

Núm. 37 / Curs 2015-2016

### ARTÍCULO 7 DEL TUE Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA: ANÁLISIS HISTÓRICO Y JURÍDICO

Luis Escuder Merida

**QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)**

**MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA**

Núm. 37

**Curs 2015-2016**

© Facultat de Dret (Universitat Autònoma de Barcelona)

© Luis Escuder Merida

**ISSN 2014-153X**

**Coordinadora de la col·lecció: Dra. Cristina Blasi Casagran, Universitat Autònoma de Barcelona**  
[Cristina.Biasi@uab.cat](mailto:Cristina.Biasi@uab.cat)

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat evaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les lenguas de trabajo son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

---

# ARTÍCULO 7 DEL TUE Y SU APLICACIÓN PRÁCTICA: ANÁLISIS HISTÓRICO Y JURÍDICO

---

**Autor/a: Luis Escuder Merida**

Màster Oficial en Integració Europea,  
UAB, edició 2015-2016

Tutor: Gregorio Garzón Clariana

---

## **RESUM/RESUMEN/ABSTRACT:**

Este trabajo se centra en el análisis de los mecanismos de prevención y de sanción que se recogen en el artículo 7 del TUE, tanto desde una perspectiva de evolución histórica como de análisis jurídico de su contenido. Con este doble análisis se ha buscado entender la inaplicabilidad de estos mecanismos frente a actuaciones de Estados miembros que han podido estar dentro de su ámbito de aplicación por vulnerar los valores comunes contemplados en el artículo 2 del TUE.

## **RESUM:**

Aquest treball es centra en l'anàlisi dels mecanismes de prevenció i de sanció recollits a l'article 7 del TUE, tant des d'una perspectiva d'evolució històrica com d'anàlisis jurídic del seu contingut. Amb aquest doble anàlisis s'ha buscat entendre la inaplicabilitat d'aquests mecanismes davant actuacions d'Estats membres que han pogut estar dins del seu àmbit d'aplicació per vulnerar els valors comuns contemplats a l'article 2 del TUE.

**KEYWORDS:** mecanismo de prevención, mecanismo de sanción, valores comunes, Estado de Derecho, Unión Europea.

**PARAULES CLAU:** mecanisme de prevenció, mecanisme de sanció, valors comuns, Estat de Dret, Unió Europea.

## ÍNDICE

|   |    |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN .....  | 6  |
| PRIMER CAPÍTULO: Origen y evolución del artículo 7 del TUE.....                                     | 7  |
| 1.1.    El tratado de Ámsterdam: introducción del mecanismo de sanción .....                        | 7  |
| 1.2.    Tratado de Niza: introducción del mecanismo de prevención.....                              | 9  |
| 1.3.    Tratado de Lisboa .....   | 12 |
| SEGUNDO CAPÍTULO: El mecanismo de prevención.....   | 15 |
| 2.1. Procedimiento y efectos del mecanismo de prevención .....                                      | 15 |
| 2.2. Condiciones de fondo relativas al riesgo claro de violación grave.....                         | 17 |
| TERCER CAPÍTULO: El mecanismo de sanción .....  | 21 |
| 3.1. Procedimiento y efectos del mecanismo de sanción.....  | 21 |
| 3.2. Condiciones de fondo relativas a la violación grave y persistente .....                        | 24 |
| CAPÍTULO CUARTO: El control de los actos que se realizan en aplicación del artículo 7 del TUE ..... | 26 |
| 4.1. Control jurisdiccional del artículo 7 del TUE.....   | 26 |
| 4.2. El control parlamentario en el marco del artículo 7 del TUE.....                               | 27 |
| CONCLUSIONES .....  | 29 |
| FUENTES DE INFORMACIÓN .....  | 31 |
| Bibliografía .....  | 31 |
| Jurisprudencia del TJUE .....   | 31 |
| Documentos de las instituciones de la Unión Europea.....  | 32 |

## **INTRODUCCIÓN**

Los valores comunes del Estado de Derecho en la Unión Europea se encuentran peligrosamente amenazados por algunos Estados miembros presididos por gobiernos que, en sus prácticas legislativas, se alejan de ellos. En previsión de esta situación<sup>1</sup>, desde la introducción del mecanismo sancionador de artículo 7 del TUE en el Tratado de Ámsterdam, la Unión Europea se dotó de un mecanismo sancionador para prevenir y perseguir este tipo de actitudes por parte de los Estados miembros. A pesar de ello, y de la evolución de dicho artículo, que le llevó a introducir un mecanismo de prevención en el Tratado de Niza para ampliar su ámbito de aplicación, nunca se ha llegado a activar.

Este trabajo tiene como objetivo analizar los mecanismos recogidos en el artículo 7 del TUE para esclarecer por qué no se han llegado a activar hasta el día de hoy a pesar de las actividades incompatibles con los valores comunes del Estado de Derecho en la Unión Europea que han realizado, y siguen realizando, algunos Estados miembros.

Para ello, el trabajo se va a centrar en analizar la evolución histórica del artículo 7 del TUE desde su entrada en vigor en el Tratado de Ámsterdam, pasando por las reformas del Tratado de Niza y del Tratado de Lisboa, que es la que sigue vigente hasta hoy día; se van a analizar los mecanismos de prevención y de sanción recogidos en dicho artículo con el objetivo de entrar tanto en los aspectos procedimentales como los aspectos de fondo; y se va a analizar el control de los actos que se realizan en aplicación del artículo en cuestión, tanto desde una perspectiva de control jurisdiccional como del Parlamento Europeo.

---

<sup>1</sup> Entre otros motivos que se verán en el capítulo de origen y evolución.

## **PRIMER CAPÍTULO: Origen y evolución del artículo 7 del TUE**

### **1.1. El tratado de Ámsterdam: introducción del mecanismo de sanción**

Después de dos años desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y con la reciente ampliación de la Unión Europea a quince Estados miembros<sup>2</sup>, la Unión se enfrentaba a la necesidad de adaptarse la realidad del momento y a las exigencias del futuro, especialmente de cara a la previsión de una nueva ampliación de países de la Europa central, oriental y meridional (a los que se les denominaría “los PECOS”<sup>3</sup>).

Con la particular previsión, recogida mediante disposición jurídica explícita<sup>4</sup>, de la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para 1996, el Consejo Europeo (en adelante CE) de Madrid de 15 y 16 de diciembre del 1995<sup>5</sup>, convocó dicha Conferencia para el 29 de marzo del 1996 en Turín (en adelante CIG’96), con la idea de reformar los Tratados para que la Unión fuera “percibida por todos sus ciudadanos desde una óptica positiva” y de preparar a las instituciones para futuras ampliaciones. Anteriormente, el CE de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994<sup>6</sup> ya había creado un Grupo de Reflexión con el objetivo de preparar la base de los trabajos para la CIG’96. El informe del Grupo de Reflexión se publicaría en diciembre de 1995 por la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea<sup>7</sup>.

Con el espíritu de mejorar la eficacia, la democracia y la transparencia de la Unión, el informe del Grupo de Reflexión se centró en hacer de Europa una empresa de los ciudadanos; mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la futura ampliación; y dotar a la Unión de mayor capacidad de acción exterior.

En este contexto, uno de los aspectos que resultaron relevantes fue el fomento y la protección de los valores europeos, con la perspectiva de reforzar el proyecto basado en

---

<sup>2</sup> El 1 de enero entraba en vigor el Acta de adhesión relativa a Austria, Finlandia y Suecia (95/1/CE, Euratom, CECA)

<sup>3</sup> El 31 de marzo de 1998 se iniciaron las negociaciones que acabarían con la publicación en el DOUE del Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia, la República de Eslovenia y la República Eslovaca, y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión, que entraría en vigor el 1 de mayo del 2004. Diario Oficial de la Unión Europea, L 236, 23 de septiembre de 2003, pp. 33-49.

<sup>4</sup> Antiguo apartado 2 del artículo N del Tratado de la Unión Europea (TUE), donde se estipulaba que "En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros".

<sup>5</sup> Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre del 1995. Conclusiones de la presidencia, punto IV.

<sup>6</sup> Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994. Conclusiones de la presidencia, punto IV.

<sup>7</sup> Conferencia intergubernamental de 1996 (CIG 96). Informe del grupo de Reflexión y otras referencias documentales, Bruselas, diciembre de 1995. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.

la comunidad de valores de cara a la futura ampliación<sup>8</sup> y como instrumento para conseguir una mayor vinculación con los ciudadanos europeos<sup>9</sup>.

Como resultado<sup>10</sup>, el Grupo de Reflexión recomendó, bajo la consigna del fomento de los valores europeos y la defensa de los derechos humanos y derechos fundamentales del artículo 6 del TUE (artículo F antes de ser reenumerado), la necesidad de introducir un artículo en el Tratado “que prevea un procedimiento sancionador, que pueda llevar hasta la suspensión de los derechos inherentes a su condición de miembro, al Estado que incurra en violación grave y reiterada de los Derechos humanos fundamentales o de los principios democráticos básicos”<sup>11</sup>.

Con la base del informe del Grupo de Reflexión, la CIG’96 comenzó sus trabajos en marzo de 1996 en Turín, para acabar adoptando el Tratado modificativo el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam, que entraría en vigor el 1 de mayo de 1999. En el Tratado, siguiendo la consideración del Grupo de Reflexión, se introdujo el mecanismo sancionador en el artículo 7 del TUE (artículo F.1 antes de ser reenumerado).

El mecanismo que se recogió en esta primera versión del artículo 7 consistía en la posibilidad de **suspender determinados derechos** derivados de los Tratados, al Estado miembro que incurriera en **violación grave y persistente** de los principios contemplados en el apartado primero del artículo 6 del TUE. La facultad de proponer la constatación de la violación recaía sobre los Estados miembros y la Comisión, con la participación del Parlamento Europeo mediante “dictamen conforme”; y la potestad de constatar este hecho y de proponer la sanción correspondiente recaía sobre el Consejo.

---

<sup>8</sup> En el punto 33, el informe advertía que “ante la perspectiva de la ampliación, es urgente asegurar el pleno respeto de los Derechos Fundamentales, tanto en las relaciones entre la Unión y los Estados miembros como entre éstos y los individuos”

<sup>9</sup> Uno de los principales desafíos de la Unión que destacaba el Grupo de reflexión era la “reconciliación con sus ciudadanos” y la necesidad de “colocar al ciudadano en el centro de la construcción europea”. Puntos 10 y 29 respectivamente.

<sup>10</sup> Entre otros, como la recomendación de adherirse a la Convención Europea de Derechos Humanos o la ampliación del principio de no discriminación, más allá de la nacionalidad, para establecer nuevos valores europeos comunes.

<sup>11</sup> Informe del Grupo de Reflexión, punto 33, pág. 42

## 1.2. Tratado de Niza: introducción del mecanismo de prevención

La introducción del mecanismo de prevención en el Tratado de Niza vino precedida de un problema en la práctica de la defensa de los principios recogidos en el artículo 6 del TUE. A principios del 2000, la coalición de gobierno en Austria entre el Partido Popular<sup>12</sup> y el FPÖ<sup>13</sup>, que había realizado una campaña considerada por muchos observadores locales como xenófoba, provocó que catorce Estados miembros realizaran un boicot diplomático de naturaleza bilateral<sup>14</sup> ante la imposibilidad de poder utilizar el artículo 7 por su carácter sancionador y no preventivo. El boicot constó de la imposición de sanciones y la congelación de las relaciones diplomáticas con Viena por parte de los catorce Estados miembros.

El enrarecimiento del clima en la Unión por la naturaleza del boicot hizo que finalmente los catorce Estados miembros encargaran a un Comité de tres expertos la elaboración de un Informe que examinara el “compromiso del Gobierno austriaco con los valores comunes europeos, (...) y la evolución de la naturaleza política del FPÖ”<sup>15</sup>, a partir del cual revisarían las relaciones bilaterales con el Gobierno austriaco.

El informe, conocido como el Informe de los Tres Sabios<sup>16</sup>, recomendó el levantamiento de las sanciones<sup>17</sup> y “la introducción dentro del artículo 7 del Tratado de la UE de procedimientos de prevención y supervisión”<sup>18</sup> para poder hacer frente desde el primer momento, mediante diálogo abierto y no conflictivo, a situaciones similares futuras como la que se daba con Austria.

Estas recomendaciones fueron acogidas por la Conferencia Intergubernamental para la elaboración del Tratado de Niza, inaugurada el 14 de febrero de 2000 a instancia del

---

<sup>12</sup> Que había fracasado en las negociaciones para formar gobierno con el Partido Socialdemócrata.

<sup>13</sup> Partido creado en 1956 por dirigentes del partido “Verein der Unabhängigen” (VdU), que se creó en 1949 para acoger a antiguos miembros del Partido Nacionalsocialista (prohibido por la Ley “Verbotsgesetz”), que acabarían adhiriéndose al mismo FPÖ.

<sup>14</sup> Vid. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, octava edición, 2014, p. 137; MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.), *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Editorial Colex, Madrid, 2002, p.136; OREJA, M. y BENETYTO, J.M.: *La Unión Europea como comunidad de valores*, Política exterior, 78, 2000, pp. 83 y ss.

<sup>15</sup> Mandato recibido por M. Ahtisaari, J. Frowein y M. Oreja de los catorce Estados miembros a través del Presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

<sup>16</sup> Informe de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja sobre Austria, aprobado en París el 8 de septiembre de 2000, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº4, 2000.

<sup>17</sup> Informe de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja, capítulo III, apartado 4, punto 116.

<sup>18</sup> Informe de Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja, capítulo III, apartado 4, punto 117.

Consejo Europeo de Helsinki de finales de 1999<sup>19</sup>. De este modo, se introdujo el nuevo mecanismo de prevención en el apartado 1 del artículo 7 de TUE.

El nuevo mecanismo de prevención se recogió con la finalidad de constatar “la existencia de un **riesgo claro de violación grave** por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle **recomendaciones adecuadas**”. La propuesta para constatar esta situación se amplió al Parlamento Europeo<sup>20</sup>, además de a un tercio de Estados miembros y la Comisión, y la constatación del riesgo e imposición de recomendaciones recaía sobre el Consejo. Además, se incluyó la posibilidad de que el Consejo pudiera solicitar a “personalidades independientes” la elaboración de un Informe sobre la situación del Estado miembro en cuestión.

Es importante mencionar que, en relación con el artículo 7 de TUE, el Tratado de Niza introdujo un nuevo texto para el artículo 46 del TUE<sup>21</sup> que disponía una nueva redacción de la letra (e) donde se reconocían competencias de control al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) sobre “las disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas artículo 7 del TUE”, a petición del Estado miembro de que se tratara. Esta modificación amplió los medios de defensa del Estado afectado por la constatación de uno de los dos mecanismos del artículo 7 del TUE que, según el procedimiento introducido en el Tratado de Ámsterdam, solo disponía de la facultad extrajudicial de presentar sus observaciones al Consejo antes de que se pronunciara sobre la constatación<sup>22</sup>.

Con el Tratado de Niza ya en vigor, la Comisión, con ocasión de la nueva competencia de control de los derechos fundamentales en la Unión que le otorgó el nuevo mecanismo del artículo 7 del TUE, aprobó una comunicación<sup>23</sup> para examinar las condiciones de aplicación de los mecanismos recogidos en este artículo y para identificar medidas que contribuyeran al respeto y promoción de los valores comunes de

---

<sup>19</sup> Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 diciembre del 1999. Conclusiones de la presidencia, apartado I, puntos 14 a 19.

<sup>20</sup> Aspecto relevante al tratarse de una institución que no representa a los gobiernos de los Estados miembros.

<sup>21</sup> Artículo 1, apartado 15) del Tratado de Niza por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos.

<sup>22</sup> MOREIRO GONZÁLEZ, C.J.(Coord.), *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Editorial Colex, Madrid, 2002, pág. 136.

<sup>23</sup> Comunicación de la Comisión (COM (2003) 606 final), sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 15.10.2003

la Unión. Relativo al artículo 7 del TUE, la Comunicación expresó la necesidad de aclarar el alcance de las obligaciones derivadas de él, por las numerosas denuncias que presentaron personas particulares para casos concretos de violaciones de derechos fundamentales. La Comisión, en este sentido, advirtió que el artículo 7 se trataba de un mecanismo político-jurídico de alcance general y no individual para casos concretos<sup>24</sup>. Además, señaló que el ámbito de aplicación del artículo 7 no se limita a las áreas cubiertas por la legislación de la Unión, sino que se amplía a las áreas en que los Estados miembros actúan de manera autónoma<sup>25</sup>.

El Parlamento Europeo, también desde la posición de garante de los valores comunes que le otorga el nuevo mecanismo de prevención, aprobó una resolución<sup>26</sup> donde matizaba y ampliaba algunos aspectos de la Comunicación de la Comisión en lo que se refiere, especialmente, al umbral de aplicación del mecanismo de prevención. Más adelante se entrará en algunos aspectos del fondo tanto de la Comunicación como de la Resolución.

La práctica sobre el artículo 7 se reduciría a una serie de preguntas realizadas en sede parlamentaria<sup>27</sup> sin resultado relevante, y a dos resoluciones del Parlamento Europeo que advertían de forma general a todos los Estados miembros sobre situaciones que podían entrar dentro del ámbito de aplicación de dicho artículo<sup>28</sup>, pero sobre las que no llegaron a pedir el inicio del mecanismo de prevención y que, por lo tanto, no pasaron de simples advertencias.

---

<sup>24</sup> Comunicación de la Comisión (COM (2003) 606 final), sobre el artículo 7...cit., apartado 1.4.1., p. 7.

<sup>25</sup> La Comisión lo justifica diciendo que “en efecto, que un Estado miembro vulnere los valores fundamentales con un grado de gravedad tal que alcance la requerida para la aplicación del artículo 7 pudiera minar las bases mismas de la Unión y de la confianza entre sus miembros, fuere cual fuese el ámbito en el que se produjeren las violaciones” (COM (2003) 606 final, punto 1.1).

<sup>26</sup> Resolución del Parlamento Europeo (P5\_TA(2004)0309) sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión (COM(2003) 606 - C5-0594/2003 - 2003/2249(INI))

<sup>27</sup> Ej. pregunta P5\_QH (2003)0806 sobre reforma del Código Penal español; pregunta P6\_QP (2007)2571 sobre los derechos de minorías de habla rusa en Estonia.

<sup>28</sup>Resolución del Parlamento Europeo P5\_TA(2004)0373 sobre el peligro que corre en la UE, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información, puntos 83-84, que, en principio iba dirigida a todos los Estados miembros, pero que se centró especialmente en el caso de Italia; Resolución del Parlamento Europeo P6\_TA(2005) 0529 sobre la presunta utilización de países europeos, por parte de la CIA, para el transporte y la detención ilegal de presos, puntos 5 y 12, que se vió precedida por una comisión de investigación temporal a principios de 2006 que tampoco llegó a recomendar en inicio del procedimiento de prevención.

### **1.3. *Tratado de Lisboa***

Después del fracaso del Tratado Constitucional y con el objetivo de acabar con la incertidumbre en relación con el proceso de reforma del TUE para que la Unión siguiera avanzando, el Consejo Europeo, en la reunión de 21 y 22 de junio de 2007, acordó convocar una Conferencia Intergubernamental (CIG'07) para antes de final de julio del mismo año<sup>29</sup>. La CIG'07, que algunos autores la consideran la más rápida de la historia comunitaria y, probablemente, la más técnica<sup>30</sup>, acabó en el Tratado de Lisboa, por el que se modificó el TUE y el TCE.

El tratado de Lisboa, en lo que concierne al artículo 7 del TUE, introdujo modificaciones formales que respondían al objetivo de unificar las terminologías, bajo un importante ejercicio de simplificación<sup>31</sup>, sin cambios sustanciales en el contenido de los mecanismos de prevención y sanción. Estas modificaciones consistieron en la substitución y supresión de algunos términos<sup>32</sup> y la derivación de las modalidades de voto al artículo 354 del TFUE<sup>33</sup>.

La práctica después de Lisboa tampoco fue extensa, más allá de preguntas en sede parlamentaria sobre situaciones cuestionables en algunos Estados miembros<sup>34</sup>, el principal asunto que ha suscitado, hasta el día de hoy, más voces para aplicar por primera vez el artículo 7 del TUE, ha sido el referente a Hungría<sup>35</sup>. Desde la entrada del nuevo gobierno de Viktor Orbán<sup>36</sup> en 2010, con mayoría de dos tercios en la Asamblea

---

<sup>29</sup> Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007. Conclusiones de la presidencia, apartado I, punto 10; desarrollado en el Anexo I.

<sup>30</sup> Como apuntan PÉREZ DE NANCLARES, J.M. y URREA CORRES, M. en *Tratado de Lisboa*, Editorial Marcial Pons, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008, p.28 y 29.

<sup>31</sup> BLASI CASAGRAN, C., *La protección de los Derechos Fundamentales en el Tratado de Lisboa*, Quaderns de treball núm. 51, Barcelona, octubre del 2010, Institut Universitari d'Estudis Europeus, p. 29.

<sup>32</sup> Como, por ejemplo, la sustitución de “previo dictamen conforme del Parlamento Europeo” por “previa aprobación del Parlamento Europeo” o la supresión de la posibilidad, por parte del Consejo, de “solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro”.

<sup>33</sup> Se suprimieron los apartados 5 y 6 por la introducción del texto siguiente: “5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”

<sup>34</sup> Ej. Pregunta P6\_B (2009)0007 sobre el derecho de sufragio para los no ciudadanos de Letonia en las elecciones municipales; pregunta E-013691/2013/rev.1 sobre la Ley española de Seguridad Ciudadana, con respuesta P7\_RE (2013) 013691.

<sup>35</sup> Se puede ver un análisis crítico sobre las reformas del gobierno húngaro entre 2010 y 2013 en BUGARIC, B. *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series No. 79/2014, July 2014, pp. 7 a 13.

<sup>36</sup> Líder del partido *Fidesz-Unión Cívica Húngara* y actual Primer Ministro de Hungría que durante un curso de verano en 2014 en la ciudad Băile Tușnad (Rumanía) advertía que su modelo para Hungría era una democracia ‘aliberal’ enfocada en el nacionalismo y en la patria, y que frente al estancamiento de la

Nacional, se han realizado un seguido de reformas constitucionales e institucionales numerosas y sistémicas<sup>37</sup> en un periodo muy breve de tiempo, sin precedente alguno, que han provocado la necesidad de evaluar el impacto de ellas por parte de las instituciones europeas.

El Parlamento Europeo, en este sentido, aprobó en 2013 una resolución en la que hacía un análisis de las reformas realizadas por Hungría<sup>38</sup>, a partir del cual advertía sobre la vulneración de los principios recogidos en el art. 2 del TUE (antiguo artículo 6 del TUE) y el posible riesgo de violación grave de éstos<sup>39</sup>, de nuevo, sin llegar a proponer el inicio del mecanismo de prevención. En 2015, el Parlamento Europeo aprobó una nueva resolución en la que mantenía su preocupación por las reformas realizadas en Hungría, además de por su actuación sobre los refugiados, y pedía la actuación de la Comisión<sup>40</sup> frente a las amenazas y violaciones de los valores democráticos europeos por parte de este Estado miembro, esta vez, a través del nuevo marco aprobado en 2014 por la Comisión para reforzar el Estado de Derecho<sup>41</sup>.

A parte del caso de Hungría, donde no ha habido resultado práctico en el marco del artículo 7 del TUE<sup>42</sup> por la dificultad política de activar el mecanismo de prevención<sup>43</sup>, en 2015 ha surgido un nuevo frente en Polonia<sup>44</sup> que, por primera vez, ha provocado la

---

democracia liberal europea, los modelos de países a seguir debían ser Singapur, China, India, Rusia y Turquía.

<sup>37</sup> La reforma de la Ley Fundamental en 2011 introdujo cambios que facilitaron el uso de leyes orgánicas sobre ámbitos competenciales de gran relevancia, y que afectaron al control del Tribunal Constitucional y a la independencia del poder judicial; además de reformas legislativas polémicas sobre el sistema electoral o sobre los medios de comunicación.

<sup>38</sup> Resolución del Parlamento Europeo P7-TA-2013-0315-ES, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría.

<sup>39</sup> Resolución del Parlamento Europeo P7-TA-2013-0315-ES sobre la situación de los derechos...cit., punto 58.

<sup>40</sup> Resolución del Parlamento Europeo P8\_TA-PROV (2015)0461, de 16 de diciembre de 2015, sobre la situación en Hungría, punto 8.

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho (COM/2014/0158 final), de 11 de marzo de 2014, aprobada con el objetivo de establecer mecanismos que permitan solventar posibles situaciones que puedan entrar en el ámbito de aplicación del artículo 7 del TUE sin tener que llegar a aplicarlo, aunque sin obviar su aplicación si la situación de que se tratara no quedase solventada.

<sup>42</sup> En cambio, sí que se ha tratado el caso de igualdad de trato por lo que respecta a la jubilación obligatoria de los jueces y fiscales en Hungría, sobre la base del artículo 258 del TFUE (asunto C-168/13, Comisión contra Hungría).

<sup>43</sup> El elevado umbral de activación de los mecanismos establecido por la Comisión ha dado, desde una perspectiva política, un carácter excesivamente severo a éstos. Esto ha perjudicado el ejercicio de iniciativa para su aplicación por parte de las instituciones y los Estados miembros, hasta el punto de no haberse activado nunca y de haber tenido que crear un Nuevo marco que complemente a estos mecanismos.

<sup>44</sup> La vuelta al poder del partido ultraconservador PiS (Ley y Justicia) ha venido acompañada de la reforma del Tribunal Constitucional, que ha afectado a su independencia, y a otras reformas sobre la regulación de la policía, la función pública o la fiscalía que preocupan a las instituciones europeas.

activación por parte de la Comisión de las medidas de control y seguimiento previstas en el nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, que pueden derivar, como última medida, en la aplicación del apartado 1 del artículo 7 del TUE.

## **SEGUNDO CAPÍTULO: El mecanismo de prevención**

### 2.1. Procedimiento y efectos del mecanismo de prevención

El mecanismo de prevención consiste en un sistema que trata de evitar la violación grave de los principios contemplados en el artículo 2 del TUE mediante la constatación de la existencia de un riesgo claro de esta violación<sup>45</sup>. El mecanismo se recoge en el apartado 1 del artículo 7 del TUE, y consta de una fase de constatación y una segunda fase facultativa de recomendación.

La fase de constatación se inicia con la propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión. El cálculo de un tercio de los Estados miembros se hará sin contar al Estado imputado y el Parlamento Europeo adoptará la propuesta mediante votación de mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría de los diputados que integran el Parlamento<sup>46</sup>.

La decisión final sobre la constatación de la existencia de riesgo claro de violación grave recae en el Consejo, que deberá aprobar tal decisión por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, y previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>47</sup>. El requisito de aprobación por parte del Parlamento no se trata de una simple formalidad, ya que le otorga la facultad de impedir que el Consejo adopte el acto de constatación de riesgo claro, aunque sin la posibilidad de introducir enmiendas<sup>48</sup>.

Las mayorías que se requieren tanto para la aprobación de la propuesta y de la constatación de riesgo claro por parte del Parlamento Europeo, como para la aprobación de la decisión sobre la constatación por parte del Consejo, son más elevadas que las mayorías ordinarias que se recogen en los tratados para estas dos instituciones<sup>49</sup>, lo que le otorga un carácter especial al mecanismo.

---

<sup>45</sup> Cabe decir que la Comunicación de la Comisión (COM (2003) 606 final), sobre el artículo 7...cit., en su apartado 2.2, ya preveía la posibilidad de iniciar un diálogo entre Comisión, Parlamento Europeo y Estado miembro, sobre los aspectos que pudieran provocar el riesgo claro de violación grave, antes de iniciar el mecanismo de prevención; al igual que ahora lo hace el *Nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, como instrumentos alternativos a los mecanismos del artículo 7 del TUE para defender los principios contemplados en el artículo 2 del TUE.

<sup>46</sup> Artículo 354 TFUE y 83.3 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>47</sup> La aprobación requerirá mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los diputados que integran el Parlamento (art. 354 TFUE y 83.3 del Reglamento interno del parlamento).

<sup>48</sup> Véase GARZÓN CLARIANA, G.: “El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº50, enero/abril 2015, pp. 57-58, donde explica el con detalle procedimiento de aprobación del Parlamento Europeo.

<sup>49</sup> La mayoría ordinaria que se prevé para el Parlamento Europeo es de mayoría de los miembros que lo componen (art. 231 TFUE), mientras que la mayoría ordinaria del Consejo se trata de mayoría cualificada

Siguiendo con el procedimiento, el Estado miembro de que se trate tampoco será tenido en cuenta en el cálculo de las cuatro quintas partes de los miembros del Consejo<sup>50</sup>. Antes de proceder a esta constatación, el Estado miembro imputado podrá presentar sus observaciones al Consejo.

Una vez oído al Estado miembro imputado, el Consejo podrá dirigirle recomendaciones. La aprobación de recomendaciones en el marco de este mecanismo no se trata de un mero trámite, ya que para su adopción se requiere mayoría de cuatro quintos de los miembros del Consejo<sup>51</sup>, siguiendo el mismo procedimiento que para la constatación del riesgo claro de violación grave.

Finalmente, el mecanismo de prevención prevé el seguimiento periódico, por parte del Consejo, de si los motivos que han llevado a constatar el riesgo claro de violación grave siguen siendo válidos. El mecanismo no recoge las consecuencias de la desaparición o el agravamiento de los motivos que provocan el riesgo claro de violación grave, aunque parece que puede aplicarse por analogía el apartado 4 del artículo 7 del TUE<sup>52</sup>, que permite al Consejo modificar o revocar las medidas sancionadoras.

El posible agravamiento del riesgo claro de violación grave, si acaba por convertirse en una violación efectiva que pueda entrar en el ámbito de aplicación del mecanismo sancionador recogido en el apartado 2 del artículo 7 del TUE, podrá suponer el inicio de dicho procedimiento, pero siempre de forma autónoma respecto al mecanismo de prevención, dado el carácter independiente de ambos.

El Parlamento Europeo, dentro del marco competencial de control que le otorga el mecanismo de prevención, introduce en su Reglamento interno la posibilidad de aprobar recomendaciones distintas a las del Consejo, sobre la base de una propuesta de la comisión parlamentaria competente y con la autorización de la Conferencia de Presidentes. También prevé el seguimiento periódico sobre la evolución del riesgo claro de violación grave constatado, por parte de la comisión competente, que “garantizará

---

del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados (art. 238.3.a) TFUE).

<sup>50</sup> Esta restricción introducida en Lisboa, art. 354 TFUE, cerró toda posibilidad de participación del Estado miembro imputado, que anteriormente podía tomar parte de la votación si el Consejo así lo decidía.

<sup>51</sup> CURTI GIALDINO, C. (Dir.), *Codice dell'Unione Europea operativo, TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Grupo Editoriale Simone, Napoli, 2012, pp. 134-135.

<sup>52</sup> CURTI GIALDINO, C. (Dir.), *Codice dell'Unione Europea...cit.*, p. 135.

que se mantenga plenamente informado al Parlamento” pudiendo solicitar al Consejo información de cualquier evolución del asunto<sup>53</sup>.

## 2.2. Condiciones de fondo relativas al riesgo claro de violación grave

El mecanismo de prevención, bajo los requisitos procedimentales que se han explicado en el apartado anterior, se podrá iniciar frente “la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE”. Se trata de la violación de derechos humanos y valores fundamentales como el respeto de la dignidad humana, libertad y democracia; y de los principios del Estado de Derecho recogidos por la jurisprudencia como “principios fundamentales de la Unión”, como son el principio de legalidad<sup>54</sup>, de seguridad jurídica<sup>55</sup>, prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos ejecutivos<sup>56</sup>, tribunales independientes e imparciales y revisión judicial efectiva<sup>57</sup>, y la igualdad ante la ley<sup>58</sup>.

La introducción de este mecanismo en los Tratados, supuso la obligación de las instituciones de estar en vigilancia constante sobre posibles signos precursores de un “riesgo claro de violación grave”<sup>59</sup> contra estos valores y principios comunes de la Unión. Por esto, ha sido importante delimitar cual es el umbral de aplicación, por un lado, del concepto “riesgo claro”, y por otro, del concepto de “violación grave” al que debe hacer referencia el anterior. Para ello, la Comisión ha tenido un papel principal, sin obviar el punto de vista que también ha aportado el Parlamento Europeo<sup>60</sup>.

La Comisión, en este sentido, considera que el “riesgo claro” no puede quedar sujeto a situaciones de riesgo demasiado hipotéticas, y debe quedar limitado a la potestad

---

<sup>53</sup> Estas dos atribuciones se recogen en el art. 83, apartado 5 del Reglamento interno del PE, como añadido a lo que prevén los artículos 7, apartado 1, del TUE y 354 del TFUE. Es de remarcar que estas atribuciones no modifican el contenido de dichos artículos y que, por lo tanto, son conforme a los tratados.

<sup>54</sup> Asunto C-496/99 P, Comisión contra CAS Succhi di Frutta Rec. 2004, I-03801, apartado 63.

<sup>55</sup> Asuntos acumulados 212 a 217/80 Amministrazione delle finanze dello Stato contra Salumi, Rec. 2735, apartado 10.

<sup>56</sup> Asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Hoechst contra Comisión, Rec. 1989, 02859, apartado 19.

<sup>57</sup> Asunto C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami y Otros contra Parlamento y Consejo, apartado 91

<sup>58</sup> Asunto C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals y Akros Chemicals contra Comisión, Rec. 2010 I-08301, apartado 54.

<sup>59</sup> Comunicación de la Comisión (COM (2003) 606 final), sobre el artículo 7...cit., apartado 1.4.2

<sup>60</sup> El Parlamento Europeo ha aportado un punto de vista claramente diferenciado al de la Comisión, bajo el papel de especial responsabilidad que le otorga ser representante (y defensor) por elección directa de los ciudadanos europeos y, por lo tanto, contrapeso de los gobiernos nacionales.

legislativa del Estado miembro de que se trate<sup>61</sup>. El Parlamento Europeo, en cambio, ha criticado el nivel de protección que otorga la Comisión a los valores de la Unión y considera que el ejercicio de potestad legislativa debe entrar en el ámbito de la violación grave mientras que el riesgo claro puede quedar sujeto a situaciones previas al ejercicio de esta potestad legislativa<sup>62</sup>.

Sobre el concepto de “violación grave”, la Comisión supedita el carácter de la gravedad a criterios como el objeto, el resultado o la intensidad de la violación. Establece como ejemplo de objeto, los estratos sociales afectados por las medidas nacionales incriminadas; y como consecuencias de la violación, la vulneración o peligro de vulneración de los valores comunes, siendo suficiente la vulneración de uno solo de ellos<sup>63</sup>. El Parlamento va más allá y amplía el ámbito de aplicación estableciendo una serie de riesgos e infracciones que amenazan los valores de la Unión en el sentido que establece el artículo 7 del TUE<sup>64</sup> y que, por lo tanto, se deben tener en cuenta a la hora de considerar un hecho como “violación grave”.

El carácter político del artículo 7, y la complejidad de establecer un umbral de aplicación claro sobre el mecanismo de prevención y, con ello, una lista de supuestos o una remisión expresa a un acto de derecho institucional para la elaboración de esta lista<sup>65</sup>, han dificultado enormemente la conjunción de hechos y circunstancias que puedan provocar el inicio de éste. Ejemplo de ello ha sido la posición del Parlamento

<sup>61</sup> Para exemplificarlo, dice que la aprobación de una ley que autorice la supresión de las garantías de procedimiento en caso de guerra constituye un riesgo claro; en cambio, su aplicación efectiva en una situación de guerra constituye una violación grave. (COM (2003) 606 final, apartado 1.4.2)

<sup>62</sup> El Parlamento Europeo sostiene que la declaración de intenciones de un programa de gobierno ha de considerarse un riesgo palpable de violación de los derechos fundamentales, y que la entrada en vigor de una norma jurídicamente vinculante que se dirija contra principios fundamentales debe apreciarse como una violación grave (P5\_TA (2004)0309, motivaciones del relator Voggenhuber, p 11)

<sup>63</sup> Comunicación de la Comisión (COM (2003) 606 final), sobre el artículo 7...cit., apartado 1.4.3

<sup>64</sup> El Parlamento Europeo considera como tales la pasividad por parte de un Estado miembro respecto a violaciones de derechos humanos como la tolerancia persistente de manifestaciones antisemitas, racistas o xenófobas, de incitación a la violencia contra minorías, de empobrecimiento discriminatorio de determinadas capas de la población o de un clima general en el que las personas se sienten, con razón, amenazadas y la inactividad constante en la equiparación de los derechos de las mujeres. Asimismo, las severas restricciones a la libertad de prensa, a la independencia de los parlamentos y del poder judicial, los disturbios y las obstrucciones durante las elecciones, los sobornos graves y sistemáticos que ponen en peligro el Estado de Derecho. También las infracciones graves del Derecho internacional o la existencia de una violación de los principios fundamentales de la Unión, como una guerra de agresión o la posesión de armas ilegales de destrucción masiva. (P5\_TA (2004)0309, motivaciones del relator Voggenhuber, p 11)

<sup>65</sup> MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. en *Tratado de Niza*...cit., p 137, justificaba la falta de esta lista en los Tratados ya que “para la constatación de dicho riesgo habrán de ponderarse diversos elementos del régimen constitucional del Estado miembro concernido mediante criterios jurídico formales, y pulsar, complementariamente, la vitalidad del sistema de garantías de las libertades y derechos fundamentales analizando el funcionamiento de los poderes públicos obligados a tutelarlos”, lo que provoca una gran “diversidad de situaciones y contextos que puedan entrañar un riesgo claro de violación grave”.

Europeo de buscar soluciones alternativas al inicio del mecanismo de prevención, frente a las diferentes situaciones susceptibles de una posible aplicación del artículo 7 del TUE<sup>66</sup>, realizando recomendaciones tanto a los gobiernos y parlamentos nacionales del Estado miembro de que se tratara, como a la Comisión.

Este problema, junto a la preocupación de los acontecimientos en algunos Estados miembros, especialmente Hungría, provocaron que la Comisión aprobara en 2014 un nuevo marco destinado a dar respuesta a futuras amenazas para el Estado de Derecho en los Estados miembros antes de que se den las condiciones para activar los mecanismos previstos en el artículo 7 del TUE<sup>67</sup>, mediante mecanismos alternativos “a la ‘mano suave’ de la persuasión política y la ‘mano dura’ de dicho artículo”<sup>68</sup>.

El nuevo marco se activa frente amenazas sobre el Estado de Derecho<sup>69</sup> con carácter sistémico<sup>70</sup>, que no hayan sido capaces de solventar las propias garantías del Estado de Derecho del Estado miembro de que se trate. La activación significa el inicio de un proceso basado en tres fases que se realizarán mediante un estrecho dialogo entre la Comisión y el Estado miembro en cuestión. Las fases consisten en la evaluación de la amenaza por parte de la Comisión, la recomendación de soluciones que acaben con la amenaza y el seguimiento de la recomendación<sup>71</sup>. Si la recomendación no es satisfecha en el plazo fijado por la Comisión, se sopesará la posibilidad de activar uno de los mecanismos del artículo 7 del TUE.

---

<sup>66</sup>Ver los casos anteriormente mencionados de Parlamento Europeo, P5\_TA (2004)0373 sobre el peligro que corre en la UE, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información; Parlamento Europeo P6\_TA (2005)0529 sobre la presunta utilización de países europeos, por parte de la CIA, para el transporte y la detención ilegal de presos; y Parlamento Europeo, P7-TA-2013-0315-ES, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría.

<sup>67</sup>Comisión (COM/2014/0158 final), *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, cit. introducción.

<sup>68</sup>Como declaraba de forma ilustrativa el presidente Barroso en su discurso anual sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo de septiembre de 2012, frente a la necesidad de encontrar soluciones más eficaces que las actuales en aquel momento, ante futuras amenazas de vulneración de los valores comunes.

<sup>69</sup>Este nuevo marco se activa bajo situaciones que se encuentran en el mismo ámbito de aplicación que las que prevé el artículo 7 del TUE, pero bajo un umbral de activación menor que el previsto para los mecanismos de dicho artículo.

<sup>70</sup>La (COM (2014) 158 final) donde se recoge el *Nuevo marco.*, p.7, recomienda ver los asuntos acumulados C-411/10 y 493/10, N.S, apartados 94 y 106, y el asunto C-4/11 Alemania contra Kaveh Puid, apartado 36; donde se explica el concepto de “deficiencias sistémicas” en el respeto de los derechos fundamentales al actuar dentro del ámbito del Derecho comunitario. También recomienda ver el papel del Tribunal de Derechos Humanos en la identificación de los problemas sistémicos subyacentes, tal y como se definen en la Resolución Res (2004)3 del Comité de Ministros, de 12 de mayo de 2004, sobre las sentencias en las que se ha identificado un problema sistémico subyacente; para situar los conceptos “sistémico” y “estructural” en el contexto del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

<sup>71</sup>Ver Comisión (COM/2014/0158 final), *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, punto 4.2.

Este nuevo marco, como se ha mencionado en el capítulo anterior, fue activado el pasado mes de enero por primera vez contra Polonia. Este hecho merece de un breve análisis para hacerse una idea del ámbito de aplicación que ocupa como instrumento previo al inicio del mecanismo de prevención.

El inicio de la primera fase del nuevo marco se centró en dos leyes<sup>72</sup> aprobadas por el gobierno ultraconservador polaco<sup>73</sup>: la aprobación de la ley que reforma el Tribunal Constitucional<sup>74</sup> y la ley de medios para la gestión y supervisión de la televisión y la radio pública<sup>75</sup>. La independencia de los Tribunales Constitucionales y la libertad e independencia de los medios de comunicación son valores contemplados en el artículo 2 del TUE que protegen tanto los mecanismos del artículo 7 del TUE como el nuevo marco para reforzar el Estado de Derecho. La cuestión es si la legislación aprobada por un Estado miembro que es contraria a estos valores entra directamente en el ámbito de aplicación del artículo 7 del TUE o no.

Analizando las condiciones de fondo del mecanismo de prevención que se han expuesto, podría parecer que sí. A pesar de ello, la complejidad de este mecanismo ha hecho necesaria la introducción del Nuevo marco, que de ningún modo sustituye al artículo 7, pero que sirve como procedimiento previo al inicio de dicho mecanismo, ya que las condiciones de fondo del caso concreto, si el Estado contra el que se inicia el Nuevo marco no rectifica, pueden ser igualmente válidas para el inicio del mecanismo de prevención del artículo 7.1 del TUE.

---

<sup>72</sup> No son los únicos preocupantes, la Comisión se ha centrado en investigar estos dos hechos, pero el gobierno ultraconservador polaco ya ha aprobado legislación controvertida sobre la regulación de la policía, de la función pública o de la fiscalía.

<sup>73</sup> El pasado 25 de octubre de 2015, el partido ultraconservador Ley y Justicia (PiS), dirigido por Jaroslaw Kaczynski, ganó las elecciones polacas al partido Plataforma Cívica, que venía de estar ocho años en el poder.

<sup>74</sup> La comisión pidió aclaraciones sobre las modificaciones introducidas en el proceso de nominación, así como el nuevo requisito de una mayoría de dos tercios en lugar de la mayoría simple para declarar una ley inconstitucional. Además, pide explicaciones sobre el no cumplimiento de dos sentencias del Tribunal de Justicia que declaran ilegales algunos aspectos de esta ley.

<sup>75</sup> La Comisión también pidió explicaciones sobre el refuerzo del control por parte del gobierno que supone esta ley de medios, que pone los nombramientos bajo el control del Ministerio de Hacienda.

## **TERCER CAPÍTULO: El mecanismo de sanción**

### 3.1. Procedimiento y efectos del mecanismo de sanción

El procedimiento del mecanismo de sanción es similar al de prevención, pero con alguna diferencia derivada de la gravedad de la situación y de sus consecuencias. Este mecanismo consiste en un sistema que sanciona la violación de los principios contemplados en el artículo 2 del TUE en caso de la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro. Se recoge en los apartados 2 a 4 del artículo 7 del TUE, y consta de una fase de constatación y una segunda fase facultativa de sanción.

La fase de constatación se inicia con la propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión. Este mecanismo no otorga la competencia de iniciativa al Parlamento Europeo<sup>76</sup>, lo que no le impide “hacer uso de su poder de control para reclamar políticamente una acción del Consejo”<sup>77</sup>. La falta de legitimidad para iniciar el procedimiento de sanción no evita que el Parlamento siga teniendo un papel importante en el proceso ya que, de nuevo, se requerirá su aprobación<sup>78</sup> para el acto de constatación de violación grave y persistente y, por lo tanto, tendrá la facultad de impedir que el Consejo adopte dicho acto.

El procedimiento de constatación de la existencia de violación grave y persistente contiene dos diferencias importantes respecto al procedimiento de prevención. La primera diferencia se sitúa en la institución que debe constatar tal situación, que para este mecanismo se establece que sea el Consejo Europeo<sup>79</sup>, en lugar del Consejo. La segunda se sitúa en las condiciones para la constatación, donde se aumenta notoriamente la exigencia al requerir la unanimidad<sup>80</sup> para la aprobación de dicha

---

<sup>76</sup> CURTI GIALDINO, C. (Dir.), *Codice dell'Unione Europea*...cit., p. 137, baraja la posibilidad de que este hecho pueda verse justificado por la gran delicadeza del mecanismo, que puede conllevar a sanción, y recuerda que el Parlamento Europeo, como portador de la voluntad popular y con la vocación de defender los valores de la Unión, goza de canales directos de comunicación con los ciudadanos, como el derecho de petición.

<sup>77</sup> Resolución del Parlamento Europeo (P5\_TA (2004)0309) sobre la Comunicación de la Comisión...cit., párrafo 9.

<sup>78</sup> Para la aprobación se necesita mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los diputados que integran el Parlamento, al igual que en el sistema de prevención (art. 354 TFUE y 83.3 del Reglamento interno del parlamento).

<sup>79</sup> La institución política europea superior compuesta por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por su Presidente y por el Presidente de la Comisión.

<sup>80</sup> El Estado miembro de que se trate tampoco será tenido en cuenta en la votación del Consejo Europeo (Artículo 354 TFUE).

constatación. Estos dos cambios acentúan la gravedad y complejidad que representa el inicio del mecanismo de sanción y sus consecuencias<sup>81</sup>.

Este mecanismo también prevé la posibilidad de que el Estado miembro imputado presente observaciones antes de que el Consejo Europeo constate la violación grave y persistente.

La fase de sanción también será facultativa<sup>82</sup> y será impuesta por el Consejo por mayoría cualificada especial<sup>83</sup>, en los términos que establece la letra b) del apartado 3 del artículo 238 TFUE<sup>84</sup>, que sigue acentuando el carácter especial de este mecanismo. La sanción consistirá en la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, incluido el derecho de voto del representante del Estado miembro de que se trate en el Consejo<sup>85</sup>. Dicha suspensión deberá ser tomada teniendo en cuenta sus posibles consecuencias para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Más allá de lo procedural, hay dos aspectos a destacar derivados de la fase de sanción. El primero de ellos es la total discrecionalidad que tiene el Consejo para determinar qué tipo de sanción, ya que el apartado 3 del artículo 7 del TUE no prevé ningún criterio para su adopción más allá de la suspensión de derecho de voto como máxima sanción. En este aspecto no ha querido entrar a “especular” la Comisión ya que

---

<sup>81</sup> Para salvar las elevadas exigencias que requiere la constatación de tal violación, ya hay voces que sugieren el uso del mecanismo de prevención para evitar la unanimidad del Consejo Europeo, a pesar de que se actúe sobre una violación persistente. Así lo consideraba, al parecer, A. VON BOGDANDY en la Conferencia homenaje al Profesor Rodríguez Iglesias en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, el 8 de abril de 2016. Esto probablemente supondría un replanteamiento del umbral de aplicación tanto del mecanismo de prevención como el mecanismo de sanción.

<sup>82</sup> El término “podrá” es el que se utiliza tanto en el mecanismo de prevención como en el de sanción (apartados 1, 2 y 3) con un sentido, a priori, facultativo, aunque se podría plantear el debate sobre si se está otorgando realmente una facultad o un apoderamiento de la acción que sucede a dicho término.

<sup>83</sup> Para esta mayoría se requerirá un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados, a diferencia del mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados que se requiere para la mayoría cualificada ordinaria.

<sup>84</sup> Tal y como establece el artículo 354 del TFUE en su párrafo segundo.

<sup>85</sup> La suspensión del derecho de voto en el Consejo se prevé como la sanción más severa. A pesar de ello, desde su introducción en el Tratado de Ámsterdam, se ha barajado la posibilidad de introducir, en diferentes debates preparatorios de las conferencias intergubernamentales, la posibilidad de sancionar con la expulsión de la Unión al Estado miembro que incurriera en violación grave y persistente. Dada la irreversibilidad de esta sanción y por el sentido preventivo y pacificador que se ha querido dar al artículo 7 del TUE, nunca se ha llegado a plantear de forma contundente.

prefiere considerar al artículo 7 “desde el punto de vista de la prevención de las situaciones a que se refiere y procurando promover los valores comunes”<sup>86</sup>.

Esta posición de la Comisión ha sido criticada por el Parlamento Europeo, que considera “que la omisión flagrante de esta cuestión podría causar la impresión de que la Unión no recurriría a todos los medios posibles para defender sus valores” y critica la falta de clarificación de las sanciones y de los procedimientos asociados por las tensiones que pueden provocarse entre las instituciones a la hora de aplicar las sanciones resultantes del procedimiento<sup>87</sup>.

A las dificultades patentes para iniciar el procedimiento de sanción, se suma la dificultad de determinar el tipo de sanción, que podrá quedar condicionada tanto por la coyuntura política del momento como por sus posibles consecuencias políticas, de forma que el nivel de efectividad de este procedimiento pueda quedar peligrosamente reducido<sup>88</sup>.

El segundo aspecto tiene que ver con el equilibrio entre el ejercicio de la censura hacia el Estado miembro imputado y la protección de los ciudadanos y las personas jurídicas, ya que la sanción impuesta al Estado miembro puede comportar un importante efecto negativo sobre el ciudadano y/o las personas jurídicas de ese Estado miembro. En la búsqueda de este equilibrio es importante tener en cuenta que la suspensión de determinados derechos puede suponer la pérdida de importantes beneficios derivados de las disposiciones de los Tratados, aunque sin obviar la necesidad de imponer una sanción lo suficiente severa como para cumplir con los objetivos del mecanismo. En este aspecto se entra en un conflicto sanción-consecuencias donde la efectividad del procedimiento puede verse reducida si la sanción se impone dando especial importancia a los efectos que ésta puede causar a los ciudadanos del Estado miembro en cuestión<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Comunicación de la Comisión (COM (2003) 606 final), sobre el artículo 7...cit., introducción.

<sup>87</sup> Resolución del Parlamento Europeo (P5\_TA (2004)0309) sobre la Comunicación de la Comisión...cit., motivaciones del relator Voggenhuber, p 11.

<sup>88</sup> De nada serviría un procedimiento sancionador si la efectividad de éste no fuera un incentivo para no vulnerar el bien jurídico que protege.

<sup>89</sup> En este conflicto, autores como CURTI GIALDINO, C. (Dir.), *Codice dell'Unione Europea*...cit., p. 139; consideran relevante, a la hora de imponer la sanción, dar especial atención al hecho de que las personas que hayan podido ser víctimas de la violación grave y persistente por parte de su Estado miembro, puedan ver agravada su situación por la sanción impuesta por el Consejo.

Finalmente, con posterioridad a la imposición de la sanción, el Consejo podrá decidir, mediante la misma mayoría cualificada especial, la modificación o revocación de dicha sanción como respuesta a cambios en la situación que motivó su adopción.

No hay que obviar el papel del Parlamento Europeo que, a pesar de carecer de competencia de iniciativa para iniciar este mecanismo, en su reglamento interno prevé la posibilidad de presentar una propuesta de resolución complementaria, previa autorización de la Conferencia de Presidentes, en la que se incluyan puntos de vista acerca de la violación grave, de las sanciones impuestas y/o de su modificación o revocación si se diera el caso. Estas resoluciones que deriven del mecanismo de sanción y que no se prevé en el Tratado, no alteran ni modifican el procedimiento ni los efectos de este mecanismo, se tratan de actuaciones complementarias que realiza el Parlamento dentro de su papel de “especial responsabilidad, como representante por elección directa de los ciudadanos europeos, a la hora de defender la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales”<sup>90</sup>.

### 3.2. Condiciones de fondo relativas a la violación grave y persistente

Como se ha visto, el mecanismo de sanción gira en torno a la existencia de una violación grave y persistente de los principios del artículo 2 del TUE. En esta ocasión, las condiciones de fondo relativas a la violación grave y persistente no son exclusivas del sistema jurídico de la Unión, ya que el concepto de violación “grave y persistente” procede del Derecho Internacional Público. Concretamente, el artículo 6 de la Carta de las Naciones Unidas que recoge el concepto de violación persistente, y el artículo 8 del estatuto del Consejo de Europa que recoge el de violación grave<sup>91</sup>.

La Comisión también ha delimitado cual es el umbral de aplicación del concepto de violación grave y persistente. El umbral de una situación de violación grave se ha visto en el anterior apartado donde se han analizado las condiciones de fondo relativas al riesgo claro de violación grave del mecanismo de prevención. Se trata de un umbral mucho más elevado que el establecido por las jurisdicciones nacionales y por los

---

<sup>90</sup> Resolución del Parlamento Europeo (P5\_TA (2004)0309) sobre la Comunicación de la Comisión...cit., párrafo 8.

<sup>91</sup> El art. 6 de la Carta de las Naciones Unidas establece que "Todo Miembro de las Naciones Unidas **que haya violado repetidamente** los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad" mientras que el art. 8 del estatuto del Consejo de Europa establece que "El Comité de Ministros del Consejo de Europa podrá dejar en suspenso el derecho de representación del miembro del Consejo de Europa **que infrinja gravemente** lo dispuesto en el artículo 3...".

tribunales internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o, en el ámbito del Derecho comunitario, por el Tribunal de Justicia, para los casos de violaciones individuales de los derechos fundamentales.

La violación persistente, en cambio, solo se prevé para el mecanismo de sanción. La persistencia, por definición, consiste en una situación duradera en el tiempo. La cuestión es saber qué tipo de situación duradera en el tiempo entra dentro del umbral de este concepto.

La Comisión ha considerado que la persistencia consiste en la repetición sistemática de casos individuales de violación y que una violación persistente podría manifestarse en un texto legislativo o administrativo, o mediante una simple práctica administrativa o política por parte de las autoridades del Estado miembro en cuestión, que hayan sido objeto de denuncias o recursos judiciales internos e internacionales. La Comisión también establece como “elemento importante que habrá que tener en cuenta” el hecho de que el Estado haya sido condenado de forma reiterada y por el mismo tipo de violación durante un período determinado, por una jurisdicción internacional o por algún órgano internacional no jurisdiccional<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Comunicación de la Comisión (COM (2003) 606 final), sobre el artículo 7...cit., apartado 1.4.4

## **CAPÍTULO CUARTO: El control de los actos que se realizan en aplicación del artículo 7 del TUE**

### 4.1. Control jurisdiccional del artículo 7 del TUE

El papel del TJUE respecto a los mecanismos del artículo 7 del TUE queda establecido en el artículo 269 del TFUE. Esta norma le otorga al Tribunal de Justicia la competencia de pronunciarse, únicamente, sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo con motivo de dicho artículo<sup>93</sup>. Con lo cual, el TJUE solo podrá pronunciarse sobre los actos de constatación de “riesgo claro de violación grave” y de “violación grave y persistente”, establecidos en los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 7 del TUE. Además, esta competencia se condiciona a que se ejerza bajo petición del Estado miembro objeto de la constatación y se limita a las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo.

La norma recoge el requisito temporal de un mes para realizar dicha petición, a partir de la constatación, y otorga un mes al Tribunal para pronunciarse, a partir de la fecha de la petición. Este hecho es importante mencionarlo, pues se trata de un requisito temporal inferior al requisito ordinario para recursos sobre aspectos procedimentales similares, que es de dos meses<sup>94</sup>, lo que remarca el limitado alcance jurisdiccional que se le ha querido dar al artículo 7 del TUE.

Las instituciones y los Estados miembros, en este sentido, no han querido introducir mecanismos de defensa para el Estado miembro imputado en el artículo 7 del TUE que otorgaran competencias al TJUE para entrar a interpretar los conceptos de fondo que provocan el inicio de los mecanismos de dicho artículo o para establecer unos criterios claros para la imposición de una sanción con motivo del mecanismo sancionador. Tampoco se le ha querido dar una atribución expresa de competencia para conocer de las peticiones de inicio del procedimiento, como la que si tiene el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>95</sup>, que conoce de las demandas contra Estados firmantes por vulnerar los derechos establecidos en el Convenio Europeo de los Derechos Humanos y

---

<sup>93</sup> El TJUE no podrá entrar en el fondo del acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo, únicamente en los aspectos procedimentales de dicho acto.

<sup>94</sup> Artículo 263 del TFUE

<sup>95</sup> Artículos 32, 33 y 34 del CEDH.

que ya ha abordado situaciones similares a las que se prevén con el mecanismo de prevención del artículo 7.1<sup>96</sup>.

Esto se debe al carácter político y general que se ha querido dar a ambos mecanismos desde su entrada en vigor lo que, probablemente, haya sido un factor determinante para que no se haya activado ninguno de ellos hasta hoy día, dada la complejidad que comporta su inicio y ejecución. En este sentido, se podría plantear la pregunta de si el TJUE, con competencias para entrar en el fondo de los actos derivados del artículo 7 del TUE, hubiera facilitado el uso práctico de los mecanismos de dicho artículo de la interpretación de los aspectos controvertidos del artículo 7, como por ejemplo el ámbito de aplicación, entre otros.

#### 4.2. El control parlamentario en el marco del artículo 7 del TUE

La iniciativa para pedir el inicio de los mecanismos del artículo 7 del TUE que poseen los Estados miembros, el Parlamento Europeo y la Comisión constituyen una modalidad de control, derivada directamente del artículo 7 del TUE, sobre las actuaciones de los Estados miembros que vulneren los valores comunes del Estado de Derecho en la Unión Europea. A parte de esta iniciativa, el Parlamento Europeo está dotado de otras modalidades de control que pueden actuar en el marco del artículo 7 del TUE.

Dentro de este marco, estas modalidades, en la práctica, se han centrado en el control de las actuaciones de los Estados miembros que pudieran vulnerar los valores del artículo 2 del TUE. A pesar de ello, estas modalidades también podrían centrarse en controlar la actuación de la Comisión, en este caso en forma de omisión, frente a un comportamiento vulnerador de los valores comunes por parte de un Estado miembro dentro del ámbito de aplicación del mecanismo de sanción, en el que el Parlamento Europeo no tiene iniciativa para su inicio.

Entre las modalidades de control que dispone el Parlamento Europeo, en primer lugar, se encuentran las preguntas parlamentarias, que podrán ser de carácter institucional, realizadas a iniciativa de una comisión, un grupo político o cuarenta diputados como

---

<sup>96</sup> Por ejemplo, los asuntos contra Turquía por vulneración de la libertad de expresión a causa del cierre de Youtube entre el 2008 y 2010 (asunto CENGİZ ET AUTRES c. TURQUIE, nº48226/10, 14027/11), y más recientemente, en 2012, por haber cerrado el Google Sites (CASE OF AHMET YILDIRIM v. TURKEY, nº 3111/10).

mínimo<sup>97</sup>, o de carácter particular, realizadas por los diputados a título individual y bajo su responsabilidad exclusiva<sup>98</sup>. Estas preguntas pueden ir dirigidas tanto a la Comisión como al Consejo y, aunque desde un punto de vista jurídico puede ser cuestionable que constituyan una modalidad del control del Parlamento Europeo<sup>99</sup>, permiten obtener informaciones útiles para los trabajos parlamentarios en el ámbito del artículo 7 del TUE.

En segundo lugar, están las comisiones temporales de investigación<sup>100</sup>, que podrán “examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del Derecho de la Unión que resultaren de actos de una institución o de un órgano de las Comunidades Europeas, o de una administración pública de un Estado miembro, o de personas facultadas por el Derecho de la Unión para la aplicación del mismo”<sup>101</sup>, y las comisiones permanentes, en especial la Comisión de asuntos constitucionales, que tiene la competencia para “la determinación de la existencia de una violación grave y persistente por un Estado miembro de los principios comunes a los Estados miembros”<sup>102</sup>.

Finalmente, también es importante mencionar el papel del informe anual que presenta el Parlamento Europeo sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea y que controla la protección de los valores comunes de la Unión en los Estados miembros, sirviendo como un diagnóstico de cara a la posibilidad de activar los mecanismos del artículo 7 del TUE. Además del diagnóstico, también tiene en cuenta la situación del control de la protección de estos valores comunes, de forma que aporta sugerencias que buscan mejorar dicho control para garantizar la efectividad en la protección de los valores comunes de la Unión<sup>103</sup>.

---

<sup>97</sup> Se trata de las preguntas con solicitud oral seguida de debate, recogidas en el artículo 128 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>98</sup> Se trata de las preguntas con solicitud de respuesta escrita, recogidas en el artículo 130 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>99</sup> G. GARZÓN CLARIANA: *El control parlamentario del ejecutivo en la Unión Europea*, F. Pau i Vall (coord.): El control del gobierno en democracia, Madrid, Tecnos 2013, p. 22-23.

<sup>100</sup> Véase la nota 27 donde se menciona una Resolución del Parlamento Europeo como resultado de una comisión temporal de investigación.

<sup>101</sup> Artículo 198 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>102</sup> Anexo VI, sub XVIII punto 7 del Reglamento interno del Parlamento Europeo.

<sup>103</sup> Por ejemplo, en el informe publicado el 16 de julio de 2015 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2013-2014) (2014/2254(INI)), el Parlamento europeo se lamentaba de “la falta de voluntad política para invocar el artículo 7 del TUE como sanción y medida disuasoria contra los Estados miembros responsables de vulnerar los derechos fundamentales” (punto 4 del informe) y pedía a la Comisión, dentro del ámbito del Nuevo marco para el refuerzo del Estado de Derecho,

## CONCLUSIONES

La evolución del artículo 7 del TUE en los tratados, desde el Tratado de Ámsterdam hasta el de Lisboa, ha ido encaminada a ampliar el ámbito de aplicación de éste con la introducción del mecanismo de prevención en el Tratado de Niza, y en consolidar los aspectos procedimentales con el Tratado de Lisboa. Este hecho no ha provocado que ni los Estados miembros ni la Comisión y el Parlamento Europeo hayan pedido el inicio de los mecanismos recogidos en dicho artículo.

Después de haber analizado el contenido tanto procedural como de fondo de ambos mecanismos, no es difícil entender que estos mecanismos no se hayan activado hasta hoy día. El marcado carácter político que se ha otorgado a éstos es uno de los motivos de este hecho. Las actuaciones bajo el umbral de la política siempre necesitan estar bajo un contexto especial y unas determinadas circunstancias que hagan posible la idoneidad de dichas actuaciones al provocar unas consecuencias más beneficiosas que las consecuencias de no realizar tales actuaciones.

Un hecho que ilustra el carácter político del artículo 7 es el control en el marco de este artículo, donde el TJUE únicamente puede entrar a valorar, a instancia del Estado miembro imputado, los aspectos procedimentales derivados de éste, sin tener competencias para entrar en los elementos de fondo. A esto se añade la posición ‘marginada’ en la que queda la Comisión, que no puede atacar el acto derivado del artículo 7 del TUE por parte del Consejo o del Consejo Europeo frente al TJUE, como si puede hacer en su función de control del Derecho de la Unión Europea.

Al componente político de estos mecanismos, se le suma la especialidad procedural que se requiere para su puesta en marcha donde, entre otros aspectos, las mayorías requeridas para las diferentes fases procedimentales son más elevadas que las ordinarias para procedimientos similares; y la dificultad patente de interpretar algunos conceptos y de delimitar el ámbito de aplicación y las consecuencias de cada uno de ellos.

Todos estos aspectos provocan una realidad práctica en la que se presume muy complicado el inicio de ninguno de los dos mecanismos recogidos en el artículo 7. Esto se reafirmó cuando la Comisión aprobó el Nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho que persigue, al igual que el artículo 7, la prevención de la

---

“garantizar la activación automática del artículo 7 del TUE en caso de que el proceso en tres etapas previsto por el marco no resuelva el asunto” (punto 9, letra e del informe).

vulneración de los valores comunes del Estado de Derecho en la Unión Europea por parte de los Estados miembros, de una forma complementaria a los mecanismos de dicho artículo, pero bajo un ámbito de aplicación, que según las interpretaciones del Parlamento Europeo, bien podrían estar dentro del ámbito de aplicación del propio artículo 7 del TUE.

A pesar de esta realidad práctica compleja en el ámbito del artículo 7, el procedimiento abierto contra Polonia bajo el Nuevo marco aprobado por la Comisión, donde las negociaciones con este Estado miembro para corregir sus actuaciones incompatibles con los valores comunes de la Unión no están llegando a buen puerto, ha provocado que ya se comience a especular con la posibilidad de iniciar el mecanismo de prevención del artículo 7, apartado 1 del TUE. También cabe recordar que actualmente existe una Iniciativa Ciudadana Europea<sup>104</sup> que pide el inicio del mecanismo de prevención contra la “política autoritaria y populista” del gobierno de Hungría, a través de la cual la Comisión, que ha dado un paso significativo al admitirla, podría pedir el inicio del mismo mecanismo contra dicho país bajo el criterio de legislación de oportunidad.

En este sentido, el aumento de movimientos ultranacionalistas en distintos Estados miembros de la Unión puede acabar provocando que finalmente se den las circunstancias y el contexto idóneo para el inicio de alguno de los dos mecanismos del artículo 7. De buen seguro que las instituciones, especialmente la Comisión, van a intentar no llegar a esta vía “nuclear”, como ya han denominado algunos. A pesar de ello, la evolución de los casos de Hungría y Polonia, especialmente de este último, puede ser determinante para que finalmente alguno de los mecanismos del artículo 7 del TUE sea activado por primera vez.

---

<sup>104</sup> *Wake Up Europe! Actuar para preservar el proyecto democrático europeo*, que fue registrada el 30 de noviembre del 2015 con número de registro de la Comisión ECI (2015)000005 y que se encontrará en situación de recogida en curso hasta el 30 de noviembre del 2016.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Bibliografía

BLASI CASAGRAN, C., *La protección de los Derechos Fundamentales en el Tratado de Lisboa*, Quaderns de treball núm. 51, octubre del 2010, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona.

BUGARIC, B. *Protecting Democracy and the Rule of Law in the European Union: The Hungarian Challenge*, LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series No. 79/2014, July 2014, pp. 7 a 13.

CURTI GIALDINO, C. (Dir.), *Codice dell'Unione Europea operativo, TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Grupo Editoriale Simone, Napoli, 2012.

GARZÓN CLARIANA, G: *El control parlamentario del ejecutivo en la Unión Europea*, F. Pau i Vall (coord.): El control del gobierno en democracia, Madrid, Tecnos 2013, pp. 19-40.

GARZÓN CLARIANA, G. "El Parlamento Europeo y la evolución del poder legislativo y del sistema normativo de la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº50, enero/abril 2015, pp. 43-83.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Madrid, octava edición, 2014.

MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.), *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Editorial Colex, Madrid, 2002.

OREJA AGUIRRE, M., *El Tratado de Ámsterdam: análisis y comentarios*, McGraw-Hill, Madrid, 1998.

OREJA, M. y BENEYTO, J.M.: *La Unión Europea como comunidad de valores*, Política exterior, 78, 2000.

PÉREZ DE NANCLARES, J.M. y URREA CORRES, M., *Tratado de Lisboa*, Editorial Marcial Pons, Madrid, Real Instituto Elcano, 2008.

### Jurisprudencia del TJUE

Asunto C-496/99 P, Comisión contra CAS Succhi di Frutta Rec. 2004, I-03801.

Asuntos acumulados 212 a 217/80 Amministrazione delle finanze dello Stato contra Salumi, Rec. 2735.

Asuntos acumulados 46/87 y 227/88, Hoechst contra Comisión, Rec. 1989, 02859.

Asunto C-583/11 P Inuit Tapiriit Kanatami y Otros contra Parlamento y Consejo.

Asunto C-550/07 P Akzo Nobel Chemicals y Akcros Chemicals contra Comisión, Rec. 2010 I-08301.

Documentos de las instituciones de la Unión Europea

DECISIÓN DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, de 1 de enero de 1995, por la que se adaptan los instrumentos relativos a la adhesión de los nuevos Estados miembros a la Unión Europea. (95/1/CE, Euratom, CECA).

Diario Oficial de la Unión Europea, L 236, 23 de septiembre de 2003 (L:2003:236: TOC).

Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994. Conclusiones de la presidencia.

Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre del 1995. Conclusiones de la presidencia.

Consejo Europeo de Helsinki de 10 y 11 diciembre del 1999. Conclusiones de la presidencia.

Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007. Conclusiones de la presidencia.

Conferencia intergubernamental de 1996 (CIG 96). Informe del grupo de reflexión y otras referencias documentales, Bruselas, diciembre de 1995. Secretaría General del Consejo de la Unión Europea.

Informe de Martti Athisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja sobre Austria, aprobado en París el 8 de septiembre de 2000, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº4, 2000.

COM (2003) 606 final, sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 15.10.2003.

Resolución del Parlamento Europeo P5\_TA (2004)0373 sobre el peligro que corre en la UE, y particularmente en Italia, la libertad de expresión y de información (apartado 2 del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales) (2003/2237(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo P6\_TA (2005)0529 sobre la presunta utilización de países europeos, por parte de la CIA, para el transporte y la detención ilegal de presos.

Resolución del Parlamento Europeo P8\_TA-PROV (2015)0461, de 16 de diciembre de 2015, sobre la situación en Hungría (2015/2935(RSP)).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho (COM/2014/0158 final de 11 de marzo de 2014].

Resolución del Parlamento Europeo P7\_TA-PROV (2013)0315, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012) (2012/2130(INI)).

Informe del Parlamento Europeo de 16 de julio de 2015 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2013-2014) (2014/2254(INI)).

