

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El Estado de Derecho y el fondo de recuperación»**(Dictamen de iniciativa)**

(2022/C 194/05)

Ponente: **Christian BÄUMLER**

Decisión del Pleno	25.3.2021
Base jurídica	Artículo 32, apartado 2, del Reglamento interno Dictamen de iniciativa
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en la sección	16.12.2021
Aprobado en el pleno	20.1.2022
Pleno n.º	566
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	204/14/18

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) destaca que la Unión Europea se fundamenta en valores como el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

1.2. En opinión del CESE, la adhesión a estos valores, en particular al Estado de Derecho, reviste una importancia fundamental para los ciudadanos de la UE y la supervivencia de la Unión Europea.

1.3. El CESE aboga por que el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, en caso de deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho que pongan en peligro el presupuesto de la Unión Europea, impongan sanciones elevadas y disuasorias.

1.4. Para el CESE es de vital importancia que, en sus programas nacionales, los Estados miembros definan las medidas con las que reforzarán el Estado de Derecho.

1.5. El CESE exige que todos los programas financiados con cargo al presupuesto de la UE estén sujetos a disposiciones legales en materia de libertad de información y transparencia.

1.6. El CESE pide que la participación en la cooperación reforzada sobre la Fiscalía Europea se convierta en un requisito indispensable para tomar parte en programas financiados con cargo al presupuesto de la UE.

1.7. El CESE pide que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) se convierta en una Agencia Europea para el Estado de Derecho y la Eficiencia Administrativa.

1.8. El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en los Estados miembros inciden negativamente en el presupuesto de la UE y se pronuncia a favor de invertir la carga de la prueba.

1.9. El CESE pide a la UE que proteja a las organizaciones no gubernamentales que promuevan los derechos humanos y el Estado de Derecho de toda injerencia indebida y que apoye su financiación.

1.10. El CESE se declara partidario de que las instituciones europeas, junto con la sociedad civil, pongan en marcha una campaña titulada «Mi UE: mis derechos» en la que se invite a un diálogo a escala de la UE sobre la importancia del Estado de Derecho.

2. Observaciones generales

Antecedentes de la propuesta

2.1. La Unión Europea se fundamenta en los valores enumerados en el artículo 2 del TUE. Estos valores incluyen el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Además, la sociedad europea se caracteriza por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres ⁽¹⁾.

2.2. La adhesión a estos valores reviste una importancia fundamental para toda la ciudadanía de la UE. En el contexto de la historia europea y, en particular, de los crímenes contra la humanidad cometidos en las guerras mundiales, la Unión Europea ha hecho una promesa de protegerlos para garantizar la paz en Europa y proteger los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos. De ahí se deriva el mandato conferido a la Unión Europea para que controle y evite las violaciones sistemáticas de estos valores.

2.3. Además, el respeto de estos valores, en particular el Estado de Derecho, es un requisito previo para la existencia de la Unión Europea en su forma actual: la Unión Europea puede cumplir el principio del Estado de Derecho si todos los Estados miembros respetan las exigencias del Estado de Derecho. Solo entonces se garantizará que las políticas de la Unión, incluidos los gastos del presupuesto europeo, se apliquen correctamente en todos los Estados miembros. Además, la cooperación entre el poder judicial y las administraciones de los Estados miembros se basa en la confianza mutua de que todos los Estados miembros comparten valores comunes y viven poniéndolos en práctica. Solo sobre esta base es posible que las administraciones de los Estados miembros y los órganos del poder judicial cooperen a través de las fronteras y reconozcan y apliquen las decisiones de otro Estado miembro.

2.4. Además, no hay que subestimar la importancia que tienen estos valores, en particular el Estado de Derecho, para el desarrollo económico sostenible de la Unión Europea. Además de garantizar la seguridad de las inversiones, el cumplimiento de las normas de competencia y otras reglamentaciones económicas, la confianza en el sistema jurídico en su conjunto es crucial para la inversión privada y el comercio transfronterizo. Una recuperación sostenible del mercado único europeo frente a las consecuencias económicas de la pandemia de COVID-19 requiere, por lo tanto, además de medidas de apoyo específicas como las que se adopten en el marco del fondo de recuperación, el respeto de los valores europeos y, en particular, del Estado de Derecho.

2.5. Por último, el principio del Estado de Derecho y los demás valores contemplados en el artículo 2 del TUE forman parte del propio sentido de identidad de la Unión. El Estado de Derecho es parte integrante de una sociedad democrática y pluralista en Europa, que es una de las promesas fundacionales de la Unión. Sin embargo, la importancia del Estado de Derecho va más allá de las fronteras de la Unión. La política exterior y de seguridad de la Unión se basa firmemente en los valores establecidos en el artículo 2 del TUE y en el principio del Estado de Derecho. En su política exterior, la Unión Europea está comprometida con un orden jurídico y basado en valores a escala mundial. La Unión Europea solo puede seguir actuando de manera creíble si tanto ella como todos sus Estados miembros cumplen estos requisitos. La capacidad de integración y de atracción a nivel mundial de la Unión también se basa fundamentalmente en el cumplimiento de estos valores.

2.6. Las instituciones europeas han insistido sistemáticamente, en numerosos dictámenes y actos legislativos, en la importancia de los valores establecidos en el artículo 2 del TUE y, en particular, en el respeto del Estado de Derecho. Además de otras posibilidades de imponer sanciones, en particular los procedimientos de infracción con arreglo al artículo 263 del TFUE, el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾ prevé ahora la posibilidad de sancionar económicamente en caso de que haya infracciones sistemáticas del Estado de Derecho. El objetivo principal de ello es proteger el presupuesto de la Unión. También puede contribuir de manera más general a una mejor protección del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. El objetivo del Reglamento es también reforzar la credibilidad de la Unión y facilitar así las inversiones.

2.7. El CESE acoge favorablemente la introducción de este nuevo Reglamento. Además de proteger el Estado de Derecho y los intereses financieros de la Unión, el Reglamento también promueve la aceptación social de las transferencias económicas en la Unión Europea y, en particular, del fondo de recuperación en todos los Estados miembros. Sin embargo, para la eficacia del Reglamento es fundamental que se aplique en la práctica y que se impongan sanciones rápidas e integrales en caso de infracciones del Estado de Derecho que, al mismo tiempo, pongan en peligro el presupuesto de la Unión.

2.8. Además de esta nueva supervisión, centrada en particular en el Estado de Derecho, a la hora de asignar los fondos, la Comisión también debe seguir ejerciendo plenamente y, en caso necesario, reforzar su papel general de supervisión del presupuesto de la UE. De hecho, cualquier apropiación indebida de fondos de la UE, aunque no se base en deficiencias del Estado de Derecho, perjudica a los programas europeos y la imagen de la UE. Además, la Comisión debe velar por que las

⁽¹⁾ Artículo 2 del TUE.

⁽²⁾ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1).

ciudadanas y los ciudadanos de la UE sepan mejor qué proyectos concretos sobre el terreno financia o cofinancia la UE. Para ello, también es preciso adaptar las normas pertinentes sobre transparencia e información al público —por ejemplo, mediante paneles visibles en los proyectos de construcción e información accesible en línea— y destacar más claramente la participación de la UE.

3. Solicitudes de carácter general

3.1. El CESE pide que el nuevo Reglamento se aplique estrictamente en todos los ámbitos presupuestarios. Para llevar a cabo las tareas de supervisión que le atribuyen el Reglamento y los Tratados, la Comisión debe asignar recursos humanos y financieros adecuados y perseguir de forma coherente los indicios de posibles infracciones. Al hacerlo, la Comisión debe aplicar criterios estrictamente objetivos y examinar las infracciones de la misma manera en todos los Estados miembros. Por otra parte, la Comisión también debe reforzar su control sobre la correcta ejecución de los programas de la UE en terceros países y, en particular, aplicar los mismos criterios a los países candidatos que a los Estados miembros.

3.2. En particular, la Comisión y los Estados miembros deben velar por que no se efectúen pagos con cargo al presupuesto de la Unión cuya utilización no pueda demostrarse plenamente. Todos los beneficiarios de pagos con cargo al presupuesto de la Unión, independientemente de su forma de organización de Derecho público o privado, deben estar sujetos a unas normas de transparencia adecuadas. Los Estados miembros y la Comisión deben mantener a la sociedad civil plenamente informada sobre el uso de los fondos y consultarla sobre posibles mejoras en el uso de los fondos. Deberán existir un procedimiento y una consulta transparentes para la planificación y ejecución del presupuesto, y los Estados miembros deben consultar asimismo a las organizaciones de la sociedad civil.

3.3. En caso de deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en los Estados miembros que pongan en peligro al mismo tiempo el presupuesto de la Unión, es necesaria una respuesta temprana y rápida, en particular por parte de la Comisión. Esta es la única manera de garantizar que los fallos se detecten y corrijan en una fase temprana. Además, deberán imponerse sanciones disuasorias en caso de infracción. En otros ámbitos, como la aplicación del Derecho de la competencia, la Comisión también impone sanciones económicas significativas para proteger la aplicación del Derecho de la UE. La importancia fundamental del Estado de Derecho y de la protección del presupuesto de la Unión también exige que la Comisión y el Consejo impongan sanciones elevadas y disuasorias en estos ámbitos. En caso de una posible reforma del Reglamento, este extremo debe mencionarse explícitamente en el texto del Reglamento. Asimismo, el CESE pide a la Comisión y al Consejo que se coordinen estrechamente con el Parlamento Europeo y que este último tenga los mismos derechos procedimentales que el Consejo en caso de una futura reforma del Reglamento.

3.4. El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro siempre socavan, o al menos ponen seriamente en peligro, la ejecución de los programas financiados por la UE y, por lo tanto, la protección del presupuesto de la Unión. Por consiguiente, si se detectan deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro, este deberá asumir la carga de la prueba y demostrar que la ejecución de los programas financiados por la UE y la protección del presupuesto de la Unión están garantizadas. El CESE pide que este extremo se aclare en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.

3.5. Además de las posibilidades previstas en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, la Comisión, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo deben utilizar cualquier otro medio de sanción de que dispongan en caso de infracciones sistemáticas del Estado de Derecho. Entre ellos figuran, en particular, el procedimiento de infracción con arreglo al artículo 263 del TFUE y el procedimiento previsto en el artículo 7 del TUE. Al aplicar estos procedimientos, las instituciones europeas mencionadas también deben velar por que se ejecuten lo antes posible y por que se impongan sanciones disuasorias. La Comisión debe emitir directrices sin demora, en particular sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, para poder reaccionar rápidamente en caso de violación del Estado de Derecho. En dichas directrices, la Comisión debe establecer, en particular, las condiciones en las que considera necesaria una sanción económica, así como las sanciones económicas que considere apropiadas. Asimismo, debe establecer las condiciones en las que también incoará un procedimiento de infracción con arreglo al artículo 263 del TFUE o un procedimiento con arreglo al artículo 7 del TUE.

3.6. Además, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo deben seguir manteniendo un diálogo continuo sobre el Estado de Derecho con todos los Estados miembros y deben señalar públicamente las violaciones del Estado de Derecho. Las instituciones europeas deberían cooperar aún más entre sí para seguir promoviendo el Estado de Derecho y explorar otras posibles formas de protegerlo en todos los Estados miembros.

4. Requisitos específicos

4.1. Por lo que se refiere al fondo de recuperación, el CESE lamenta que las decisiones de la Comisión Europea que evalúan los programas de los Estados miembros solo aborden de forma limitada la importancia fundamental del Estado de Derecho. Como se ha explicado anteriormente, el Estado de Derecho es fundamental para el desarrollo económico

sostenible de la Unión Europea y, por tanto, debe tenerse debidamente en cuenta en el marco del fondo de recuperación. A este respecto, no basta con que la Comisión base su evaluación en indicadores económicos, como los del Semestre Europeo. Como ya ha pedido el CESE, la Comisión también debe tener más en cuenta la importancia del Estado de Derecho para el desarrollo económico sostenible en el contexto del Semestre Europeo e incorporar los indicadores pertinentes⁽³⁾.

4.2. En opinión del CESE, los programas presentados hasta ahora por los Estados miembros contienen muy pocas iniciativas para reforzar el Estado de Derecho. Por ejemplo, los programas de Italia, Croacia y Chequia contienen iniciativas individuales sobre el Estado de Derecho, como medidas para combatir la corrupción y aumentar la eficiencia de los órganos judiciales. Pero en general, y en lo que respecta a todos los Estados miembros, el CESE considera que esto no es suficiente para satisfacer la importancia fundamental del Estado de Derecho. Por ello, para el CESE es de vital importancia que, en sus programas nacionales, todos los Estados miembros definan las medidas con las que reforzarán el Estado de Derecho.

4.3. Además, el CESE pide que se sigan desarrollando los requisitos para la ejecución del presupuesto de la Unión, incluido el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. En el futuro, todos los programas apoyados por el presupuesto de la Unión deben estar sujetos a leyes nacionales de gran alcance en materia de libertad de información y transparencia, a fin de proporcionar un acceso fácil y exhaustivo a la información a los medios de prensa, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil en su conjunto. Solo puede hacerse una excepción si así lo exigen los intereses de seguridad nacional. La Comisión Europea debería revisar permanentemente la repercusión de estas legislaciones nacionales en materia de libertad de información y, en caso necesario, presentar propuestas de modificación, teniendo en cuenta también los dictámenes del Parlamento Europeo y del CESE, por ejemplo.

4.4. El CESE apoya la creación de la Fiscalía Europea, ya que desempeñará un papel importante en la protección de los intereses financieros de la Unión y en la persecución de los delitos transfronterizos. El CESE está convencido de que la Fiscalía Europea ha logrado ya un efecto disuasorio y contribuirá a largo plazo a una mejora significativa de la persecución de delitos de ámbito transfronterizo. Por estos motivos, el CESE pide que todos los Estados miembros se sumen a la cooperación reforzada sobre la Fiscalía Europea y que tal cooperación se convierta en un requisito indispensable para participar en los programas financiados por la UE.

4.5. La Fiscalía Europea, de reciente creación, asume tareas que la OLAF ha llevado a cabo hasta ahora. Por consiguiente, el CESE pide que la OLAF se convierta en una Agencia Europea para el Estado de Derecho y la Eficiencia Administrativa. Esta nueva agencia debería revisar de forma general y continua el Estado de Derecho en los Estados miembros y asesorar al Parlamento Europeo, al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión Europea sobre la aplicación del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092. Además, esta nueva agencia debería formular recomendaciones generales para mejorar el Estado de Derecho y la eficiencia administrativa de los Estados miembros y, en este sentido, apoyar a los Estados miembros y sus administraciones. Si los Estados miembros no siguen recomendaciones significativas formuladas por dicha agencia, deberían tener la obligación de justificarlo.

4.6. Al mismo tiempo, la Comisión Europea debería desarrollar nuevas iniciativas para reforzar el Estado de Derecho y la aplicación de los derechos fundamentales de la UE en todos los Estados miembros. Por ejemplo, deben establecerse y desarrollarse programas de intercambio, como Erasmus+, para el personal de los órganos judiciales de los Estados miembros así como para las organizaciones no gubernamentales que trabajan, en particular, en temas relacionados con el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y fundamentales, con el fin de reforzar y desarrollar una comprensión común del Estado de Derecho en Europa. A tal fin, la Unión Europea debería incrementar la financiación de programas de formación voluntarios y transfronterizos para los miembros del poder judicial de los Estados miembros; también deberían apoyarse los programas educativos de las organizaciones no gubernamentales que promueven el Estado de Derecho y la protección de los derechos humanos y fundamentales. El objetivo debe ser reforzar el principio europeo del Estado de Derecho, que, por una parte, tiene en cuenta la diversidad de las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y, por otra, refuerza las normas mínimas comunes para todos ellos.

4.7. En opinión del CESE, la sociedad civil tiene una importancia muy especial a la hora de proteger el Estado de Derecho, por lo que también ha de tener la responsabilidad correspondiente. Por ello, con el fin de reforzar el Estado de Derecho en todos los Estados miembros, la Comisión debe, mediante un nuevo programa, prestar un mayor apoyo a las plataformas de la sociedad civil cuyo trabajo se centra principalmente en la protección del Estado de Derecho en los Estados miembros y la promoción de programas educativos al respecto⁽⁴⁾. En el marco de este programa, la UE debería apoyar la financiación de las organizaciones no gubernamentales. Deberá garantizarse la protección frente a injerencias indebidas y otras interferencias en la independencia de las organizaciones no gubernamentales por parte de los responsables políticos, los grupos de presión y otros agentes.

⁽³⁾ Véanse también el Dictamen del CESE *El Estado de Derecho y su impacto en el crecimiento económico*, ECO/511 (DO C 429 de 11.12.2020, p. 16), punto 7.1 y siguientes, y el Dictamen del CESE sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión*, SOC/627 (DO C 282 de 20.8.2019, p. 39), punto 4.1 y siguientes.

⁽⁴⁾ Véanse también el Dictamen del CESE sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión*, SOC/627, punto 3.9 y siguientes, y el Dictamen del CESE *Plan de Acción para la Democracia Europea*, SOC/672 (DO C 341 de 24.8.2021, p. 56), punto 6.2.1 y siguientes.

4.8. Por último, la Comisión Europea, el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el CESE, en particular, deberían sensibilizar a toda la ciudadanía de la UE sobre la importancia de los valores europeos, en particular el Estado de Derecho. La UE necesita una estrategia de comunicación que vincule el concepto de Estado de Derecho con la realidad de la vida de las personas. A tal fin, las instituciones europeas mencionadas, en cooperación con otros agentes de la sociedad civil, deberían poner en marcha una campaña titulada «Mi UE: mis derechos» sobre la importancia del Estado de Derecho, que se dirija a todos los sectores de la población, haga la información básica sobre el Estado de Derecho comprensible para todas las personas y las invite a entablar un diálogo a escala de la Unión ⁽⁵⁾.

Bruselas, 20 de enero de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG

⁽⁵⁾ Véanse también el Dictamen del CESE sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión*, SOC/627, punto 3.19, y el Dictamen del CESE *Plan de Acción para la Democracia Europea*, SOC/672, punto 4.3.2.

ANEXO

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 59.3 del Reglamento interno):

ENMIENDA 1**Presentada por:**

TEDER Reet

SOC/692 — El Estado de Derecho y el fondo de recuperación**Punto 3.4**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
<p>El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro siempre socavan, o al menos ponen seriamente en peligro, la ejecución de los programas financiados por la UE y, por lo tanto, la protección del presupuesto de la Unión. Por consiguiente, si se detectan deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro, este deberá asumir la carga de la prueba y demostrar que la ejecución de los programas financiados por la UE y la protección del presupuesto de la Unión están garantizadas. El CESE pide que este extremo se aclare en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.</p>	<p>El CESE considera que las deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro siempre socavan, o al menos ponen seriamente en peligro, la ejecución de los programas financiados por la UE y, por lo tanto, la protección del presupuesto de la Unión. Por consiguiente, si se detectan deficiencias sistemáticas del Estado de Derecho en un Estado miembro, este deberá estar obligado a colaborar sin reservas en la investigación de las infracciones y la eliminación de las deficiencias y asegurar que la ejecución correcta de los programas financiados por la UE y la protección del presupuesto de la Unión están garantizadas. El CESE recomienda que este extremo se aclare en el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092.</p>

Exposición de motivos

El Estado de Derecho debe garantizarse por medios legítimos. La carga de la prueba en su forma actual es uno de los principios fundamentales de la legalidad y cambiar o invertir la carga de la prueba podría sentar un precedente muy peligroso y socavar los fundamentos del Estado de Derecho.

Resultado de la votación:

A favor: 41

En contra: 65

Abstenciones: 13

ENMIENDA 2**Presentada por:**

TEDER Reet

SOC/692 — El Estado de Derecho y el fondo de recuperación**Punto 1.6**

Modifíquese de la manera siguiente:

Dictamen de la Sección	Enmienda
El CESE considera que las deficiencias <i>sistemáticas</i> del Estado de Derecho en los Estados miembros inciden negativamente en el presupuesto de la UE y se pronuncia a favor de <i>invertir la carga de la prueba</i> .	El CESE considera que las deficiencias del Estado de Derecho en los Estados miembros inciden negativamente en el presupuesto de la UE y se pronuncia a favor de <i>subsana las deficiencias concretas y de observar de forma estricta la legalidad en la ejecución de los programas financiados por la UE y la protección de su presupuesto</i> .

Exposición de motivos

El Estado de Derecho debe garantizarse por medios legítimos. La carga de la prueba en su forma actual es uno de los principios fundamentales de la legalidad y cambiar o invertir la carga de la prueba podría sentar un precedente muy peligroso y socavar los fundamentos del Estado de Derecho.

Resultado de la votación:

A favor: 72

En contra: 141

Abstenciones: 18