



Bruselas, 3.4.2019  
COM(2019) 163 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión**  
*Situación y posibles próximas etapas*

## I. INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho es uno de los valores fundacionales de la Unión Europea<sup>1</sup>, así como un reflejo de nuestra identidad común y nuestras tradiciones constitucionales comunes. Constituye la base del sistema democrático de todos los Estados miembros y es necesario para garantizar la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, desempeña un papel fundamental en el buen funcionamiento de la Unión Europea, como espacio de libertad, seguridad y justicia y como mercado interior, en el que el Derecho se aplica efectiva y uniformemente y el gasto presupuestario se efectúa con arreglo a las normas aplicables. El Estado de Derecho garantiza que los Estados miembros y sus ciudadanos puedan trabajar juntos en un espíritu de confianza mutua; la confianza en las instituciones públicas, incluido el sistema judicial, es vital para el correcto funcionamiento de las sociedades democráticas. El Estado de Derecho es también uno de los principios que guían la acción exterior de la UE<sup>2</sup>. En conjunto, se trata de un principio bien asentado, cuyo significado esencial está bien definido y que puede evaluarse objetivamente, de tal modo que las carencias pueden determinarse sobre una base sólida y estable.

### *¿Qué es el Estado de Derecho?*

El Estado de Derecho está consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión. En un Estado de Derecho, todos los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. El Estado de Derecho engloba, entre otros principios, el de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica, que prohíbe el ejercicio arbitrario del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales y control judicial efectivo<sup>3</sup>, lo que incluye la protección de los derechos fundamentales; de separación de poderes; y de igualdad ante la ley<sup>4</sup>. Estos principios han sido reconocidos por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>5</sup>.

La propia Unión Europea se basa en el Estado de Derecho y cada una de las medidas que adopta se fundamenta en Tratados que han sido aprobados voluntaria y democráticamente por todos los Estados miembros. Dada su importancia para la confianza de los ciudadanos en la Unión y la aplicación efectiva de las políticas de esta, el Estado de Derecho es de vital trascendencia para el futuro de Europa. El reconocimiento del papel primordial que desempeña el Estado de Derecho en la manera en que funciona la UE se ha ido intensificando y existe una percepción común en distintas esferas de la necesidad de mejorar

<sup>1</sup> Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>2</sup> Artículo 21 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>3</sup> El artículo 19 del Tratado de la Unión Europea establece la obligación de los Estados miembros de garantizar la tutela judicial efectiva. Con arreglo a lo declarado por el Tribunal de Justicia, la existencia misma de una tutela judicial efectiva «es inherente a la existencia de un Estado de Derecho» (asunto C-72/15, *Rosneft*).

<sup>4</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, de 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

<sup>5</sup> Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, de 11.3.2014 [COM (2014) 158 final], y jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses/Tribunal de Contas*; asunto C-216/18 PPU, *LM*, asunto C-619/18, *Comisión/Polonia* (auto de 17 de diciembre de 2018).

la forma en que se garantiza el respeto del Estado de Derecho en la Unión Europea<sup>6</sup>. Además, la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha contribuido de manera esencial al fortalecimiento del Estado de Derecho, afianzando a la Unión como comunidad de valores<sup>7</sup>. La presente Comunicación pretende enriquecer el debate sobre el refuerzo del Estado de Derecho en la Unión e invitar a todas las partes interesadas a reflexionar y opinar sobre este tema. Partiendo de ello, la Comisión extraerá sus propias conclusiones en junio.

La integración europea ha contribuido, a su vez, de forma significativa y duradera a un orden basado en normas en Europa. La Unión ha construido gradualmente un espacio de libertad, cooperación y estabilidad en el que los Estados miembros, los ciudadanos y las empresas pueden contar con normas previsibles y equitativas y con un sistema de recursos judiciales efectivos. En un espacio así, la paz está a salvo, la democracia puede prevalecer y las empresas pueden prosperar. No obstante, en los últimos años se viene tomando cada día más conciencia de que los valores y principios fundamentales de la Unión, entre ellos el Estado de Derecho, están sometidos a una fuerte presión y requieren especial atención. Así, ha quedado clara la necesidad de tomar medidas adicionales para garantizar que se refuerce y mantenga el Estado de Derecho en toda la Unión.

Si el Estado de Derecho no se protege adecuadamente en todos los Estados miembros, se resquebrajarán los cimientos de la Unión que son la solidaridad, la cohesión y la confianza indispensable para el reconocimiento mutuo de las decisiones nacionales, y el funcionamiento del mercado interior en su conjunto se verá perjudicado. Las deficiencias relacionadas con el Estado de Derecho también pueden incidir en la economía, sencillamente porque con vistas al buen funcionamiento del entorno empresarial y a la solidez de las finanzas públicas son esenciales sistemas judiciales eficaces y marcos robustos de lucha contra la corrupción<sup>8</sup>.

Un problema relacionado con el Estado de Derecho en un Estado miembro incide en la Unión en su conjunto, por lo que, si bien el primer recurso ha de ser siempre el sistema nacional de controles y contrapesos institucionales, la Unión tiene un interés común en la resolución de tales problemas dondequiera que se planteen. Los difíciles trances por los que ha pasado recientemente el Estado de Derecho en algunos Estados miembros han suscitado inquietud acerca de la capacidad de la Unión para solventar tales situaciones. El convencimiento de que las deficiencias pueden subsanarse contribuiría a reforzar la confianza tanto entre los Estados miembros como entre estos y las instituciones de la UE.

Esta es la razón por la que la UE ha creado una serie de instrumentos para ayudar a hacer cumplir el Estado de Derecho, que van más allá del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el mecanismo más destacado de cara a la protección de todos los valores comunes, aun cuando solo se utilice excepcionalmente. Desde 2014 existe un marco preventivo<sup>9</sup>. En la

---

<sup>6</sup> El Estado de Derecho ha irrumpido en el actual debate sobre el futuro de Europa, por ejemplo, a través de importantes intervenciones de diferentes grupos políticos europeos, así como de los Estados miembros.

<sup>7</sup> Asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*; asunto C-284/16, *Achmea*; asunto C-216/18 PPU, *LM*; asunto C- 621/18, *Wightman*; asunto C-619/18 R, *Comisión/Polonia* (auto de 17 de diciembre de 2018).

<sup>8</sup> La correcta actuación de las instituciones públicas contribuye a un mayor crecimiento y es un requisito indispensable para el éxito de otras reformas. Los análisis empíricos realizados muestran que una mayor calidad institucional suele ir asociada a una mayor productividad, véase el *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019*, COM(2018) 770 final.

<sup>9</sup> Véase la nota 4 anterior.

actualidad se están debatiendo otras ideas, incluida la propuesta de la Comisión para ayudar a proteger los intereses financieros de la UE en caso de deficiencias generalizadas vinculadas al Estado de Derecho<sup>10</sup>, y cabe esperar que la creación de una Fiscalía Europea también contribuya a promover una respuesta judicial coordinada a tales riesgos en todos los Estados miembros<sup>11</sup>. Todos estos instrumentos se sustentan en una interpretación común de lo que se entiende por Estado de Derecho, de sus principales características y de dónde pueden producirse deficiencias.

En resumen, el Estado de Derecho es un pilar fundamental para nuestra visión del futuro de Europa. En el marco de la reflexión con vistas al Consejo Europeo informal que se celebrará en Sibiu el 9 de mayo de 2019 y a la próxima Agenda Estratégica del Consejo Europeo, la presente Comunicación hace balance de la experiencia de los últimos años y expone algunas posibles vías de reflexión sobre futuras actuaciones. Se basa en el debate público en curso sobre el Estado de Derecho en la Unión Europea e invita a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros, junto con otras partes interesadas, a aportar ideas sobre cómo podría desarrollarse en el futuro el conjunto de herramientas al servicio del Estado de Derecho<sup>12</sup>.

## II. CONJUNTO ACTUAL DE HERRAMIENTAS AL SERVICIO DEL ESTADO DE DERECHO

### 1. Artículo 7 del TUE y Marco del Estado de Derecho

Pese a su carácter excepcional, el **artículo 7 del TUE** sigue siendo el instrumento más emblemático con vistas a una actuación de la UE en caso de que se observen graves fallos en el Estado de Derecho en un Estado miembro<sup>13</sup>. Hasta ahora, el procedimiento para invocar un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho con arreglo al artículo 7, apartado 1, del TUE ha sido incoado dos veces: en diciembre de 2017, por la Comisión, con respecto a Polonia<sup>14</sup>, y en septiembre de 2018, por el Parlamento Europeo, con respecto a Hungría<sup>15</sup>. Aun cuando todas las consecuencias del procedimiento del artículo 7 del TUE son muy importantes, y si bien el diálogo con el Estado miembro afectado en el marco del artículo 7 del TUE tiene en sí mismo un valor intrínseco, los avances del Consejo en relación con esos dos casos podrían haber sido más significativos. El Consejo ha tenido que establecer nuevos procedimientos para aplicar el artículo en la práctica, que aún deben demostrar que son plenamente eficaces.

---

<sup>10</sup> Propuesta de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, COM(2018) 324.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en).

<sup>12</sup> Esta iniciativa se centra en el refuerzo del Estado de Derecho, sin abarcar ámbitos más amplios como la democracia o los derechos fundamentales. No obstante, el Estado de Derecho está intrínsecamente vinculado a los derechos fundamentales y la democracia: aunque aquel se centra en la limitación y la evaluación independiente del ejercicio de los poderes públicos, también promueve la democracia al obligar a quienes ejercen el poder público a rendir cuentas, y es indispensable para proteger los derechos fundamentales.

<sup>13</sup> Véase también la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003, *Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión*, COM(2003) 606 final.

<sup>14</sup> 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 de 20.12.2017].

<sup>15</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata 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)].

El **Marco del Estado de Derecho** fue establecido por la Comisión en 2014<sup>16</sup>, y su papel ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia<sup>17</sup>. En él se prevé un proceso de diálogo en varias fases con un Estado miembro, que se articulará en torno a los dictámenes y recomendaciones de la Comisión. El objetivo es evitar la aparición de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho, que, de producirse, requeriría el procedimiento del artículo 7 del TUE. La primera, y hasta ahora única, vez en que se ha recurrido al Marco del Estado de Derecho fue con ocasión del diálogo iniciado con Polonia en enero de 2016<sup>18</sup>. Aunque el diálogo ayudó a determinar los problemas y enmarcar la discusión, no resolvió las deficiencias detectadas del Estado de Derecho y la Comisión incoó el procedimiento previsto en el artículo 7, apartado 1, del TUE en diciembre de 2017.

## 2. Procedimientos de infracción y decisiones prejudiciales

La Comisión ha incoado varios **procedimientos de infracción** en respuesta a graves problemas relativos al Estado de Derecho y ligados a la vulneración del Derecho de la Unión, una vía de actuación de la UE que ha ido cobrando mayor impulso con las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal»).

El artículo 19, apartado 1, del TUE obliga a la **tutela judicial efectiva** por parte de órganos jurisdiccionales independientes como expresión concreta del valor del Estado de Derecho. Esta disposición es el elemento central de una serie de remisiones de cuestiones prejudiciales por parte de órganos jurisdiccionales nacionales y de procedimientos de infracción incoados por la Comisión ante el Tribunal. Ya en 2006, el Tribunal declaró que el concepto de «independencia judicial» es un concepto autónomo del Derecho de la UE, lo que implica que los jueces deben estar protegidos contra cualquier injerencia externa que pudiera poner en peligro la independencia de sus sentencias<sup>19</sup>. Ello vino seguido en 2018 por una serie de importantes sentencias. En primer lugar, el Tribunal dictaminó que los Estados miembros están obligados por el Derecho de la Unión a velar por que sus órganos jurisdiccionales cumplan los requisitos de una tutela judicial efectiva, que constituye una expresión concreta del Estado de Derecho, y que la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales es esencial para garantizar dicha tutela judicial<sup>20</sup>. En otras sentencias, el Tribunal ha definido con más detalle los requisitos de las garantías de independencia e imparcialidad, resaltando su importancia crucial tanto para el correcto funcionamiento del sistema de cooperación judicial plasmado en el mecanismo de decisión prejudicial previsto en el artículo 267 del TFUE, como para los instrumentos de Derecho derivado basados en el principio de confianza mutua<sup>21</sup>. El Tribunal también ha dictado medidas provisionales para suspender reformas nacionales que afectarían a la independencia judicial<sup>22</sup>. Otros asuntos sometidos al Tribunal por los órganos jurisdiccionales nacionales y la Comisión se encuentran aún pendientes.

---

<sup>16</sup> Véase la nota 4 anterior.

<sup>17</sup> Véase el asunto C-619/18 R, *Comisión/Polonia* (auto de 17 de diciembre de 2018).

<sup>18</sup> El diálogo se desarrolló entre enero de 2016 y diciembre de 2017. La Comisión adoptó un dictamen y cuatro recomendaciones.

<sup>19</sup> Asunto C-506/04, *Wilson*.

<sup>20</sup> Asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; asunto C-49/18, *Escribano Vindel*.

<sup>21</sup> En lo que respecta a la composición de un órgano judicial y al nombramiento, la duración del mandato y las causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros, así como al régimen disciplinario aplicable a los jueces, véanse el asunto C-216/18 PPU, *Irlanda/LM*, y el asunto C-8/19 PPU, *RH*.

<sup>22</sup> Asunto C-619/18 R, *Comisión/Polonia* (auto de 17 de diciembre de 2018).

Existe además una jurisprudencia evolutiva del Tribunal en la que se pone de relieve la forma en que los problemas sistemáticos relacionados con el Estado de Derecho pueden tener una **repercusión concreta en el ámbito de las finanzas de la Unión**<sup>23</sup>.

### 3. Otros mecanismos y marcos

Otros mecanismos y marcos ayudan también a solventar los problemas relacionados con el Estado de Derecho en los Estados miembros, ya sea de forma global a través de instrumentos previstos específicamente para ello, o a través de otras medidas para la supervisión de las políticas nacionales o la aplicación del Derecho de la UE. Estas herramientas tienen un importante papel preventivo y de alerta rápida, pudiendo así responder a problemas relativos al Estado de Derecho en los Estados miembros antes de que sea necesario recurrir al artículo 7.

- El ciclo del **Semestre Europeo** de coordinación de las políticas económicas, presupuestarias y sociales proporciona un análisis específico por país y permite formular recomendaciones de reformas estructurales que fomenten el crecimiento. El análisis en el marco de este instrumento abarca la lucha contra la corrupción, la eficacia de los sistemas judiciales y la reforma de la administración pública. Cuando se detectan escollos graves en estos ámbitos en los informes individuales por país, el Consejo formula recomendaciones específicas por país encaminadas a solucionarlos.
- El **cuadro anual de indicadores de la justicia en la UE** contempla una serie de indicadores destinados a evaluar la independencia, la calidad y la eficiencia de los sistemas judiciales nacionales. Esta herramienta comparativa se complementa con evaluaciones específicas por país, presentadas en los informes por país, que permiten realizar un análisis más profundo basado en el contexto jurídico e institucional nacional.
- El **mecanismo de cooperación y verificación** se estableció específicamente para Bulgaria y Rumanía cuando se adhirieron a la Unión en 2007, a fin de ayudar a ambos Estados miembros a hacer frente a las deficiencias subsistentes en los ámbitos de la reforma judicial, la lucha contra la corrupción y, en el caso de Bulgaria, la delincuencia organizada<sup>24</sup>. Este mecanismo es una medida transitoria que está previsto dar por terminada una vez que se hayan alcanzado satisfactoriamente los valores de referencia definidos. La experiencia adquirida es pertinente a la hora de afrontar las dificultades en materia de Estado de Derecho en todos los Estados miembros.
- El **Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales** de la Comisión ofrece apoyo técnico a los Estados miembros para realizar reformas estructurales, incluidas las que se lleven a cabo en ámbitos relevantes para mejorar el respeto del Estado de Derecho, como la administración pública, el sistema judicial y la lucha contra la corrupción. El apoyo se presta a petición de los Estados miembros, adaptándolo para atender a las necesidades correspondientes a las prioridades de reforma definidas<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Dicha jurisprudencia incluye decisiones prejudiciales sobre la necesidad de una investigación eficaz del fraude fiscal o del disfrute fraudulento de fondos de la Unión (véanse, por ejemplo, los asuntos C-617/10, *Åkerberg Fransson*; C-105/14, *Taricco*; C-42/17, *M.A.S.*; y C-612/15, *Kolev*).

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en).

<sup>25</sup> El Reglamento (UE) 2017/825, de 17 de mayo de 2017, estableció el programa de apoyo a las reformas estructurales, con una dotación de 142,8 millones EUR en el período 2017-2020. El Reglamento (UE) 2018/1671, de 23 de octubre de 2018, modificó el Reglamento (UE) 2017/825 para aumentar la dotación económica de dicho programa y adaptar su objetivo general, incrementando la dotación a 222,8 millones EUR. En el contexto de las propuestas del MFP para 2021-2027, la Comisión ha propuesto asignar

- Los **Fondos Estructurales y de Inversión Europeos** y los fondos destinados a respaldar las **políticas de justicia y seguridad** también ayudan a los Estados miembros a reforzar la administración pública y el poder judicial, así como a mejorar su capacidad para luchar contra la corrupción<sup>26</sup>. Los Fondos han contribuido igualmente a mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y la eficacia de la administración pública mediante la aplicación de condiciones *ex ante* (en el período de financiación 2014-2020, que serán sustituidas por «condiciones favorables» dentro del marco financiero plurianual 2021-2027)<sup>27</sup>, lo cual refuerza el marco para la aplicación del Estado de Derecho.
- Dentro de sus propuestas de cara al próximo marco financiero plurianual, la Comisión ha propuesto **un nuevo mecanismo orientado a proteger el presupuesto de la Unión cuando se vea afectado o corra el riesgo de verse afectado por deficiencias generalizadas en relación con el Estado de Derecho en los Estados miembros**<sup>28</sup>. El respeto del Estado de Derecho es una condición previa esencial para atenerse a los principios de una gestión financiera sana y proteger el presupuesto de la Unión. El Reglamento propuesto permitiría a la Unión adoptar medidas adecuadas y proporcionadas para hacer frente a esos problemas.
- La **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)** tiene por objetivo detectar e investigar los casos de fraude, corrupción y otros delitos que afectan a los intereses financieros de la UE y formula recomendaciones que permiten a las autoridades nacionales iniciar procedimientos administrativos o judiciales. La creación de la **Fiscalía Europea** marcará una etapa fundamental en el desarrollo del marco institucional a nivel de la UE y en la lucha contra los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE. La Fiscalía Europea, que estará operativa a finales de 2020, estará facultada para llevar a cabo investigaciones penales y perseguir las infracciones penales que afecten al presupuesto de la Unión. Cooperará estrechamente con la OLAF.
- Como aspecto fundamental de la política exterior de la UE, el Estado de Derecho ha ido cobrando progresivamente más trascendencia en el **proceso de adhesión a la UE** y en la **política de vecindad**. Consolidar las instituciones clave, como el poder judicial, y reforzar la labor de lucha contra la corrupción se han convertido en elementos cada vez más importantes en la actuación de la UE para promover la reforma con vistas al cumplimiento de los criterios de Copenhague para la adhesión<sup>29</sup>. El Estado de Derecho también está firmemente anclado en las negociaciones de adhesión, cuya rapidez global depende de los avances en este ámbito<sup>30</sup>. La estrategia para los Balcanes Occidentales de

---

840 millones EUR al apoyo técnico e incluir el instrumento de apoyo técnico en la propuesta de Programa de Apoyo a las Reformas, que también comprende una «herramienta operativa de reforma» y un «mecanismo de convergencia».

<sup>26</sup> La revisión de la estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión tiene por objeto reforzar las posibilidades con que esta cuenta para analizar la capacidad de los Estados miembros de combatir el fraude, así como la eficacia y eficiencia de la asistencia prestada a los Estados miembros. Además, y con vistas a proteger en mayor medida los intereses financieros de la UE, la Comisión ofrece asesoramiento a los Estados miembros acerca del diseño de sus estrategias nacionales de lucha contra el fraude, que van encaminadas a detectar y subsanar las deficiencias existentes en los sistemas nacionales y a intensificar la coordinación entre los órganos nacionales y con los de la UE, incluida la OLAF.

<sup>27</sup> Propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes [COM(2018) 375], artículo 11.

<sup>28</sup> Véase la nota 10 anterior.

<sup>29</sup> Véase [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en).

<sup>30</sup> Específicamente el capítulo 23 (Poder judicial y derechos fundamentales) y el capítulo 24 (Justicia, libertad y seguridad).

febrero de 2018<sup>31</sup> pone mayor énfasis que nunca en las reformas relativas al Estado de Derecho, cuyo respeto destaca como condición esencial para la adhesión a la UE.

### III. EL DEBATE MÁS GENERAL SOBRE EL ESTADO DE DERECHO

La creciente importancia del Estado de Derecho como motivo común de preocupación se ha reflejado en los debates más generales mantenidos por las instituciones y órganos de la Unión<sup>32</sup>, así como otros foros<sup>33</sup>.

En octubre de 2016, el **Parlamento Europeo** aprobó una Resolución sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales<sup>34</sup>. En ella se pide a la Comisión que lleve a cabo un seguimiento completo de todos los Estados miembros y las instituciones de la UE e instaure un ciclo anual de informes y recomendaciones. Esta petición se reiteró en 2018<sup>35</sup>. Por otra parte, el Parlamento Europeo ha aprobado resoluciones en relación con el Estado de Derecho en varios Estados miembros.

Además del claro papel institucional que le atribuye el artículo 7 del TUE, el **Consejo** ha establecido un «diálogo» anual sobre el Estado de Derecho en el Consejo de Asuntos Generales, que cada año versa sobre un tema determinado. Durante el otoño de 2019, bajo la Presidencia finlandesa del Consejo, está previsto revisar este proceso.

Algunos **parlamentos nacionales** han contribuido igualmente a la reflexión sobre el Estado de Derecho a través de las resoluciones adoptadas y los debates mantenidos al respecto<sup>36</sup>.

Más allá del marco de la UE, el **Consejo de Europa** ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo de definiciones y estándares que son relevantes para el Estado de Derecho. El preámbulo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales hace referencia al Estado de Derecho como elemento del patrimonio común. Las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos han contribuido significativamente a la definición, la promoción y la consolidación del Estado de Derecho, y han puesto de relieve la estrecha relación existente entre el Estado de Derecho y una sociedad democrática. La Comisión de Venecia del Consejo de Europa publicó una lista de criterios de evaluación del Estado de Derecho en 2016<sup>37</sup>. El Consejo de Europa también ha aplicado este enfoque en casos concretos que conciernen a Estados miembros de la UE,

---

<sup>31</sup> COM(2018) 65 final.

<sup>32</sup> Como el Comité de las Regiones.

<sup>33</sup> Como la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

<sup>34</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2016, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales [2015/2254 (INL)].

<sup>35</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de noviembre de 2018, sobre la necesidad de un mecanismo global para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales [2018/2886 (RSP)].

<sup>36</sup> Por ejemplo, la Resolución del Parlamento francés relativa al respeto del Estado de Derecho en la Unión Europea; el debate mantenido el 14 de febrero de 2019 por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de los Países Bajos; o el debate mantenido el 12 de marzo de 2019 por la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes de Bélgica. El interés de los parlamentos nacionales se ha reflejado también en la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea.

<sup>37</sup> *The Rule of Law Checklist*, Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), CDL-AD(2016)007.

recurriendo para ello a los conocimientos especializados de la Comisión de Venecia y del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO), así como a un seguimiento específico.

**Las redes judiciales europeas, los grupos de expertos y las asociaciones de juristas, así como las organizaciones de la sociedad civil,** también han contribuido al desarrollo de una visión común a nivel europeo y nacional y desempeñan un papel clave en la promoción de estándares comunes y buenas prácticas.

#### IV. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA HASTA LA FECHA

La experiencia hasta la fecha apunta a la existencia de determinadas características comunes que podrían servir de base para futuras reflexiones, partiendo de una serie de principios fundamentales. En primer lugar, tanto la UE como los demás Estados miembros tienen un interés legítimo en el buen funcionamiento del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. En segundo lugar, la responsabilidad principal de garantizar el Estado de Derecho debe recaer en cada Estado miembro, y debe recurrirse siempre en primer lugar a los mecanismos de reparación nacionales, ya que no solo debe respetarse el ordenamiento jurídico de la UE, sino también los ordenamientos jurídicos nacionales. En tercer lugar, la intervención de la UE en este ámbito debe ser objetiva y tratar por igual a todos los Estados miembros, y debe basarse en la contribución de todas sus instituciones de acuerdo con su respectiva función institucional. Por último, el objetivo no debe ser imponer sanciones, sino encontrar una solución que proteja el Estado de Derecho, tomando como ejes centrales la cooperación y el apoyo mutuo.

##### *Necesidad de promover las normas del Estado de Derecho*

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos establece los requisitos y las normas fundamentales de la UE que la propia UE y sus Estados miembros deben respetar para salvaguardar el Estado de Derecho. Asimismo, el Consejo de Europa ha elaborado normas y emite dictámenes y recomendaciones que ofrecen una orientación consolidada para promover y defender el Estado de Derecho<sup>38</sup>. Estos requisitos y normas son fundamentales para el respeto del Estado de Derecho en todos los Estados miembros, con independencia de sus estructuras constitucionales.

Los principios clave, como la independencia del poder judicial y la separación de poderes, deben integrarse en la cultura política de los Estados miembros. Cuando puede invocarse una norma europea general, esta puede considerarse no solo como una referencia para evaluar una posible deficiencia, sino también como una orientación a efectos de lograr una solución.

Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la jurisprudencia y las normas y los principios no siempre se conocen suficientemente a nivel nacional. En caso de conocimiento insuficiente de las normas, estas no pueden desempeñar un papel relevante a la hora de informar las políticas nacionales, ni pueden contribuir suficientemente al debate sobre las

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, la Recomendación CM/Rec (2010)12 titulada «Jueces: independencia, eficiencia y responsabilidades»; *Rule of Law Checklist* de la Comisión de Venecia, CDL-AD (2016)007; Plan de acción del Consejo de Europa sobre el fortalecimiento de la independencia y la imparcialidad judicial; así como los dictámenes de la Comisión de Venecia y las evaluaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO).

reformas nacionales, y pueden ser puestas en entredicho en el diálogo con las instituciones de la UE.

### *Reconocimiento de las señales de alerta*

La detección temprana de las señales de alerta en lo que se refiere al Estado de Derecho puede suponer muchas ventajas. Si se puede detectar de forma temprana una circunstancia potencialmente inquietante para la UE, y el Estado miembro la reconoce, dicha inquietud puede expresarse de forma más provechosa a nivel de la UE, lo que puede ser suficiente para poner en marcha el sistema nacional de controles y contrapesos institucionales, sin necesidad de adoptar otras medidas formales a escala de la UE. Esta alerta temprana puede producirse de distintas maneras.

Los problemas recurrentes son más fáciles de detectar rápidamente. La esencia del Estado de Derecho implica la necesidad de que todos los poderes públicos estén sujetos en todo momento a valores, normas y procedimientos establecidos. El hecho de que los poderes públicos y las mayorías electas en un Estado miembro no respeten las leyes o los procedimientos aplicables constituye una señal de alerta muy evidente. Por ejemplo, muchos casos recientes con resonancia a escala de la UE han girado en torno a la independencia del proceso judicial. El poder judicial ocupa un lugar central en el Estado de Derecho, y son habituales los intentos de los agentes políticos de socavar su independencia y la fuerza vinculante de sus resoluciones, instigando presiones políticas o de otro tipo sobre los jueces, interfiriendo en asuntos concretos, no respetando las resoluciones judiciales o reabriendo asuntos resueltos por resoluciones judiciales firmes. Otros ejemplos recientes se refieren a la debilitación de los tribunales constitucionales u otros mecanismos de control de las leyes aprobadas por el Parlamento y de la actuación del Gobierno, o al uso cada vez mayor de los decretos ejecutivos. La falta de claridad del proceso legislativo puede facilitar que las mayorías políticas debiliten o soslayen los mecanismos de controles y contrapesos institucionales. Los reiterados ataques públicos de un poder del Estado a otro erosionan el principio fundamental de la separación de poderes. Por lo tanto, las dificultades en estos ámbitos actúan como señales de alerta de que se está generando un problema que puede afectar al Estado de Derecho, y pueden ofrecer una oportunidad para el diálogo y una posible solución en una fase temprana.

De forma más general, la corrupción de alto nivel y el abuso de poder están relacionados con situaciones en las que el poder político intenta sobreponerse al Estado de Derecho. Las debilidades estructurales también pueden crear un contexto que suponga un mayor riesgo de que se susciten problemas en relación con el Estado de Derecho. Las debilidades estructurales de los sistemas judiciales, como las insuficientes garantías de independencia judicial, dan lugar a un mayor riesgo de que se ejerza presión sobre el poder judicial. Del mismo modo, las deficiencias generales de la administración pública pueden crear un terreno propicio para la arbitrariedad en la toma de decisiones y favorecer la corrupción, así como las circunstancias en las que los funcionarios puedan tener más dificultades para resistir a la presión. Estas cuestiones sirven como indicadores de posibles problemas relacionados con el Estado de Derecho.

Las primeras señales inquietantes en relación con las deficiencias del Estado de Derecho suelen proceder de actores del ámbito interno del Estado miembro. La libertad de expresión e información y la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación constituyen otro valor fundamental sobre el que se sustenta la Unión Europea. La sociedad civil y los medios de comunicación independientes son guardianes esenciales para la salud democrática y

desempeñan por tanto un papel fundamental a la hora de exigir la rendición de cuentas a quienes se encuentran en el poder, de participar en el debate público y de cuestionar las decisiones públicas. Por lo tanto, los intentos de debilitar o presionar a estos actores son otra señal de alerta.

### *Profundización de los conocimientos específicos de los Estados miembros*

El nivel de sensibilización acerca de estas señales y, por tanto, la capacidad de la Unión para hacerles frente con suficiente antelación dependen del grado de conocimiento de la Comisión, de otras instituciones y de los demás Estados miembros. Algunas señales de alerta solo pueden detectarse adquiriendo una comprensión profunda de las prácticas de los Estados miembros mediante un diálogo con las autoridades y las partes interesadas. Estos conocimientos específicos respecto de cada país son esenciales para contribuir a prevenir posibles amenazas para el Estado de Derecho y reaccionar eficazmente ante ellas cuando sea necesario. También es importante garantizar que las reformas emprendidas por los Estados miembros cumplan plenamente los requisitos jurídicos de la UE y los estándares europeos sobre el Estado de Derecho. Por último, es necesario profundizar en el conocimiento del país para optimizar la contribución de los fondos de la UE y de la asistencia técnica al Estado de Derecho en los Estados miembros. La equidad, la objetividad y la igualdad de trato deben formar parte de cualquier sistema destinado a preservar el Estado de Derecho en la Unión. Los conocimientos técnicos y la capacidad de análisis a nivel de la Unión son fundamentales para garantizar que las evaluaciones, aun teniendo plenamente en cuenta las tradiciones nacionales, puedan detectar claramente dónde existen problemas.

El Semestre Europeo, complementado con el cuadro de indicadores de la justicia en la UE, ha demostrado ser un buen marco para desarrollar los conocimientos acerca de cada país en lo que se refiere al Estado de Derecho, por lo que podría reflexionarse sobre la posibilidad de aprovechar en mayor medida el potencial de estos instrumentos.

### *Mejora de la capacidad de la UE para responder a los problemas relativos al Estado de Derecho*

La experiencia de los últimos años, así como el diálogo más amplio sobre este asunto, han puesto claramente de manifiesto la necesidad de mejorar la capacidad de respuesta de la UE en caso de que se planteen desafíos graves que amenacen el Estado de Derecho. Por ejemplo, la experiencia adquirida con los procedimientos del artículo 7 del TUE que se están desarrollando actualmente ha puesto de manifiesto la necesidad de seguir reflexionando sobre la mejor manera de llevar a cabo este procedimiento de forma eficaz. Asimismo, la diversidad de los desafíos que se plantean en materia de Estado de Derecho requiere una diversidad de respuestas a nivel de la UE.

Por lo tanto, la intervención de la UE debe adoptar diferentes formas. Incluso el señalamiento informal de posibles dificultades en una fase temprana puede permitir que las autoridades nacionales se replanteen su criterio o activen los mecanismos nacionales de controles y contrapesos.

Si bien el diálogo es esencial, su encuadre en un proceso estructurado aumenta la probabilidad de que la actuación resultante tenga la orientación y el sentido requeridos. Muchos de los problemas relacionados con el Estado de Derecho son sensibles al tiempo, por lo que, cuanto más tiempo tardan en resolverse, mayor es el riesgo de que se afiancen y que se deriven daños para la UE y para el Estado miembro de que se trate. La adopción de medidas intermedias, proporcionadas a la gravedad del problema y con un umbral más bajo

al requerido para actuar en el marco del artículo 7 del TUE, presenta ventajas. Una vez aplicadas dichas medidas, las revisiones o el posterior seguimiento también pueden ser de utilidad: la experiencia apunta a que la aplicación de condiciones *ex ante* a los fondos de la UE ha actuado como un incentivo importante, pero, una vez dada la aprobación puntual, existe el riesgo de un retroceso en las políticas o en las estructuras.

La actuación de la UE también reviste más autoridad si todas las instituciones asumen responsabilidad en el proceso, con arreglo a sus diferentes funciones. La intervención de la UE en una crisis es políticamente sensible y siempre revestirá mayor solidez si está respaldada por un criterio común. El apoyo del Parlamento Europeo y del Consejo a la actuación de la Comisión y el refuerzo de los procedimientos internos en las instituciones para hacer frente a los problemas relativos al Estado de Derecho en los Estados miembros pueden constituir una manera eficaz de subrayar la necesidad de respuesta por parte de un Estado miembro y aumentar los incentivos para encontrar soluciones.

#### *Subsanar las deficiencias a largo plazo mediante reformas estructurales*

La UE también ha desempeñado un papel cada vez más importante en el refuerzo de la capacidad y el funcionamiento de las autoridades e instituciones nacionales que intervienen en la aplicación de los mecanismos nacionales de controles y contrapesos.

Los fondos de la UE han contribuido en gran medida a la creación de capacidades en las instituciones públicas en apoyo del Estado de Derecho. En el período de programación 2014-2020, casi la mitad de los Estados miembros utilizaron fondos estructurales para apoyar las reformas destinadas a reforzar el poder judicial y la administración pública o para contribuir a la lucha contra la corrupción. Esta labor también puede mostrar que, aparte de manifestar su inquietud, la UE aporta soluciones prácticas. Por ejemplo, el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión, en el marco del programa de apoyo a las reformas estructurales, puede colaborar con las instituciones nacionales para contribuir a las reformas pertinentes en materia de Estado de Derecho.

El uso de los fondos y programas de la UE para reforzar el Estado de Derecho también será más eficaz si se respalda en las recomendaciones de reformas estructurales formuladas en el marco del Semestre Europeo.

En términos más generales, la política de la Unión en ámbitos como la contratación pública, la mejora de la legislación y la cooperación judicial en materia penal y civil puede contribuir a garantizar una aplicación coherente de los estándares europeos pertinentes en materia de Estado de Derecho.

## **V. POSIBLES VÍAS PARA EL FUTURO**

La aplicación efectiva del Estado de Derecho en la Unión puede considerarse que descansa en tres pilares. En primer lugar, la **promoción** del Estado de Derecho, que implica profundizar en el trabajo común para difundir la comprensión del Estado de Derecho en Europa. En segundo lugar, la **prevención** de los problemas relativos al Estado de Derecho, para tener la capacidad de intervenir en una fase temprana y evitar el riesgo de escalada. Por último, la capacidad para organizar una **respuesta** común eficaz cuando se haya detectado un problema de importancia suficiente.

*Promoción: desarrollo del conocimiento y de una cultura común en lo que respecta al Estado de Derecho*

El mejor garante del Estado de Derecho es una cultura política y jurídica sólida que lo sustente en cada Estado miembro. Si bien la Unión respeta las estructuras políticas y constitucionales de los Estados miembros, las obligaciones derivadas de la pertenencia a la Unión y el patrimonio democrático de Europa implican que las normas y estructuras nacionales deben reflejar los estándares y las normas de la UE relativas al Estado de Derecho como un valor común de la UE y cumplir las garantías para preservarlo previstas en el Derecho primario y derivado de la UE.

También puede ser útil la concienciación pública acerca de la importancia del Estado de Derecho en una democracia, por lo que se podría prestar apoyo a las actividades de comunicación dirigidas a los ciudadanos.

Para profundizar y mantener esta cultura política y jurídica en todos los Estados miembros, es importante promover el conocimiento de la jurisprudencia y de los estándares pertinentes en materia de Estado de Derecho, de modo que, por ejemplo, se debatan a nivel nacional las evaluaciones y los dictámenes de organismos como la Comisión de Venecia y el GRECO. Esto ayudará a todas las partes a conocer lo que se espera y la manera en que las instituciones y la legislación deben reflejar los principios básicos. Los criterios comunes en estos ámbitos pueden contribuir a promover una sólida cultura del Estado de Derecho en todas las instituciones y profesiones pertinentes.

El hecho de que existan criterios, estándares y normas comunes no supone que se apliquen de manera idéntica. Pero cuando existe un criterio común claro, es más sencillo realizar una evaluación comparativa de sistemas nacionales concretos y confiar en que son adecuados para los fines perseguidos.

Esto es especialmente importante porque el respeto del Estado de Derecho depende no solo de la existencia de leyes y estructuras institucionales, sino también de la práctica institucional. Por ejemplo, la Comisión de Venecia ha llamado la atención sobre la importancia de la cooperación leal entre instituciones como piedra angular del Estado de Derecho: la aceptación por una parte del Estado de que otras partes tienen funciones legítimas que han de respetarse. Esta cooperación leal se ve puesta a prueba, incluso cuando está establecida en leyes o Constituciones. Los intercambios de conocimientos especializados entre los profesionales de los distintos Estados miembros, como los jueces, los fiscales y los expertos en la lucha contra la corrupción, pueden ayudar a formarse una idea de qué significa esto en la práctica. Otro elemento clave del Estado de Derecho y de la gobernanza respetuosa en la práctica es la transparencia en el procedimiento de elaboración de leyes y políticas. En esencia, todos estos elementos suponen reconocer que los poderes del Estado tienen obligaciones de rendición de cuentas y limitaciones que deben respetarse en una sociedad democrática.

La UE ofrece una plataforma única para desarrollar y promover la sensibilización sobre los desafíos del Estado de Derecho. Tal como ha sugerido el Parlamento Europeo, esto podría ir más allá de las instituciones de la UE, e implicar a los parlamentos nacionales y otros participantes clave a nivel nacional. La sociedad civil reviste especial importancia, también a nivel regional y local. La Comisión ya ha propuesto impulsar la financiación y el apoyo a efectos de lograr una sociedad civil próspera, la promoción del pluralismo de los medios de comunicación y la creación de redes entre las partes interesadas en el ámbito del Estado de

Derecho, así como apoyar a las organizaciones, los organismos y las entidades de ámbito europeo que persiguen un interés general europeo en el ámbito de la justicia y del Estado de Derecho<sup>39</sup>.

La relación de la UE con el Consejo de Europa es especialmente importante en la promoción del Estado de Derecho. Las instituciones de la UE y los Estados miembros podrían seguir fomentándola con vistas a promover una cultura común en lo que se refiere al Estado de Derecho en Europa.

La UE también podría estudiar la mejor manera de impulsar la labor del Consejo de Europa sobre los estándares comunes en materia de Estado de Derecho. La promoción de unos estándares en lo que respecta al Estado de Derecho también podría llevarse a cabo en forma de una revisión *inter pares*, como han propuesto específicamente algunos Estados miembros.

#### ***Posibles cuestiones para una ulterior reflexión***

- ¿Cómo puede la UE promover mejor los requisitos legales de la UE y los estándares europeos vigentes en materia de Estado de Derecho, en particular a nivel nacional?
- ¿Cuál es la mejor manera en que la UE puede animar a la sociedad civil, a las redes clave y al sector privado a llevar a cabo debates de base sobre cuestiones relativas al Estado de Derecho, incluida su dimensión económica, y promover los estándares que lo sustentan?
- ¿Pueden los Estados miembros hacer más para promover los debates sobre el Estado de Derecho a nivel nacional, como por ejemplo mediante los debates en los parlamentos nacionales, los foros profesionales y las actividades de sensibilización dirigidas al público en general?
- ¿De qué manera deberían la UE y sus Estados miembros intensificar la cooperación con el Consejo de Europa y otras organizaciones internacionales que defienden el Estado de Derecho, en particular apoyando la labor de dicho Consejo y en lo que se refiere a sus evaluaciones y recomendaciones?

<sup>39</sup> Propuesta de Reglamento por el que se establece el Programa Europa Creativa (2021 a 2027) y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1295/2013 [COM (2018) 366 final, de 30.5.2018]; propuesta de Reglamento por el que se establece el programa Derechos y Valores [COM (2018) 383 final, de 30.5.2018]; propuesta de Reglamento por el que se establece el Programa de Justicia [COM (2018) 384 final, de 30.5.2018]. El nuevo Programa Europa Creativa también apoyará acciones encaminadas a reforzar el sector de los medios de comunicación, la libertad de prensa, la diversidad y el pluralismo de los contenidos periodísticos en Europa, así como una actitud crítica frente a los contenidos de los medios de comunicación, a través de la alfabetización mediática.

- ¿Cómo puede la UE aprovechar el trabajo del Consejo de Europa y promover criterios comunes a nivel de la Unión? ¿Pueden ser útiles en este proceso las revisiones *inter pares* entre los Estados miembros?
- ¿Cómo pueden mejorarse y desarrollarse las medidas adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo? ¿Pueden participar más los grupos políticos y los parlamentos nacionales?

*Prevención: cooperación y apoyo para reforzar el Estado de Derecho a nivel nacional*

La responsabilidad principal de garantizar el respeto del Estado de Derecho a nivel nacional corresponde a los Estados miembros. Sin embargo, la Unión puede ofrecer un importante apoyo a los Estados miembros con el fin de establecer un criterio a largo plazo que ayude a garantizar que los mecanismos nacionales de controles y contrapesos estén a la altura del desafío y, en última instancia, que la UE no tenga que hacer frente a una crisis del Estado de Derecho en un Estado miembro. Esto implica ayudar a aumentar la resiliencia de los sistemas e instituciones clave para que estén preparados para momentos de tensión política.

Una comprensión más profunda de las circunstancias de los Estados miembros ayudaría a orientar este apoyo y a detectar de forma temprana los riesgos que se ciernen sobre el Estado de Derecho. Entre los ámbitos pertinentes, cabría destacar los mecanismos nacionales de controles y contrapesos, la independencia judicial, la calidad de la administración pública, las políticas de lucha contra la corrupción, la transparencia del proceso legislativo y la mejora de la legislación. Esta recopilación de información podría facilitar un marco general para la cooperación y el diálogo periódicos con los Estados miembros, así como para mantener informados al Parlamento Europeo y al Consejo. Si bien dicha recopilación de información sería necesaria respecto de todos los Estados miembros, podría intensificarse en los Estados miembros en los que se hayan detectado deficiencias o riesgos particulares. Por último, requeriría un equilibrio entre la necesidad de lograr un conocimiento suficiente de las especificidades nacionales y la de tener en cuenta los recursos financieros y humanos. El objetivo de este ejercicio sería sentar una base más sólida para un diálogo temprano sobre las iniciativas políticas que afecten al Estado de Derecho. La reflexión debería abordar si el uso de los instrumentos existentes, incluidos el Semestre Europeo y el cuadro de indicadores de la justicia en la UE, podría desarrollarse en mayor medida para abordar mejor las cuestiones relativas al Estado de Derecho.

Otra vía complementaria sería intensificar la cooperación y el apoyo práctico, con el fin de maximizar una contribución constructiva de la Unión para resolver las dificultades en una fase temprana y ayudar a lograr soluciones sostenibles en los procesos de reforma en curso. Esto podría hacerse a petición de los Estados miembros mediante planes de acción adecuados. El Parlamento Europeo y el Consejo podrían participar en la definición y la promoción de estas iniciativas. También podría preverse una atención específica a la aplicación de la legislación de la UE que pueda tener incidencia en el Estado de Derecho. Asimismo, se podría prestar asistencia técnica a los Estados miembros en el marco del programa de apoyo a las reformas estructurales.

*Posibles cuestiones para una ulterior reflexión*

- ¿Cómo puede la UE mejorar su capacidad de desarrollar una base de conocimientos comparativa y más profunda sobre la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros, para lograr que el diálogo sea más productivo y que los posibles problemas se reconozcan en una fase temprana? ¿Cómo pueden seguir desarrollándose los

instrumentos existentes para evaluar la situación del Estado de Derecho?

- ¿Cómo podrían organizarse de manera más productiva los intercambios entre la Comisión y los Estados miembros sobre las cuestiones relativas al Estado de Derecho?
- ¿Cómo pueden transmitirse más eficazmente el conocimiento especializado y el apoyo de la UE a los Estados miembros?
- ¿Puede darse peso a las medidas preventivas a través de un enfoque más interinstitucional?

*Respuesta: ejecución a nivel de la Unión cuando fallan los mecanismos nacionales*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea está conociendo cada vez más de cuestiones relativas al Estado de Derecho que afectan a la aplicación del Derecho de la Unión, en el contexto de procedimientos de infracción y de decisiones prejudiciales. La Comisión seguirá basándose en la jurisprudencia reciente del Tribunal, por ejemplo en relación con la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales y con la protección efectiva de los intereses financieros de la Unión. De manera más general, la eficacia de la aplicación del Derecho de la Unión por parte de las autoridades independientes y los órganos jurisdiccionales nacionales también contribuye a reforzar el Estado de Derecho en los Estados miembros. Por tanto, cuando sea necesario, la Comisión seguirá velando por la correcta aplicación y ejecución del Derecho de la Unión a través de procedimientos de infracción relacionados con el Estado de Derecho.

Cuando las salvaguardas nacionales del Estado de Derecho no sean suficientes para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre él en un Estado miembro, es responsabilidad común de las instituciones de la UE y de los Estados miembros tomar medidas para remediar la situación. Además de la obligación común de defender los valores de la UE, existe un interés común en resolver cuestiones tales como las amenazas a la independencia judicial y de los tribunales constitucionales antes de que puedan comprometer la aplicación de la legislación, las políticas o la financiación de la UE. Esta actuación puede variar en función de las circunstancias (como la existencia de una infracción) o para garantizar la proporcionalidad. También pueden ser adecuados otros enfoques diferentes en ámbitos políticos específicos, como la propuesta de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la UE frente al riesgo de deficiencias del Estado de Derecho.

La Comisión estableció el Marco del Estado de Derecho en 2014 para poder tomar medidas cuando existan indicios claros de riesgos sistémicos para el Estado de Derecho en un Estado miembro que puedan dar lugar a un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho, el cual daría lugar a la activación del artículo 7 del TUE. Hasta la fecha, el Marco se ha aplicado en una ocasión, cumpliendo su función de paso intermedio. Ayudó a establecer un diálogo, realizar una investigación detallada, llevar a cabo un análisis y formular recomendaciones, lo que supuso una base de conocimientos que ha demostrado ser útil para la ulterior actuación de la Unión. No obstante, podrían analizarse algunas posibilidades de mejora. Por ejemplo, podría intensificarse, en la fase temprana, la información al Consejo y al Parlamento Europeo y el apoyo por parte de estos en el proceso. Otra opción podría ser respaldar el diálogo y las recomendaciones con planes de acción y apoyo técnico específicos para poner remedio a la situación en un plazo determinado, o fijar un límite más claro para la duración de la fase de diálogo.

Estos cambios deben mantener el objetivo de encontrar soluciones a las situaciones de crisis y determinar soluciones adecuadas. Esto requiere un diálogo y unos canales de comunicación efectivos. Sin embargo, también podría analizarse si deberían endurecerse las

consecuencias en caso de que un Estado miembro se niegue a poner remedio a la situación. Esto también podría derivarse de una mayor apreciación de las consecuencias reales para el funcionamiento de la Unión de las deficiencias persistentes en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros, algo que ya ha sido reconocido en la propuesta de protección de los intereses financieros de la UE en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho.

#### ***Posibles cuestiones para una ulterior reflexión***

- ¿Cómo se puede difundir de manera efectiva la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia y aprovechar plenamente su potencial?
- ¿Cómo pueden la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo coordinar más eficazmente y garantizar una respuesta oportuna y adecuada en caso de crisis del Estado de Derecho en un Estado miembro?
- ¿De qué maneras podría reforzarse aún más el Marco del Estado de Derecho? ¿Debería implicar esto una mayor colaboración con otras instituciones y socios internacionales (por ejemplo, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa o la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa)?
- ¿Existen otros ámbitos, además de los intereses financieros de la UE, en los que la UE debe desarrollar mecanismos específicos (que incluyan condiciones relativas al Estado de Derecho) para evitar o poner remedio a riesgos específicos para la aplicación del Derecho o de las políticas de la UE?

## **VI. CONCLUSIÓN**

La Comisión invita al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y a los Estados miembros, así como a las partes interesadas pertinentes, incluidas las redes judiciales y la sociedad civil, y al público en general, a reflexionar sobre las cuestiones y consideraciones planteadas en la presente Comunicación. Las cuestiones planteadas indican una serie de ámbitos en los que podrían preverse mejoras.

Esta reflexión contribuiría por sí misma a la aplicación del Estado de Derecho mediante el fomento del debate y velando por que se siga prestando atención a la cuestión. La Comisión considera que el refuerzo de la aplicación del Estado de Derecho podría contribuir de forma esencial al futuro de la Unión. Permitiría mejorar la claridad y la coherencia, contribuir a garantizar que todos los Estados miembros reciban el mismo trato y proteger los intereses comunes mediante la aplicación efectiva del Derecho de la UE en todos los Estados miembros.

La Comisión volverá a analizar esta cuestión en junio de 2019, con sus propias conclusiones y propuestas. Estas se basarán en el debate que se está produciendo entre las instituciones y la sociedad en general, así como en la jurisprudencia que está desarrollando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y tendrán por objeto establecer un criterio para reforzar el Estado de Derecho en la Unión, en el marco de los Tratados vigentes.