

MARÍA JOSÉ CERVELL HORTAL: *Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*, Navarra, Thomson Reuters, 2021, 149 págs.

La UE puede considerarse como una *comunidad de valores* que son comunes a todos sus Estados miembros y que, por tanto, determinan la actuación de los Estados y de las instituciones de la UE, tanto en el ámbito interno como externo. El art. 2 TUE reconoce expresamente que «la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

A pesar del carácter estructural de los valores del art. 2 TUE, durante las dos últimas décadas la UE está haciendo frente a comportamientos en algunos de sus Estados miembros (principalmente, Polonia y Hungría) que vulneran los elementos esenciales del Estado de derecho. De este modo, la experiencia reciente demuestra que uno de los aspectos más débiles de la UE se encuentra, precisamente, en uno de los fundamentos del proceso de integración, como es garantizar que los Gobiernos estatales respeten los valores fundamentales de democracia, protección de los derechos fundamentales y Estado de derecho. La actual presidenta de la Comisión Europea, Úrsula Von der Leyen, al presentar las *prioridades políticas de la Comisión* para el período 2019-2024, afirma de forma contundente que «no puede haber reservas en lo que atañe a la defensa de nuestros valores fundamentales. Las amenazas contra el Estado de derecho ponen en entredicho la base jurídica, política y económica del funcionamiento de la Unión».

En estos términos, es «el momento oportuno para la analizar la situación actual de los valores en la Unión Europea y profundizar en los riesgos a los que se enfrenta y los mecanismos que pueden evitarlo, si bien con el foco puesto en un valor concreto, el Estado de derecho, que ha irrumpido con fuerza en los últimos años» (p. 13). Es decir, resulta indiscutible la relevancia del trabajo de la profesora Cervell Hortal, que constituye una aportación de sobresaliente relevancia al *debate* sobre los valores en la UE; en especial, sobre la *crisis sistémica* o *generalizada* que el Estado de derecho está experimentado en algunos Estados de la UE.

La monografía de la profesora Cervell Hortal, con una acertada estructura y metodología, se encuentra dividida en cuatro capítulos, estructurados en tres partes perfectamente diferenciadas que abordan: el carácter constitutivo de los valores en la UE (capítulo 1); la crisis del Estado de derecho en determinados

Estados miembros y la insuficiencia de los mecanismos regulados en el art. 7 TUE (capítulo 2), y la contundente respuesta ofrecida por el Tribunal de Justicia ante estas vulneraciones sistémicas del Estado de derecho (capítulos 3 y 4).

En el capítulo 1, la autora centra su estudio en la posición nuclear que los valores del art. 2 TUE ocupan en la configuración del proceso de integración europeo. Así, a lo largo de este capítulo se aborda el respeto de los valores no solo como un requisito de adhesión a la UE, sino también como una condición que los Estados deben cumplir durante su permanencia en la UE. Incluso, a propósito del proceso de retirada de Reino Unido de la UE, se esboza la influencia de los valores de la UE en el proceso de salida de un Estado miembro. Así, en un análisis de notable originalidad, se expone cómo los valores de la UE tienen su reflejo en Acuerdo Comercial entre la UE y Reino Unido, con especial incidencia sobre la cooperación en materia policial y judicial. Incluso, se contempla la suspensión de esta cooperación policial y judicial «en caso de deficiencias graves y sistémicas en una Parte con respecto a la protección de los derechos fundamentales o al principio del Estado de derecho» (pp. 27-30). Como se ha mencionado anteriormente, los valores de la UE condicionan la actuación de las instituciones de la UE también en el ámbito externo, por lo que el capítulo I concluye examinando la influencia de los valores de la UE en sus relaciones con terceros Estados (pp. 30-37).

Durante el capítulo 2, con una apreciable claridad expositiva, se estudian los mecanismos de control y sanción de los valores regulados en el art. 7 TUE. Como se evidencia desde el propio título del capítulo («La ineficacia del mecanismo del art. 7 TUE»), los procedimientos previstos en el artículo 7 TUE han estado lejos de responder a las graves vulneraciones del Estado de derecho sucedidas en Polonia y en Hungría. De igual forma, tampoco ha representado una reacción adecuada la creación por la Comisión Europea, en 2014, de un «procedimiento pre-artículo 7» o «procedimiento pre-preventivo». Este procedimiento pre art. 7 TUE se ha activado, por primera y única vez, a Polonia, habiéndose formulado hasta cuatro recomendaciones a Polonia por poner en peligro la independencia del Tribunal Constitucional y del poder judicial. Según ha reconocido la Comisión Europea, estas recomendaciones fueron absolutamente desatendidas por el Gobierno de Polonia.

Los procedimientos del art. 7 TUE establecen una gradación en la posible respuesta de la UE ante los comportamientos de los Estados miembros que vulneren los valores de la UE, según estas actuaciones supongan una situación de *riesgo de violación grave* (art. 7.1 TUE) o ya *una situación de violación clara y persistente* (art. 7.2 TUE). Sin embargo, ninguno de los procedimientos (el procedimiento sancionatorio ni siquiera se ha activado ante su asegurado fracaso) han conseguido ofrecer soluciones adecuadas frente a comportamientos estatales contrarios a los valores del art. 2 TUE. El procedimiento preventivo se

ha activado respecto de Polonia y Hungría, sin que en ninguno de los dos casos se haya conseguido formular recomendaciones a Polonia y Hungría, sino que estos procedimientos han permanecido a nivel de improductivas audiencias con los Estados afectados. En ambos casos, las mayorías exigidas para que el procedimiento concluya con resultados concretos son demasiado exigentes: cuatro quintos del Consejo en caso de amenaza y unanimidad del Consejo Europeo en el de violación grave y persistente. Esta circunstancia evidencia una deficiencia normativa en los procedimientos del art. 7 TUE, que debería ser corregida en futuras reformas de los Tratados. Por ello, aun siendo consciente de su complejidad, la profesora Cervell plantea «la urgente necesidad» de reformar el art. 7 TUE, planteando varias posibilidades: concretar las circunstancias de activación de cada uno de los mecanismos, aumentar la transparencia en el desarrollo de los procedimientos o permitir la participación de otros organismos (como la Agencia Europea de Derechos Fundamentales y organismos especializados del Consejo de Europa) (pp. 76-79).

En este capítulo 2, la autora también examina el último de los instrumentos adoptados en defensa del Estado de derecho en la UE, como es el Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Con la adopción del mecanismo sobre condicionalidad presupuestaria, la UE dispone de un instrumento que permite conectar la ejecución del presupuesto de la UE con el respeto del Estado en los Estados miembros. Así, la activación del mecanismo sobre condicionalidad presupuestaria requiere el cumplimiento de dos requisitos cumulativos: la vulneración de los principios del Estado de derecho y que tal vulneración afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE, o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo (pp. 63-74). Este mecanismo sobre condicionalidad se ha activado por primera vez a Hungría, a través de la Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506, sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración de los principios del Estado de Derecho en Hungría. La principal consecuencia de la puesta en práctica del mecanismo sobre condicionalidad ha sido la suspensión en el pago de un total 6300 millones de euros a favor de Hungría procedentes del presupuesto de la UE.

En los capítulos 3 y 4, la profesora Cervell ofrece un riguroso examen de la respuesta judicial a la crisis del Estado de derecho en los Estados miembros de la UE. A propósito de una abundante jurisprudencia sobre independencia judicial, el «TJ se ha convertido en el garante último del Estado de derecho» en los Estados miembros de la UE (p. 81). Tanto en el ámbito de los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión Europea como en la respuesta a las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos judiciales nacionales, el TJ desarrolla una contundente jurisprudencia en defensa de la independencia

judicial. Aunque la organización de la Administración de Justicia es una competencia de los Estados miembros, en el ejercicio de esta competencia se deben respetar las obligaciones impuestas por el derecho de la Unión, entre las que se encuentra la obligación de garantizar la independencia de los órganos judiciales. A pesar de la trascendencia de la respuesta judicial, resulta estrictamente necesario la articulación de mecanismos que garanticen la plena ejecución de las sentencias del TJ. Así, la adopción de medidas provisionales y la imposición de multas coercitivas resultan instrumentos imprescindibles con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las sentencias del TJ.

En definitiva, la obra recensionada realiza un exhaustivo y riguroso estudio sobre la crisis del Estado de derecho en los Estados miembros de la UE y las diferentes respuestas ofrecidas por las instituciones de la UE. Por ello, el trabajo de la profesora Cervell Hortal resulta una aportación de obligada lectura para comprender la respuesta institucional y jurídica ante la vulneración del Estado de derecho como uno de los valores fundamentales de la UE.

*Jorge Urbaneja Cillán*  
Universidad de Alicante