

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros

[COM(2018) 324 final – 2018/0136 (COD)]

(2019/C 62/28)

Ponente: **Jukka AHTELA**

Consulta	Comisión Europea, 18.6.2018
Fundamento jurídico	Artículo 304 del TFUE
Sección competente	Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobación en sección	26.9.2018
Aprobado en el pleno	17.10.2018
Pleno n.º	538
Resultado de la votación	156/2/7
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con satisfacción la propuesta de Reglamento de la Comisión que permitiría tomar medidas correctivas de índole económico ante Estados miembros que cometan violaciones graves y persistentes de los valores consagrados en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). El CESE señala que la Comisión ya dispone de facultades correctivas similares para alentar el cumplimiento de las normas sobre buena gobernanza económica⁽¹⁾, y ve con buenos ojos la propuesta objeto de examen, que pretende crear medidas correctivas para salvaguardar el Estado de Derecho. En este sentido, el CESE acoge con satisfacción que los actos de ejecución propuestos por la Comisión en el marco de este Reglamento se adopten mediante votación por mayoría cualificada inversa en el Consejo.

1.2. El CESE hace hincapié en la importancia del Estado de Derecho para los ciudadanos, la iniciativa empresarial, la innovación y la inversión. No obstante, recomienda que se modifique la propuesta para incluir una noción más amplia del Estado de Derecho que abarque la protección de los derechos fundamentales y garantice la protección de la democracia pluralista. El Estado de Derecho es solo uno de los valores en los que se fundamenta la UE, según establece el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Concretamente, se manifiesta en el marco de una relación triangular interdependiente, inseparable, que mantiene con los derechos fundamentales y la democracia. El abuso del poder público solo puede evitarse si estos tres valores se garantizan de manera conjunta.

1.3. El CESE está de acuerdo con que, para que los ciudadanos confíen en que el gasto de la UE en los Estados miembros está suficientemente protegido, es preciso que el Estado de Derecho se respete de manera efectiva. El CESE celebra que la propuesta protegerá en mayor medida los intereses financieros de la UE. Sin embargo, el CESE insiste en que el mecanismo propuesto por la Comisión debería activarse de manera automática cuando exista una deficiencia generalizada del Estado de Derecho que entrañe un riesgo para los intereses financieros de la UE.

1.4. Además, el CESE opina que el objetivo principal de la propuesta debería ser proteger los valores del artículo 2 mediante la protección de las finanzas de la UE. En consecuencia, el CESE recomienda que se modifique la propuesta para que la Comisión esté facultada para proponer un acto de ejecución en virtud del Reglamento cuando exista una amenaza grave, persistente y sistémica para el Estado de Derecho, los derechos fundamentales o las normas que garantizan la democracia pluralista, ya que esta situación, por su propia naturaleza, puede entrañar un riesgo directo para los intereses financieros de la UE.

⁽¹⁾ DO L 347 de 20.12.2013, p. 320, artículo 23.

1.5. El CESE anima a la Comisión, como medida preventiva, a crear más canales para el debate político sobre el respeto de los valores del artículo 2 en los Estados miembros. Por tanto, el CESE exhorta a la Comisión a que proponga la creación de un sistema de control periódico e independiente del respeto de estos valores en los Estados miembros, en consonancia con lo ya propuesto anteriormente por el CESE y el Parlamento Europeo.

1.6. El CESE recomienda que se le incluya entre los órganos a los que la Comisión mantendrá informados sobre las medidas propuestas o adoptadas en el marco de esta legislación y que se le mencione explícitamente entre las fuentes de información relevantes que se utilizarán para que la Comisión determine si existe una deficiencia grave del Estado de Derecho. Así el CESE podría contribuir de manera significativa y eficaz a la protección de los valores del artículo 2 y garantizar que la voz de la sociedad civil organizada esté representada.

2. Introducción y resumen de la propuesta

2.1. La propuesta de la Comisión objeto de análisis está concebida para proteger el presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros. La Comisión justifica su propuesta aludiendo a la necesidad de proteger las finanzas de la Unión exigiendo a los Estados miembros que mantengan salvaguardias suficientemente sólidas en relación con cómo se gestionan y se gastan los fondos de la UE. Los Estados miembros ya deben demostrar que cuentan con salvaguardias institucionales y procedimentales adecuadas que garanticen que los fondos de la UE se gastan de manera eficaz y conforme a Derecho. Sin embargo, no es posible garantizar que estos mecanismos nacionales de verificación funcionan correctamente si no hay un poder judicial, una fiscalía y unos organismos de investigación independientes que luchen contra el fraude y la corrupción.

2.2. La propuesta de la Comisión permitiría suspender o corregir los pagos, prohibir que se contraigan nuevos compromisos jurídicos, reducir los compromisos o interrumpir los plazos de pago si se detecta una deficiencia generalizada del Estado de Derecho. Esto se aplicará a todos los fondos de la UE. La Comisión podrá considerar que existe una deficiencia generalizada del Estado de Derecho, en particular, en los siguientes casos: cuando la independencia del poder judicial esté en peligro; cuando no se impidan, corrijan ni sancionen comportamientos arbitrarios o ilegales de las autoridades públicas; cuando se retengan recursos de las autoridades públicas que afecten a su funcionamiento; cuando no se adopten medidas para evitar los conflictos de intereses entre las autoridades públicas; cuando el Estado limite la disponibilidad y la eficacia de las vías de recurso judicial.

2.3. De acuerdo con la propuesta objeto de análisis, estas deficiencias conllevarían medidas correctivas cuando se corra el riesgo de que afecten a la buena gestión financiera o a la protección de los intereses financieros de la Unión, cuando dificulten: que las autoridades nacionales ejecuten el presupuesto de la UE; la investigación y el enjuiciamiento del fraude y de la corrupción; el control jurisdiccional efectivo de las autoridades nacionales; la prevención del fraude y de la corrupción y la imposición de sanciones efectivas y disuasorias; la recuperación de importes pagados indebidamente; la cooperación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y la Fiscalía Europea en sus investigaciones y actuaciones judiciales.

3. Observaciones generales

3.1. La UE se fundamenta en los valores comunes a sus Estados miembros, incluido el Estado de Derecho, según se establece en el artículo 2 del TUE. El respeto del Estado de Derecho también garantiza la seguridad jurídica y la igualdad de condiciones para las iniciativas empresariales, la innovación, las inversiones y la competencia leal en el mercado interior en beneficio de los consumidores y los ciudadanos. Se trata de un requisito previo para lograr la confianza mutua necesaria para que la UE funcione correctamente. Despreciar el Estado de Derecho supone un obstáculo al desarrollo económico y social equilibrado en consonancia con los objetivos de desarrollo sostenible, que constituye el motor que permite a la UE y a sus gobiernos perseguir el objetivo global de la Unión de «promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos», consagrado en el artículo 3 del TUE.

3.2. El CESE lamenta que los Tratados de la UE no estipulen expresamente que los Estados miembros deben seguir cumpliendo los criterios de Copenhague tras la adhesión⁽²⁾. El CESE señala que las instituciones de la UE no disponen de instrumentos suficientemente sólidos y bien adaptados para protegerse ante los riesgos a los que se enfrentan el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia pluralista en los Estados miembros.

3.3. El Estado de Derecho es interdependiente e indisoluble de las garantías que protegen la democracia pluralista y el respeto de los derechos fundamentales. El Estado de Derecho garantiza que los gobiernos respeten las normas sobre derechos fundamentales, y la democracia pluralista garantiza que los gobiernos persigan políticas que mejoren el bienestar

⁽²⁾ Establecidos por el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en 1993.

de sus ciudadanos. La defensa del Estado de Derecho por sí sola no garantiza que la ley respete los derechos fundamentales ni que se elabore conforme a un proceso inclusivo y legítimo basado en un debate público y una participación ciudadana bien informada, pluralista y equilibrada. Para evitar un mero «Estado de Derecho», hay que velar por el respeto de los derechos fundamentales y las normas de la democracia pluralista además del Estado de Derecho.

3.4. La Comisión considera el Reglamento propuesto un medio para proteger el presupuesto de la UE, lo que al mismo tiempo protege el Estado de Derecho. El CESE está de acuerdo con que, para que los ciudadanos confíen en que el gasto de la UE en los Estados miembros está suficientemente protegido, es preciso que el Estado de Derecho se respete de manera efectiva. No obstante, el CESE concibe la propuesta más bien como un posible instrumento para proteger todos los valores consagrados en el artículo 2 por medio del presupuesto de la UE.

3.5. El CESE destaca la importancia de demostrar a los ciudadanos europeos que los fondos de la UE se administran sin corrupción y con arreglo al Derecho de la UE. Es igualmente importante que la UE proteja los valores en los que se fundamenta, que se crearon por el bien de sus ciudadanos. La Comisión debería estar facultada para actuar en virtud de este Reglamento cuando exista una amenaza grave, persistente y sistemática para los valores consagrados en el artículo 2, ya que esta amenaza, por su propio carácter, puede entrañar un riesgo directo para las finanzas de la UE.

3.6. Según se señala en Resoluciones recientes del Parlamento Europeo y en declaraciones de la Comisión Europea y de la Presidencia del Consejo, el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia pluralista en la UE se ven cada vez más amenazados. Aunque en la situación es más grave en unos Estados miembros que en otros, el autoritarismo populista —contrario a los valores en los que se fundamenta la UE y con frecuencia a la propia Unión— sigue cobrando fuerza en todos ellos.

3.7. El CESE toma nota de las deficiencias de las actuales herramientas a disposición de las instituciones de la UE para proteger los valores consagrados en el artículo 2. Los procedimientos de infracción tienden a centrarse excesivamente en cuestiones jurídicas de carácter técnico para prevenir o corregir ataques coordinados contra el Estado de Derecho. Aunque el artículo 7 del TUE permite al Consejo reaccionar, de un modo holístico, ante las medidas que debilitan el Estado de Derecho, ha quedado demostrada la enorme dificultad que supone reunir la voluntad política suficiente para activar el procedimiento.

3.8. Por lo que respecta al «marco» sobre el Estado de Derecho, aunque es más fácil de activar que el artículo 7, es un procedimiento no vinculante cuya eficacia resulta cuestionable ante gobiernos que se muestran reacios a cooperar de buena fe con la Comisión. Además, los umbrales necesarios para activar el marco del Estado de Derecho y el artículo 7 son tan elevados que, cuando se recurre a estos instrumentos, las deficiencias en el respeto de los valores consagrados en el artículo 2 son excesivamente graves y, por consiguiente, más difíciles de resolver.

3.9. Habida cuenta de los retos cada vez mayores y de la ausencia de herramientas adecuadas, el CESE solicita a la Comisión que prosiga con urgencia el debate político sobre cómo puede la UE proteger mejor los valores consagrados en el artículo 2 y que siga creando instrumentos adicionales para proteger el Estado de Derecho, los derechos fundamentales y las garantías de pluralismo democrático.

3.10. El CESE recuerda su Dictamen sobre «El mecanismo europeo de control del Estado de Derecho y los derechos fundamentales», en el que apoya la creación de un mecanismo a escala de la UE para supervisar el respeto del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales por medio de un control periódico e independiente y mediante el diálogo entre los Estados miembros y las instituciones de la UE ⁽³⁾.

3.11. El CESE se reafirma en que la creación de un mecanismo preventivo de este tipo, tal como propuso el Parlamento Europeo, supondría un complemento a los instrumentos ya existentes en la UE para proteger los valores consagrados en el artículo 2 ⁽⁴⁾. Con un mecanismo preventivo podrían identificarse las deficiencias en el respeto de estos valores en el momento en el que surgieran a nivel nacional y podrían encontrarse soluciones en una fase temprana.

3.12. Como medida adicional, el CESE propone que se cree una plataforma de la sociedad civil o un foro anual de ámbito europeo con la participación del CESE, en primer lugar, para que las organizaciones de base informen directamente a los responsables políticos de la UE sobre las amenazas para los valores consagrados en el artículo 2 del TUE que vayan surgiendo y, en segundo lugar, para facilitar el aprendizaje mutuo y la colaboración transnacional entre las organizaciones de la sociedad civil que trabajan principalmente a nivel nacional.

⁽³⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 8.

⁽⁴⁾ (2015/2254(INL)).

3.13. Es importante que la UE estudie formas para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación que supervisan e informan sobre los retos emergentes para los valores consagrados en el artículo 2. El CESE considera que un instrumento de financiación para apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que promueven los valores consagrados en el artículo 2 en los Estados miembros constituiría un complemento importante a la presente propuesta conformando un apoyo de base a estos valores entre el público. En este sentido, el CESE se remite a su Dictamen relacionado sobre las propuestas para un nuevo Fondo de Justicia, Derechos y Valores ⁽⁵⁾, y pide al Consejo y al Parlamento Europeo que, en el marco de la decisión sobre el marco financiero plurianual para el período posterior a 2020, incrementen considerablemente los recursos de este Fondo.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE estima que un control judicial efectivo por parte de órganos jurisdiccionales independientes de las acciones u omisiones de las autoridades públicas es crucial, pero no solo para garantizar que se hace un uso eficaz de los fondos de la UE conforme al Derecho de la UE. También es la única manera de garantizar a todos los ciudadanos de la UE la protección efectiva de sus derechos en virtud de la legislación de la UE y la interpretación uniforme de la legislación de la UE en todos los Estados miembros, de la que dependen el mercado común y el espacio de libertad, seguridad y justicia.

4.2. El CESE aprueba el uso de la votación por mayoría cualificada inversa en el Consejo para adoptar el acto de ejecución por el que se adopten las medidas oportunas. Así, cuando la Comisión considere que un Estado miembro sufre una deficiencia generalizada, podrán adoptarse medidas de manera objetiva, lo que minimizará el riesgo de inacción o parcialidad política que podrían darse si fuera necesaria una votación en el Consejo.

4.3. El CESE comprende la dificultad que entraña establecer criterios más detallados para determinar si existe una deficiencia generalizada, pero se pregunta si la propuesta podría reforzarse si incluyera estos criterios detallados. Unos criterios más detallados contribuirían a garantizar que la legitimidad de la decisión de la Comisión no se viera debilitada por acusaciones de parcialidad o falta de objetividad. Una vez adoptada la propuesta, estos criterios podrían incluirse en forma de directrices elaboradas por la Comisión y basarse en los propios criterios de la Comisión establecidos por el «marco» del Estado de Derecho y en la lista de criterios sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho (la Comisión de Venecia).

4.4. Como ya ha subrayado el CESE, el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales dependen unos de otros, como se afirma en el artículo 2 de la propuesta de la Comisión. Además de criterios más detallados sobre el Estado de Derecho, la propuesta también debería incluir criterios que permitan a la Comisión determinar si existe una amenaza grave, sistémica y persistente para el respeto de los derechos fundamentales o las garantías de democracia pluralista. Cuando la situación en un Estado miembro cumpla tales criterios, la Comisión debería estar facultada para adoptar medidas correctoras en el marco del Reglamento.

4.5. El CESE señala que la Comisión deberá tener en cuenta toda la información pertinente, incluidas las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los informes del Tribunal de Cuentas y las conclusiones y recomendaciones de las organizaciones internacionales pertinentes. Algunos órganos de control del Consejo de Europa, como la Comisión de Venecia y el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), desempeñan un papel importante en el seguimiento del Estado de Derecho en los Estados miembros. La Comisión de Venecia ha emitido varios dictámenes sobre la situación del Estado de Derecho en determinados Estados miembros de la UE, y el GRECO formula periódicamente recomendaciones dirigidas a los Estados miembros. Del mismo modo, la OLAF, los defensores del pueblo nacionales y las asociaciones de jueces y redes judiciales informan habitualmente sobre el estado de los mecanismos nacionales judiciales y de lucha contra la corrupción y el fraude.

4.6. Otros organismos internacionales supervisan y evalúan periódicamente la aplicación de las normas en materia de derechos fundamentales y las garantías de democracia pluralista en los Estados miembros, entre los que se incluye la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Además, las organizaciones independientes de la sociedad civil también suelen ser una fuente fiable de información y análisis. Una mención expresa a estas entidades en la propuesta reflejaría el importante papel que desempeñan en la protección de los valores consagrados en el artículo 2 del TUE.

4.7. Además, el CESE considera que, como institución representante de la sociedad civil en la UE, sus propios análisis y observaciones son particularmente relevantes para la Comisión cuando esta determine si existen deficiencias graves del Estado de Derecho en un Estado miembro concreto, tanto en el marco del presente Reglamento como de otros instrumentos. En este sentido, el CESE llama la atención de la Comisión sobre el Grupo de Trabajo sobre Derechos fundamentales y Estado de Derecho que el CESE ha creado, que prestará especial atención a la protección de los valores consagrados en el artículo 2 del TUE.

⁽⁵⁾ SOC/599 (véase la página 178 del presente Diario Oficial) sobre los documentos COM(2018) 383 final y COM(2018) 384.

4.8. Incluir al CESE entre los órganos a los que la Comisión mantendrá informados sobre las medidas propuestas o adoptadas en el marco de esta legislación y entre las fuentes de información relevantes para que la Comisión determine si existe una deficiencia grave del Estado de Derecho, permitirá al CESE contribuir de manera significativa y eficaz a la protección de los valores del artículo 2 y garantizará que la voz de la sociedad civil organizada esté representada.

4.9. El CESE coincide plenamente con la Comisión en que las consecuencias de activar el mecanismo propuesto deben recaer sobre los responsables de las deficiencias y no sobre los beneficiarios individuales de la financiación de la UE, como los estudiantes Erasmus, los investigadores o las organizaciones de la sociedad civil⁽⁶⁾.

4.10. El CESE señala que, según la propuesta, si se adoptan medidas, el Estado miembro seguirá estando encargado de distribuir los fondos en cuestión. El CESE considera que esta situación, aunque se ajuste a Derecho, apenas podrá evitar que un Estado miembro, en la práctica, se niegue a distribuir los fondos en cuestión y culpe a la Comisión para obtener réditos políticos. Como es poco probable que el público comprenda los entresijos de la legislación de la UE, los Estados miembros podrían establecer una relación directa entre los recortes de la financiación y la decisión de la Comisión. Esto crearía una situación en la que la Comisión podría abstenerse de adoptar medidas contra un Estado miembro por la posible reacción negativa en la opinión pública, lo que entraña un riesgo especialmente en los Estados miembros en los que el gobierno controla los medios de comunicación públicos y privados o ejerce influencia sobre ellos, que suele ser el caso de los Estados miembros que padecen deficiencias graves del Estado de Derecho.

4.11. El CESE anima a la Comisión a que estudie formas de mitigar el riesgo de que los distintos beneficiarios se vean afectados negativamente y las medidas adoptadas con arreglo a este Reglamento se vean socavadas por los gobiernos que incumplen los valores del artículo 2 con el fin de obtener un rédito político. La Comisión podría estudiar vías alternativas que garanticen que los fondos de la UE lleguen a los beneficiarios a los que van dirigidos, por ejemplo, mediante la creación de una agencia ejecutiva que asuma la gestión directa de los fondos pertinentes.

4.12. Para acabar con las deficiencias generalizadas, y con vistas a levantar cualquier medida adoptada en virtud de este Reglamento, el CESE destaca la importancia de un diálogo abierto entre el Estado miembro en cuestión y las instituciones de la UE, como se sugiere en la propuesta. Las instituciones y los Estados miembros deberían tener en cuenta las opiniones de las organizaciones de la sociedad civil por lo que respecta a la situación en el Estado miembro de que se trate, la idoneidad de las medidas adoptadas para acabar con las deficiencias generalizadas y la idoneidad de las medidas adoptadas para evitar que se repitan.

Bruselas, 18 de octubre de 2018.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, p. 16.