

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo 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
Situación y posibles próximas etapas**

[COM(2019) 163 final]

(2019/C 282/07)

Ponentes:

Jukka AHTELA

Karolina DRESZER-SMALEC

José Antonio MORENO DÍAZ

Consulta	Comisión Europea, 10.5.2019
Fundamento jurídico	Artículo 62 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Aprobado en sección	5.6.2019
Aprobado en el pleno	19.6.2019
Pleno n.º	544
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	190/11/12

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la Comunicación de la Comisión y los esfuerzos realizados por la Comisión para utilizar otros instrumentos con el fin de reforzar el Estado de Derecho. Es importante fortalecer el aspecto del Estado de Derecho lo más posible en estos instrumentos, ya que muchos de ellos tienen objetivos diferentes y, en la medida de lo posible, involucrar a la sociedad civil en la aplicación de estos instrumentos.

1.2 Considera que la sociedad civil, los medios de comunicación y las cuestiones políticas deberían haberse tratado más a fondo en la Comunicación para comprender el contexto y para implicar más a los agentes directamente afectados.

1.3 El CESE considera que el período de reflexión debería haber sido más prolongado para permitir una consulta más exhaustiva y la participación de la sociedad civil en los Estados miembros y que, a más largo plazo, la Comisión debería proponer un mecanismo más sistemático para consultar a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) sobre la situación de los derechos fundamentales y el respeto del Estado de Derecho en los Estados miembros.

1.4 Las formas de protección de las OSC que desempeñan funciones de vigilancia, el periodismo de investigación y los medios de comunicación independientes son necesarios y las propuestas para su protección y su papel activo en la alerta temprana deben ocupar un lugar destacado en las propuestas que la Comisión presentará al final del período de reflexión.

1.5 Aunque acoge con satisfacción la mejora del acceso a la financiación para las OSC en el nuevo marco financiero plurianual, considera insuficientes tanto la partida reservada en la propuesta de la Comisión al Estado de Derecho y a los derechos fundamentales como el importe destinado a las OSC ⁽¹⁾. Además, la UE debe analizar la manera de otorgar una mayor financiación básica a las OSC que realizan actividades de vigilancia, sensibilización, defensa de intereses e interposición de recursos en relación con los derechos fundamentales y el Estado de Derecho en todos los Estados miembros.

⁽¹⁾ DO C 367 de 10.10.2018, p. 88.

1.6 El CESE mantiene su apoyo a la instauración de un mecanismo a escala de la UE para supervisar el acatamiento del Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales. El CESE considera imprescindible instaurar un mecanismo europeo jurídicamente vinculante, un marco en el que participen activamente la Comisión, el Parlamento y el Consejo y en el que el CESE desempeñe un importante papel de representación de la sociedad civil. Este mecanismo debería incluir un componente preventivo que permita a los expertos y a los representantes de la sociedad civil activar una alerta temprana en determinadas circunstancias y debatir propuestas de solución con todas las partes interesadas pertinentes. Este mecanismo también contribuiría al reparto de la carga entre las instituciones y aumentaría la propiedad compartida de las acciones de la UE.

1.7 Además, el CESE propone que se reconozcan y refuercen las plataformas de la sociedad civil existentes y que se establezca un foro anual de la UE sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho con la participación del CESE, en primer lugar, para que las partes interesadas, incluidas 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 puedan surgir y, en segundo lugar, para facilitar el aprendizaje mutuo y la colaboración nacional y transnacional entre todas las partes interesadas pertinentes (empresarios, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, institutos nacionales de derechos humanos y autoridades públicas).

1.8 El CESE considera que la multiplicación de las voces procedentes de las plataformas y organizaciones de base existentes es necesaria en las circunstancias actuales. El CESE es un órgano único que ofrece la posibilidad de un verdadero diálogo entre todos los agentes de las OSC, incluidos los interlocutores sociales de todos los Estados miembros. Esto aporta un valor añadido al potenciar la diversidad y el dinamismo de la sociedad civil. Un foro de este tipo podría permitir a las OSC activar una alerta temprana.

1.9 Las amenazas contra el Estado de Derecho pueden socavar la confianza mutua sobre la que se basa la UE, como ha demostrado la jurisprudencia reciente. Los órganos jurisdiccionales nacionales independientes son el baluarte que garantiza el buen funcionamiento de la UE, incluido su mercado interior.

1.10 También deben tenerse en cuenta los aspectos económicos del Estado de Derecho. La confianza mutua es un valor difícil de plasmar en términos puramente económicos, pero está claro que la falta de confianza vinculada a la influencia política en el poder judicial o a la corrupción tiene consecuencias económicas negativas. Es un asunto que merece más atención y que requiere más datos e investigación a escala de la UE.

1.11 La educación, tanto formal como no formal, es determinante para la construcción de una cultura democrática y del Estado de Derecho. La democracia y el Estado de Derecho deben figurar en el corazón y la mente de cada ciudadano europeo; el CESE pide a la Comisión Europea que proponga una estrategia ambiciosa en materia de comunicación, educación y concienciación ciudadana sobre los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia.

2. Introducción y resumen de la Comunicación

2.1 La situación relativa al respeto de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho es muy preocupante en toda la UE, especialmente porque en algunos casos se ha tenido que aplicar el artículo 7 del TUE. Por tanto, en esta Comunicación la Comisión emprende una reflexión sobre cómo reforzar el Estado de Derecho en la UE.

2.2 En su Comunicación, recuerda la importancia del Estado de Derecho como valor fundacional de la Unión Europea, que constituye la base del sistema democrático y un requisito previo para la protección de los derechos fundamentales. El Estado de Derecho engloba, entre otros principios, el de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; la seguridad jurídica; la prohibición del ejercicio arbitrario del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales y el control judicial efectivo, lo que incluye la protección de los derechos fundamentales; de separación de poderes; y de igualdad ante la ley.

2.3 La Comisión establece tres pilares para la aplicación efectiva del Estado de Derecho en la Unión, as saber: promoción: desarrollo del conocimiento y de una cultura común en lo que respecta al Estado de Derecho; prevención: cooperación y apoyo para reforzar el Estado de Derecho a nivel nacional; y respuesta: ejecución a nivel de la Unión cuando fallan los mecanismos nacionales. Más concretamente, la Comisión insiste en la necesidad de promover las normas del Estado de Derecho, reconocer las señales de alerta, profundizar en los conocimientos específicos de un Estado miembro, mejorar la capacidad común de reacción en caso de escalada y subsanar las deficiencias a largo plazo mediante reformas estructurales.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción la consulta, ya que reconoce la importancia de los desafíos al Estado de Derecho suscitados recientemente en la UE. Estos desafíos han proliferado en los últimos años, lo que deja traslucir el riesgo de una posible crisis a gran escala del Estado de Derecho y la democracia, especialmente en algunos Estados miembros. Es preciso reconocer plenamente esta crisis y darle una respuesta adecuada. Ello requiere reformular enteramente los valores de la UE y establecer instrumentos sólidos para prevenir y corregir cualquier nuevo deterioro del Estado de Derecho.

3.2 El CESE ya había manifestado su profunda preocupación por la situación de los derechos fundamentales y del Estado de Derecho, y desde 2016 viene pidiendo una acción más enérgica ⁽²⁾.

3.3 Es importante recordar que la Unión Europea no es solo un mercado común; es una unión basada en valores comunes, como se afirma en el artículo 2 del Tratado. Además, reconoce los derechos, libertades y principios establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Estos valores, en los que se fundamenta la Unión Europea, constituyen la base de la integración y forman parte de la identidad europea. Además de ser criterios de adhesión, deben ser respetados en la práctica por los Estados miembros.

3.4 El Estado de Derecho se caracteriza por una relación interdependiente, inseparable y triangular con los derechos fundamentales y la democracia. El abuso del poder público solo puede evitarse si estos tres valores se garantizan de manera conjunta. La protección de los derechos fundamentales es un pilar que debe seguir desarrollándose, mediante la ratificación de todos los instrumentos pertinentes (en particular las Convenciones de las Naciones Unidas y el Convenio Europeo de Derechos Humanos), una cooperación más estrecha entre las instituciones de la UE y un mayor apoyo a las organizaciones de base y de vigilancia en toda Europa.

3.5 El CESE lamenta que los Tratados de la UE no estipulen expresamente que todos los Estados miembros deben cumplir los criterios de Copenhague ⁽³⁾. Ya sean nuevos o veteranos, todos los Estados miembros de la UE deben respetar los criterios por igual y de manera constante. El CESE señala que las instituciones de la UE no disponen de instrumentos suficientemente sólidos y bien adaptados para protegerse ante los riesgos que acechan al Estado de Derecho, los derechos fundamentales y la democracia pluralista en los Estados miembros.

3.6 Los retos actuales no se afrontan a su debido tiempo y con respuestas eficaces a escala nacional y de la UE: los instrumentos existentes tuvieron un impacto limitado en los factores que impulsaron estos retos.

3.7 Los retos son más acuciantes en algunos Estados miembros, donde poderosos agentes políticos han pasado a socavar la independencia del poder judicial así como las instituciones y organizaciones que encarnan y defienden el sistema democrático pluralista. La Comunicación no considera suficientemente este aspecto esencial, prefiriendo una perspectiva en la que las instituciones — parlamentos, gobiernos y ministerios, tribunales constitucionales, organismos profesionales— permanecen al margen de la contienda política y electoral. Este enfoque «no intervencionista» de la política y las elecciones partidistas impide cualquier explicación de por qué los agentes poderosos trabajan contra el Estado de Derecho y la democracia y por qué parecen al mismo tiempo populares e imparables. Los aspectos políticos, culturales y sociológicos de los desafíos al Estado de Derecho que afectan a las democracias constituyen una faceta esencial que hasta la fecha se ha obviado en el análisis y las respuestas facilitados por la UE. Esto explica, en parte, las limitaciones del enfoque y de los instrumentos actuales, incluido el procedimiento del artículo 7, apartado 1. Dados sus vínculos con toda la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, el CESE está particularmente bien situado para ofrecer un espacio donde suscitar mejores análisis, debates y respuestas a estos aspectos políticos, sociológicos y culturales de los retos para la democracia y el Estado de Derecho.

3.8 En los últimos años, la Comisión ha avanzado hacia el establecimiento de mecanismos complementarios y acumulativos para colmar el vacío entre la no actuación y la actuación de último recurso. Sin embargo, parecen insuficientes ante los retos actuales: acciones concertadas entre instituciones para la apropiación de poder, incluido el poder judicial, que tienen, si no circunscripciones electorales, un fuerte apoyo dentro de las organizaciones del partido y las clientelas de los partidos. Ni siquiera las democracias consolidadas están al abrigo del autoritarismo ni de la erosión del Estado de Derecho. Los problemas de seguridad se evocan cada vez más para justificar la puesta en entredicho o la suspensión de las garantías democráticas. Algunos gobiernos obstaculizan cada vez más la labor de determinadas OSC de primera línea, en lugar de habilitar un espacio propicio para sus actividades. Por lo tanto, es fundamental que la UE adopte un enfoque más proactivo y preventivo.

3.9 El CESE coincide con la Comisión en que los recientes avances populistas y autocráticos requieren la acción de todas las instituciones de la UE y de la sociedad civil de la UE en su conjunto para garantizar que se preservan los valores sobre los que se asienta la UE. El CESE se opone firmemente a cualquier forma de democracia antiliberal.

3.10 Por consiguiente, el CESE también considera que el período de reflexión debería haber sido más prolongado, para permitir una consulta y una participación más amplias de las organizaciones de la sociedad civil en los Estados miembros nacionales.

⁽²⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 8.

⁽³⁾ Establecidos por el Consejo Europeo celebrado en Copenhague en 1993.

3.11 El CESE ha sido informado por numerosas OSC de que los períodos de consulta breves suelen plantear problemas relacionado con la falta de transparencia y de representatividad, lo que socava la calidad de la legislación y el Estado de Derecho en los Estados miembros. Teniendo esto presente, el CESE considera que la Comisión debería haber facilitado una consulta más exhaustiva a la sociedad civil, que se ve directamente afectada.

3.12 Las OSC, los defensores de los derechos humanos, los denunciantes de irregularidades y los periodistas están en primera línea cuando el Estado de Derecho se deteriora y su situación se vuelve muy difícil cuando se vulnera la Ley en un Estado miembro determinado. Son ellas las que vigilan la situación y denuncian las violaciones, y el nivel de base es el que puede emitir señales de alerta temprana. Por tanto, el CESE considera que su papel es primordial, al igual que el de los medios de comunicación y el periodismo de investigación. Por lo tanto, las formas de proteger a las OSC y a los medios de comunicación son necesarias para cualquier modo de proceder sostenible. Las sugerencias relativas a su papel deben ocupar un lugar destacado en las propuestas que la Comisión presentará tras el período de reflexión.

3.13 En particular, el futuro MFP debe reforzar el apoyo a las OSC, especialmente las que defienden los valores del artículo 2. Debe proporcionarse financiación básica a las OSC a todos los niveles (local, nacional, europeo) para apoyar la creación de capacidades y las actividades en materia de sensibilización, seguimiento y documentación, defensa de intereses e interposición de recursos. Para reforzar el apoyo de la UE al papel de las OSC en Europa, el futuro MFP debería garantizar que todos los fondos pertinentes de la UE, en particular en los ámbitos de las políticas social, económica y de cohesión, reserven un papel importante a la sociedad civil en el diseño, la aplicación y el seguimiento de estas políticas. Además, la UE debería reforzar el apoyo financiero a la independencia y la pluralidad de los medios de comunicación en Europa e integrar estas cuestiones en todas las políticas pertinentes de la UE, incluidas las políticas de competencia. Para garantizar la priorización política de estas cuestiones, el futuro vicepresidente de la Comisión Europea responsable de los derechos fundamentales también debería encargarse de la supervisión de un entorno propicio para la sociedad civil, los defensores de los derechos humanos y los periodistas. Por otra parte, el CESE aboga por el nombramiento de un Defensor del Pueblo Europeo en materia de libertades en el espacio cívico a quien estos agentes podrían notificar los incidentes relacionados con el acoso o los obstáculos a su labor ⁽⁴⁾.

3.14 De conformidad con el mandato que le otorga el TFUE, como representante de la sociedad civil organizada, el CESE debe verse asociado estrechamente al futuro desarrollo de las iniciativas institucionales en este ámbito.

3.15 Incumbe al CESE un papel especial y un deber de actuación cuando las actividades de sus propios miembros y de la sociedad civil en general corren peligro en la UE. El CESE podría y debería desempeñar un papel crucial para facilitar los intercambios entre todas las partes interesadas pertinentes sobre la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros desde la perspectiva de la sociedad civil y servir de transmisor (red de alerta temprana) antes de que aparezcan los primeros síntomas de los problemas analizados por el Grupo de Estudio Temporal sobre Derechos Fundamentales y Estado de Derecho.

3.16 En 2016, el CESE aprobó un dictamen de iniciativa en el que pedía una acción reforzada por parte de la Unión en relación con los derechos fundamentales y el Estado de Derecho en los Estados miembros, tras la creación en abril de 2018 de un grupo específico encargado de examinar cómo puede contribuir la sociedad civil organizada.

3.17 Las amenazas contra el Estado de Derecho pueden socavar la confianza mutua en la que se basa la UE. Como ejemplo reciente, esto se ha demostrado claramente cuando el Tribunal de Justicia de la UE dictaminó que un juez nacional no tiene necesariamente que respetar una orden de detención europea emitida por un Estado miembro de la UE, si existen deficiencias sistémicas o generalizadas del Estado de Derecho en ese Estado miembro, y pueden afectar a la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor y al derecho fundamental del demandante a un proceso equitativo ⁽⁵⁾.

3.18 Los órganos jurisdiccionales nacionales independientes son el baluarte que garantiza que los ciudadanos puedan contar con que se respeten sus derechos en la UE, que las empresas europeas puedan realizar transacciones transfronterizas sin preocuparse de que los contratos legales no se cumplan de forma imparcial e independiente, y que los trabajadores que trabajan en un país vecino puedan hacer respetar sus derechos, y que las OSC puedan operar libremente a través de las fronteras, sin que la financiación de la solidaridad extranjera se grave de forma discriminatoria. Las OSC, los interlocutores sociales y los consejos de inversores extranjeros han expresado al CESE su preocupación por el deterioro del Estado de Derecho y su grave impacto económico.

⁽⁴⁾ DO C 81 de 2.3.2018, p. 9.

⁽⁵⁾ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) – Asunto C-216/18 PPU, 25 de julio de 2018.

3.19 La educación, tanto formal como no formal, es determinante para la construcción de una cultura democrática y del Estado de Derecho. Las divergencias que existen en este ámbito entre las políticas europeas dificulta la tarea. No obstante, existen ejemplos históricos de éxito sobre la enseñanza, difusión y consolidación de valores democráticos. A largo plazo, la mejor garantía contra las agresiones a la democracia y al Estado de Derecho es una ciudadanía activa, educada y participativa. Todos los ciudadanos europeos debemos tener presentes en nuestros corazones y mentes a la democracia liberal, tal como la definió el CESE en un dictamen anterior ⁽⁶⁾, y al Estado de Derecho; además, la UE debería liderar el camino hacia este objetivo, por ejemplo fomentando la inclusión de estas cuestiones en los planes de estudio escolares y de enseñanza superior, y promoviendo los intercambios académicos y profesionales entre los ciudadanos y las OSC que trabajan en estos ámbitos. El CESE pide a la Comisión Europea que proponga una estrategia ambiciosa en materia de comunicación, enseñanza y concienciación ciudadana sobre los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia.

4. Comentarios sobre las herramientas existentes

4.1 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 por incumplimiento tienden a centrarse excesivamente en prevenir o corregir ataques coordinados contra el Estado de Derecho. En segundo lugar, ha resultado extremadamente difícil suscitar la suficiente voluntad política para activar el procedimiento del artículo 7 del TUE.

4.2 Por lo que respecta a la Comunicación de la Comisión Europea de 2014 sobre «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» ⁽⁷⁾, aunque es más fácil de activar que el artículo 7, su eficacia resulta cuestionable ante gobiernos que se muestran reacios a cooperar. Además, los umbrales necesarios para activarlo son demasiado altos y demasiado tardíos. El CESE recomienda mejorar el marco del Estado de Derecho, en particular mediante el establecimiento de criterios de referencia, indicadores y plazos más claros, a fin de evaluar mejor la respuesta de las autoridades competentes y las medidas de acompañamiento de la UE.

4.3 Procedimientos por incumplimiento y decisiones prejudiciales

4.3.1 En los últimos años, la Comisión ha incoado varios procedimientos por incumplimiento relacionados con valores vinculados al Estado de Derecho ⁽⁸⁾. Dichos procedimientos deben incoarse siempre que sea posible, pero son insuficientes, ya que no todas las infracciones conciernen el Derecho de la UE. Sin embargo, algunos académicos abogan por la posibilidad de incoar procedimientos por incumplimiento de conformidad con el artículo 258 del TFUE directamente por infracción al artículo 2 del TUE ⁽⁹⁾, abriendo así una vía que podría explorarse.

4.3.2 La decisión prejudicial también puede ser una herramienta útil. Sin embargo, existen varios obstáculos para que los órganos jurisdiccionales nacionales planteen cuestiones preliminares al TJUE, y a menudo se trata de un procedimiento largo.

4.4 Semestre Europeo

4.4.1 Aunque el objetivo principal del Semestre Europeo es proporcionar un marco para la coordinación de las políticas económicas en toda la UE, también abarca la lucha contra la corrupción, la eficacia de los sistemas judiciales y la reforma de la administración pública, lo que puede dar lugar a recomendaciones específicas por país ⁽¹⁰⁾. Sin embargo, no se garantiza necesariamente un seguimiento eficaz.

4.4.2 El Semestre Europeo ha sido criticado por no incluir suficientemente a los interlocutores sociales, tanto a nivel de la UE como en la esfera nacional ⁽¹¹⁾, y solo el 20 % de las recomendaciones específicas por país están siendo seguidas satisfactoriamente por los Estados miembros ⁽¹²⁾.

4.4.3 El Semestre Europeo es principalmente un instrumento de política económica y social que orienta y apoya las reformas en los Estados miembros. Sin embargo, su papel en el seguimiento y la promoción de las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho podría reforzarse mediante la incorporación de indicadores relativos al Estado de Derecho de una manera más visible, incluso en cuestiones como la seguridad jurídica y el acceso a las vías de recurso por parte de las empresas y los trabajadores. También debería reforzarse la participación de la sociedad civil y garantizarse un mejor seguimiento con vistas a mejorar el grado de cumplimiento.

⁽⁶⁾ SOC/605 – Una democracia sólida a través de una sociedad civil fuerte y diversa (DO C 228 de 5.7.2019, p. 24).

⁽⁷⁾ Comisión Europea, Comunicación «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», 11 de marzo de 2014.

⁽⁸⁾ Comisión Europea, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1957_EN.htm, 3 de abril de 2019.

⁽⁹⁾ Michel Waelbroeck y Peter Oliver, Enforcing the Rule of Law in the EU: What can be done about Hungary and Poland?, 9 de febrero de 2018.

⁽¹⁰⁾ Comisión Europea, Comunicación «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión – Situación y posibles próximas etapas», 3 de abril de 2019.

⁽¹¹⁾ Confederación Europea de Sindicatos, Comunicado de prensa: ETUC on European Semester Winter Package, 27 de febrero de 2019.

⁽¹²⁾ Business Europe, Boletín informativo N. 2019-13: A renewed role for the European Semester, 11 de abril de 2019.

4.5 *Cuadro de indicadores de la justicia en la UE*

4.5.1 El cuadro de indicadores de la justicia en la UE proporciona información sobre el sistema judicial en todos los Estados miembros y puede dar lugar a recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo. El cuadro de indicadores de la UE se apoya en encuestas realizadas a ciudadanos y empresas para evaluar la independencia del sistema judicial⁽¹³⁾. No obstante, el CESE recomienda que se incluya a las OSC en esta encuesta.

4.6 *Mecanismo de cooperación y verificación*

4.6.1 El mecanismo de cooperación y verificación (MCV)⁽¹⁴⁾ se creó como medida transitoria para ayudar a Rumanía y Bulgaria, tras su adhesión, a subsanar varias deficiencias en materia de reforma judicial, corrupción y (en el caso de Bulgaria) delincuencia organizada. Estableció una serie de criterios en base a los cuales la Comisión evalúa los progresos realizados e informa anualmente al respecto.

4.6.2 Este mecanismo ha demostrado ser una herramienta eficaz. Sin embargo, el último informe sobre Rumanía indicaba un retroceso, lo que contrasta con las previsiones sobre la rápida finalización de su proceso evolutivo. Esto plantea interrogantes sobre si la demanda de progreso es lo suficientemente estricta y si el cambio debe estar más firmemente arraigado antes de que se cierre el MCV.

4.6.3 La pertinencia del MCV para afrontar los retos que plantea el Estado de Derecho en otros Estados miembros requiere una evaluación más profunda. Pese a las divergencias en el grado de compromiso por parte de los distintos partidos gobernantes en ambos países, el instrumento existente permite un diálogo estructurado y continuo entre la Comisión Europea y el Estado miembro.

4.7 *Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales de la Comisión*

4.7.1 El Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales presta apoyo directo a las autoridades nacionales (revisión de métodos, formación, análisis, asesoramiento de expertos) y abarca la gobernanza y la administración pública, incluida la transparencia y la lucha contra la corrupción, pero es esencialmente una herramienta macroeconómica. Pocos proyectos se han relacionado sustancialmente con el Estado de Derecho⁽¹⁵⁾.

4.7.2 El CESE recomienda un mayor uso de las asignaciones especiales cuando se hayan enviado a un Estado miembro recomendaciones específicas por país sobre el Estado de Derecho y se debe garantizar la participación de las OSC en los programas de reforma.

4.8 *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y fondos de apoyo a las políticas de justicia y seguridad*

4.8.1 Una de las mayores palancas de la UE para hacer cumplir el respeto del Estado de Derecho es la financiación. El 17 de enero de 2019, el Parlamento Europeo votó a favor de un mecanismo (el instrumento de valores europeos) para aumentar la financiación del programa Derechos y Valores de la UE. La propuesta de la Comisión de crear un Fondo de Justicia, Derechos y Valores no responde plenamente a esta demanda.

4.8.2 Si bien el CESE acoge con satisfacción los fondos destinados a reforzar el acceso de las OSC a los fondos del nuevo marco financiero plurianual, considera que el importe reservado para el Estado de Derecho y los derechos fundamentales y el importe destinado a las OSC son insuficientes⁽¹⁶⁾.

4.9 *Un nuevo mecanismo para proteger el presupuesto de la Unión cuando las deficiencias generalizadas relacionadas con el Estado de Derecho en los Estados miembros afecten o puedan afectar al presupuesto*

4.9.1 El CESE acogió con satisfacción la propuesta y recomendó una mayor participación del CESE⁽¹⁷⁾. Además, el CESE recomendó que se modificara la propuesta para incluir un concepto más amplio de Estado de Derecho que abarque la salvaguardia de los derechos fundamentales y la protección de la democracia pluralista.

⁽¹³⁾ Comisión Europea, Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2019, 2019, p. 63, punto 3.3.3 «Resumen sobre la independencia judicial».

⁽¹⁴⁾ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm_en.

⁽¹⁵⁾ Solo seis de los ejemplos facilitados por el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales se centran en el Estado de Derecho: instaurar un análisis independiente por parte de la Fiscalía en Bulgaria; reformar la evaluación de la discapacidad en la República Checa, Grecia y Polonia; reforzar la eficacia del sistema judicial en Croacia; mejorar la coordinación de las auditorías internas en Rumanía; mejorar el tratamiento de los casos de denuncia de irregularidades en Italia; y ayudar a integrar a los jóvenes migrantes y refugiados en Austria.

⁽¹⁶⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 178.

⁽¹⁷⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 173.

4.9.2 No obstante, el CESE recomienda una extrema cautela en este caso para garantizar que no se vean afectados los beneficiarios finales. Es importante recordar y proporcionar medios especiales de apoyo a las organizaciones independientes que se encuentran en una situación extremadamente delicada en su Estado miembro.

4.10 *Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) con la Fiscalía Europea*

4.10.1 La corrupción es uno de los retos del Estado de Derecho. Por lo tanto, la UE debe asegurarse de que sus fondos no se malversan ni permiten la corrupción.

4.10.2 En la actualidad, las investigaciones de la OLAF solo pueden ser llevadas a cabo por los fiscales de los Estados miembros ⁽¹⁸⁾ y solo el 45 % de las investigaciones dan lugar a enjuiciamientos ⁽¹⁹⁾. Por consiguiente, el CESE apoya la nueva Fiscalía Europea ⁽²⁰⁾ e insta a todos los Estados miembros de la UE a que participen ⁽²¹⁾.

4.10.3 Las OSC, los defensores de los derechos humanos, los denunciantes de irregularidades y los periodistas desempeñan un papel importante a la hora de revelar los casos de fraude, por lo que el CESE reitera la importancia de un diálogo estructurado con la sociedad civil y de prestar mayor apoyo financiero y político a estos agentes.

4.11 *Proceso de adhesión a la UE y a la política de vecindad*

4.11.1 En 2011, la UE introdujo un nuevo enfoque de los fondos del Instrumento Europeo de Vecindad (IEV) con el fin de presionar a los países socios para que se comprometan con los valores y las reformas políticas de la UE ⁽²²⁾.

4.11.2 La condicionalidad política es un aspecto positivo del IEV, que funciona adecuadamente con los países interesados en la reforma.

4.11.3 La UE debe mantener firmemente su compromiso con la condicionalidad política en el marco de la política de vecindad y en el proceso de adhesión a la UE. Para seguir siendo creíble, debe aplicar los mismos criterios en la esfera interna. Es esencial que cualquier país que desee adherirse a la Unión Europea se comprometa firmemente con los «valores europeos». Los candidatos a la adhesión deben cumplir los criterios de Copenhague ⁽²³⁾. Es importante que la UE vele por el cumplimiento estas exigencias de forma muy estricta. El fortalecimiento del Estado de Derecho no es solo una cuestión institucional, sino que requiere una transformación social.

5. **Sugerencias para el futuro**

5.1 Desde 2016, el CESE ha apoyado la instauración de un mecanismo a escala de la UE para supervisar el respeto del Estado de Derecho y de los derechos fundamentales ⁽²⁴⁾.

5.2 El CESE considera imprescindible crear un mecanismo europeo jurídicamente vinculante, un marco en el que participen activamente la Comisión, el Parlamento y el Consejo, y en el que el CESE desempeñe un papel importante como representante de la sociedad civil. Este mecanismo complementará las herramientas existentes ⁽²⁵⁾ y debería incluir un componente preventivo que permita a las partes interesadas (empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, institutos nacionales de derechos humanos y autoridades públicas) y a los expertos detectar las deficiencias que puedan surgir a escala nacional y debatir sobre la manera de subsanarlas en una fase temprana. Este mecanismo también contribuiría al reparto de la carga entre las instituciones y aumentaría la propiedad compartida de las acciones de la UE en este ámbito.

5.3 El papel del CESE en este ámbito debe considerarse en el contexto de su composición y alcance únicos a caballo entre la UE y el nivel nacional. Como representante principal de la sociedad civil, abarca a las organizaciones que están profundamente comprometidas con el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, así como a los interlocutores sociales y otros agentes económicos y sociales clave con sus afiliaciones nacionales y de la UE. Por lo tanto, el CESE podría aportar un claro valor añadido como fuente de datos e ideas únicas procedentes de la base, sin solapamientos con otras fuentes pertinentes, en lo que se refiere a la promoción, la prevención y la actuación en respuesta.

⁽¹⁸⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n.º 1/2019: Lucha contra el fraude en el gasto de la UE: es necesario adoptar medidas.

⁽¹⁹⁾ *Organised Crime and Corruption Reporting Project* (Proyecto de Denuncia de la Delincuencia Organizada y la Corrupción), EC Adopts New Anti-Fraud Strategy, 1 de mayo de 2019.

⁽²⁰⁾ Comisión Europea, Comunicación «Estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión: medidas reforzadas para proteger el presupuesto de la UE», 29 de abril de 2019.

⁽²¹⁾ Fiscalía Europea, página web sobre su política.

⁽²²⁾ Momin Badarna, The ENP and its Political Conditionality Instrument: is it ineffective?, Jóvenes Federalistas Europeos, 15 de septiembre de 2018.

⁽²³⁾ Comisión Europea, Comunicación de 2018 sobre la política de ampliación de la UE, 17 de abril de 2018.

⁽²⁴⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 8.

⁽²⁵⁾ Tal como propone el Parlamento Europeo en su Resolución, de 27 de febrero de 2014, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2012) P7_TA(2014)1773, ponente: Louis Michel, 22 de noviembre, punto 9.

5.4 Como primer paso, el propio CESE ya ha emprendido misiones de investigación para obtener una visión general de cómo la sociedad civil de los distintos Estados miembros percibe los problemas. Aunque tiene la intención de visitar cada uno de los 28 Estados miembros ⁽²⁶⁾, el CESE publicará un informe en otoño con las conclusiones de sus cinco primeras misiones. Aunque estas visitas no consisten en un mecanismo de supervisión, es importante escuchar la opinión de las OSC nacionales. Por consiguiente, el CESE propone, como medida adicional, reconocer y reforzar las plataformas de la sociedad civil y las organizaciones de base existentes. En las circunstancias actuales, la multiplicación de las voces procedentes de estas es necesaria.

5.5 Además, debería crearse a escala europea con la participación del CESE un foro anual de las partes interesadas sobre los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, en primer lugar, para transmitir alertas tempranas a los responsables políticos de la UE sobre las amenazas para los valores consagrados en el artículo 2 del TUE que puedan surgir y, en segundo lugar, para facilitar el aprendizaje mutuo, la creación de confianza y la colaboración transnacional entre partes interesadas nacionales como, por ejemplo, las empresas, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, los institutos nacionales de derechos humanos y las autoridades públicas. El formato y las modalidades de este foro de partes interesadas deberían inspirarse en modelos existentes como el Foro Europeo de la Migración o la Plataforma europea de partes interesadas de la economía circular. El CESE podría encargarse de la secretaría del foro y de acoger las reuniones, organizadas conjuntamente con la Comisión Europea.

5.6 El CESE considera que la multiplicación de voces es necesaria en las circunstancias actuales y que podría permitir a las OSC activar una alerta temprana. A diferencia del Coloquio anual sobre derechos fundamentales, en el que participa un número limitado de partes interesadas clave, el Foro del CESE pretende ser un foro abierto para fomentar el debate público. Lamentablemente, el mandato de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se ve limitado por el artículo 51 de la Carta a algunas infracciones al artículo 2 del TUE. A su foro asisten principalmente organizaciones de defensa de los derechos humanos, mientras que el CESE abarca organizaciones que van más allá de los derechos humanos, incluidos los interlocutores sociales, y tiene experiencia en la interacción con organizaciones a escala europea, nacional y de base sobre una gran variedad de cuestiones. Esto aporta un valor añadido al potenciar la diversidad y el dinamismo de la sociedad civil, e incluye a importantes actores económicos.

5.7 Deben tenerse en cuenta los aspectos económicos del Estado de Derecho. La confianza mutua es un valor difícil de plasmar en términos puramente económicos, pero está claro que la desconfianza suscitada por la influencia política en el poder judicial o a la corrupción tiene consecuencias económicas negativas. El CESE pide a la Comisión Europea que haga más hincapié y recopile más datos y análisis sobre las consecuencias de la desaparición del Estado de Derecho para todas las partes interesadas, incluido el sector empresarial. La inseguridad jurídica, la falta de transparencia del proceso legislativo, la competencia desleal, el acceso discriminatorio a los mercados públicos y imposibilidad de acceder de hecho a las vías de recurso figuran entre las consecuencias de la desaparición del Estado de Derecho en el sector empresarial, que deberían tenerse mejor en cuenta en el análisis y las respuestas de la UE, en particular en el marco del Semestre Europeo.

5.8 Una cuestión específica estriba en la necesidad de un mayor apoyo a las organizaciones de la sociedad civil (financiación básica para las organizaciones de vigilancia): es importante que la UE explore cómo apoyar a las OSC y al periodismo de investigación y a los medios de comunicación que supervisan e informan sobre los retos emergentes que plantea el artículo 2. El CESE considera necesario un instrumento de financiación para apoyar a las OSC que promueven los valores consagrados en el artículo 2 en los Estados miembros, con el fin de que los ciudadanos apoyen estos valores desde la base. En este sentido, el CESE se remite a su Dictamen relacionado sobre las propuestas para un nuevo Fondo de Justicia, Derechos y Valores ⁽²⁷⁾ 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.

Bruselas, 19 de junio de 2019.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Luca JAHIER

⁽²⁶⁾ Veintisiete Estados miembros, cuando el Reino Unido abandone la UE.

⁽²⁷⁾ DO C 62 de 15.2.2019, p. 178, sobre los documentos COM(2018) 383 final y COM(2018) 384.

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):

Punto 3.7

Los retos son más acuciantes en algunos Estados miembros, donde poderosos agentes políticos han pasado a socavar la independencia del poder judicial así como las instituciones y organizaciones que encarnan y defienden el sistema democrático pluralista. La Comunicación no considera suficiente este aspecto esencial, prefiriendo una perspectiva en la que las instituciones — parlamentos, gobiernos y ministerios, tribunales constitucionales, organismos profesionales — permanecen al margen de la contienda política y electoral. Este enfoque «no intervencionista» de la política y las elecciones partidistas impide cualquier explicación de por qué los agentes poderosos trabajan contra el Estado de Derecho y la democracia y por qué parecen al mismo tiempo populares e imparables. Los aspectos políticos, culturales y sociológicos de los desafíos al Estado de Derecho que afectan a las democracias constituyen una faceta esencial que hasta la fecha se ha obviado en el análisis y las respuestas facilitados por la UE. Esto explica, en parte, las limitaciones del enfoque y de los instrumentos actuales, incluido el procedimiento del artículo 7, apartado 1. Dados sus vínculos con toda la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, el CESE está particularmente bien situado para ofrecer un espacio donde suscitar mejores análisis, debates y respuestas a estos aspectos políticos, sociológicos y culturales de los retos para la democracia y el Estado de Derecho.

Exposición de motivos

Los ponentes del Dictamen se extralimitan en su evaluación de las instituciones de los Estados miembros. La redacción propuesta puede percibirse como una falta de respeto a unas instituciones de las que se espera que garanticen la protección de un sistema pluralista. La parte restante del punto refleja las expectativas respecto de los análisis llevados a cabo por la UE en el ámbito del Estado de Derecho.

Votación

Votos a favor: 47

Votos en contra: 141

Abstenciones: 19

Punto 5.2

El CESE considera imprescindible crear un mecanismo europeo jurídicamente vinculante, un marco en el que participen activamente la Comisión, el Parlamento y el Consejo, y en el que el CESE desempeñe un papel importante como representante de la sociedad civil. Este mecanismo complementará las herramientas existentes ⁽¹⁾ y debería incluir un componente preventivo que permita a las partes interesadas (empresas, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, institutos nacionales de derechos humanos y autoridades públicas) y a los expertos detectar las deficiencias que puedan surgir a escala nacional y debatir sobre la manera de subsanarlas en una fase temprana. Este mecanismo también contribuiría al reparto de la carga entre las instituciones y aumentaría la propiedad compartida de las acciones de la UE en este ámbito. Este mecanismo deberá aplicarse con cautela, a fin de evitar que se utilice con finalidades políticas o que provoque conflictos culturales.

Exposición de motivos

El añadido propuesto no pretende restringir el apoyo del CESE al mecanismo que se establezca, sino que debe entenderse como una observación complementaria que incide en la neutralidad política y el respeto de la diversidad cultural.

Votación

Votos a favor: 42

Votos en contra: 153

Abstenciones: 23

(¹) Tal como propone el Parlamento Europeo en su Resolución, de 27 de enero de 2014, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2012), P7_TA(2014)1773, ponente: Louis Michel, 22 de noviembre, punto 9.

Punto 1.6

El CESE mantiene su apoyo a la instauración de un mecanismo a escala de la UE para supervisar el acatamiento del Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales. El CESE considera imprescindible instaurar un mecanismo europeo jurídicamente vinculante, un marco en el que participen activamente la Comisión, el Parlamento y el Consejo y en el que el CESE desempeñe un importante papel de representación de la sociedad civil. Este mecanismo debería incluir un componente preventivo que permita a los expertos y a los representantes de la sociedad civil activar una alerta temprana en determinadas circunstancias y debatir propuestas de solución con todas las partes interesadas pertinentes. Este mecanismo también contribuiría al reparto de la carga entre las instituciones y aumentaría la propiedad compartida de las acciones de la UE. Este mecanismo deberá aplicarse con cautela, a fin de evitar que se utilice con finalidades políticas o que provoque conflictos culturales.

Exposición de motivos

El añadido propuesto no pretende restringir el apoyo del CESE al mecanismo que se establezca, sino que lo enriquece mediante una puntualización sobre cómo despolitizarlo y tener en cuenta una diversidad cultural de la que nos orgullece.

Votación

Votos a favor: 42

Votos en contra: 153

Abstenciones: 23

El siguiente punto del dictamen de la sección fue eliminado como consecuencia de la enmienda aprobada por el Pleno, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 59, apartado 4, del Reglamento interno):

Punto 3.12

Las OSC, los defensores de los derechos humanos, los denunciantes de irregularidades y los periodistas están en primera línea cuando el Estado de Derecho se deteriora y su situación se vuelve muy difícil cuando se vulnera la Ley en un Estado miembro determinado. Son ellas las que defienden el ejercicio de los derechos, vigilan la situación y denuncian las violaciones, y el nivel de base es el que puede emitir señales de alerta temprana. Por tanto, el CESE considera que su papel es primordial, al igual que el de los medios de comunicación y el periodismo de investigación. Por lo tanto, las formas de proteger a las OSC y a los medios de comunicación son necesarias para cualquier modo de proceder sostenible. Las sugerencias relativas a su papel deben ocupar un lugar destacado en las propuestas que la Comisión presentará tras el período de reflexión.

Votación

Votos a favor: 122

Votos en contra: 73

Abstenciones: 20

Punto 1.11

La educación, tanto formal como no formal, es determinante para la construcción de una cultura democrática y del Estado de Derecho. La democracia liberal y el Estado de Derecho deben figurar en el corazón y la mente de cada ciudadano europeo; el CESE pide a la Comisión Europea que proponga una estrategia ambiciosa en materia de comunicación, educación y concienciación ciudadana sobre los derechos fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia.

Votación

Votos a favor: 119

Votos en contra: 73

Abstenciones: 21
