



Estrasburgo, 11.3.2014
COM(2014) 158 final

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

Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho

ÍNDICE

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho

1.	Introducción	1
2.	Por qué el Estado de Derecho es de vital importancia para la UE	3
3.	Por qué un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho	4
4.	Cómo funcionará el nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.....	6
4.1.	Qué activará el nuevo Marco	6
4.2.	El Marco como un proceso en tres fases.....	7
5.	CONCLUSIÓN	9

1. INTRODUCCIÓN

El Estado de Derecho es la columna vertebral de toda democracia constitucional moderna. Es uno de los principios fundamentales que se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros de la UE y, como tal, uno de los principales valores en que se basa la Unión. Así se recoge en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los preámbulos del Tratado y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta es también la razón por la que, de conformidad con el artículo 49 del TUE, el respeto del Estado de Derecho es un requisito imprescindible para la adhesión a la UE. Junto con la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho es también uno de los tres pilares del Consejo de Europa, y así se consagra en el preámbulo del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)¹.

La confianza mutua entre los Estados miembros de la UE y sus respectivos ordenamientos jurídicos constituye el fundamento de la Unión. La forma en que el Estado de Derecho se aplica a nivel nacional desempeña un papel clave en ese sentido. La confianza de todos los ciudadanos de la UE y de las autoridades nacionales en el funcionamiento del Estado de Derecho reviste especial importancia para el futuro desarrollo de la UE como «un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores»². Esta confianza solo puede crearse y mantenerse si el Estado de Derecho se respeta en todos los Estados miembros.

Las distintas Constituciones y sistemas judiciales de los Estados miembros de la UE están, en principio, adecuadamente concebidos y equipados para proteger a los ciudadanos frente a cualquier amenaza que pesen sobre el Estado de Derecho. Sin embargo, recientes acontecimientos en algunos Estados miembros han demostrado que la inobservancia del Estado de Derecho y, por consiguiente, también de los valores fundamentales que el Estado de Derecho pretende proteger, puede convertirse en un grave problema. Frente a tales acontecimientos, los ciudadanos de la UE en general han pedido a la UE, y en particular a la Comisión, que adopte las medidas oportunas. Se han obtenido resultados, pero la Comisión y la UE han tenido que encontrar soluciones *ad hoc*, dado que los actuales mecanismos y procedimientos de la UE no siempre han podido garantizar una respuesta eficaz y rápida a las amenazas que acechan al Estado de Derecho.

La Comisión es la guardiana de los Tratados y tiene la responsabilidad de velar por el respeto de los valores en los que se fundamenta la UE y de proteger el interés general de la Unión. Debe, por lo tanto, desempeñar un papel activo en este sentido³. En septiembre de 2012, en su discurso anual sobre el estado de la Unión ante el Parlamento Europeo, el presidente Barroso declaró que «necesitamos un conjunto de instrumentos mejor desarrollados, no solo la alternativa entre la ‘mano suave’ de la persuasión política y la ‘mano dura’ del artículo 7 del TUE. En el discurso del año siguiente, señaló que «la experiencia ha confirmado la utilidad de la función de la Comisión como un árbitro independiente y objetivo. Debemos consolidar esta

¹ Véase el preámbulo del CEDH y el artículo 3 del Estatuto del Consejo de Europa (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>).

² Véanse el artículo 3, apartado 2, del TUE y el artículo 67 del TFUE.

³ Véase el discurso de la vicepresidenta Reding, comisaria de Justicia de la UE, «*The EU and the Rule of Law – What next?*» (La UE y el Estado de Derecho — ¿Y después qué?) (http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm).

experiencia a través de un marco más general [...]. La Comisión presentará una Comunicación sobre este tema. Creo que se trata de un debate clave para nuestra idea de Europa»⁴.

En junio de 2013, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior subrayó que «el respeto del Estado de Derecho constituye un requisito previo para la protección de los derechos fundamentales», e invitó a la Comisión a «que avance en el debate de acuerdo con los Tratados sobre la posible necesidad de un método colaborativo y sistemático para abordar estas cuestiones». En abril de 2013, el Consejo de Asuntos Generales celebrará un amplio debate sobre el tema⁵.

En julio de 2013, el Parlamento Europeo pidió que «se evalúe periódicamente a los Estados miembros en cuanto a su constante cumplimiento de los valores fundamentales de la Unión y de los requisitos de democracia y respeto del Estado de Derecho»⁶.

La presente Comunicación responde a estas peticiones. Sobre la base tanto de la experiencia de la Comisión como del debate interinstitucional y las amplias consultas realizadas⁷, la Comunicación establece un nuevo marco destinado a garantizar una protección eficaz y coherente del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. Se trata de un marco para abordar y resolver una situación en la que existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho⁸.

El Marco pretende 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. Por lo tanto, está concebido para cubrir un vacío. No es una alternativa, sino un mecanismo que más bien precede y complementa los mecanismos del artículo 7 del TUE. Téngase en cuenta, además, que se aplicará sin perjuicio de las competencias de la Comisión para abordar situaciones específicas que entren en el ámbito de aplicación del Derecho de la UE mediante los procedimientos de infracción contemplados en el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁴ Véase http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_en.htm

y

⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm

En marzo de 2013, los ministros de Asuntos Exteriores de Dinamarca, Finlandia, Alemania y los Países Bajos pidieron más salvaguardias europeas para garantizar el respeto de los valores fundamentales de la Unión en los Estados miembros. Para el debate en el Consejo de Asuntos Generales, véase http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/136915.pdf. Para las Conclusiones del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, véase http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/137404.pdf.

⁶ Véanse las resoluciones del PE en las que se recogen diversas recomendaciones a las instituciones de la UE sobre cómo reforzar la protección del artículo 2 del TUE (el informe Rui Tavares de 2013 y los informes de 2014 de los Sres. Louis Michel y Kinga Gőncz – <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

⁷ En el Foro de la Justicia (*Assises de la Justice*), una conferencia de alto nivel sobre el futuro de la justicia en la UE celebrada en noviembre de 2013 que contó con más de 600 asistentes, se dedicó una sesión específica al tema «Hacia un nuevo mecanismo del Estado de Derecho» (*Towards a new rule of law mechanism*). Antes y después de la conferencia, se organizó una convocatoria de aportaciones que atrajo numerosas contribuciones escritas (véase http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm).

⁸ Como el presidente Barroso subrayó en su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2013, necesitamos un marco basado «en el principio de la igualdad entre Estados miembros, que intervenga únicamente cuando exista un riesgo grave y sistémico para el Estado de Derecho y se active de forma automática siguiendo parámetros predefinidos» (véase http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_en.htm).

Desde una perspectiva europea más amplia, el Marco pretende contribuir a la consecución de los objetivos del Consejo de Europa, en particular sobre la base de los conocimientos prácticos de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)⁹.

2. POR QUÉ EL ESTADO DE DERECHO ES DE VITAL IMPORTANCIA PARA LA UE

El principio del Estado de Derecho se ha ido convirtiendo poco a poco en el modelo organizativo preponderante del Derecho constitucional moderno y de las organizaciones internacionales (incluidas las Naciones Unidas y el Consejo de Europa) para regular el ejercicio de los poderes públicos. Garantiza que todos los poderes públicos actúen 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 contenido preciso de los principios y normas que se derivan del Estado de Derecho puede variar a escala nacional, dependiendo del sistema constitucional de cada Estado miembro. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal de Justicia») y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como varios documentos elaborados por el Consejo de Europa aprovechando, en particular, la experiencia de la Comisión de Venecia, proporcionan una lista no exhaustiva de estos principios, definiendo así el sentido primordial del Estado de Derecho como un valor común de la UE con arreglo al artículo 2 del TUE.

Tales principios incluyen la **legalidad**, que implica un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista; la **seguridad jurídica**; la **prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos**; unos **tribunales independientes e imparciales**; la **revisión judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales**; y la **igualdad ante la ley**¹⁰.

Tanto el Tribunal de Justicia como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han confirmado que estos principios no son requisitos meramente formales y de procedimiento, sino que constituyen el vehículo que garantiza el cumplimiento y el respeto de la democracia y los derechos humanos. El Estado de Derecho es, pues, un principio constitucional con componentes tanto formales como sustantivos¹¹.

⁹ La Comisión de Venecia, denominada oficialmente Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, es el órgano consultivo del Consejo de Europa sobre asuntos constitucionales (véase http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation).

¹⁰ Para un resumen de la jurisprudencia pertinente sobre el Estado de Derecho y los principios que este implica, véase el anexo I.

¹¹ El Tribunal de Justicia no se refiere al Estado de Derecho como un simple requisito formal y de procedimiento, sino que destaca asimismo su valor sustantivo al especificar que una «Unión basada en el Estado de Derecho» significa que las instituciones de la UE están sujetas al control jurisdiccional de la compatibilidad de sus actos no solo con el Tratado, sino también «con los principios generales del Derecho, de los que forman parte los derechos fundamentales» (véase *ex pluribus*, asunto C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, Rec. 2002, p. I-06677, apartados 38 y 39; asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P, Kadi, Rec. 2008, p. I-06351, apartado 316). Esto se ha visto asimismo confirmado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha otorgado al Estado de Derecho un carácter sustantivo al decretar que se trata de un concepto inherente a todos los artículos del CEDH (véase, por ejemplo, ECtHR Stafford contra Reino Unido, de 28 de mayo de 2001, apartado 63). Cabe destacar que en la versión francesa el Tribunal de Justicia no utiliza solo los términos «*pre-eminence du droit*», sino también «*Etat de droit*».

Esto significa que el respeto del Estado de Derecho está intrínsecamente ligado al respeto de la democracia y de los derechos fundamentales: no puede haber democracia y respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa. Los derechos fundamentales solo son eficaces si son justiciables. La democracia está protegida si el papel fundamental del poder judicial, incluidos los tribunales constitucionales, puede garantizar la libertad de expresión, la libertad de reunión y el respeto de las normas que regulan el proceso político y electoral.

Dentro de la UE, el Estado de Derecho reviste especial importancia. El respeto del Estado de Derecho es un requisito imprescindible para la protección de todos los valores fundamentales reconocidos en el artículo 2 del TUE. Asimismo, es un requisito imprescindible para la defensa de todos los derechos y obligaciones que se derivan de los Tratados y del Derecho internacional. La confianza de todos los ciudadanos de la UE y de las autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los demás Estados miembros es crucial para el funcionamiento del conjunto de la UE como «un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores». Hoy en día, las resoluciones en materia civil y mercantil de un órgano jurisdiccional nacional deben ser automáticamente reconocidas y ejecutadas en otro Estado miembro, y una orden de detención europea contra un presunto delincuente expedida en un Estado miembro debe ejecutarse como tal en otro Estado miembro¹². Estos son ejemplos claros de por qué todos los Estados miembros se ven necesariamente afectados si en otro Estado miembro no se respeta plenamente el principio del Estado de Derecho. Esta es la razón por la que la UE tiene un gran interés en salvaguardar y consolidar el Estado de Derecho en toda la Unión.

3. POR QUÉ UN NUEVO MARCO DE LA UE PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO

En los casos en que los mecanismos establecidos a nivel nacional para proteger el Estado de Derecho dejen de funcionar de forma eficaz, existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho y, por lo tanto, para el funcionamiento de la UE como espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores. En tales situaciones, la UE debe actuar para proteger el Estado de Derecho como valor común de la Unión.

No obstante, la experiencia ha demostrado que una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en los Estados miembros no siempre puede combatirse eficazmente con los instrumentos actualmente existentes a nivel de la Unión.

Las medidas tomadas por la Comisión para incoar los **procedimientos de infracción** sobre la base del **artículo 258 del TFUE** han demostrado ser un importante instrumento para abordar algunas situaciones problemáticas relacionadas con el Estado de Derecho¹³. Pero hay que tener en cuenta que la Comisión solo puede incoar un procedimiento de infracción cuando tales situaciones constituyen, al mismo tiempo, la infracción de una disposición específica de la legislación de la UE¹⁴.

¹² Véase el asunto C-168/13, *Jeremy F contra Premier Ministre*, pendiente de publicación, apartados 35 y 36.

¹³ Véanse, por ejemplo, los asuntos C-286/12, *Comisión contra Hungría*, pendiente de publicación (igualdad de trato por lo que respecta a la jubilación obligatoria de los jueces y fiscales); C-518/07, *Comisión contra Alemania*, Rec. 2010, p. I-01885; y C-614/10, *Comisión contra Austria*, pendiente de publicación (independencia de las autoridades de protección de datos).

¹⁴ La actuación de la Comisión para garantizar el respeto de la Carta de los Derechos Fundamentales es un ejemplo de la limitación legal que se deriva del propio Tratado. Como bien explica en su Comunicación

Hay situaciones problemáticas que quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación de la UE y, por tanto, no pueden considerarse una inobservancia de las obligaciones contempladas en los Tratados, pero que constituyen una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. En estas situaciones, pueden aplicarse los **mecanismos de prevención y de sanción previstos en el artículo 7 del TUE**. La Comisión es uno de los agentes habilitados por el Tratado para formular una propuesta motivada de activación de estos mecanismos. El artículo 7 del TUE pretende garantizar que todos los Estados miembros respeten los valores comunes de la UE, incluido el Estado de Derecho. Su ámbito de aplicación no se limita a las áreas cubiertas por la legislación de la UE, sino que permite a la UE intervenir para proteger el Estado de Derecho incluso en las áreas en que los Estados miembros actúan de manera autónoma. Tal y como se explica en la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del TUE, esto se justifica porque «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 produjeran las violaciones»¹⁵.

No obstante, el mecanismo preventivo del artículo 7, apartado 1, del TUE puede activarse únicamente en caso de «riesgo claro de violación grave», y el mecanismo de sanción del artículo 7, apartado 2, del TUE, solo en caso de «violación grave y persistente por parte de un Estado miembro» de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE. Los umbrales de activación de estos dos mecanismos del artículo 7 del TUE son muy elevados y subrayan la naturaleza de estos mecanismos como último recurso.

Los recientes acontecimientos registrados en algunos Estados miembros han demostrado que estos mecanismos no son siempre los más adecuados para responder rápidamente a las amenazas a que puede estar sometido el Estado de Derecho en un Estado miembro.

Vemos, pues, que existen situaciones en que las amenazas relacionadas con el Estado de Derecho no pueden abordarse de manera eficaz a través de los instrumentos existentes¹⁶. Además de los procedimientos de infracción y los mecanismos del artículo 7 del TUE, necesitamos un **nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho**. Este marco será un complemento de todos los mecanismos ya existentes al nivel del Consejo de Europa

«Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea», de 19 de octubre de 2010 (COM(2010) 573 final), la Comisión está dispuesta a utilizar todos los medios a su disposición para garantizar el pleno respeto de la Carta por parte de los Estados miembros. Esto se refiere, en particular, el artículo 47 de la Carta, que establece que toda persona cuyos derechos garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva ante un tribunal independiente. No obstante, la Comisión solo puede actuar con respecto a los Estados miembros «únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión», según se establece explícitamente en el artículo 51 de la Carta. Véase, por ejemplo, el asunto C-87/12, Kreshnik Ymeraga y otros contra *Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, pendiente de publicación; C-370/12, Thomas Pringle contra Gobierno de Irlanda, Irlanda y *The Attorney General*, pendiente de publicación; y C-617/10, Åklagaren contra Hans Åkerberg Fransson, pendiente de publicación.

¹⁵ 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.

¹⁶ En algunos casos, las deficiencias sistémicas relacionadas con el Estado de Derecho pueden abordarse mediante los Mecanismos de Cooperación y Verificación (MCV) sobre la base de las Actas de Adhesión de Rumania y Bulgaria. Sin embargo, estos mecanismos, basados directamente en el Derecho primario de la UE, abordan situaciones relacionadas con la fase de preadhesión y, por ende, transitorias. No son, por lo tanto, adecuados para hacer frente a una amenaza para el Estado de Derecho en todos los Estados miembros de la UE.

para proteger el Estado de Derecho¹⁷, reflejando los objetivos de la UE para proteger sus valores fundacionales y alcanzar un mayor grado de confianza e integración mutuas en el espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores.

Mediante la creación de un nuevo marco para reforzar el Estado de Derecho, la Comisión intenta aportar claridad y mejorar la previsibilidad en cuanto a las medidas que pueda tener que adoptar en el futuro, asegurándose al tiempo de que todos los Estados miembros reciban el mismo trato. Sobre la base de la presente Comunicación, la Comisión está dispuesta a entablar nuevas conversaciones con los Estados miembros, el Consejo y el Parlamento Europeo sobre estas cuestiones.

4. CÓMO FUNCIONARÁ EL NUEVO MARCO DE LA UE PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO

El objetivo del Marco es permitir a la Comisión encontrar una solución con el Estado miembro en cuestión, con el fin de prevenir la aparición en ese Estado miembro de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho que pueda convertirse en un «riesgo claro de violación grave» en el sentido del artículo 7 del TUE, lo que exigiría poner en marcha los mecanismos contemplados en dicho artículo.

Con el fin de garantizar la igualdad de los Estados miembros, el Marco se aplicará del mismo modo a todos los Estados miembros y utilizará los mismos criterios de referencia para decidir si se trata de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho.

4.1. Qué activará el nuevo Marco

El Marco se activará en situaciones en que las autoridades de un Estado miembro estén adoptando medidas o tolerando situaciones que puedan afectar sistemática y negativamente a la integridad, la estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de Derecho.

El nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho no está pensado para activarse ante infracciones individuales de los derechos fundamentales o ante un error judicial. Estos casos pueden y deben abordarse con los sistemas judiciales nacionales, y en el contexto de los mecanismos de control establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos del que son partes todos los Estados miembros de la UE.

El principal objetivo del Marco es hacer frente a **las amenazas que pesan sobre el Estado de Derecho** (según la definición que figura en la sección 2) que tengan **un carácter sistémico**¹⁸. La amenaza debe afectar al ordenamiento político, institucional o jurídico de un Estado

¹⁷ El artículo 8 del Estatuto del Consejo de Europa establece que podrá dejarse en suspenso el derecho de representación de un Estado miembro que «infrinja gravemente» los principios del Estado de Derecho y de los derechos humanos, e incluso expulsarse del Consejo de Europa. Al igual que los mecanismos establecidos en el artículo 7 del TUE, este mecanismo nunca ha sido activado.

¹⁸ Por lo que se refiere al concepto de «deficiencias sistémicas» en el respeto de los derechos fundamentales al actuar dentro del ámbito del Derecho comunitario, véanse, por ejemplo, los asuntos acumulados C-411/10 y 493/10, N.S, pendientes de publicación, apartados 94 y 106; y el asunto C-4/11 Alemania contra Kaveh Puid, pendiente de publicación, apartado 36. Por lo que se refiere a los conceptos de «sistémico» o «estructural» en el contexto del Convenio Europeo de Derechos Humanos, véase también el papel del Tribunal Europeo 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 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

miembro en sí mismo, a su estructura constitucional, a la separación de poderes, a la independencia e imparcialidad del poder judicial, o a su sistema de control judicial, incluida, en su caso, la justicia constitucional, como consecuencia, por ejemplo, de la adopción de nuevas medidas, de prácticas generalizadas de los poderes públicos o de la falta de vías de recurso nacionales. El Marco se activará cuando las «garantías del Estado de Derecho» nacionales no parezcan capaces de responder eficazmente a tales amenazas.

El Marco no impediría a la Comisión hacer uso de sus competencias en virtud del artículo 258 del TFUE en las situaciones que entran en el ámbito de aplicación de la legislación de la UE. Tampoco impediría que se activen directamente los mecanismos establecidos en el artículo 7 del TUE en caso de que un súbito deterioro del Estado de Derecho en un Estado miembro requiera una reacción más contundente de la UE¹⁹.

4.2. El Marco como un proceso en tres fases

Cuando existan indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en un Estado miembro, la Comisión iniciará un intercambio estructurado con el mismo. Este proceso se basa en los siguientes principios:

- procurar encontrar una solución a través del **diálogo** con el Estado miembro en cuestión;
- garantizar una **evaluación objetiva y exhaustiva** de la situación;
- respetar el principio de **igualdad de trato** de los Estados miembros;
- indicar qué **acciones rápidas y concretas** podrían adoptarse para hacer frente a la amenaza sistémica y evitar aplicar los mecanismos del artículo 7 del TUE.

El proceso se compone, por lo general, de tres fases: una evaluación de la Comisión, una recomendación de la Comisión y un seguimiento de la recomendación.

Evaluación de la Comisión

La Comisión recopilará y analizará toda la información pertinente y valorará si hay indicios claros de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho. Esta evaluación puede basarse en las indicaciones recibidas de fuentes disponibles e instituciones reconocidas, incluidos, en particular, los órganos del Consejo de Europa y de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²⁰.

Si, como consecuencia de esta evaluación preliminar, la Comisión opina que existe una situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho, iniciará un diálogo con el Estado miembro en cuestión mediante el envío de un «dictamen sobre el Estado de Derecho» motivado y dando al Estado miembro en cuestión la posibilidad de responder. Este dictamen podría ser el resultado de un intercambio de correspondencia y de una serie de reuniones con las autoridades competentes y, en su caso, ir seguido de nuevos intercambios.

La Comisión espera que el Estado miembro en cuestión coopere a lo largo de todo el proceso y se abstenga de adoptar cualquier medida irreversible en relación con los motivos de preocupación transmitidos por la Comisión, en espera de la evaluación de esta, de acuerdo con la **obligación de cooperación leal** establecida en el artículo 4, apartado 3, del TUE.

¹⁹ Véase también la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003 (nota a pie de página 15).

²⁰ Véase, en particular, el artículo 4, apartado 1, letra a), del Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo, por el que se crea una Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DO L 53, p. 1).

Cuando un Estado miembro no coopere en este proceso, o incluso lo obstruya, esta circunstancia será un factor a tener en cuenta a la hora de evaluar la gravedad de la amenaza.

En esta fase del proceso, aunque la Comisión hará públicos tanto el inicio de su evaluación como el envío de su dictamen, el contenido de los intercambios con el Estado miembro en cuestión tendrá, en principio, carácter confidencial, a fin de posibilitar una solución rápida.

Recomendaciones de la Comisión

En una segunda fase, a menos que entretanto el asunto ya se haya resuelto de forma satisfactoria, la Comisión emitirá una «recomendación sobre el Estado de Derecho» dirigida al Estado miembro en cuestión, en caso de que estime que hay pruebas objetivas de amenaza sistémica y de que las autoridades de dicho Estado miembro no han adoptado las medidas adecuadas para ponerle remedio.

En su recomendación, la Comisión indicará claramente las razones de sus inquietudes y recomendará que el Estado miembro resuelva los problemas identificados dentro de un plazo concreto e informe a la Comisión de las medidas adoptadas al efecto. Cuando proceda, la recomendación podrá incluir indicaciones específicas sobre los medios y medidas para resolver esta situación.

La evaluación y las conclusiones de la Comisión se basarán en los resultados del diálogo con el Estado miembro en cuestión, así como en cualquier prueba adicional con relación a la cual el Estado miembro también deba ser oído previamente.

La Comisión hará públicos el envío de su recomendación y el contenido principal de la misma.

Seguimiento de la recomendación de la Comisión

En una tercera fase, la Comisión hará un seguimiento del curso dado por el Estado miembro en cuestión a la recomendación que se le ha dirigido. Dicho seguimiento podrá basarse en nuevos intercambios con el Estado miembro y podría, por ejemplo, centrarse en si siguen produciéndose determinadas prácticas que suscitan inquietud, o en la manera en que el Estado miembro aplica los compromisos asumidos desde entonces para resolver la situación.

Si el Estado miembro no da curso satisfactorio a la recomendación recibida en el plazo fijado, la Comisión sopesará la posibilidad de activar uno de los mecanismos establecidos en el artículo 7 del TUE²¹.

Interacción institucional

Se mantendrá periódica y cumplidamente informados al Parlamento Europeo y al Consejo de los avances registrados en cada una de las etapas.

Aprovechar los conocimientos técnicos de terceros

Con el fin de recabar asesoramiento técnico sobre las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho en los Estados miembros, la Comisión podrá, en particular durante la fase de evaluación, solicitar asesoramiento externo, incluida la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²². Este asesoramiento externo podría contribuir a la realización de un análisis comparativo de las normas y prácticas vigentes en otros Estados

²¹ Véase también la Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003 (nota a pie de página 15).

²² La Agencia puede asesorar en el ámbito de sus funciones, tal y como estas aparecen definidas en el Reglamento (CE) n° 168/2007 del Consejo (véase la nota a pie de página 20).

miembros para garantizar la igualdad de trato de los Estados miembros, sobre la base de una interpretación común del Estado de Derecho dentro de la UE.

Dependiendo de la situación, la Comisión podrá decidir solicitar asesoramiento y asistencia a miembros de las redes judiciales de la UE, como la Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea²³, la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la Unión Europea²⁴ o la Red Europea de Consejos del Poder Judicial²⁵. La Comisión examinará, en colaboración con estas redes, la forma más rápida de brindar esa ayuda en caso necesario, y si se precisan disposiciones específicas al efecto.

Como regla general y en los casos apropiados, la Comisión recabará el asesoramiento del Consejo de Europa y de la Comisión de Venecia, y coordinará con estas instancias sus propias constataciones en todos los casos en que el asunto también esté sujeto a su consideración y análisis.

5. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación establece un nuevo marco de la UE relativo al Estado de Derecho como contribución de la Comisión al refuerzo de la capacidad de la UE para garantizar una protección equitativa y efectiva del Estado de Derecho en todos los Estados miembros, respondiendo así a las peticiones del Parlamento Europeo y del Consejo. Aunque no hay que descartar una posible evolución futura de los Tratados en este terreno (que deberá debatirse como parte de una reflexión más amplia sobre el futuro de Europa), dicha contribución se basa en las competencias que los Tratados vigentes confieren a la Comisión. Además de la actuación de la Comisión, el papel del Parlamento Europeo y del Consejo será crucial para reforzar la determinación de la UE de defender el Estado de Derecho.

²³ Red de Presidentes de Tribunales Supremos de la Unión Europea (véase <http://www.networkpresidents.eu/>).

²⁴ Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la Unión Europea (véase <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

²⁵ Red Europea de Consejos del Poder Judicial (véase <http://www.encj.eu>).