

URBANEJA CILLÁN, Jorge*La crisis del Estado de Derecho en los Estados Miembros de la Unión Europea*

Aranzadi, 2023, 342 pp.

Ya hace más de una década que el Estado de Derecho se convertía en un tema central de debate en la Unión Europea pero su protección, pese a los esfuerzos desplegados en todo este tiempo, sigue generando problemas. El libro de Jorge Urbaneja Cillán se publica en un momento idóneo para poder analizar la evolución de la crisis del Estado de Derecho y las diferentes vías por las que se ha intentado su salvaguarda, para poder así valorar si han sido suficientes y, sobre todo, eficientes. Su argumentación y su manera de describir los problemas permiten, además, que quien se decida a leerlo termine considerando fácil una tarea (conocer y valorar todos los problemas suscitados por las amenazas al Estado de Derecho), mucho más compleja de lo que *a priori* pudiera pensarse.

No crea el lector que todo lo que va a encontrar en estas páginas gira en torno a cómo la Unión Europea ha encarado las afrentas sufridas por uno de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea porque, aun siendo su principal intención, no es la única. El título, de hecho, ya ofrece algunos indicios: se habla en él de la crisis del Estado de Derecho «*en los Estados miembros de la Unión*», y no simplemente de la crisis *en la Unión*. El autor ha querido ser más ambicioso, porque para comprender la cuestión en toda su magnitud era necesario (y así lo apunta en la p. 19) analizar el concepto en la Naciones Unidas y en el Consejo de Europa. De hecho, esa visión panorámica es lo que quizás constituye el elemento diferenciador respecto de otras publicaciones recientes sobre la misma

cuestión, más centradas de manera exclusiva en la Unión Europea.

La estructura de este libro es uno de sus grandes aciertos: el tema se aborda de manera ordenada, con sentido y abarcando todas sus dimensiones. A la labor de Naciones Unidas respecto del Estado de Derecho se dedica el capítulo 1, donde se desgranar las iniciativas que para promoverlo se han dado desde su creación. No resulta fácil, en tanto en cuanto el concepto se muestra especialmente abstracto en el ámbito internacional, sobre todo porque sus «elementos integrantes» no están aún claros (p. 53).

Especialmente útil es el capítulo 2, dedicado al Estado de Derecho en el Consejo de Europa, y en el que se aborda su protección por la Comisión de Venecia, la Asamblea Parlamentaria y, sobre todo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Un último apartado dentro de este capítulo se dedica a de manera específica a las graves deficiencias estructurales del Estado de Derecho que afectan a sus miembros (algunos de ellos, actualmente candidatos a la Unión Europea) pero prestando especial atención, como no podía ser menos, a Polonia y Hungría. El estudio jurisprudencial de los casos de esos dos Estados es especialmente interesante, porque permite además evaluar las interacciones con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por más que el autor señale posteriormente en las conclusiones (p. 335) que esa interacción presenta «serios interrogantes», en tanto el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se muestra más estricto cuando le corresponde enjuiciar comportamientos de Estados que son miembros de la Unión Europea.

El capítulo 3 abre la parte del libro (que quizás hubiera podido, de hecho, dividirse en dos títulos) que se centra en la Unión Europea y sus propios problemas con el Estado de Derecho. Sobre él se reflexiona como valor y como condición, por tanto, de entrada en la Unión, en cómo se ha ido construyendo

un concepto y en las crisis que ha sufrido en los últimos años. El autor incluye oportunas referencias a casos en los que peligró de manera puntual (Austria, Francia, Rumanía y Bulgaria) y, por supuesto, a aquellos (Hungría y Polonia) en los que ha existido una violación más grave y, sobre todo, de carácter sistémico. No es fácil describir y ordenar todos los embistes que ha sufrido el Estado de Derecho en esos dos Estados (son muchas las leyes internas que lo han ido minando, en diferentes sectores y ámbitos), pero sale airoso de una tarea compleja (y lo afirma quien ha tenido que lidiar con esta cuestión en alguna publicación propia sobre estas mismas cuestiones).

Las primeras críticas a ciertos mecanismos desplegados por la Unión para proteger el Estado de Derecho se atisban ya en el propio título del capítulo IV («La insuficiencia de los mecanismos de carácter político de la Unión Europea»). El procedimiento preventivo, el sancionador del artículo 7 y el denominado procedimiento *pre-preventivo* de la Comisión que se describen en ese capítulo, han «sido incapaces de ofrecer una respuesta adecuada» (p. 186). Aunque una reforma de los Tratados sería la solución más oportuna, el propio autor se muestra negativo al respecto, en tanto en cuanto exigiría unanimidad (p. 189). Habrá que conformarse, pues, al menos a nivel político, con continuar con los Informes anuales de la Comisión sobre el Estado de Derecho, y las recomendaciones que incluyen, por más que sus efectos sean inciertos y las perspectivas de que los Estados los sigan no están garantizadas. Para suplirlo, se sugieren dos opciones sin duda interesantes: que esos Informes puedan emplearse para activar el mecanismo de condicionalidad presupuestario o que sean tenidos en cuenta por el Tribunal de Justicia cuando resuelva recursos de incumplimiento (p. 204).

La respuesta jurisdiccional a la crisis del Estado de Derecho se aborda en el capítulo 5, en el que se desgranar, nuevamente con

acierto, los asuntos que el Tribunal de Justicia ha resuelto respecto del Estado de Derecho y, más en particular (obligado por las circunstancias), sobre la independencia judicial. El autor agrupa en diferentes apartados los asuntos sobre las reformas judiciales llevadas a cabo en Polonia, los que han surgido en cuestiones prejudiciales (promovidos por los propios jueces) y los relacionados con la negativa de algunos tribunales en los Estados miembros de ejecutar órdenes de detención europeas si tenían su origen en estados en los que el respeto del Estado de Derecho suscitaba dudas. Esta respuesta judicial para protegerlo ha sido fundamental, desde luego, por más que, como se reconoce en el texto, presente limitaciones «derivadas de la propia naturaleza de los procedimientos» (p. 266).

El último capítulo se reserva, como no podía ser menos, para el conocido como Reglamento de condicionalidad (Reglamento 2020/2092), que vincula la protección del presupuesto de la Unión al respeto del Estado de Derecho, analizando sus orígenes, las vicisitudes sufridas (recursos interpuestos por Polonia y Hungría, que pretendían declarar la nulidad del texto) y su aplicación, limitada (sorprendentemente) sólo a Hungría, lo que supuso el bloqueo de importantes fondos de cohesión (desbloqueados, aunque sólo parcialmente, en diciembre de 2023).

Hay en este libro dos broches finales. El primero, un Epílogo tan actual como necesario, en tanto se dedica a la cuestión de la renovación del Consejo General del Poder Judicial español y a cómo los criterios de la Unión Europea (y la jurisprudencia de su Tribunal de Justicia) podrían ser útiles para ajustar las propuestas de reforma de ese órgano. No debe olvidarse que el último Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en España (julio de 2023) declaraba, una vez más, que la situación suscitaba «serias preo-

cupaciones». De hecho, cuando estas páginas se escriben los dos grandes partidos de nuestro país ya habían celebrado con el Comisario Reynders la primera reunión de lo que se conoce como «diálogo estructurado sobre la aplicación de la recomendación del informe sobre el Estado de Derecho en relación con el Consejo General del Poder Judicial de España». El segundo broche lo conforman las veinte conclusiones que cierran el texto, a mi parecer absolutamente oportunas y que son una síntesis excepcional de todo lo que sus páginas recogen.

Ya había tenido ocasión de leer algunos los trabajos previos del profesor Urbaneja Cillán, y este trabajo confirma que sus análisis jurídicos son profundos, claros y de estructura impecable. En este caso, la actualidad y la importancia del tema son valores añadidos. Obras como esta son, en definitiva, imprescindibles para todo aquel que quiera conocer de cerca qué peligros acechan al Estado de Derecho. Sobre todo, porque protegerlo sigue siendo absolutamente necesario y porque, aunque los problemas mayores se hayan dado, de momento, en Hungría y Polonia, amenazas puntuales en muchos otros Estados de la Unión, también el nuestro, son perfectamente posibles. La protección del Estado de Derecho, mucho me temo (y acaso el profesor Urbaneja coincida conmigo), será una cuestión sobre la tendremos que seguir depositando nuestro esfuerzo y atención. Este libro nos ha dado las bases para así hacerlo y seguir la evolución futura de un valor de la Unión sin el que, como el propio Reglamento de condicionalidad (2020) recuerda en su Preámbulo, «no puede haber democracia ni respeto de los derechos fundamentales».

María José CERVELL HORTAL
Catedrática de Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales
Universidad de Murcia