad socioeconómica y la subyacente crisis política. Asimismo, la paulatina accesibilidad a los medios y tecnologías ha ampliado la velocidad y alcance de la información, facilitando que el discurso de los líderes populistas llegue a más personas y se creen comunidades con un pensamiento común. Las competencias actuales de la UE de organización de los mercados no alcanzan los efectos de la distribución de los beneficios, proyectando que es un agente de la globalización entre los EEMM en lugar de ser una organización que responde en su nombre frente al resto del mundo. El nuevo discurso populista no lo es solo a nivel nacional, sino que también señala a la UE como su enemigo: se apoya en defender que ellos representan la voluntad de su población, en lugar de confiar en las opiniones del resto de políticos, los expertos y las evidencias científicas alejadas del contexto.

---

<sup>1</sup> STJUE, Asunto C- 294/83, Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento Europeo, de 23 de abril de 1986, ECLI:EU:C:1986:166, párr. 23.

Como consecuencia de ello, “*la erupción de las identidades colectivas desde todas las direcciones* [-nacional, regional y local-] *ha llevado a la erosión del capital social incluso en las democracias*”<sup>2</sup>. Por ejemplo, entre marzo y septiembre de 2010, el Gobierno de un Estado fundador de la UE -Francia- dictó órdenes de desmantelamiento de los campamentos ilegales de personas pertenecientes a la comunidad romaní de origen búlgaro y rumano, y su posterior deportación por considerar que constituyen una amenaza para el orden público. El Parlamento Europeo acogió un debate sobre la situación de este grupo étnico en la UE y solicitó a la Comisión Europea que reaccionara ante el riesgo de vulneración de los valores del art. 2 TUE<sup>3</sup>.

Por otra parte, la Comisión LIBE ha estado trabajando sobre los retrocesos de la democracia y el euroescepticismo que parece estar extendiéndose entre los países del Grupo de Visegrado, Rumanía y Bulgaria. Parte de la doctrina alega como motivo para ello su “*reciente adhesión y escasa tradición democrática*”<sup>4</sup>, mientras que otro sector aboga por la falta de experiencia del modelo político tras el comunismo<sup>5</sup>. En todo caso, este desafío recibe el nombre de “*dilema de Copenhague*”<sup>6</sup> y engloba, a modo de ejemplo, la adopción de normas contrarias al Estado de derecho, la coacción, censura y politización de los medios de comunicación o las vulneraciones de los derechos humanos -sobre todo de las personas pertenecientes a minorías-.

Recientemente y todavía en la actualidad, la pandemia causada por el virus de la COVID-19 está poniendo a prueba a las administraciones de los EEMM. Todas han

<sup>2</sup> Ágh, A. (2017). The EU polycrisis and hard populism in East-Central Europe: From the Copenhagen dilemma to the Juncker paradox. *Politics in Central Europe*, 13(2-3), pág. 11

<sup>3</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2010, *sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea*. Como consecuencia, la Comisión incoó un procedimiento de infracción contra el Gobierno francés consiguiendo que modificara su legislación.

<sup>4</sup> López Aguilar, J. F. (2016). El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del estado de derecho y «dilema de Copenhague». *Teoría y realidad constitucional*, 38, pág. 108.

<sup>5</sup> Autores como Hoff & Stiglitz (2002) afirman que la falta de un Estado de Derecho en Rusia durante la época comunista, caracterizada por la corrupción, la privatización de los medios, y la falta de economía de mercado, entre otros, es heredada por los Estados tras la disolución de la Unión Soviética. Su estudio concluye que la privatización de los derechos de control no necesariamente conduce a un marco legal que fomente la economía de mercado y la eficiencia económica, ya que no había habido simultáneamente un diseño de la organización política distinta al régimen.

<sup>6</sup> Expresión acuñada por Viviane Reding, Vicepresidenta de la Comisión Europea, en el Discurso/13/348 de 22 de abril de 2013, *Safeguarding the Rule of Law and solving the “Copenhagen dilemma” : towards a new EU mechanism*

adoptado medidas de carácter excepcional como la modificación de los sistemas de control o la limitación del derecho de circulación. De ahí que la Presidenta von der Leyen haya puesto hincapié en que las medidas deben ser de duración limitada, necesarias y proporcionadas y deben respetar los principios y valores fundamentales<sup>7</sup>, ya que pueden suponer un desafío añadido para el Estado de derecho aunque su finalidad sea proteger la salud pública.

Para hacer frente a estos retos los Tratados prevén los instrumentos preventivo y sancionador del art. 7 TUE. Sin embargo, la reciente adhesión de Estados postcomunistas y la situación de pandemia han provocado la necesidad de prever otros mecanismos de salvaguarda con el fin de convertir el art. 7 TUE en *ultima ratio*.

En este contexto, el presente trabajo se focalizará en el análisis de la protección de uno de los valores proclamados en el art. 2 TUE: el Estado de derecho. La investigación en este ámbito ha sido siempre relevante pues al no existir una relación jerárquica entre los valores de la Unión, para su protección se considera ineludible la existencia de un sistema de Estado de derecho<sup>8</sup>. El objetivo principal de este estudio es mostrar los instrumentos de los que se dispone en el contexto comunitario para procurar que así sea, y destacar cuáles pueden ser los más convenientes para dar respuesta a los desafíos actuales del Estado de derecho en la UE.

Para ello, tras este epígrafe introductorio se presentarán los valores del art. 2 TUE incidiendo en el Estado de derecho, principio que liderará el resto del trabajo. Posteriormente, se analizarán los mecanismos preventivos y de promoción, que irán seguidos por aquellos de respuesta o intervención ante una vulneración y se concluirá con algunas reflexiones finales.

---

<sup>7</sup> Comisión Europea (31 de marzo de 2020) *Statement by President von der Leyen on emergency measures in Member States*. Asimismo, el Consejo Europeo ha elaborado unas directrices para valorar si las medidas de emergencia se adaptan a los requisitos mencionados que pueden consultarse en <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

<sup>8</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea L1 433/1, de 22 de diciembre de 2020. Párr. 6.



## 2. Los valores de la Unión Europea

### a) *La formalización de los valores en el artículo 2 TUE*

El art. 2 TUE reza de la siguiente manera:

*“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.*

Los valores forman parte de la tradición constitucional de cada Estado miembro y, a su vez, su apoyo y promoción son algunos de los objetivos de la Unión (art. 3.1 y 3.5 TUE). Hay que destacar que son inherentes a la identidad europea y su respeto es un requisito *sine qua non* para ser candidato a miembro (art. 49 TUE).

En la primera formulación, el art. F.1 del Tratado de Maastricht exigía a los EEMM un sistema de gobierno democrático, reconociendo que por su parte la UE debía respetar las identidades nacionales que les caracterizan. Más adelante, el Tratado de Ámsterdam incorporó algunas modificaciones, entre las cuales figura la inclusión de una serie de “principios” fundacionales comunes: “libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho”. La mayor novedad llegó con el Tratado de Lisboa, que reformuló este precepto transformando los “principios” en “valores” y añadiendo la dignidad humana, la igualdad y una referencia específica a los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Este cambio de denominación junto a la elevación simbólica en el articulado, posicionando a los valores en el art. 2 TUE y en el Preámbulo, no es baladí, sino que representa la voluntad política por promover su contenido.

Fruto del cambio de denominación existe una discusión doctrinal sobre la naturaleza vinculante y la exigibilidad del art. 2 TUE. El motivo que arguyen los autores escépticos es la vaguedad de la formulación o la falta de delimitación del

alcance de los valores y su difícil encaje con el art. 51 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, al limitar la aplicación de la Carta en los EEMM cuando se esté implementando el Derecho comunitario. Sin embargo, el TJUE ha adoptado una clara postura a favor de la naturaleza de principios jurídicos susceptibles de interpretación y de control jurisdiccional<sup>9</sup>. En otra ocasión, el TJUE estimó que los jueces nacionales pueden examinar si existe un riesgo real de que se viole el derecho a un proceso equitativo por otro Estado y no acatar una orden de detención<sup>10</sup>. En definitiva, la postura del Tribunal es clara: los valores se pueden concretar haciendo referencia a otras disposiciones de los Tratados o a normas secundarias de la UE. Por ejemplo, el art. 19 TUE y el art. 47 de la Carta concretan el valor del Estado de derecho; el art. 10 TUE concreta el valor de democracia; el articulado de la Carta concreta los valores de dignidad humana, libertad y más genéricamente, los derechos humanos.

Podemos observar que el art. 2 TUE hace referencia principalmente a tres grandes valores y surge la duda sobre el vínculo entre ellos. Por lo que respecta a la relación entre democracia y derechos humanos, se inició en el Convenio de Roma de 1950 y se desarrolló con la jurisprudencia del TEDH, “*que ha identificado los elementos indisponibles del «régimen político verdaderamente democrático» al que alude el Preámbulo del Convenio*”<sup>11</sup>. Al emitir decisiones relevantes en materia de libertad de expresión e información, libertad de pensamiento y religión o el derecho de asociación, se ha forjado el concepto de democracia convencional que es una característica fundamental del orden público europeo. En particular, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo establece los límites que no deben quebrantar las autoridades públicas en el proceso democrático, como el principio

---

<sup>9</sup> STJUE, Asunto C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas, de 27 de febrero de 2018, ECLI: EU: C: 2018: 117. En este asunto se discute la compatibilidad de una rebaja salarial de los jueces portugueses con el Estado de derecho, y se decreta que la independencia judicial es una manifestación del Estado de derecho imprescindible tanto a nivel nacional como a nivel comunitario.

<sup>10</sup> STJUE, Asunto C-216/18 PPU, LM, de 25 de julio de 2018, ECLI: EU: C: 2018: 586. La High Court (Tribunal Superior, Irlanda) planteó una cuestión prejudicial sobre la posibilidad de no ejecutar una orden de detención europea ya que el Estado demandante -Polonia- podría tener deficiencias sistémicas en materia de Estado de derecho por la falta de independencia de los órganos jurisdiccionales.

<sup>11</sup> Saiz Arnaiz, A. (2018). Tribunal Europeo de Derechos Humanos y procesos políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación. *Teoría y realidad constitucional*, 42. Pág. 225.

de separación de poderes. Cuando sucede lo contrario, estamos ante regímenes democráticos populistas con matices autoritarios y podemos hablar de una “democracia iliberal”<sup>12</sup>. Ahora bien, no se trata de un fenómeno novedoso, ya que “*ahora las democracias no se subvierten mediante golpes de Estado, sino mediante gobiernos electos*”<sup>13</sup>. La democracia y la protección de los derechos fundamentales son el núcleo en las Constituciones de todos los Estados, de los Tratados de la Unión y del Consejo de Europa. Por ello, aunque la UE “*respetará la igualdad de los Estados Miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional*” (art. 4.2 TUE), la protección de los valores comunes es un límite a esta diversidad que puede tener consecuencias en caso de amenaza o violación.

En segundo lugar, el principio democrático y el Estado de derecho fundamentan el espacio jurídico europeo de reconocimiento y tutela de los derechos fundamentales formado por el sistema comunitario, el derivado de las tradiciones constitucionales comunes a los EEMM y el del Consejo de Europa (Sanjuán, 2005; Martín y Pérez de Nanclares, 2019). Un Estado, para ser considerado “de derecho” debe fundarse en unas elecciones libres y pluralistas y en la separación de poderes -característicos de un régimen político democrático-, en el imperio de la ley y en los derechos fundamentales (Roldán, 2018). En definitiva, “*resulta claro que sin democracia no puede haber Estado de Derecho ni respetarse el Estado de Derecho sin auténtica democracia*”

Asimismo, según la Declaración Universal de los Derechos Humanos la relación entre el Estado de derecho y los derechos y libertades fundamentales se considera esencial. El Preámbulo indica que es necesario un orden público y un régimen de derecho para la protección y pleno ejercicio de los derechos y libertades que proclama. En efecto, difícilmente estará garantizado el ejercicio de los derechos fundamentales en una sociedad que no está sometida a la preeminencia de la ley o

---

<sup>12</sup> Santiago Ripol Carulla (2018) caracteriza el Gobierno de Viktor Orbán en Hungría como de democracia iliberal, entendiendo como tal aquellos “regímenes elegidos democráticamente que con frecuencia son reelegidos o reforzados mediante referéndum y que ignoran los límites constitucionales de su poder y privan a los ciudadanos de sus derechos y libertades básicas” (p.795).

<sup>13</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y realidad constitucional*, (43). Pág. 124.

<sup>14</sup> *Ídem*. Pág. 132.

cuyo poder ejecutivo no cuenta con un control parlamentario y judicial independiente.

Por todo lo anterior, podemos observar que la interacción conceptual y axiológica entre los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho es indiscutible e inevitable. Quedando claras las premisas anteriores, el resto del trabajo se centrará únicamente en la protección del Estado de derecho.

*b) El concepto de Estado de derecho en la UE*

A grandes rasgos, la noción de Estado de derecho se perfila mediante los planteamientos doctrinales, que coinciden en que consiste en estar bajo el *imperio de la ley*, determinado por un contexto sociopolítico liberal y unos valores (Fossas & Pérez, 2008). Originariamente, el concepto estaba centrado en el contenido - también llamada concepción material-, y propugnaba los valores de la justicia sustantiva, los principios democráticos y los derechos y libertades fundamentales. Más adelante, en la Alemania de finales del siglo XIX se empezó a teorizar sobre el enfoque formal del “*Rechtsstaat*” como concepto político contrapuesto al Estado absolutista. Desde esta perspectiva el poder público se ejerce por medios legales, está prohibida la arbitrariedad del poder ejecutivo, los órganos jurisdiccionales son independientes e imparciales y se garantiza la separación de poderes (Blaau, 1990). Lon Luvois Fuller<sup>15</sup> concretó esta dimensión en los siguientes elementos de las normas: son aplicables a todas las personas, públicas, prospectivas y no retroactivas, claras, no contradictorias, no requieren lo imposible, son duraderas y se aplican congruentemente. Dependiendo de la cultura jurídica y social de cada contexto la evolución del concepto ha culminado en una terminología diferente y con distintos matices<sup>16</sup>.

La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho -más conocida como la Comisión de Venecia-, es un órgano consultivo del Consejo de Europa que brinda asesoramiento legal en materia de democracia, derechos humanos y Estado de derecho. Con motivo de la Resolución 1594 (2007) de la Asamblea Parlamentaria

<sup>15</sup> Citado por Diaz, Manko & van Ballegooij (2020), p.15.

<sup>16</sup> En Inglaterra se hablaba de “*Rule of Law*”, en Estados Unidos de “*due process of Law*” haciendo hincapié en las garantías procesales, y en Francia de “*règne de la loi*” destacando la ley como única fuente de la voluntad estatal (Fossas & Pérez, 2008).

del Consejo de Europa sobre “El principio del Estado de derecho”, la Comisión de Venecia elaboró el Informe de 2011 para identificar los seis elementos esenciales del Estado de derecho independientemente de la nomenclatura: 1) la legalidad, que incluye un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; 2) la seguridad jurídica; 3) la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos; 4) la independencia e imparcialidad de los tribunales; 5) la tutela judicial efectiva y el respeto a los derechos fundamentales; 6) la no discriminación e igualdad ante la ley<sup>17</sup>.

En el ámbito europeo, hasta hace poco se hacía referencia al Estado de derecho sin que hubiera una definición normativa (Liñán Noguerras, 2018). La primera alusión aparece en la modificación del Tratado de Maastricht (1992), incluyéndolo en el Preámbulo y en el Título XVII como un objetivo general entre los principios que guiarán la política de cooperación al desarrollo con terceros Estados. La cláusula del Estado de derecho como principio de la UE -actual art. 2 TUE- fue incluida en el art. 6 del Tratado de Ámsterdam (1997) con motivo de la gran ampliación por la adhesión de diversos países de Europa Central y Oriental. En la misma reforma se incorporó un mecanismo sancionador, que actualmente encontramos en el apartado segundo del art. 7 TUE, para los EEMM que vulneren grave y persistentemente estos principios. Asimismo, en el art. O.1 -actual art. 49 TUE- se incluía la referencia a los principios como requisitos para la adhesión a la Unión. Para formar parte de la UE, los países candidatos primero deben ser reconocidos como Estados europeos, ajustarse a los valores del art. 2 TUE y cumplir con las condiciones económicas y políticas establecidas por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993, también conocidas como “criterios de Copenhague”<sup>18</sup>. Teniendo en cuenta que las resoluciones judiciales nacionales en materia civil y mercantil son automáticamente reconocidas y ejecutables en otro Estado miembro, es necesario

---

<sup>17</sup> Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), CDL-AD(2011)003rev-spa. *Reporte sobre el Estado de derecho adoptado por la Comisión de Venecia en su 86a sesión plenaria* (Venecia, 25-26 de marzo de 2011). Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-spa)

<sup>18</sup> Los criterios de Copenhague son los siguientes: a) ser una democracia estable, respetuosa de los derechos humanos, del derecho y de la protección de las minorías; b) estar dotado de una economía de mercado eficaz; c) adoptar las reglas, normas y políticas comunes que constituyen el cuerpo legislativo de la UE.

tener la seguridad de que el principio del Estado de derecho está salvaguardado en todo el territorio de la UE.

Una novedad en la evolución del concepto del Estado de derecho ha sido la inclusión de una definición normativa en el Considerando (3) del Preámbulo y en el art. 2 del reciente Reglamento 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión:

***“Artículo 2. Definiciones***

*A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:*

- a) **«Estado de Derecho»**, el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 del TUE. Comprende los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley. El Estado de Derecho se entenderá habida cuenta de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 del TUE;”.

Esta definición sigue la tendencia de la Comunicación de la Comisión «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», de la jurisprudencia del TJUE, y es congruente con el Informe de la Comisión de Venecia. Por otra parte, el Reglamento fija en el art. 3 y siguientes lo que se podrá considerar como indicio de vulneración, el procedimiento y las medidas, como se verá más adelante.

### 3. Mecanismos preventivos y de promoción del Estado de derecho

Los medios que tiene la Unión para promover el Estado de derecho y sancionar el incumplimiento también han sido objeto de debate. El art. 7 TUE es el único mecanismo previsto en los Tratados, pero, teniendo en cuenta que su aplicación es *ultima ratio*, las instituciones han ido creando otros instrumentos de aplicación previa a la existencia de riesgos y vulneraciones, tal y como se verá a continuación.

#### a) *Semestre Europeo*

El Semestre Europeo es un instrumento de supervisión y aplicación de las políticas socioeconómicas de los EEMM que se formuló tras la crisis financiera y económica de 2008 para asegurar la estabilidad macroeconómica.

Aunque fue planteado para monitorizar la fiscalidad y las políticas económicas de cada Estado<sup>19</sup>, se han ido incorporando aspectos relacionados con el Estado de derecho puesto que los déficits en este ámbito pueden suponer un riesgo para la inversión empresarial y el funcionamiento del mercado único. En este sentido, la Comisión -que es la única institución comunitaria que actúa en este proceso(ver Anexo 1)-, ha señalado que una "*buena gobernanza, instituciones eficaces, sistemas de justicia independientes y eficientes, administraciones públicas de calidad, marcos de insolvencia eficaces, son determinantes para el entorno empresarial de un Estado miembro y pueden influir en las decisiones de inversión. Unos marcos anticorrupción sólidos también pueden contribuir a preservar el funcionamiento del mercado interior*"<sup>20</sup>.

#### **Aplicación:**

---

<sup>19</sup> Se centra en tres elementos principales: la vigilancia fiscal, la vigilancia de las políticas macroeconómicas y la coordinación de las políticas económicas y de empleo.

<sup>20</sup> Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en los que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011*. COM(2020) 150 final. SWD(2020) 500-527 final. Pág. 4.

En sus informes de 2020 la Comisión comentó las preocupaciones específicas que tenía sobre Eslovaquia<sup>21</sup>, Polonia<sup>22</sup> y Hungría<sup>23</sup> relativas a la independencia y la integridad del sistema judicial y de la policía, los frecuentes cambios legislativos y la incertidumbre política, que dificultan la competitividad y desalientan las inversiones extranjeras. Además, Hungría ha mostrado poco progreso en la integración de grupos vulnerables en el mercado de trabajo y en el sistema educativo, y ninguno en implementar y reforzar un marco anticorrupción.

Muy similares fueron las recomendaciones a Malta<sup>24</sup>, donde persisten deficiencias en la independencia judicial debido a que no se ha realizado ninguna acción concreta de nombramiento o destitución de los jueces desde el anterior Semestre Europeo.

En el caso de República Checa<sup>25</sup>, la Comisión valora que el Gobierno haya aprobado la Estrategia Anticorrupción 2018-2022 con un plan de acción que ha conseguido reducir el indicador de la corrupción como obstáculo para los negocios del 51% en 2017 al 32% en 2019.

### **Efectividad:**

---

<sup>21</sup> Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Slovakia 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup.* COM(2020) 150 final. SWD(2020) 524 final.

<sup>22</sup> Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Poland 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup.* COM(2020) 150 final. SWD(2020) 520 final.

<sup>23</sup> Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Hungary 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup.* COM(2020) 150 final. SWD(2020) 516 final.

<sup>24</sup> Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Malta 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup.* COM(2020) 150 final. SWD(2020) 517 final. En 2019 el Gobierno aprobó una ley mediante la cual quería acabar con el doble papel del Fiscal General como principal fiscal y asesor del Gobierno en materia jurídica en favor de su funcionamiento independiente. No obstante, la Comisión sigue mostrando preocupación sobre el procedimiento de nombramiento del Fiscal General al tratarse de una competencia exclusiva del Gobierno.

<sup>25</sup> Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Czechia 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup.* COM(2020) 150 final. SWD(2020) 502 final.



En cuestión de efectividad, la inclusión de parámetros relacionados con el Estado de derecho puede ser útil para fomentar el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión en países cuya situación económica es delicada y dependen, en gran medida, de los Fondos Estructurales y de Inversión europeos. Sin embargo, el proceso de seguimiento por sí mismo no garantiza el cumplimiento de las recomendaciones. Así, situaciones que ponen en peligro el Estado de derecho se pueden prolongar sin llegar a darse los requisitos para poner en marcha otros mecanismos. Por otro lado, Diaz, Manko & van Ballegooij (2020) expresan que hay una falta de equilibrio interinstitucional en el proceso, dado el escaso papel que desempeña el Parlamento Europeo y la limitada capacidad de los parlamentos nacionales para implicarse en el debate<sup>26</sup>.

*b) EU Justice Scoreboard*

A partir del Semestre Europeo de 2013 el rendimiento de los sistemas judiciales nacionales se convirtió en una prioridad y motivó la creación de un "cuadro de indicadores de justicia". El *EU Justice Scoreboard* es una herramienta de seguimiento que permite a la Comisión evaluar anualmente la eficacia, la calidad y la independencia de las jurisdicciones nacionales civiles, mercantiles y administrativas. La eficacia es un elemento indispensable para aplicar la legislación comunitaria y defender el Estado de derecho, dado que contribuye a la confianza mutua entre Estados y fomenta la inversión empresarial<sup>27</sup>. En el año 2015 se incluyeron indicadores del uso de tecnologías de la información y la comunicación, el papel de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos y el balance de representación entre jueces y juezas (Mak & Taekema, 2016).

**Aplicación:**

En los resultados de 2020 se resalta que los beneficiarios de justicia gratuita suelen estar exentos del pago de las tasas judiciales, excepto en Bulgaria, Estonia, Irlanda, Holanda, Polonia y Eslovenia, donde la exención no es automática. Unas tasas

---

<sup>26</sup> Diaz, M., Manko, R. & van Ballegooij, W. (2020). *Protecting EU common values within the Member States: An overview of monitoring, prevention and enforcement mechanisms at EU level*. Pág. 24.

<sup>27</sup> Comisión Europea (10 de julio de 2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Cuadro de indicadores de la justicia en la EU de 2020*. COM(2020) 306 final.

judiciales altas pueden obstaculizar el acceso a la justicia a las personas con menos recursos. Si, además, una vez superada esta barrera, el ciudadano se encuentra con unos procedimientos que se alargan en el tiempo puede verse afectado su derecho a un proceso justo. Este puede ser el caso Grecia, donde en 2018 la duración media de revisión judicial en primera instancia de decisiones de las autoridades de protección al consumidor es de 1800 días; o el caso de Malta, donde también en 2018 la duración media de los juicios por blanqueo de capitales es de 2225 días.

### **Efectividad:**

La metodología utilizada en este mecanismo es criticada por Wouter van Ballegooij y Tatjana Evas (2016) por la falta de evaluación cualitativa del contexto en el que se recogen los indicadores. En segundo lugar, aunque el *EU Justice Scoreboard* proporciona datos objetivos y comparables, desafortunadamente no prevé ninguna medida coercitiva ni sancionadora por los malos resultados, por lo que ha sido calificado de “*soft-law*”<sup>28</sup>. Strelkov (2019) indica que a largo plazo el *EU Justice Scoreboard* no ha contribuido en involucrar a los EEMM en un debate sobre las soluciones óptimas para la reforma judicial. Al ser un instrumento que depende de la cooperación voluntaria de los Estados, las conclusiones de los informes no se traducen en un cambio. Sin embargo, sus indicadores pueden ser relevantes a la hora de detectar amenazas al Estado de derecho y poder activar otro tipo de mecanismos<sup>29</sup>.

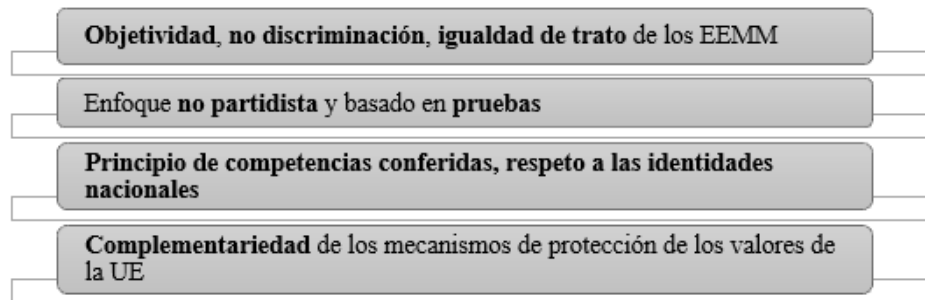
#### *c) Diálogo anual del Consejo sobre el Estado de derecho*

A finales de 2014, el Consejo, considerando que el Marco de la Comisión para reforzar el Estado de derecho carecía de base jurídica en los Tratados, estableció un diálogo anual entre los EEMM para promover y salvaguardar el Estado de derecho. El diálogo tiene lugar en el Consejo de Asuntos Generales con la participación de todos los EEMM, respetando los principios del Gráfico 1.

<sup>28</sup> van Ballegooij & Evas (2016), pág. 97; Strelkov (2019), pág. 24.

<sup>29</sup> A modo de ejemplo, los datos del *EU Justice Scoreboard* de 2019 sobre el nombramiento de los jueces fueron citados por un Abogado General ante el TJUE en el asunto A.K. relativo a la independencia judicial en Polonia (citado por Diaz, Manko & van Ballegooij (2020), pág. 26), por lo que este mecanismo puede servir para contribuir al cumplimiento del Estado de derecho, aunque sea como fundamento de otro mecanismo.

**Gráfico 1. Principios fundamentales del diálogo anual del Consejo sobre el Estado de derecho.**



*Fuente: Elaboración propia a partir de Conclusions of the Council of the European Union and the Member States meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law, General Affairs Council, 16 December 2014, 17014/14.*

Se trata de un mecanismo de promoción de la cultura de respeto hacia el Estado de derecho y no de un mecanismo de supervisión, lo que significa que del resultado del diálogo no puede derivar ningún tipo de procedimiento de revisión. Por lo tanto, los diálogos del Consejo no se activan ante unas circunstancias específicas, sino que son periódicos.

Además de tratar temas específicos sobre el Estado de derecho, en los diálogos se ha hecho referencia a otros valores como el respeto hacia la democracia y hacia la libertad de expresión y de información, la integración de los migrantes o los derechos de comunidades religiosas como la musulmana y la judía.

**Aplicación:**

Desde que se creó este mecanismo el Consejo se ha centrado en los siguientes temas: la prevención y la lucha contra el odio antisemita y anti musulmán y el Estado de derecho en la era digital<sup>30</sup>, el reto que suponen los flujos migratorios, la integración de los migrantes y los valores fundamentales de la UE<sup>31</sup>. En 2017, el día siguiente al asesinato de la periodista maltesa Daphne Caruana Galizia, se condujo el diálogo bajo la presidencia de Estonia sobre el pluralismo, la

<sup>30</sup> Consejo de la Unión Europea. General Affairs (17 y 18 de noviembre de 2015). Outcome of the Council meeting. 14185/15. Pág. 3.

<sup>31</sup> Consejo de la Unión Europea. General Affairs (24 de mayo de 2016). Outcome of the Council meeting. 9340/16. Pág. 4.

independencia y la calidad en los medios de comunicación, la libertad de expresión y el Estado de derecho en la era digital<sup>32</sup>. En 2018 se trataron específicamente los instrumentos para medir la confianza en las instituciones públicas y estrategias para su fomento<sup>33</sup>.

### **Efectividad:**

El Consejo ha llevado a cabo dos evaluaciones de los diálogos desde su creación y ha considerado que son un mecanismo útil para promover y salvaguardar el Estado de derecho<sup>34</sup>. Si bien en los documentos institucionales publicados no se exponen las razones para tal afirmación, podría basarse en los resultados de los cuestionarios que el Consejo envía a las delegaciones nacionales tras cada diálogo (ver Anexo 1). Referente a la efectividad preventiva de una acción u omisión contraria al Estado de derecho, sería necesario disponer de información más detallada de los debates y de un seguimiento de las medidas adoptadas por las autoridades nacionales. En ausencia de estos datos el mecanismo se puede considerar débil teniendo en cuenta que no está relacionado con ningún procedimiento de aplicación de la ley y no prevé un seguimiento de los Estados con carencias en materia de Estado de derecho. En definitiva, los diálogos del Consejo resultan ser una buena iniciativa para que los EEMM deliberen sobre cuestiones relevantes para el Estado de derecho y compartan sus experiencias y desafíos, aunque no está orientado a la prevención de amenazas específicas.

#### *d) Mecanismo de Cooperación y Verificación*

La caída del comunismo y los sucesivos procesos de transición hacia un nuevo sistema representaron grandes cambios sociales y económicos para los países que habían sido satélites de la Unión Soviética. Con el tiempo, el optimismo inicial fue sustituido por la frustración, por lo que la Comisión consideró necesaria la creación del Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) para ayudar a Bulgaria y Rumanía a subsanar las deficiencias en materia judicial, corrupción y delincuencia

---

<sup>32</sup> Consejo de la Unión Europea. General Affairs (17 de octubre de 2017). Outcome of the Council meeting. 13257/17. Pág. 4.

<sup>33</sup> Consejo de la Unión Europea. General Affairs (12 de noviembre de 2018). Outcome of the Council meeting. 14098/18. Pág. 5.

<sup>34</sup> Consejo de la Unión Europea. Presidency (19 de noviembre de 2019). Evaluation of the annual rule of law dialogue, 14173/19. Párrafo 5.

organizada herencia del régimen anterior y facilitar su integración en la UE<sup>35</sup>. La decisión de seguir evaluando la situación de estos países tras su adhesión demuestra el compromiso de la UE con el desarrollo de unos sistemas administrativos y judiciales eficaces necesario para cumplir con sus obligaciones como EEMM y garantizar la correcta aplicación de las normas, políticas y programas comunitarios.

### **Aplicación:**

En el informe de 2019 sobre los progresos de Bulgaria, la Comisión observa una dinámica de crítica en los medios de comunicación a algunos jueces por el contenido de sus resoluciones que afecta a la independencia e imparcialidad del proceso judicial<sup>36</sup>.

Referente a Rumanía, la Comisión pone de manifiesto que hay factores sociales, jurídicos y políticos no incluidos en el MCV que dificultan la consolidación de las reformas judiciales y de lucha contra la corrupción. Concretamente, ha habido varias modificaciones de las leyes del poder judicial introducidas a través de decretos de urgencia que han despertado agitación en los ciudadanos<sup>37</sup>. El conjunto de circunstancias alrededor de las reformas judiciales y la lucha contra la corrupción hicieron que la Comisión advirtiera a las autoridades rumanas en mayo de 2019 que de no mejorar la situación podría activarse el Marco del Estado de derecho, que será analizado más adelante en este estudio. Un mes más tarde se reunieron el antiguo Presidente de la Comisión Jean-Claude Juncker, el Vicepresidente Frans Timmermans y la Primera Ministra rumana Viorica Dăncilă y encauzaron la situación en el contexto del MCV.

### **Efectividad:**

En general, durante los primeros dos años de la adhesión, Rumanía y Bulgaria cumplían correctamente con la transposición formal de la normativa comunitaria,

---

<sup>35</sup> Para una visión integral sobre las dificultades y el impacto que la transición hacia un sistema económico liberal y la privatización han supuesto en la justicia, la sanidad, la educación, la administración, etc., *vid.* Oanta (2008). Págs. 91 a 97.

<sup>36</sup> Comisión Europea (22 de octubre de 2019). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Bulgaria en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación*. COM(2019) 498 final. Pág. 3.

<sup>37</sup> Comisión Europea (22 de octubre de 2019). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Rumanía en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación*. COM(2019) 499 final. Pág. 4.

pero la incorporación política sustantiva había sido problemática y había resultado en la incoación de diversos procedimientos de infracción (Buzogány, 2020). Sin embargo, como consecuencia de la convicción en la impunidad las autoridades rumanas y búlgaras han tomado medidas para revertir las políticas establecidas por la condicionalidad de la UE. Aron Buzogány afirma que inicialmente el impacto del MCV no era significativo porque los informes negativos de la Comisión no estaban vinculados a ninguna consecuencia. A partir del momento en que se establecieron sanciones, recompensas -como la pertenencia al espacio Schengen- y presión social se frenó parte de la desviación democrática.

Por otra parte, Toneva-Methodieva (2014) revela fallos en el diseño de la metodología y la calidad analítica de los informes del MCV a causa del elevado nivel de complejidad del problema del Estado de derecho y su naturaleza socio-estructural<sup>38</sup>. Concretamente, se hace referencia al método de acumulación de datos, pero se ignora la forma en la que se adecuará al problema y el conjunto de herramientas que se utilizarán para su interpretación (ver Anexo 1). En segundo lugar, la autora sugiere que existen defectos analíticos: en algunas ocasiones las recomendaciones son muy directas mientras que en otras son imprecisas o impersonales haciendo referencia a “el Estado” o “la sociedad búlgara/rumana”. Como consecuencia, el estudio de esta autora ha demostrado que el 70 por ciento de los informes sobre los casos inacabados de lucha contra la corrupción no especifican quién no ha cumplido con la tarea. Teniendo en cuenta que una agenda política anticorrupción cuestiona el *statu quo* del poder, la autora recomienda que la evaluación del MCV sea más rigurosa y establezca un plan de acción política claro.

*e) Mecanismo europeo del Estado de derecho*

En julio de 2019, la Comisión Europea anunció la puesta en marcha del mecanismo europeo del Estado de derecho como un instrumento preventivo cuya finalidad es impulsar la cooperación interinstitucional y fomentar la contribución de las instituciones de la UE en la promoción de este principio. Según las Orientaciones

---

<sup>38</sup> Para más información acerca de la relación entre los negocios delictivos, las políticas no-públicas y la oposición institucional a las reformas, y su impacto en el fracaso del MCV, *vid.* Toneva-Methodieva (2014), págs. 542-543.

Políticas de la Presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, la novedad reside en que es un mecanismo integral, cualitativo y complementario a los demás, que pretende identificar las amenazas al Estado de derecho antes de adoptar una respuesta formal<sup>39</sup>.

### **Aplicación:**

El 30 de septiembre de 2020 la Comisión presentó el primer informe general sobre el Estado de Derecho y 27 informes específicos por país. Del informe general hay que destacar que todos los EEMM han emprendido reformas en el ámbito del funcionamiento del sistema judicial, desde la creación de un consejo del poder judicial hasta la digitalización de los trámites procesales. En esta esfera se alaban los esfuerzos de Letonia por reforzar la independencia judicial otorgando nuevas competencias al Consejo del Poder Judicial y eliminar la inmunidad de los jueces en cuanto a los delitos administrativos<sup>40</sup>. En la misma línea, en los Países Bajos se están debatiendo unas iniciativas sobre los procedimientos de nombramiento de los miembros del Consejo del Poder Judicial y del Tribunal Supremo para mantener el gran nivel de percepción de la independencia del poder judicial que hay en el país<sup>41</sup>.

Por el contrario, en España preocupa la situación de bloqueo en el nombramiento de los nuevos miembros del Consejo General del Poder Judicial y la aprobación de la Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, que modifica la Ley Orgánica del Poder Judicial con el fin de limitar las competencias del CGPJ cuando éste se halle en funciones<sup>42</sup>. Paralelamente, la independencia judicial percibida en Hungría es, en

---

<sup>39</sup> Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de derecho en 2020. Situación del Estado de derecho en la Unión Europea*. COM(2020) 580 final. Pág. 3.

<sup>40</sup> Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Letonia*. SWD(2020) 313 final. Pág. 2.

<sup>41</sup> Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Países Bajos*. SWD(2020) 318 final. Pág. 4.

<sup>42</sup> Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España*. SWD(2020) 308 final. Pág. 2.

Esta reforma fue denunciada por la Plataforma Cívica por la Independencia Judicial ante el Parlamento Europeo y la Comisión por considerar que se vulnera la separación de poderes por parte del Ejecutivo. El Gobierno del PSOE y Unidas Podemos recibió una advertencia por parte de la vicepresidenta de la Comisión, Vera Jourová, en la que expresa que la independencia del CGPJ debe ser garantizada para no perjudicar al Estado de derecho. Para ello, tal y como establece la Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa “al menos la mitad de los miembros de [los consejos del poder judicial] deben ser jueces seleccionados por sus homólogos de

general, muy baja, y a ello contribuyó la emisión de una sentencia por parte de un Tribunal de Distrito que declaraba ilícita la remisión de una cuestión prejudicial al TJUE<sup>43</sup>.

En último lugar, la pandemia de la COVID-19 ha intensificado la importancia de la garantía de pluralismo y libertad de los medios de comunicación. La difícil situación económica resultado de la crisis ha aumentado la vulnerabilidad de los medios locales y regionales al convertir la publicidad estatal en su principal fuente de ingresos. Por ejemplo, en Malta, los partidos políticos tienen reconocido el derecho a ser propietarios o a controlar los servicios de radio y televisión y no se contempla la obligación de la Autoridad reguladora de los medios de comunicación a hacer pública la información sobre la propiedad de los canales<sup>44</sup>. La Comisión recomienda los debates públicos sobre cuestiones específicas para promover la sensibilización en torno a los controles y equilibrios institucionales<sup>45</sup>.

### **Efectividad:**

Teniendo en cuenta que se trata de un mecanismo que se ha implementado por primera vez recientemente, sería precipitado comentar sobre su efectividad. Por el momento, hay que destacar que el hecho de que sean informes anuales tan detallados sobre aspectos relacionados con el Estado de derecho es positivo porque generaliza el debate sobre situaciones que de otra manera solo se analizan a escala nacional. Al ser un instrumento que realizará un seguimiento periódico se

---

entre todos los niveles del sistema judicial y con respeto del pluralismo interno de dicho sistema". Vid. [https://www.abc.es/espana/abci-union-europea-advierte-gobierno-mitad-vocales-cgpj-deberian-elegidos-jueces-202101262011\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-union-europea-advierte-gobierno-mitad-vocales-cgpj-deberian-elegidos-jueces-202101262011_noticia.html)

<sup>43</sup> Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría*. SWD(2020) 316 final. Pág. 5. El *Kúria* consideraba que las cuestiones no eran pertinentes para el asunto concreto, pero su sentencia era declarativa y la cuestión prejudicial se remitió de todas formas. Como consecuencia, el presidente interino del Tribunal General de la Capital incoó varios procedimientos disciplinarios contra el juez que emitió la cuestión prejudicial.

<sup>44</sup> Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Malta*. SWD(2020) 317 final. Pág. 13. Es más, los dos partidos políticos con representación parlamentaria mayoritaria son propietarios, controlan o gestionan varios medios de radio y televisión. Vid. The Malta Independent (20 Abril 2021). Maltese media climate remains 'cause for serious concern' as Malta ranks 81st in Press Freedom Index. Disponible en: <https://www.independent.com.mt/articles/2021-04-20/local-news/Maltese-media-climate-remains-cause-for-serious-concern-as-Malta-ranks-81st-in-Press-Freedom-Index-6736232770>

<sup>45</sup> Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea*. COM(2020) 580 final. Pág. 24.



detectarán con mayor facilidad los cambios en los Estados y potenciales factores de riesgo de cara a iniciar un mecanismo de respuesta. Por otra parte, es una herramienta que fija la atención en los elementos que todo Estado de derecho debe reunir, determinando unos criterios y estándares que facilitan la comparación. Asimismo, implica a muchas partes -la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, todos los representantes de los EEMM, los Parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas (ver Anexo 1)-, con lo que se ofrece la posibilidad de que se de un discurso muy diverso dependiendo de la parte que interviene.

#### 4. Mecanismos de respuesta o intervención ante los desafíos

Como se ha visto, los mecanismos del apartado anterior son preventivos y de promoción del Estado de derecho, lo cual significa que no están vinculados a una situación específica de amenaza. Para dichos casos, la UE dispone de los siguientes instrumentos que se aplican en unas circunstancias y contra un Estado en concreto.

##### *a) Artículo 7.1 TUE: el recurso preventivo*

El art. 7 TUE es el único previsto en los Tratados para responder ante amenazas sistémicas a los valores fundamentales - no únicamente al Estado de derecho-. El apartado primero de este artículo plantea el mecanismo preventivo, que fue incorporado con el Tratado de Niza<sup>46</sup>.

Para activar la vertiente preventiva debe tratarse de una situación de “claro riesgo” sistémico y no de un supuesto aislado, previo a que se haya producido la vulneración. Aun así, la iniciación de un procedimiento del art. 7.1 TUE no es automática, sino que existe un margen de discrecionalidad de los agentes políticos que pueden activar el mecanismo. En definitiva, es un procedimiento independiente al que se prevé en el apartado segundo del mismo artículo, por lo que, aunque sería lógico no es obligatorio prevenir antes de sancionar (Blázquez Peinado, 2019).

##### **Aplicación:**

Hasta la fecha, este mecanismo se ha puesto en marcha en dos ocasiones: la primera contra el Estado de Polonia por la Comisión Europea en diciembre de 2017, y la segunda contra Hungría por el Parlamento Europeo en septiembre de 2018.

El 20 de diciembre de 2017, la Comisión activó por primera vez el procedimiento preventivo, presentando una propuesta al Consejo para que determinase la

---

<sup>46</sup> En 1999, tras las elecciones para un nuevo Gobierno en Austria, se negociaba la coalición entre el Partido Popular Austriaco (ÖVP) y el Partido Liberal Austriaco (FPÖ), cuyo líder (Jörg Haider) se había mostrado públicamente contrario al proceso de unificación europea, había realizado manifestaciones xenófobas, y había reconocido su admiración por determinados aspectos de la política de Hitler. Esta situación tuvo una importante reacción entre los EEMM, que emitieron la llamada “Declaración de los XIV”, en la que se mostraban contrarios a tener relaciones oficiales y democráticas con Austria en caso de que el FPÖ cogobernara. Esta Declaración creó una gran confusión al no estar vinculada con ninguna institución de la UE y no tener base jurídica en los Tratados, que únicamente contemplaban el procedimiento sancionador. Para más información sobre el origen del art. 7, *vid.* Ripol, S. (2018), págs. 780-785.

existencia de un riesgo claro de violación grave del Estado de derecho en Polonia<sup>47</sup>, a la vez que emitía la cuarta recomendación en el Marco para reforzar el Estado de derecho<sup>48</sup>. Tras varias evaluaciones y propuestas de la Comisión, el Consejo ha mostrado preocupación sobre: el impacto del régimen de jubilación anticipada sobre la independencia de los magistrados del Tribunal Supremo y los jueces ordinarios polacos, la sustitución de los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura por miembros elegidos por los jueces entre ellos mismos y por miembros elegidos por el Parlamento entre los propuestos por 25 jueces o por 2.000 ciudadanos, y la creación de un nuevo régimen disciplinario para el Tribunal Supremo, entre otras cuestiones<sup>49</sup>.

La segunda propuesta al Consejo de activación del procedimiento del art. 7.1 TUE vendría por parte del Parlamento Europeo el 12 de septiembre de 2018 contra Hungría. Las principales inquietudes del Parlamento fueron: la reforma constitucional que limita las competencias del Tribunal Constitucional húngaro sobre los asuntos presupuestarios y de la revisión de la constitucionalidad de modificaciones sustanciales de la Ley Fundamental (T/332), la aprobación de una ley por el Gobierno de Viktor Orbán que limita la libertad de expresión e impone un control sobre los medios de comunicación, y la modificación del régimen nacional que avanzaba la edad de jubilación de los jueces, fiscales y notarios<sup>50</sup>.

El Consejo ha atendido a los Gobiernos de Polonia y Hungría en varias audiencias y ha tratado de analizar las situaciones en diversas reuniones. La última fue celebrada el 22 de septiembre de 2020, pero en ella no pudo mantener debates sobre

---

<sup>47</sup> Comisión Europea (20 de diciembre de 2017). *Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia*. COM (2017) 835 final.

<sup>48</sup> Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.

<sup>49</sup> Consejo de la Unión Europea. Presidency (27 de noviembre de 2018). *Rule of Law in Poland/ Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Hearing of Poland on 11 December 2018*. 14621/18. Pág. 4.

<sup>50</sup> Parlamento Europeo (12 de septiembre de 2018). *Resolución sobre una propuesta en la que se solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7.1 del TUE, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión*. P8\_TA-PROV(2018)0340. La modificación del régimen nacional que avanzaba la edad de jubilación de los jueces, fiscales y notarios fue declarada incompatible con el Derecho de la Unión por sentencia del TJUE en el Asunto C-286/12, Comisión c. Hungría.

el artículo 7 debido a que la pandemia de la COVID-19 había imposibilitado la reunión presencial<sup>51</sup>. Por lo tanto, el Consejo todavía no ha adoptado ninguna decisión de fondo en estos procedimientos.

### **Efectividad:**

Los procedimientos del art. 7 TUE han sido vistos como herramientas altamente políticas por el papel predominante del Consejo y la nula implicación del TJUE más que en cuestiones procedimentales (ver Anexo 1). Por este motivo, la doctrina resalta su aplicación excepcional y naturaleza *ultima ratio* (Ripol, 2018; Arenas, 2020; Martín y Pérez de Nanclares, 2019). La politización del art. 7 TUE ha sido criticada por Blázquez Peinado (2019) por dar poder de decisión a actores partidistas en lugar de a instituciones imparciales, lo que hace que sea un procedimiento “*relativamente fácil de activar [ ... ] , pero muy difícil en la medida en que necesita*” (pág. 27). Desde la perspectiva de Cortés Martín (2020) y de López Aguilar (2019), la discrecionalidad del Consejo y la “*falta de verdadero coraje político*” de la Comisión y el Parlamento, hacen que el art. 7 TUE sea un instrumento débil. Cabe mencionar que existe una incertidumbre acerca de cómo contabilizar las abstenciones dado que antes de la votación del Parlamento por el inicio del procedimiento preventivo contra Hungría, el Servicio Jurídico de este organismo consideró que las abstenciones no deben impedir el alcance de la mayoría requerida porque no existe previsión alguna al respecto en los Tratados<sup>52</sup> (Díaz, Manko & van Ballegooij, 2020: 45).

#### *b) Artículo 7.2 y 7.3 TUE: el recurso sancionador*

El mecanismo sancionador del art. 7 TUE fue introducido por el Tratado de Ámsterdam a la vista del proyecto de ampliación hacia el Este (Díaz, Manko & van

<sup>51</sup> Consejo de la UE. Consejo de Asuntos Generales, 22 de septiembre de 2020. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2020/09/22/>

<sup>52</sup> El Estado húngaro interpuso un recurso contra el Parlamento dado que considera que las abstenciones debían computar y de haberlo hecho no se habría alcanzado la mayoría requerida para instar el inicio del procedimiento. Acorde a las conclusiones del Abogado General Michal Bobek en el *Asunto C-650/18 Hungría c. Parlamento Europeo*, las abstenciones y los votos emitidos son mutuamente excluyentes y no hay disposiciones específicas de Derecho comunitario que expresen lo contrario. Es más, el art. 178.3 del Reglamento interno del Parlamento, que es una disposición general en materia de votaciones, excluye las abstenciones del cómputo salvo que los Tratados establezcan lo contrario.

Ballegooij, 2020: 69). Del mismo modo que en la vertiente preventiva, no se trata de un mecanismo de salvaguarda exclusivo del Estado de derecho, sino de todos los valores del art. 2 TUE, una vez el Consejo Europeo ha constatado la existencia de una vulneración grave y persistente. La segunda fase del procedimiento implica la decisión del Consejo de suspender algunos derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado afectado.

### **Aplicación y efectividad:**

La falta de implementación por el momento del mecanismo sancionador del art. 7 TUE dificulta que se pueda determinar su efectividad. La exigencia de la unanimidad en el Consejo Europeo (ver Anexo 1) puede impedir la aplicación de este mecanismo si algunos EEMM que presuntamente no se adhieran a los valores deciden bloquear el procedimiento respecto del Estado contra el que se pretende adoptar la decisión (Díaz, Manko & van Ballegooij, 2020; Arenas, 2020). Es decir, bastaría con que un solo Estado distinto al afectado se opusiera a la constatación de la vulneración para que no se pudiera aprobar. Por ejemplo, si Hungría decidiera oponerse al inicio de este procedimiento contra Polonia, y viceversa. Tal situación de bloqueo, además de impedir la aplicación de sanción alguna contra un Estado que está vulnerando de forma grave y persistente los valores fundamentales suscitaría desconfianza e incertidumbre política tanto entre los EEMM como de los ciudadanos de dicho Estado.

#### *c) Marco para reforzar el Estado de derecho*

A la vista de la dificultad en la aplicación del art. 7, la Comisión estableció este instrumento que se activa cuando un Estado miembro está adoptando medidas que menoscaban la integridad, la estabilidad o el buen funcionamiento del Estado de derecho y en casos de inactividad del Estado ante tales amenazas<sup>53</sup>. Acorde a la Comunicación que crea este mecanismo, la acción u omisión debe afectar al ordenamiento político, institucional o jurídico, a su estructura constitucional, a la separación de poderes, a la independencia e imparcialidad del poder judicial, o al

---

<sup>53</sup> Comisión Europea (11 de marzo de 2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho*. COM(2014) 158 final. Pág. 7.

sistema de control judicial. Por lo tanto, el Marco tiene como objetivo controlar los desafíos de naturaleza sistémica únicamente al Estado de derecho, dejando la puerta abierta a la complementariedad con otro mecanismo que aborde las vulneraciones individuales.

### **Aplicación:**

El Marco del Estado de derecho se activó por primera vez -y única, de momento<sup>54</sup>- con respecto a Polonia el 13 de enero de 2016, a raíz de la crisis producida por los controvertidos nombramientos judiciales en el Tribunal Constitucional polaco en 2015 y por la nueva legislación que dio al Gobierno el control político sobre los medios de comunicación públicos (Mokrá, Juchniewicz & Modrzejewski, 2019).

En el caso de Polonia, mediante la aplicación de este mecanismo la Comisión adoptó cuatro Recomendaciones. La primera se centraba en las irregularidades en el nombramiento de cinco jueces del Tribunal Constitucional polaco tras la modificación por un procedimiento acelerado de la Ley del Tribunal Constitucional<sup>55</sup>. La Comisión consideró que dicha modificación afectaba al funcionamiento del Tribunal y a la independencia de sus jueces, y dirigió un escrito al Gobierno polaco informándole de que estaba estudiando la situación desde la perspectiva del Marco.

La segunda Recomendación añadía el problema de las normas aplicables a la selección de candidatos para la Presidencia y Vicepresidencia del Tribunal

---

<sup>54</sup> El Parlamento Europeo ha solicitado a la Comisión en reiteradas ocasiones que active el mecanismo del Nuevo Marco de la UE para reforzar el Estado de derecho respecto de Malta en vista al debate sobre la libertad de los medios de comunicación tras el asesinato de la periodista maltesa de investigación sobre la corrupción Daphne Caruana Galizia, las revelaciones de los papeles de Panamá y los *Malta Files*. *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo sobre el Estado de derecho en Malta (2017/2935(RSP)) de 10 de noviembre de 2017.

Además, el Parlamento ha solicitado a la Comisión que active dicho mecanismo respecto de Hungría por los acontecimientos políticos de 2017 de aprobación de una ley que permite la detención automática de los solicitantes de asilo vulnerando la prohibición de discriminación por cualquier motivo que establece la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados. A este motivo se suma la preocupación del Parlamento por la Ley de Medios de Comunicación y la modificación de la Ley sobre la Educación Superior Nacional por la que la Comisión inició un procedimiento de infracción ante el TJUE. *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación en Hungría (2017/2656(RSP)) de 10 de mayo de 2017.

<sup>55</sup> Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de derecho en Polonia.

Constitucional polaco y el nombramiento del Presidente en funciones de dicho Tribunal<sup>56</sup>.

A la vista de la inactividad de las autoridades polacas se emitió la tercera Recomendación. En ella, la Comisión añadía la cuestión de la falta de un control constitucional independiente y legítimo, y de las modificaciones introducidas por la Ley sobre la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios, la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley sobre el Tribunal Supremo<sup>57</sup>.

Lejos de retroceder, en septiembre de 2017 el presidente de Polonia remitió al *Sejm* (la cámara baja del Parlamento polaco) dos nuevos proyectos de ley del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial. Por su parte, el *Sejm* elaboró una consulta a los órganos afectados y al Defensor del Pueblo, recibiendo por respuesta unos dictámenes que expresan clara inquietud por la independencia de los órganos afectados y la imposibilidad de conciliación de los proyectos de ley con el concepto de un Estado democrático y de derecho<sup>58</sup>.

Por último, en la cuarta Recomendación se recogen los resultados de una serie de declaraciones hechas por el Consejo Consultivo de los Jueces Europeos, el Defensor del Pueblo, la Oficina de instituciones Democráticas y Derechos

---

<sup>56</sup> Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión de 21 de diciembre de 2016 sobre el Estado de derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374. La Ley sobre el estatuto de la magistratura introducía nuevos requisitos de los jueces como declarar su participación financiera en las empresas, sus declaraciones de patrimonio y las de actividad económica de sus cónyuges, que en caso de incumplimiento comportan la dimisión del cargo.

La Ley sobre la organización y los procedimientos no garantiza que el Presidente nuevamente nombrado publique todas las resoluciones judiciales adoptadas durante el mandato anterior en el Diario Oficial, generando una incertidumbre sobre los efectos jurídicos de dichas resoluciones.

La Ley de ejecución establece que las resoluciones judiciales del mandato anterior se publicarán en el Diario Oficial cuando lo ordene el Presidente en funciones del Tribunal Constitucional “salvo cuando se trate de instrumentos normativos que hayan dejado de aplicarse”. La Comisión señala en su Recomendación que se estaría vulnerando los principios de legalidad y de separación de poderes.

<sup>57</sup> Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146. Págs. 6 y 7, párrafos 12 a 17. La Comisión consideró que la autorización a los jueces auxiliares para actuar como titulares en los tribunales sin estar sujetos a las mismas garantías de protección de la independencia judicial y sin estar contemplado su estatuto en la Constitución les hace especialmente vulnerables a influencias externas dado que su estatuto puede ser modificado por una ley ordinaria.

<sup>58</sup> Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520. Considerandos 23 a 25.

Humanos de la OSCE y el Parlamento Europeo, adheriéndose a las Recomendaciones<sup>59</sup>. En este momento, la Comisión dispone que la situación de amenaza sistémica para el Estado de derecho en Polonia ha seguido deteriorándose de forma grave y emite la propuesta al Consejo de activar el art. 7.1 TUE<sup>60</sup>.

### **Efectividad:**

Podemos observar que claramente es un instrumento muy flexible. En repetidas ocasiones la Comisión Europea solicita a las autoridades polacas cumplir con las Recomendaciones dentro del plazo de tres meses desde la notificación. Sin embargo, al precluir ese plazo la Comisión emite una nueva recomendación en lugar de tomar una medida más drástica. En términos de efectividad, aunque es difícil evaluar el Marco basándonos en un caso, parece un mecanismo preventivo débil por depender mayoritariamente del cumplimiento voluntario del Estado miembro. No obstante, hay que reconocer que la creación de este mecanismo representa la voluntad de seguir luchando contra las vulneraciones al Estado de derecho de una forma en la que no lo ha podido hacer el art. 7 TUE. Por otra parte, es positivo que durante la fase de evaluación la Comisión cuente con el apoyo de la Comisión de Venecia, de la Agencia de los Derechos Fundamentales y de diversas redes judiciales (ver Anexo 1) para obtener una visión integral de la problemática.

#### *d) Procedimiento de infracción: Art. 258-260 TFUE*

El procedimiento de infracción es el único de índole jurisdiccional en la selección del presente estudio y en él el papel del TJUE es decisivo. Se incoa contra un Estado miembro que ha incumplido una de sus obligaciones impuestas en virtud de los Tratados; es decir, busca asegurar el cumplimiento del derecho de la UE. Como podemos ver, no se trata de un mecanismo específico de salvaguarda al Estado de derecho. Para que actuara con esa finalidad, la Comisión debe iniciar este procedimiento cuando las situaciones de amenaza al Estado de derecho

---

<sup>59</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2017, sobre la situación del Estado de derecho y de la democracia en Polonia [2017/2931 (RSP)]. Pág. 8, párrafo 16.

<sup>60</sup> Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017. Pág. 15, párrafo 50.



“constituyen, al mismo tiempo, la infracción de una disposición específica de la legislación de la UE”<sup>61</sup>.

Este procedimiento se compone de dos fases: una fase previa administrativa y una subsiguiente judicial (ver Anexo 1). En los Tratados no se establece un plazo claro para cada fase, lo que confiere a la Comisión una amplia discrecionalidad. Esta flexibilidad pretende que la Comisión consiga convencer al Estado miembro afectado para que reconduzca la situación y cumpla con sus obligaciones de forma voluntaria durante la primera fase.

### **Aplicación:**

En la práctica, en los últimos años la Comisión ha interpuesto varios procedimientos de infracción contra Hungría por violaciones de diferentes normativas relacionadas con el Estado de derecho. Podemos destacar el procedimiento contra la reforma de la legislación que rebaja el límite de edad para la jubilación obligatoria aplicable a jueces, fiscales y notarios a 62 años<sup>62</sup> que, además, de ser discriminatoria vulnera los principios de independencia e inamovilidad. Por el mismo motivo la Comisión remitió a Polonia al TJUE considerando que la nueva Ley del Tribunal Supremo causa un perjuicio grave e irreparable para el principio de tutela judicial efectiva<sup>63</sup>, así como fijar una edad de jubilación distinta para las mujeres y los hombres que desempeñan el cargo de juez en los tribunales ordinarios o de fiscal<sup>64</sup>, o establecer

---

<sup>61</sup> Comisión Europea (11 de marzo de 2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*. COM(2014) 158 final. Pág. 5.

<sup>62</sup> STJUE, Asunto C-286/12, Comisión Europea c. Hungría, de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:687. El Tribunal decide que Hungría ha incumplido sus obligaciones en virtud de los artículos 2 y 6.1 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Hungría resolvió la cuestión indemnizando a los jueces afectados, pero solo un porcentaje muy bajo de ellos se reincorporó a su puesto de trabajo.

<sup>63</sup> STJUE, Asunto C-619/18, Comisión Europea c. República de Polonia, de 24 de junio de 2019, ECLI:EU:C:2019:531. El Tribunal condena a Polonia por incumplir sus obligaciones en virtud del Derecho comunitario por rebajar la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y conferir al Presidente de Polonia la facultad discrecional de prorrogar hasta dos veces el período en el cargo de estos jueces.

<sup>64</sup> STJUE, Asunto C-192/18, Comisión Europea c. República de Polonia, de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924.

un nuevo régimen disciplinario de los jueces<sup>65</sup> que puede ser utilizado como herramienta de control político de las resoluciones judiciales.

**Efectividad:**

Diaz, Manko & van Ballegooij (2020) observan que, por lo general, la Comisión logra convencer al TJUE de la existencia de una violación del Derecho europeo y relacionarlo con los valores fundamentales. Sin embargo, estos autores critican que en algunas ocasiones el retraso en remitir los casos al Tribunal o el no solicitar medidas provisionales podrían hacer que las eventuales sentencias condenatorias no tuvieran sentido por dictarse cuando las medidas nacionales en cuestión ya no están en vigor<sup>66</sup>. Por ello, Cortés Martín (2020) defiende que la incoación de los procedimientos de infracción vaya acompañada de una solicitud de medidas cautelares de suspensión bajo apercibimiento de multa, para impulsar el cumplimiento durante la fase administrativa. Referente a los casos en los que hubo una sentencia estimatoria a tiempo, para revertir la situación el Estado miembro afectado ha derogado la legislación nacional indebida y ha ofrecido compensaciones a los ciudadanos afectados (Diaz, Manko & van Ballegooij, 2020: 67-68). Para mejorar su eficacia, cabría plantearse la manera de utilizar este mecanismo no solo para situaciones puntuales, sino también para interrumpir vulneraciones sistémicas del Estado de derecho<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> TJUE. Asunto C-791/19, recurso interpuesto el 25 de octubre de 2019. Press release n°47/20, de 8 de abril de 2020. Poland must immediately suspend the application of the national provisions on the powers of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court with regard to disciplinary cases concerning judges. Además de éste, hasta el momento actual se han presentado numerosos procedimientos de infracción que están pendientes de resolución.

<sup>66</sup> Los autores citan como ejemplo los procedimientos de infracción interpuestos contra Hungría, Polonia y República Checa en diciembre de 2017 por no haber indicado el número de solicitantes de asilo que podían acoger en su territorio debido a la crisis de los refugiados entre 2015 y 2017 (pág. 66). Las decisiones de estos tres Estados dejaron de aplicarse en septiembre de 2017, por lo que el procedimiento de infracción no iba a tener la función de interrumpir la vulneración del derecho europeo.

<sup>67</sup> En este sentido, Schmidt & Bogdanowicz (2018) sugieren el uso de los “recursos por infracción sistémica” o agrupación de casos en los que la Comisión llevaría ante el TJUE una serie de elementos individuales que forman un patrón de actuación del Estado miembro afectado que constituye una violación de las obligaciones impuestas en virtud de los Tratados mucho más grave que cuando se consideran los elementos por separado. Una acción por infracción sistémica reduciría la carga de trabajo de la Comisión y serviría para abordar la intencionalidad en las infracciones y el trasfondo político.

A pesar de lo anterior, cabe destacar que se trata del único mecanismo entre los analizados en este estudio que deja la decisión en manos de una tercera parte imparcial -el Tribunal- otorgando al Estado miembro afectado toda una serie de derechos y garantías procesales, aspecto que incrementa la legitimidad y celeridad del procedimiento y lo despolitiza.

*e) Régimen de Condicionalidad para Proteger el Presupuesto*

Se trata del mecanismo más reciente y forma parte del Marco financiero plurianual 2021-2027 aprobado en forma de Reglamento por el Parlamento Europeo y el Consejo el 16 de diciembre de 2020. La Comisión Europea propuso reforzar los sistemas actuales con un nuevo instrumento de aplicación que conectaría la financiación de la UE con el respeto del Estado de derecho. No se trata de un mecanismo novedoso, dado que los reglamentos existentes relativos al presupuesto de la UE también incluyen "*condicionalidades de gasto*"<sup>68</sup>, sino que es complementario a los demás instrumentos y procesos que fomentan el Estado de derecho<sup>69</sup>. Como se ha presentado al principio de este trabajo, este Reglamento ha sido particularmente importante por incluir una definición normativa y enumeración de lo que se consideran vulneraciones del Estado de derecho.

**Aplicación y efectividad:**

Nos encontramos ante un reglamento muy importante y esperado<sup>70</sup>, por lo complicado que resultó llegar a un acuerdo entre el Parlamento, la Comisión y el

---

<sup>68</sup> Incluso, algunos autores (citados por Diaz, Manko & van Ballegooij, 2020: 89) lo han relacionado con el art. 142.a) del Reglamento (UE) N° 1303/2013 de disposiciones comunes de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, que prevé la suspensión de los pagos si "existe una deficiencia grave en el funcionamiento efectivo del sistema de gestión y control del programa operativo, que ha puesto en peligro la contribución de la Unión a dicho programa y con respecto a la cual no se han tomado medidas correctivas" y se considera que un Estado que cumple con esa descripción está presentando una falta de Estado de Derecho.

<sup>69</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. DOUE L 433 I/1. Párrafo 14 y siguientes.

<sup>70</sup> La decisión de adoptar este mecanismo no fue bien recibida por todos los Estados miembros pues Hungría y Polonia lo recurrieron ante el TJUE dando lugar a los asuntos C-156/21 y C-167/21, respectivamente, por considerar que se trata de un mecanismo que interfiere en las competencias de los EEMM y vulnera la legislación de la UE. En este momento, los recursos de anulación están en trámite y han causado una disputa interinstitucional en la que el Parlamento Europeo amenaza con tomar medidas legales bajo el art. 265 TFUE si la Comisión retrasa la aplicación del Reglamento de condicionalidad. *Vid.* Parlamento Europeo (25 de marzo de 2021). MEPs ready to take Commission to court for failing to protect EU Budget. Disponible en:

Consejo. Particularmente hubo muchas discrepancias en cuanto a la forma de tomar las decisiones, la existencia o no de organismos consultivos, el procedimiento y la protección de los beneficiarios finales<sup>71</sup>. Condicionar los fondos europeos al respeto del Estado de derecho sigue la tendencia del Marco financiero plurianual de vincular las finanzas a materias como los asuntos de interior (por ejemplo, el Fondo de Asilo, Migración e Integración y Fondo de Seguridad Interior (FSI)) que claramente tiene una relación con el respeto a los derechos fundamentales que exige el art. 2 TUE.

La entrada en vigor de este mecanismo es muy reciente y se programó su aplicación a partir del 1 de enero de 2021. Por este motivo, es muy difícil suponer cuál será su efectividad, pero puede deducirse de los mecanismos anteriormente analizados, que serán de crucial relevancia las recompensas y las sanciones, la determinación de los organismos comunitarios para aplicar las medidas y también la de las autoridades nacionales, que deben conocer las condiciones específicas que se les imponen. Si este Reglamento se aplica en los casos para los que está previsto y es coherente aumentará su credibilidad ante los EEMM.

Con todo, hay que resaltar la previsión de un régimen de supervisión tras la aplicación de la medida, y que en este mecanismo la toma de decisiones no está condicionada por una mayoría muy reforzada ni una unanimidad en las instituciones europeas. Esto demuestra la voluntad de evitar la parálisis del art. 7 TUE y de favorecer una tramitación ágil a fin de tomar decisiones ante una vulneración del Estado de derecho.

---

<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210322IPR00523/meps-ready-to-take-commission-to-court-for-failing-to-protect-eu-budget>

<sup>71</sup> Vid. Diaz, Manko & van Ballegooij (2020). Págs. 88 y ss.

## 5. Conclusiones

Tal y como hemos podido ver a lo largo de este estudio, un sistema judicial independiente, eficiente y de calidad, unos marcos anticorrupción eficaces y un entorno jurídico que garantice la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación son esenciales para preservar el Estado de derecho. Dichos elementos fomentan la confianza mutua entre los Estados miembros, favorecen la inversión extranjera y protegen el espacio común de libertad, seguridad y justicia.

Aunque la primera respuesta debe ser siempre el control nacional, la UE dispone de diversos mecanismos para fomentar el respeto y otros para reaccionar ante las amenazas o vulneraciones a los principios y valores fundamentales, algunos de los cuales son específicos para el Estado de derecho. La realidad demuestra que los mecanismos comunitarios de respuesta previstos hasta ahora, como el art. 7.1 TUE y el Marco para reforzar el Estado de derecho, han fracasado en interrumpir las vulneraciones de Polonia y Hungría. Aunque la emisión de cuatro recomendaciones de la Comisión a Polonia en el contexto del Marco ha ayudado a determinar los problemas estructurales que sufre, lo cierto es que los avances podrían haber sido más significativos. Del mismo modo, el Consejo todavía no ha adoptado ninguna decisión sobre los dos procedimientos preventivos del art. 7.1 TUE y aun cuando lo llegue a hacer, se trata de determinar que existe un “riesgo claro de violación grave” con la posterior emisión de recomendaciones al Estado miembro afectado, por lo que su efectividad es poco probable. En cuanto al procedimiento sancionador del art. 7.2 y 7.3 TUE, debido al requisito de unanimidad en la decisión del Consejo Europeo, de momento parece ser un instrumento inutilizable. Una de las principales limitaciones de los mecanismos dialógicos y los intergubernamentales que se ha evidenciado es que se ha priorizado mantener una buena relación política en lugar de tomar decisiones contundentes.

Más allá de los límites, hay que destacar que los diálogos del Consejo o las resoluciones adoptadas en el Marco han contribuido al incremento de la reflexión y la sensibilización sobre el Estado de derecho. Es imprescindible que los EEMM entiendan que cuando se da una amenaza en un territorio no se trata de un problema nacional, sino que hay importantes consecuencias para todos. Mediante los

instrumentos de *soft-law*, las autoridades nacionales han participado en debates a escala comunitaria desarrollando estándares y definiciones relevantes para el Estado de derecho y formulando respuestas a problemas en otros Estados. Aunque hay que recordar que la existencia de estándares y criterios comunes no significa que se apliquen de la misma forma, se está contribuyendo a facilitar el examen comparativo.

Por su parte, evaluaciones anuales como el Informe de la Comisión en el contexto del Mecanismo europeo del Estado de derecho facilitarán la detección temprana de circunstancias que pueden suponer un riesgo para el Estado de derecho. De esta forma, el Estado miembro podría poner en marcha sus sistemas institucionales de control para evitar la ejecución de mecanismos de respuesta a escala de la UE. En caso de que no se consiga interrumpir la potencial amenaza con los medios nacionales, la Comisión ya contará con el Informe anual del país como fundamento para accionar otros mecanismos.

Todas las miradas están puestas en el nuevo Reglamento de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, que prevé definiciones claras, un procedimiento con garantías de audiencia al Estado afectado, medidas sancionadoras y seguimiento. Los fondos de la UE han contribuido a reformas para garantizar la independencia del poder judicial, para luchar contra la corrupción y para incentivar el pluralismo de los medios de comunicación. El Reglamento establece que las autoridades públicas sancionadas están obligadas a seguir efectuando los pagos a los beneficiarios finales a pesar de la falta de financiación de la UE. Para ello, la Comisión habrá habilitado una web para poder ser informada por los beneficiarios finales, y si el Estado afectado no quiere enfrentarse con la justicia europea tendrá que atender las obligaciones con sus ciudadanos. Si bien esta iniciativa es esperanzadora porque aprende de las carencias de los anteriores mecanismos y refuerza de forma positiva los cambios favorables, debemos ser cautelosos con las expectativas y no olvidar que es un instrumento que todavía no se ha puesto en uso. Es importante que las previsiones sigan adelante, ya que si se mantiene la dinámica de falta de voluntad política puede acabar siendo un instrumento redundante e ineficaz.

Al mismo tiempo, otra técnica para defender el Estado de derecho son los procedimientos de infracción. Este mecanismo jurisdiccional es incoado por la Comisión en respuesta a vulneraciones del Derecho de la Unión por parte de un Estado miembro, algunas de las cuales pueden estar relacionadas con el Estado de derecho. Hay que reconocer que se han conseguido importantes sentencias, como las que contribuyen a la definición de las garantías de independencia e imparcialidad judicial o las que resaltan la relación entre el Estado de derecho y la democracia. Sin embargo, es importante tener en cuenta que un uso forzado de este mecanismo para hacer frente a problemas políticos puede acabar desbordando el TJUE con la consecuencia de una dilación en la tramitación y mantenimiento de situaciones que podrían resolverse mediante la cooperación y el apoyo entre Estados. Para evitarlo, la doctrina trata de formular técnicas para conseguir el enjuiciamiento de deficiencias sistémicas, que constituyen una violación mucho más grave que si se consideran los elementos de forma independiente. Por ejemplo, la presentación de una serie de elementos ante el Tribunal que denoten un patrón de actuación del Estado miembro.

En este trabajo se han visto los esfuerzos de las instituciones europeas por frenar la deriva iliberal que experimentan algunos EEMM y retomar el proceso de integración europea antes de que la situación sea irreversible. Si una cosa queda clara es que se han creado muchos instrumentos para subsanar las deficiencias de los anteriores, pero se han seguido cometiendo los mismos errores dado que no se ha conseguido involucrar lo suficiente a las autoridades políticas nacionales y a las sociedades civiles en el debate público. Ello no obstante, la tendencia es positiva porque las nuevas medidas se caracterizan por la voluntad de la UE de entender la situación subyacente en cada Estado y de involucrar a muchos actores nacionales y comunitarios en el debate sobre las soluciones.

## Referencias bibliográficas

### Textos legales

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, de 18 de diciembre de 2000. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364/01.

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea L 433 I/1.

Tratado de 21 de junio de 2005, entre el Reino de Bélgica, la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, el Gran Ducado de Luxemburgo, la República de Hungría, la República de Malta, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Polonia, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República de Finlandia, el Reino de Suecia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Estados miembros de la Unión Europea) y la República de Bulgaria y Rumanía, relativo a la adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía a la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea L 157/11.

Tratado de Ámsterdam, de 10 de noviembre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. *Diario Oficial de la Unión Europea C 340*.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957. Diario Oficial de la Unión Europea C 83/47.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y modificado por el Tratado de Lisboa de 2007. Diario Oficial de la Unión Europea C 83/13.

Tratado de Lisboa, de 17 de diciembre de 2007, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 306/1.



## **Doctrina**

- Ágh, A. (2017). The EU polycrisis and hard populism in East-Central Europe: From the Copenhagen dilemma to the Juncker paradox. *Politics in Central Europe*, 13(2-3), 7-32.
- Arenas, R. G. (2020) El Estado de Derecho en la UE: Significado, desafíos y perspectivas de futuro. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, (45), 1-29.
- Blaau, L. C. (1990). The Rechtsstaat idea compared with the rule of law as a paradigm for protecting rights. *The South African Law Journal*, 107, 76-96.
- Blázquez Peinado, M. D. (2019). La UE ante las vulneraciones del Estado de Derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión. *Revista General de Derecho Europeo*, (48), 15-57.
- Buzogány, A. (2020). Beyond Balkan exceptionalism. Assessing compliance with EU law in Bulgaria and Romania. *European Politics and Society*, 1-18.
- Buzogány, A. (2020). Beyond Balkan exceptionalism. Assessing compliance with EU law in Bulgaria and Romania. *European Politics and Society*, 1-18.
- Cortés Martín, J. M. (2020). Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 473-517.
- Diaz, M., Manko, R. & van Ballegooij, W. (2020). EPRS European Parliamentary Research Service. Protecting EU common values within the Member States: An overview of monitoring, prevention and enforcement mechanisms at EU level. PE 652.088.
- Fossas, E. & Pérez, J. L. (2008), *Lliçons de Dret Constitucional*, 1ª Ed., 6ª Impresión. Pòrtic: Barcelona.
- Hoff, K. & Stiglitz, J. (2002). After the big bang? Obstacles to the emergence of the rule of law in post-communist societies. *National Bureau Of Economic Research Working Paper n° 9282*.

- Liñán Noguerras, D. J. (2018). *La internacionalización del Estado de Derecho y la Unión Europea: Una traslación categorial imperfecta*. En: *Estado de Derecho y Unión Europea*. Dir. Liñán Noguerras, D. J. & Martín Rodríguez, P. J. (2018). Ed: Tecnos. Pp. 39-68.
- López Aguilar, J. F. (2016). El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del estado de derecho y «dilema de Copenhague». *Teoría y realidad constitucional*, 38, 101-142.
- López Aguilar, J. F. (2019). De nuevo (y todavía) Polonia: "Rule of law" y art. 7 TUE en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. *Teoría y realidad constitucional*, (44), 137-176.
- Mak, E., & Taekema, S. (2016). The European Union's rule of law agenda: identifying its core and contextualizing its application. *Hague Journal on the Rule of Law*, 8(1), 25-50.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho. *Teoría y realidad constitucional*, (43), 121-159.
- Mokrá, L., Juchniewicz, P., & Modrzejewski, A. (2019). Rule of law in Poland—integration or fragmentation of common values? *EJTS European Journal of Transformation Studies*, 7(2), 177-188.
- Oanta, G. A. (2008). Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea: de la adhesión a la integración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12(29), 91-132.
- Ripol, S. C. (2018). Unión Europea y fortalecimiento y defensa del estado de derecho. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 34, 777-811.
- Saiz Arnaiz, A. (2018). Tribunal Europeo de Derechos Humanos y procesos políticos nacionales: democracia convencional y margen de apreciación. *Teoría y realidad constitucional*, 42, 221-245.
- Sanjuán, T. F. (2005). Derechos fundamentales en la Unión Europea. Evolución y prospectiva: la construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales. *Revista de derecho constitucional europeo*, (4), 43-86.

- Schmidt, M., & Bogdanowicz, P. (2018). The infringement procedure in the rule of law crisis: how to make effective use of Article 258 TFEU. *Common Market Law Review*, 55(4), 1061-1100.
- Strelkov, A. (2019). EU Justice Scoreboard: a new policy tool for “deepening” European integration? *Journal of Contemporary European Studies*, 27(1), 15-27.
- Toneva-Metodieva, L. (2014). Beyond the carrots and sticks paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism experience of Bulgaria and Romania. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), 534-551.
- van Ballegooij, W. & Evas, T. (2016). EPRS European Parliamentary Research Service. An EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights. European Added Value Assessment accompanying the legislative initiative report (Rapporteur: Sophie in't Veld). PE 579.328.

### **Documentos institucionales**

Comisión de las Comunidades Europeas (13 de diciembre de 2006). *Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción*. COM(2006)6569 final.

Comisión de las Comunidades Europeas (13 de diciembre de 2006). *Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de independencia, profesionalidad y eficacia del sistema judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada*. COM(2006) 6570 final.

Comisión Europea (11 de marzo de 2014). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho*. COM(2014) 158 final.

Comisión Europea (20 de diciembre de 2017). *Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho*

*en Polonia. Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia. COM (2017) 835 final.*

Comisión Europea (22 de octubre de 2019). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Bulgaria en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación. COM(2019) 498 final.*

Comisión Europea (22 de octubre de 2019). *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los progresos realizados por Rumanía en el ámbito del Mecanismo de Cooperación y Verificación. COM(2019) 499 final.*

Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Semestre Europeo 2020: Evaluación de los avances en los que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) n.º 1176/2011. COM(2020) 150 final. SWD(2020) 500-527 final.*

Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Czechia 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. COM(2020) 150 final. SWD(2020) 502 final.*

Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Hungary 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. COM(2020) 150 final. SWD(2020) 516 final.*

Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Malta 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup. COM(2020) 150 final. SWD(2020) 517 final.*

Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Poland 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup.* COM(2020) 150 final. SWD(2020) 520 final.

Comisión Europea (26 de febrero de 2020). *Commission staff working document. Country Report Slovakia 2020. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank and the Eurogroup.* COM(2020) 150 final. SWD(2020) 524 final.

Comisión Europea (10 de julio de 2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Cuadro de indicadores de la justicia en la EU de 2020.* COM(2020) 306 final.

Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España.* SWD(2020) 308 final.

Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Letonia.* SWD(2020) 313 final.

Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría.* SWD(2020) 316 final.

Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Malta.* SWD(2020) 317 final.

Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Países Bajos.* SWD(2020) 318 final.

Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Informe sobre el Estado de derecho en 2020. Situación del Estado de derecho en la Unión Europea*. COM(2020) 580 final.

Comisión Europea (30 de septiembre de 2020). *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia), CDL-AD(2011)003rev-spa. *Reporte sobre el Estado de Derecho adoptado por la Comisión de Venecia en su 86a sesión plenaria* (Venecia, 25-26 de marzo de 2011). Disponible en: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-spa)

Consejo de la Unión Europea. General Affairs (16 de diciembre de 2014). *Conclusions of the Council of the EU and the Member States meeting within the Council on ensuring respect for the rule of law*, 17014/14.

Consejo de la Unión Europea. General Affairs (17 y 18 de noviembre de 2015). *Outcome of the Council meeting*, 14185/15.

Consejo de la Unión Europea. General Affairs (24 de mayo de 2016). *Outcome of the Council meeting*, 9340/16.

Consejo de la Unión Europea. General Affairs (17 de octubre de 2017). *Outcome of the Council meeting*, 13257/17.

Consejo de la Unión Europea. General Affairs (12 de noviembre de 2018). *Outcome of the Council meeting*, 14098/18.

Consejo de la Unión Europea. Presidency (27 de noviembre de 2018). *Rule of Law in Poland/ Article 7(1) TEU Reasoned Proposal - Hearing of Poland on 11 December 2018*. 14621/18.

Consejo de la Unión Europea. Presidency (19 de noviembre de 2019). *Evaluation of the annual rule of law dialogue*, 14173/19.

Consejo Europeo (7 de abril de 2020). *Respecting democracy, rule of law and human rights in the framework of the COVID-19 sanitary crisis: A toolkit for member states*. SG/Inf(2020)11. Disponible en: <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40>.

Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 217 A (III).

Parlamento Europeo (9 de septiembre de 2010). *Resolución sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea*. (2010/2842(RSP)). P7\_TA(2010)0312.

Parlamento Europeo (10 de mayo de 2017). *Resolución sobre la situación en Hungría*. (2017/2656(RSP)). P8\_TA(2017)0216.

Parlamento Europeo (10 de noviembre de 2017). *Resolución sobre el Estado de derecho en Malta*. (2017/2935(RSP)). P8\_TA(2017)0438.

Parlamento Europeo (de 15 de noviembre de 2017). *Resolución sobre la situación del Estado de derecho y de la democracia en Polonia*. (2017/2931(RSP)). P8\_TA(2017)0442.

Parlamento Europeo (12 de septiembre de 2018). *Resolución sobre una propuesta en la que se solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7.1 del TUE, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión*. (2017/2131(INL)). P8\_TA-PROV(2018)0340.

Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de derecho en Polonia.

Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión de 21 de diciembre de 2016 sobre el Estado de derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374.

Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146.

Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.

### **Jurisprudencia**

Conclusiones del Abogado General Sr. Michal Bobek, Asunto C-650/18, Hungría c. Parlamento Europeo, de 3 de diciembre de 2020, ECLI:EU:C:2020:985.

STJUE, Asunto C- 294/83, Parti écologiste "Les Verts" c. Parlamento Europeo, de 23 de abril de 1986, ECLI:EU:C:1986:166.

STJUE, Asunto C-286/12, Comisión Europea c. Hungría, de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:687.

STJUE, Asunto C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas, de 27 de febrero de 2018, ECLI: EU: C: 2018: 117.

STJUE, Asunto C-216/18 PPU, LM, de 25 de julio de 2018, ECLI: EU: C: 2018: 586.

STJUE, Asuntos acumulados C-508/18 (OG) y C-82/19 PPU (PI), de 27 de mayo de 2019, ECLI:EU:C:2019:456.

STJUE, Asunto C-619/18, Comisión Europea c. República de Polonia, de 24 de junio de 2019, ECLI:EU:C:2019:531.

STJUE, Asunto C-192/18, Comisión Europea c. República de Polonia, de 5 de noviembre de 2019, ECLI:EU:C:2019:924.

TJUE. Asunto C-791/19, recurso interpuesto el 25 de octubre de 2019. Press release nº47/20, de 8 de abril de 2020. Diario Oficial de la Unión Europea C 413/36.

### **Recursos digitales**

Bayo, J. C. (27 de enero de 2021). La Unión Europea advierte al Gobierno de que la mitad de los vocales del CGPJ deberían ser elegidos por jueces. En: ABC España. Consultado el 10 de abril de 2021. Disponible en: [https://www.abc.es/espana/abc-union-europea-advier-te-gobierno-mitad-vocales-cgpj-deberian-elegidos-jueces-202101262011\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abc-union-europea-advier-te-gobierno-mitad-vocales-cgpj-deberian-elegidos-jueces-202101262011_noticia.html)



Comisión Europea (22 de abril de 2013). *Speech/13/348 by Vice-President Viviane Reding. Safeguarding the Rule of Law and solving the “Copenhagen towards a new EU mechanism*. Consultado el 16 de marzo de 2021. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_13\\_348](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_348)

Comisión Europea (31 de marzo de 2020). *Statement by President von der Leyen on emergency measures in Member States*. Consultado el 16 de marzo de 2021. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement\\_20\\_567](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_20_567).

Consejo de la UE. Consejo de Asuntos Generales, 22 de septiembre de 2020. Consultado el 27 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac/2020/09/22/>

Parlamento Europeo (25 de marzo de 2021). *MEPs ready to take Commission to court for failing to protect EU Budget*. Consultado el 30 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210322IPR00523/meps-ready-to-take-commission-to-court-for-failing-to-protect-eu-budget>

The Malta Independent (20 de abril de 2021). *Maltese media climate remains 'cause for serious concern' as Malta ranks 81st in Press Freedom Index*. Consultado el 25 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.independent.com.mt/articles/2021-04-20/local-news/Maltese-media-climate-remains-cause-for-serious-concern-as-Malta-ranks-81st-in-Press-Freedom-Index-6736232770>

## Anexo

### Anexo 1: Tabla de los procedimientos de los mecanismos

	<b>Mecanismo</b>	<b>Base legal</b>	<b>¿Quién inicia el procedimiento?</b>	<b>Procedimiento</b>
<b>Preventivo y de promoción</b>	<b>Semestre Europeo</b>	Arts. 121 y 148 TFUE	Comisión	<p>El Semestre empieza cada noviembre con la publicación de la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible en la que la Comisión expresa cuáles deberían ser las prioridades económicas y sociales de la UE para el próximo año. Además, se publica el Informe de Mecanismo de Alerta que incluye una escala de indicadores socioeconómicos y otros indicadores relevantes para detectar posibles desequilibrios económicos en los EEMM.</p> <p>En febrero la Comisión publica informes de cada Estado miembro en los que figura la evolución del Estado de derecho -especialmente la eficacia del sistema judicial y la lucha contra la corrupción- y los progresos de cada país en la resolución de los problemas señalados el año anterior. En abril los EEMM publican sus programas de estabilidad detallando las políticas que implementarán para crear empleo y sus planes concretos para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la UE.</p> <p>Por último, en mayo la Comisión formula las recomendaciones específicas para cada Estado, previa discusión con los gobiernos en el Consejo y se adoptan formalmente por el Consejo en julio. De incumplir las recomendaciones se pueden adoptar nuevas medidas administrativas como por ejemplo multas, en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos.</p>

<b>Preventivo y de promoción</b>	<b>EU Justice Scoreboard</b>	Art. 19 TUE	Comisión	<p>La Comisión ha fijado tres parámetros de eficacia para evaluar el poder judicial de cada Estado según el criterio de la Comisión para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa: la eficiencia, la calidad y la independencia. En primer lugar, la eficiencia se determina en términos de carga de casos, la duración de los procedimientos y el índice de resolución. La calidad se mide por la accesibilidad de los tribunales, los recursos del poder judicial y la existencia de herramientas para evaluar a los tribunales. Por otro lado, la independencia percibida se valora respecto de los jueces y respecto de la institución del poder judicial, con el nombramiento y la selección de los jueces o el poder de los órganos encargados de velar por la independencia del poder judicial, por ejemplo.</p> <p>Los resultados son utilizados por la Comisión para elaborar las recomendaciones del Semestre Europeo -por lo que las reformas se incentivan a través de la financiación comunitaria- y el año 2020 se incorporaron en el Informe Anual sobre el Estado de Derecho, otro mecanismo preventivo que se analizará más adelante.</p>
	<b>Diálogo anual del Consejo sobre el Estado de derecho</b>	Art. 2 TUE	Consejo	<p>Previo a la celebración del diálogo anual, la presidencia del Consejo debe elegir el tema considerando los informes elaborados por la Comisión o por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA). Seguidamente se lleva a cabo la celebración de eventos de acompañamiento y se realiza un borrador del debate que se remite a las delegaciones nacionales de los EEMM para que puedan preparar su guion. Asimismo, una sesión de COREPER prepara el diálogo final dentro del Consejo.</p> <p>La Comisión y la FRA se encargan de la presentación, tras la cual las delegaciones nacionales pueden compartir desafíos al Estado de derecho que se han encontrado a nivel nacional y su respuesta o ejemplos de instrumentos</p>

<b>Preventivo y de promoción</b>				<p>preventivos de los que disponen. En todo caso, no se prevé una obligación de intervenir, aunque la presidencia se encarga de animar el debate.</p> <p>Una vez finalizado, la presidencia redacta las conclusiones y las traslada a los cuerpos preparatorios del Consejo. Tras los debates, se remite un cuestionario de evaluación a todos los Estados miembros.</p>
	<b>Mecanismo de Cooperación y Verificación</b>	<p>Art. 3.4 del Tratado de adhesión de la República de Bulgaria y Rumanía.</p> <p>Arts. 37 y 38 del Acta de adhesión de la Rep. de Bulgaria y Rumanía</p>	Comisión	<p>La Comisión publica periódicamente informes de seguimiento sobre los avances en el ámbito de las reformas judiciales, la lucha contra la corrupción y, por lo que respecta a Bulgaria, la lucha contra el crimen organizado, y elabora unas recomendaciones a las autoridades nacionales. Estos informes van acompañados de un documento de los servicios de la Comisión que expone un análisis detallado de cada uno de los indicadores del MCV. Referente a los indicadores para Rumanía podemos mencionar el incremento de la capacidad y responsabilidad del Consejo Superior de la Magistratura que garantizaría unos procesos judiciales más transparentes y eficientes, el establecimiento de una Agencia de Integridad que se encargue de verificar las declaraciones de patrimonio, las incompatibilidades de puestos públicos y los conflictos de intereses a fin de prevenir y detectar la corrupción en las administraciones<sup>72</sup>. Con relación a Bulgaria los indicadores son en materia de independencia, profesionalidad y eficiencia del sistema judicial, lucha contra la corrupción mediante la elaboración de informes sobre investigaciones profesionales y no partidistas, y la delincuencia</p>

<sup>72</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (13 de diciembre de 2006). Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción. COM(2006)6569 final. Pág. 2.

<b>Preventivo y de promoción</b>				<p>organizada con medidas como el decomiso sistemático de los bienes de los delincuentes<sup>73</sup>.</p> <p>Tras la publicación de las conclusiones, los informes de la Comisión se debaten y son refrendados por el Consejo de Ministros.</p>
	<b>Mecanismo europeo del Estado de derecho</b>	Art. 17.1 TUE	Comisión	<p>Consiste en un diálogo anual entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo junto con todos los EEMM, los Parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas. El trabajo preparatorio y el resultado del debate conforman un informe que refleja el seguimiento de los cambios sobre ámbitos directamente relacionados con el Estado de derecho.</p> <p>Las áreas analizadas por el mecanismo son: el sistema judicial, en particular su independencia, calidad y eficiencia<sup>74</sup>, el marco anticorrupción<sup>75</sup>, el pluralismo de los medios de comunicación<sup>76</sup> y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y balances porque se trata de pilares del Estado de derecho.</p> <p>Durante los primeros dos meses del año, los EEMM crean una red para facilitar el diálogo entre la Comisión y las autoridades nacionales, que se reúne en Bruselas para compartir información del Estado de Derecho en la primera reunión de la Red del Estado de Derecho. A partir de marzo, la</p>

<sup>73</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (13 de diciembre de 2006). Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006, por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de independencia, profesionalidad y eficacia del sistema judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada. COM(2006) 6570 final. Pág. 3.

<sup>74</sup> Los datos se extraen del *EU Justice Scoreboard* y el Eurobarómetro sobre la independencia judicial percibida y jurisprudencia del TJUE, entre otros.

<sup>75</sup> Con contribuciones del Eurobarómetro sobre la percepción de corrupción y de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), informes de la Comisión de Venecia y del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), etc.

<sup>76</sup> Gracias a los datos de la jurisprudencia del TJUE y del TEDH, e información relevante de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA).

<b>Preventivo y de promoción</b>				<p>Comisión solicitará a los EEMM para que aporten por escrito información sobre su metodología y señalen aquellas cuestiones que desean destacar entre las tratadas en los informes de los organismos del Consejo de Europa, de Naciones Unidas o de la UE o novedades ocurridas desde la publicación de dichos documentos. En mayo todas las partes interesadas habrán entregado sus respuestas por escrito y tendrá lugar la segunda reunión de la Red del Estado de Derecho.</p> <p>La Comisión utilizará la información existente y se ayudará de las visitas a cada Estado que llevará a cabo entre mayo y junio y de las contribuciones en el debate para evitar una carga administrativa excesiva y duplicar la información. En 2020 estas visitas fueron virtuales con motivo de la pandemia derivada de los contagios ocasionados por el SARS-CoV2. Entre los meses de julio y septiembre la Comisión prepara un borrador de los capítulos por país y lo remite a cada Estado miembro para que tenga la oportunidad de actualizar los datos y hechos que en él se reflejan<sup>77</sup>. En otoño se lleva a cabo de forma paralela la cooperación institucional entre el Consejo y el Parlamento, y el debate a escala nacional entre los Parlamentos y Gobiernos nacionales, las partes interesadas y la sociedad civil. Tras todo lo anterior, la Comisión empieza a preparar el informe del próximo año basado en las conclusiones extraídas de la primera edición.</p>
----------------------------------	--	--	--	---

<sup>77</sup> Comisión Europea. (30 de septiembre de 2020) European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report. Consultado el 16 de marzo de 2021. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en)

<b>De respuesta o intervención</b>	<b>Artículo 7.1 TUE: mecanismo preventivo</b>	Art. 7.1 TUE	Comisión, Parlamento Europeo o 1/3 de los EEMM	<p>En primer lugar, ante la existencia de un riesgo de violación grave de los principios del art. 2 TUE el procedimiento de constatación es iniciado por una propuesta motivada de un tercio de los EEMM, de la Comisión o del Parlamento Europeo.</p> <p>Previo a la decisión, el Consejo necesita recibir la aprobación del Parlamento por una mayoría cualificada de dos tercios de los votos emitidos</p> <p>En tercer lugar y previo a la decisión del Consejo, se lleva a cabo la audiencia al Estado miembro afectado. Solo entonces el Consejo deberá adoptar la decisión de proceder a la constatación por una mayoría de cuatro quintos de sus miembros y puede dirigir recomendaciones al Estado afectado, aunque no se prevé ningún plazo para la audiencia, para la deliberación ni para la votación.</p>
	<b>Artículo 7.2 y 7.3 TUE: mecanismo sancionador</b>	Art. 7.2 y 7.3 TUE	Comisión o 1/3 de los EEMM	<p>Este mecanismo se divide en dos fases distintas. Durante la primera fase (art. 7.2 TUE), un tercio de los EEMM o la Comisión Europea solicitan poner en marcha el procedimiento. En ese momento el Parlamento debe dar su consentimiento por mayoría absoluta de los eurodiputados que representen dos tercios de los votos emitidos. A continuación, el Consejo Europeo debe constatar por unanimidad -excluyendo el voto del Estado miembro afectado- si existe una “violación grave y persistente” de los valores del art. 2 TUE por parte de un Estado miembro, dándole audiencia previamente.</p> <p>La adopción de la decisión por parte del Consejo Europeo da pie a la segunda fase del procedimiento (art. 7.3 TUE), en la que el Consejo de la UE puede imponer a modo de sanción la suspensión de algunos derechos del Estado miembro afectado, como por ejemplo su derecho de voto en el mismo. Para tomar esta decisión, el Tratado exige el apoyo de una mayoría cualificada</p>

<b>De respuesta o intervención</b>				reforzada en la que no participa el Estado miembro afectado: deben votar a favor al menos el 72 por ciento de los EEMM, que representen como mínimo el 65 por ciento de la población de la UE (art. 238.3 b) TFUE). Acorde al art. 7.4 TUE, si la situación en el Estado miembro sancionado se encauzara el Consejo puede decidir por la misma mayoría modificar o revocar su decisión.
	<b>Marco para reforzar el Estado de derecho</b>	No indicado	Comisión	<p>El proceso consiste en un diálogo estructurado pero flexible entre la Comisión y el Estado miembro afectado, estando la primera obligada a mantener informado de los avances al Consejo y al Parlamento Europeo.</p> <p>El marco se compone de tres fases, aunque no es prescriptivo pasar por todas ellas ni existen unos plazos marcados, por lo que la Comisión puede emitir varias recomendaciones en algunos casos o solo una en otros dependiendo de la respuesta del Estado. De igual forma, la Comisión puede decidir <i>motu proprio</i> activar el procedimiento, continuarlo o abandonarlo en cualquier momento y utilizar otro mecanismo.</p> <p>1) <u>Evaluación de la Comisión</u></p> <p>La Comisión recopila y analiza toda la información de la que dispone sobre la situación en el Estado miembro y valora con el apoyo de los órganos del Consejo de Europa y de la FRA si hay indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de derecho. En caso afirmativo, se inicia un diálogo entre la Comisión y el Estado miembro con el envío de un “Dictamen [motivado] sobre el Estado de derecho” al que el Estado puede responder. Seguidamente se espera un tiempo prudencial para que el Estado coopere. Su actitud en esta fase es crucial para evaluar la gravedad de la amenaza.</p>



<b>De respuesta o intervención</b>				<p>2) <u>Recomendaciones de la Comisión</u></p> <p>En la segunda fase, si hay pruebas objetivas de amenaza sistémica y el Estado miembro no ha reaccionado, la Comisión le dirige una “Recomendación sobre el Estado de derecho” en la que indica los problemas identificados y sugiere formas y medios para su resolución. Además, quedan reflejados los resultados del diálogo con el Estado miembro, pruebas adicionales recabadas para evaluar la situación y la conclusión provisional de la Comisión.</p> <p>3) <u>Seguimiento de la recomendación de la Comisión</u></p> <p>Por último, la Comisión hace un seguimiento de las acciones emprendidas por el Estado en relación con la Recomendación que se le ha dirigido. Si el Estado miembro no cumple con lo dispuesto en ella en el plazo fijado y ha habido un deterioro significativo del Estado de derecho, la Comisión valorará la posibilidad de activar el art. 7 del TUE.</p>
	<b>Procedimiento de infracción</b>	Arts. 258-260 TFUE	Comisión o un EEMM	<p>El procedimiento de infracción suele tener dos fases: una fase pre-judicial en la que la Comisión y el Estado miembro debaten para intentar resolver el problema antes de interponer el recurso; y una fase judicial en la que el TJUE decide si el Estado miembro ha incumplido sus obligaciones de los Tratados.</p> <p>En un primer momento, la Comisión puede descubrir una posible infracción de la legislación comunitaria por investigación propia o mediante denuncia. Se entabla un diálogo con las autoridades nacionales del Estado afectado para conocer los argumentos que justifican su conducta y las medidas que adoptarán para subsanar el incumplimiento. Ante todo, se busca la forma de resolver la situación problemática de forma voluntaria, pero si la Comisión no está convencida de los argumentos y no ve un cumplimiento voluntario emplazará al Estado afectado iniciando la fase administrativa. Si dicho</p>

<b>De respuesta o intervención</b>				<p>Estado no responde o no lo hace de manera satisfactoria, la Comisión puede emitir un dictamen motivado al que también puede responder ya sea cumpliendo con los requerimientos en el plazo fijado o mostrando su desacuerdo.</p> <p>En caso de que se mantuviera el incumplimiento, la Comisión puede decidir iniciar la fase judicial remitiendo el asunto al TJUE. Tras el estudio de la infracción, el TJUE declarará si el Estado miembro ha incumplido alguna de sus obligaciones comunitarias, en cuyo caso deberá adoptar las medidas pertinentes para cesar el incumplimiento y reparar los efectos del mismo.</p> <p>En ambas fases, la Comisión tiene una gran discrecionalidad para iniciarlas y para continuarlos hasta el final, ya que puede solicitar o no medidas cautelares y puede retirar la acción durante la fase judicial si la situación se encauza extrajudicialmente.</p> <p>Puede darse el caso en el que el Estado miembro afectado no ejecutara la sentencia del Tribunal (art. 260.2 TFUE). La Comisión volverá a darle la posibilidad de dialogar y fijará el importe de la sanción económica que deberá satisfacer. El asunto volverá al TJUE para que declare el incumplimiento de la sentencia e imponga el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva (art. 260.3 TFUE).</p>
	<b>Régimen de condicionalidad para proteger el presupuesto de la Unión</b>	Art. 322.1 a) TFUE	Comisión	Este procedimiento es instado por la Comisión cuando constate que existen motivos razonables para considerar que existe una vulneración de los principios del Estado de derecho en un Estado miembro que afecta o amenaza con afectar grave o directamente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de sus intereses financieros de la Unión (art. 6 del Reglamento). Para llevar a cabo la evaluación, la Comisión puede

<b>De respuesta o intervención</b>			<p>valerse de informes de otras instituciones de la Unión u organizaciones internacionales, recomendaciones, decisiones y conclusiones. Una vez analizada la situación concreta, la Comisión remitirá al Estado en cuestión una notificación en la que exponga los elementos objetivos y los motivos en los que basa sus constataciones, e informará al Parlamento Europeo y al Consejo.</p> <p>El Estado miembro puede presentar sus comentarios, que serán tenidos en cuenta por la Comisión, además de toda la información recabada anteriormente, a la hora de proponer la adopción de medidas al Consejo. Éste deberá decidir en el plazo de un mes sobre la propuesta de la Comisión. De constatarse una vulneración, el art. 5 del Reglamento contempla las medidas que pueden ser adoptadas; a saber: la suspensión de los pagos o de la ejecución del compromiso jurídico, la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos, la suspensión del desembolso de los préstamos del presupuesto de la Unión y la protección de los beneficiarios finales.</p> <p>Por último, este mecanismo prevé el seguimiento periódico de la situación en el Estado miembro desde la adopción de la medida. Si el Estado reconduce la situación, el Consejo -a propuesta de la Comisión- podrá adaptar o levantar la medida o, si la situación ha empeorado, puede decidir la puesta en marcha de otra. Esta evaluación de seguimiento puede instarse a petición del Estado miembro afectado, por la Comisión o por el Consejo y como máximo un año después de la adopción de las medidas (art. 7.2 del Reglamento).</p>
------------------------------------	--	--	---

