

---

**CERVELL HORTAL, María José**

*Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum?*

*La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE*

Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, 149 pp.

María José Cervell Hortal, Catedrática de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia ha publicado un libro titulado «Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la UE».

La propia autora señala que, en las últimas décadas, la sociedad internacional ha vivido una época dorada en lo que se refiere a la promoción y a la regulación del respeto de la democracia y de los derechos humanos, que parece sin embargo encontrarse en un mo-

mento de estancamiento, si es que no de recesión. Resulta innegable que las democracias liberales de prácticamente todo el mundo occidental están sufriendo un serio proceso de erosión interna y, en muchos casos, una deriva autoritaria, de los que ni siquiera la Unión Europea ha logrado salir indemne. El proceso de integración europea ha tenido obviamente efectos positivos, pero también ha supuesto una renuncia de la soberanía que, en algunos casos, ha provocado un efecto contrario al deseado: una vuelta al nacionalismo que algunos propugnan como solución única a los males de los que se culpa a la Unión: Brexit, gobiernos antieuropeos y extremismos son algunas de sus manifestaciones.

Especialmente grave parece la actitud desafiante con ciertos valores europeos de algunos de sus Estados miembros, principalmente Polonia y Hungría, aunque no sólo ellos. Después de su entrada en la Unión Europea, que les exigió ajustarse a los valores que en ella se propugnan (democracia, derechos fundamentales, Estado de Derecho...), parecen haber olvidado la esencia de la construcción europea: el respeto de esos valores básicos, que son los que han convertido a la Unión Europea en un referente en los diversos procesos de integración.

En el Capítulo 1 de esta monografía, titulado «La alargada sombra de los valores de la Unión», la autora comienza reflexionando sobre el binomio «indisoluble» valores y Unión Europea, hasta el extremo de que en la actualidad la Unión Europea puede considerarse una comunidad de valores, comunes a todos sus Estados miembros y que condicionan el funcionamiento de las instituciones y de los Estados que la componen, tanto en las políticas internas como en su acción exterior.

Todos los valores que proclama el Tratado de la Unión Europea en su artículo 2 son esenciales, pero dos de ellos se han mostrado como los protagonistas indiscutibles: los derechos fundamentales y el Estado de Derecho. Sin una protección efectiva de los primeros, otros valores que propugna la Unión (la

dignidad humana, la igualdad, la libertad o los derechos de las minorías) serían imposibles. Pero, además y, sobre todo, sin el segundo valor (Estado de Derecho), esto es, sin separación de poderes, sin independencia judicial y sin garantías de que el Derecho de la Unión y las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se cumplen por y en todos los Estados, ni democracia ni derechos humanos podrán desarrollarse en plenitud. El Estado de Derecho es, en consecuencia, un valor de valores, por más que la Unión se haya implicado en él tardíamente y forzada por el comportamiento de algunos de sus Estados miembros (Polonia, Hungría).

Por ello, hay que aplaudir la conveniencia y oportunidad de publicar en estos momentos la presente monografía, para analizar la situación actual de los valores de la Unión Europea y profundizar en los riesgos a los que se enfrenta y los mecanismos que pueden evitarlo, si bien con la atención centrada en un valor concreto, el Estado de Derecho, que ha irrumpido con fuerza en los últimos años.

El Tratado de la Unión Europea no se limita a enumerar sus valores. Exige su cumplimiento al entrar y al salir de la Unión, así como en las relaciones de la Unión con terceros Estados. Los mayores problemas de la Unión Europea en los últimos tiempos han tenido su origen directo en sus propios Estados miembros. Si la Unión es exigente con quienes pretenden ingresar en sus filas y el respeto de sus valores por los Estados candidatos se mira con lupa (la mejor prueba es la suspensión de las negociaciones de adhesión de Turquía por estos motivos), ¿por qué ceder cuando es uno de los suyos el origen de la amenaza? Cualquier Estado miembro, al que en su día se le obligó a dar cuenta de su compromiso con los valores de la Unión, no puede dar marcha atrás una vez dentro. La impunidad de quien crea que, por haber superado en su momento la prueba de fuego de su adhesión, no sigue bajo vigilancia, debería desaparecer.

El Capítulo 2 de esta monografía se titula «El Estado de Derecho en peligro: la ineficacia del mecanismo del artículo 7 del TUE». La autora llega a la conclusión, evidente a la luz de la práctica, de que los mecanismos previstos por el Tratado de la Unión Europea en su artículo 7 para reaccionar contra Estados miembros que amenacen o violen de manera grave y persistente los valores de la Unión, han demostrado su escasa o nula utilidad. Llegado el momento de aplicarlos a Polonia y Hungría, la realidad ha confirmado que éste es un proceso demasiado condicionado por elementos políticos. Las mayorías exigidas son elevadas, la decisión última descansa en el Consejo y no en instituciones con mayor garantía de independencia y la falta de transparencia en el proceso ha sido una constante.

El artículo 7 parece que está en una vía muerta. Enmendarlo debería ser una prioridad y la autora identifica varios puntos necesitados de cambio: rebaja de las mayorías, mejora de la transparencia en el proceso, intervención predeterminada y automática del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y sanciones definidas y de dureza suficiente como para hacer que un Estado se lo piense mejor antes de atacar los valores de la Unión. Incluso podría sopesarse, por más que para algunos sea una solución más draconiana que conveniente, la expulsión del Estado miembro que no se aviene a cumplir lo prometido en el momento de su adhesión.

Incluso el Tribunal de Justicia ha dictado algunas sentencias judiciales al respecto, intentando frenar la deriva autoritaria de Polonia y Hungría, pero como señala la autora, ni siquiera así se ha podido cantar victoria, porque cuando un Estado miembro ignora el Estado de Derecho... ¿por qué iba a amedrentarse por unas cuantas sentencias judiciales condenatorias, aunque vinieran de la Unión Europea?

El único intento tangible, en opinión de la autora, que los Estados miembros han propuesto frente a la crisis de los valores de la

Unión Europea se ha dado en el ámbito financiero. El Reglamento 2020/2092 se aprobaba, tras un complicado proceso, a finales de 2020 en un intento de vetar el acceso a fondos de la Unión a quienes no respeten el valor Estado de Derecho, al que el propio Preámbulo considera «esencial para la protección de los demás valores fundamentales en los que se fundamenta la Unión». Pero, en opinión de la autora, existen razones para sospechar que la adopción de esta normativa ha sido más un lavado de cara que otra cosa; y también aquí las presiones políticas se dejaron sentir: el Reglamento sólo ha sido operativo después de que la Comisión aprobase las Orientaciones sobre su ejecución (marzo de 2022) que, además, por expreso deseo del Consejo Europeo, tuvieron que esperar a que el Tribunal de Justicia se pronunciara sobre su validez (febrero de 2022). Como señala la autora, este embrollo jurídico, con retorcidos condicionantes (Orientaciones de la Comisión, paralización hasta una decisión judicial) no ha hecho sino confirmar la poca firmeza de los Estados miembros al pedir cuentas. Afortunadamente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sí ha sabido estar a la altura y no cedió ante las presiones de Polonia y Hungría, que plantearon la nulidad del Reglamento, y seguir firme en su defensa a ultranza de los principios básicos del Derecho de la Unión, entre los que se encuentran sus valores. El Reglamento ya ha comenzado a aplicarse a Hungría, pero no a Polonia, sin que se hayan dado razones oficiales para hacerlo así.

Los Capítulos 3 y 4 se dedican al examen minucioso de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la materia. Ante el fracaso de la vía política, el recurso a la vía jurisdiccional se ha convertido en el garante último del Estado de Derecho. En concreto, en el Capítulo 3 se analiza el caso polaco, pues no en vano fue este país donde los problemas empezaron con más fuerza, mientras que en el Capítulo 4 se da cuenta

de las acciones judiciales llevadas a cabo en Hungría y también en otros Estados miembros en los que, aunque las amenazas al Estado de Derecho no son tan graves, no deberían obviarse.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha demostrado ser en la actualidad el gran valedor frente a los ataques al Estado de Derecho en la Unión. Ya existe una extensa lista de procedimientos, tanto de incumplimiento como de cuestiones prejudiciales con origen sobre todo en Polonia y, en menor medida de momento, en Hungría, relacionados con la protección del valor Estado de Derecho. En todos los asuntos, el tribunal ha sido firme, considerando que la tutela judicial y, por tanto, la independencia de los jueces es una obligación ineludible que conecta directamente con el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

Como recuerda la Catedrática Cervell Hortal, el Tribunal de Justicia ha afirmado que los Estados son libres para organizar su Administración de justicia, pero con límites. Todas aquellas intromisiones excesivas que impiden a los jueces actuar sin presiones y/o socaven la confianza de la ciudadanía en su independencia, no pueden admitirse. Es más, el

Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha llegado a formular lo que podría denominarse teoría «de la no regresión»: sería inadmisibles cualquier reforma que suponga que un Estado empeora el valor Estado de Derecho respecto de la situación existente cuando fue admitido como Estado miembro en la Unión Europea. La resolución, dictada en un asunto contra Malta (Repubblica), puede considerarse como un claro aviso a Polonia y Hungría. En opinión de la autora, esta postura que en cierto modo viene a contrarrestar el dilema de Copenhague, no puede ser sino bienvenida: lo que se os exigió al entrar, se os exigirá mientras permanezcáis. Al menos, así actuará el Tribunal, porque otras instituciones y Estados miembros tienen más reparos en declararlo abiertamente. Esta nueva postura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea supone una clara advertencia a navegantes: la independencia judicial es sagrada y no pueden darse reformas legislativas que supongan un paso atrás.

Valentín BOU FRANCH  
Catedrático de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
*Universidad de Valencia*

