



Bruselas, 17.7.2019
COM(2019) 343 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL
EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión
Propuesta de actuación**

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea se basa en un conjunto de valores compartidos, incluidos los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho¹. Esos son los cimientos de nuestras sociedades y de nuestra identidad común. Ninguna democracia puede prosperar sin tribunales independientes que garanticen la protección de los derechos fundamentales y las libertades civiles, ni tampoco sin una sociedad civil activa y unos medios de comunicación libres que garanticen el pluralismo. El Estado de Derecho es un principio consolidado cuyo significado básico está bien definido. Pese a las diferentes identidades nacionales y sistemas y tradiciones jurídicos que la Unión debe respetar, este significado básico es el mismo en todos los Estados miembros².

En un Estado de Derecho, todos los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales. El Estado de Derecho tiene efectos directos en la vida de cada uno de los ciudadanos: es una condición previa para garantizar la igualdad de trato ante la ley y la defensa de los derechos individuales, evitar los abusos de poder por parte de las autoridades públicas y exigir responsabilidades a los responsables políticos. El respeto del Estado de Derecho es también esencial para que los ciudadanos confíen en las instituciones públicas. Sin esa confianza, las sociedades democráticas no pueden funcionar. El Estado de Derecho se refleja en el grado de responsabilidad con que se aprueban las leyes, el nivel de equidad en su aplicación y la eficacia de su funcionamiento. Como reconocen el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Estado de Derecho también engloba cuestiones institucionales, como tribunales independientes e imparciales³ y la separación de poderes⁴. En sentencias recientes, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha seguido insistiendo en que el Estado de Derecho es fundamental para el ordenamiento jurídico de la UE⁵.

El proyecto europeo depende del respeto permanente del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. Es un requisito previo para la aplicación efectiva del Derecho de la UE y para la confianza mutua entre los Estados miembros. El Estado de Derecho desempeña asimismo un papel fundamental en el buen funcionamiento de la Unión Europea como espacio de libertad, seguridad y justicia y como mercado interior, en que el Derecho se aplica efectiva y uniformemente y el gasto presupuestario se efectúa con arreglo a las normas aplicables. Por tanto, las amenazas contra el Estado de Derecho cuestionan la base jurídica, política y económica del funcionamiento de la UE. Por esa razón, la promoción y defensa del Estado de Derecho es un imperativo fundamental del trabajo de la Comisión Europea como guardiana de los Tratados. Las deficiencias en relación con el respeto del

¹ Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

² El Estado de Derecho está consagrado en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea como uno de los valores en los que se fundamenta la Unión, que es común a todos los Estados miembros.

³ El artículo 19 del Tratado de la Unión Europea establece la obligación de los Estados miembros de garantizar la tutela judicial efectiva. Con arreglo a lo declarado por el Tribunal de Justicia, la existencia misma de una tutela judicial efectiva «es inherente a la existencia de un Estado de Derecho», asunto C-72/15, *Rosneft*.

⁴ Anexo de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, de 11.3.2014 [COM (2014) 158 final], y jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*; asunto C-216/18 PPU, LM, asunto C-619/18, *Comisión/Polonia* (auto de 17 de diciembre de 2018).

⁵ Sentencia de 24 de junio de 2019 en el asunto C-619/18, *Comisión/Polonia*.

Estado de Derecho en un Estado miembro afectan a otros Estados miembros y a la UE en su conjunto, y la Unión tiene una responsabilidad compartida en la resolución de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho dondequiera que surjan.

Si bien, en principio, se considera que todos los Estados miembros respetan el Estado de Derecho en todo momento, los recientes desafíos al Estado de Derecho en algunos Estados miembros han puesto de manifiesto que ese respeto no es algo que pueda darse por hecho. Dichos desafíos han suscitado preocupación en cuanto a la capacidad de la Unión para hacer frente a estas situaciones. Por ejemplo, muchos casos recientes con resonancia a escala de la UE han girado en torno a la independencia del proceso judicial. Otros ejemplos son el debilitamiento de los tribunales constitucionales, el creciente recurso a decretos ejecutivos o los reiterados ataques de un poder del Estado a otro. Desde un punto de vista más global, la corrupción de alto nivel y el abuso de poder están relacionados con situaciones en las que el poder político busca anular el Estado de Derecho, y los intentos de reducir el pluralismo y debilitar a los grupos de control esenciales, como la sociedad civil y los medios de información independientes, constituyen avisos de que el Estado de Derecho está en peligro⁶.

En su Comunicación de 3 de abril de 2019⁷, la Comisión Europea presentó un resumen del conjunto de instrumentos utilizado actualmente para afrontar los desafíos para el Estado de Derecho dentro de la Unión e inició un debate sobre el modo de reforzarlo. Las instituciones y organismos de la UE, los Estados miembros, organizaciones internacionales, redes judiciales, la sociedad civil y el mundo académico han participado en él y aportado valiosas contribuciones. Este debate puso de manifiesto claramente la importancia del Estado de Derecho y la necesidad de disponer de un conjunto de instrumentos en la UE en defensa del Estado de Derecho. Ello refleja la preocupación creciente que existe en las instituciones de la UE por cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho.

En su encuentro de Sibiu en mayo de 2019, los dirigentes europeos se comprometieron por unanimidad a seguir «protegiendo nuestro modo de vida, la democracia y el Estado de Derecho»⁸. El Consejo Europeo confirmó el compromiso de Sibiu en su Agenda Estratégica adoptada el 21 de junio de 2019⁹. Esto lleva a que las cuestiones relativas al Estado de Derecho tengan una mayor prioridad en el Consejo Europeo y el Consejo. El respeto del Estado de Derecho ha ocupado un lugar destacado en los debates de la legislatura 2014-2019 del Parlamento Europeo¹⁰, así como en los programas de las presidencias del Consejo¹¹. También ha sido un tema importante de la campaña de las elecciones europeas de 2019. Los partidos políticos de la UE han empezado a estudiar si los partidos que suponen un desafío para el Estado de Derecho y los valores comunes de la UE deben ser excluidos.

⁶ De manera más general, y al margen de la evolución política, los cambios tecnológicos o sociales también podrán crear nuevos desafíos al Estado de Derecho en los próximos años, por ejemplo en relación con la inteligencia artificial y su uso en ámbitos sensibles, como los sistemas judiciales.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: *Reforzar el Estado de Derecho en la Unión; situación y posibles próximas etapas* [COM (2019) 163 final].

⁸ *Ibidem*.

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

¹⁰ En octubre de 2016, el Parlamento Europeo adoptó una resolución en la que pedía un mecanismo de seguimiento a escala de la Unión en relación con la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

¹¹ Véase, por ejemplo, el programa de la Presidencia tripartita del Consejo para el período comprendido entre el 1 de enero de 2019 y el 30 de junio de 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/es/pdf>

Si bien este debate tendrá que continuar¹², la presente Comunicación expone acciones concretas a corto y medio plazo. Algunas de ellas pueden ponerse en marcha inmediatamente. Otras tendrán que desarrollarse más como un elemento clave de trabajo para la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo entrantes. Reforzar el Estado de Derecho en la Unión es y debe seguir siendo un objetivo clave para todos.

II. EL ESTADO DE DERECHO: UN VALOR COMPARTIDO PARA LOS EUROPEOS

El debate sobre el Estado de Derecho se ha intensificado desde la Comunicación de abril. La Comisión se ha beneficiado de un gran número de aportaciones y reflexiones. La Comisión ha recibido casi sesenta aportaciones escritas¹³ de actores institucionales nacionales, de la UE e internacionales, así como de la sociedad civil y el mundo académico. También ha participado en conferencias y debates a nivel europeo y en las capitales. Las aportaciones pusieron de relieve la importancia del Estado de Derecho y el imperativo de respetarlo en toda la UE. También confirmaron la pertinencia y complementariedad de los tres pilares que son la promoción, la prevención y la respuesta, expuestos en la Comunicación de abril. Algunas consideraron prioritario el desarrollo del conjunto de instrumentos, mientras que otras consideraron que una mejor aplicación de los instrumentos existentes ya marcaría una diferencia. Un pequeño número de aportaciones cuestionó que el asunto tuviera una dimensión a nivel de la UE, lo que refleja el hecho de que la importancia del Estado de Derecho para el funcionamiento de la UE y para sus ciudadanos y empresas no puede darse por sentada y debe ser objeto de una mayor promoción y explicación. La Comisión también subraya la importancia de mostrar que la acción de la UE es objetiva, proporcionada y no discriminatoria y que una respuesta formal de la UE solo debería entrar en juego cuando los controles nacionales no funcionen.

Además, en abril de 2019 la Comisión realizó una encuesta del Eurobarómetro en todos los Estados miembros. Los resultados mostraron un apoyo abrumador al Estado de Derecho, con pequeñas diferencias entre Estados miembros¹⁴. Más del 80 % de los ciudadanos de todos los Estados miembros reconocieron la importancia de los principios clave del Estado de Derecho¹⁵. Otras conclusiones principales fueron el firme apoyo a la importancia de los medios de información y de la sociedad civil para la rendición de cuentas de los responsables políticos: más del 85 % de los europeos consideraron importante que los medios de información, los periodistas y la sociedad civil puedan actuar libremente y formular críticas sin ser objeto de intimidación.

El Eurobarómetro también puso de relieve que la importancia concedida por los ciudadanos a que el Estado de Derecho se aplique en toda la UE; un 89 % de ellos considera necesario que el Estado de Derecho se respete en todos los demás Estados miembros de la UE.

¹² Por ejemplo, el Consejo ha previsto una revisión de su propio diálogo sobre el Estado de Derecho bajo la Presidencia finlandesa en otoño de 2019.

¹³ En la siguiente dirección se puede consultar un resumen de las aportaciones: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions

¹⁴ Eurobarómetro especial 489, Estado de Derecho: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

¹⁵ Legalidad, seguridad jurídica, igualdad ante la ley, separación de poderes, interdicción de la arbitrariedad, penas por corrupción, y tutela judicial efectiva por parte de tribunales independientes.

Los europeos también piden que se mejore el respeto del Estado de Derecho y, de nuevo, un porcentaje coherente de más del 80 % muestra su apoyo a algunas mejoras en los principios clave del Estado de Derecho. La expresión de que era necesario mejorar fue especialmente fuerte en cuanto a la tutela judicial efectiva, la legalidad, la prevención de decisiones arbitrarias y la libertad de los medios de información y la sociedad civil.

La consulta que siguió a la Comunicación de abril también puso de manifiesto la importancia que tiene el Estado de Derecho para los ciudadanos, reflejada en la voluntad de muchas organizaciones de la sociedad civil y del mundo académico de seguir impulsando la promoción y la prevención del Estado de Derecho y de actuar como denunciantes de irregularidades cuando surjan problemas. Algunos ejemplos de acciones que resultaron ser especialmente interesantes son la organización de diálogos con los ciudadanos a escala de la UE, el desarrollo del conocimiento sobre el Estado de Derecho, con fuentes accesibles y fáciles de utilizar, y las plataformas abiertas para compartir información y alertas.

III. UNA RESPONSABILIDAD COMPARTIDA PARA TODOS LOS ESTADOS MIEMBROS Y LAS INSTITUCIONES DE LA UE

La responsabilidad de garantizar el respeto del Estado de Derecho como valor común recae principalmente en cada Estado miembro. Garantizar el buen funcionamiento del Estado es una responsabilidad constitucional interna, pero también una responsabilidad con respecto a la Unión y a otros Estados miembros. El principio de cooperación leal (artículo 4, apartado 3, del TUE) hace hincapié en el deber de los Estados miembros de facilitar a la Unión el cumplimiento de sus misiones y de abstenerse de adoptar medidas que puedan poner en peligro los objetivos de la Unión. Dicho principio también subraya el deber de la Unión y de los Estados miembros de ayudarse mutuamente, lo que significa que todas las instituciones de la UE tienen la responsabilidad de prestar asistencia a los Estados miembros para garantizar el respeto del Estado de Derecho.

La Comunicación de abril señaló que el Estado de Derecho es también uno de los principios en que se basa la actuación exterior de la UE y que se ha ido convirtiendo en un elemento cada vez más relevante para el proceso de adhesión a la UE y la política de vecindad. La Agenda Estratégica del Consejo Europeo confirma que la defensa de los valores de la UE debe ocupar un lugar central en las relaciones exteriores de la UE. La Comisión ya está apoyando activamente las reformas del Estado de Derecho en terceros países.

Otra obligación fundamental de los Estados miembros es garantizar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, en especial mediante el acceso a la justicia y un juicio justo. El artículo 19 del TUE encomienda a los órganos jurisdiccionales nacionales y al Tribunal de Justicia la responsabilidad de garantizar la plena aplicación del Derecho de la Unión en todos los Estados miembros y la tutela judicial de los derechos de los particulares en virtud de dicho Derecho. En efecto, el papel de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación del Derecho de la Unión es crucial, ya que son los primeros responsables de la aplicación del Derecho de la Unión y del inicio del mecanismo prejudicial establecido en el artículo 267 TFUE, a fin de garantizar la coherencia y la uniformidad en la interpretación del Derecho de la Unión. A este respecto, y según lo confirmado por la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la garantía de independencia judicial es una obligación legal que se sitúa en el núcleo del Estado de Derecho.

El artículo 19, apartado 1, del TUE exige la tutela judicial efectiva por parte de órganos jurisdiccionales independientes como expresión concreta del valor del Estado de Derecho.

Esta disposición es el elemento central de una serie de remisiones de cuestiones prejudiciales por parte de órganos jurisdiccionales nacionales y de procedimientos de infracción incoados por la Comisión ante el Tribunal. Ya en 2006, el Tribunal declaró que el concepto de «independencia judicial» es un concepto autónomo del Derecho de la UE, lo que implica que los jueces deben estar protegidos contra cualquier injerencia externa que pudiera poner en peligro la independencia de sus sentencias¹⁶. Ello vino seguido en 2018 y 2019 por una serie de importantes sentencias. El Tribunal dictaminó en ellas que los Estados miembros están obligados por el Derecho de la Unión a velar por que sus órganos jurisdiccionales cumplan los requisitos de una tutela judicial efectiva, que constituye una expresión concreta del Estado de Derecho, y que la independencia de los órganos jurisdiccionales nacionales es esencial para garantizar dicha tutela judicial¹⁷.

En otras sentencias, el Tribunal ha definido con más detalle los requisitos de las garantías de independencia e imparcialidad, resaltando su importancia crucial tanto para el correcto funcionamiento del sistema de cooperación judicial plasmado en el mecanismo de decisión prejudicial previsto en el artículo 267 del TFUE como para los instrumentos de Derecho derivado basados en el principio de confianza mutua¹⁸. El Tribunal también ha dictado medidas provisionales para suspender reformas nacionales que afectarían a la independencia judicial¹⁹. Más recientemente, el Tribunal ha dictaminado que, si bien la organización de la justicia en los Estados miembros es competencia nacional, los Estados miembros deben cumplir las obligaciones que impone el Derecho de la Unión a la hora de ejercer dicha competencia, por lo que pueden estar sometidos al control del Tribunal²⁰. Otros casos presentados por los tribunales nacionales y la Comisión están pendientes ante el Tribunal de Justicia y podrían dar lugar a nuevos avances importantes en la jurisprudencia.

Existe además una jurisprudencia evolutiva del Tribunal en la que se pone de relieve la forma en que los problemas sistemáticos relacionados con el Estado de Derecho pueden tener una repercusión concreta en el ámbito de las finanzas de la Unión²¹.

IV. ACCIONES PARA REFORZAR EL ESTADO DE DERECHO

La Comunicación de abril expuso el conjunto de instrumentos existente para fomentar y hacer que se respete el Estado de Derecho en la UE. Tras evaluar la experiencia adquirida hasta la fecha, la Comisión ha identificado modos de reforzar ese conjunto de instrumentos sobre la base de los tres pilares siguientes: promoción de una cultura del Estado de Derecho; prevención de la aparición o la profundización de problemas relacionados con el Estado de Derecho y determinación del mejor modo de dar una respuesta común eficaz cuando se haya detectado un problema importante.

Es importante recordar aquí los principios fundamentales en que se sustenta la acción de la UE en relación con el Estado de Derecho. En primer lugar, tanto la UE como los demás

¹⁶ Asunto C-506/04, Wilson.

¹⁷ Asunto C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; asunto C-49/18, Escribano Vindel.

¹⁸ En lo que respecta a la composición de un órgano judicial y al nombramiento, la duración del mandato y las causas de abstención, recusación y cese de sus miembros, así como al régimen disciplinario aplicable a los jueces, véanse el asunto C-216/18 PPU, LM, y el asunto C-8/19 PPU, RH.

¹⁹ Asunto C-619/18 R, Comisión/Polonia, auto de 17 de diciembre de 2018.

²⁰ Asunto C-619/18, Comisión/Polonia.

²¹ Ello incluye las decisiones prejudiciales sobre la necesidad de una investigación eficaz del fraude fiscal o el fraude con fondos de la Unión (véanse los asuntos C-617/10, Åkerberg Fransson; C-105/14, Taricco; C-42/17 M.A.S.; y C-612/15, Kolev).

Estados miembros tienen un interés legítimo en el buen funcionamiento a escala nacional del Estado de Derecho en cada uno de los Estados miembros. En segundo lugar, la responsabilidad principal de garantizar el Estado de Derecho corresponde a cada Estado miembro, y el primer recurso debe residir siempre en los mecanismos nacionales al efecto. En tercer lugar, la intervención de la UE en este ámbito debe ser objetiva y tratar por igual a todos los Estados miembros y debe basarse en la contribución de todas sus instituciones de acuerdo con su respectiva función institucional. Por último, el objetivo no debe ser imponer una sanción, sino encontrar una solución que proteja el Estado de Derecho, con la cooperación y el apoyo mutuo como elementos centrales y sin descartar una respuesta eficaz, proporcionada y disuasoria como último recurso.

Promoción: desarrollo del conocimiento y de una cultura común en lo que respecta al Estado de Derecho

La mejor garantía para el respeto de nuestros valores comunes es la existencia de una sólida cultura política y jurídica que apoye el Estado de Derecho en todos los Estados miembros. No obstante, no cabe presuponer que exista siempre esa cultura. La evolución política en varios Estados miembros ha dado lugar a casos en los que principios tales como la separación de poderes, la cooperación leal entre instituciones y el respeto de la oposición o de la independencia judicial parecen haber sido socavados, a veces como resultado de decisiones políticas deliberadas. La falta de información y los limitados conocimientos del público en general sobre los desafíos que plantea el Estado de Derecho ofrecen un caldo de cultivo para esa evolución. La encuesta del Eurobarómetro ha mostrado que más de la mitad de los europeos no se sienten suficientemente informados sobre los valores fundamentales de la UE.

Es preciso colmar estas lagunas con acciones proactivas para promover el Estado de Derecho en la UE, tanto a nivel profesional como a nivel del público en general. Estas acciones tendrían por objeto integrar el Estado de Derecho en el discurso político nacional y europeo, tanto mediante la difusión de conocimientos sobre los requisitos y normas del Derecho de la UE y la importancia del Estado de Derecho para los ciudadanos y las empresas como mediante la capacitación de las partes interesadas en la promoción del Estado de Derecho. Para que los ciudadanos y las empresas puedan apreciar el papel y la importancia de los sistemas judiciales, estos deben ser modernos y accesibles. De importancia fundamental es también la confianza mutua en los sistemas judiciales de las otras partes, que es una condición previa necesaria para que el mercado único funcione realmente.

La intención del Consejo de debatir su propio enfoque sobre el Estado de Derecho bajo la Presidencia finlandesa en otoño de 2019 podría aportar mejoras útiles para la promoción del Estado de Derecho entre los Estados miembros²².

La sociedad civil, los medios de información, el mundo académico y los sistemas educativos de los Estados miembros pueden desempeñar un papel importante garantizando que el tema del Estado de Derecho se incluya en el debate público y en los planes de estudio. Un reto fundamental en este sentido es fomentar una cultura del Estado de Derecho en el público en general, como reconoce la Recomendación del Consejo relativa a la promoción de los valores comunes²³. La Comisión ha recibido contribuciones de organizaciones de la

²² Véase la introducción y la sección siguiente sobre prevención.

²³ Recomendación del Consejo, de 22 de mayo de 2018, relativa a la promoción de los valores comunes, la educación inclusiva y la dimensión europea de la enseñanza (DO C 195 de 7.6.2018, p. 1).

sociedad civil que muestran la voluntad de profundizar este trabajo²⁴. La Comisión estudiará la idea de un acto anual sobre el Estado de Derecho para el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y los responsables políticos a escala de la UE y entre ellos. También seguirá prestando especial atención a los intentos de presionar a la sociedad civil y a los medios de información independientes y seguirá apoyando su labor. Dentro del nuevo marco financiero plurianual, a pesar de que estos programas no son específicos del Estado de Derecho, la Comisión ha propuesto un marco de financiación más sólido y coherente para este trabajo en el marco del futuro programa Derechos y Valores²⁵ y el Programa Europa Creativa²⁶. La Comisión insta al Parlamento Europeo y al Consejo a que adopten rápidamente estos programas para que puedan comenzar a tiempo. Además, debe seguir fomentándose la investigación financiada por la UE sobre el Estado de Derecho, y deben difundirse debidamente los resultados de los proyectos en curso.

La transparencia y el acceso a la información son herramientas fundamentales para la sociedad civil y los medios de información en los controles nacionales. Las leyes sobre transparencia y acceso a la información deben aplicarse efectivamente en todos los Estados miembros y a nivel de la UE²⁷. A fin de que el Estado de Derecho sea más visible, la Comisión tiene la intención de elaborar una estrategia de comunicación específica sobre el Estado de Derecho, incluidas la facilitación del acceso a la información relacionada en todas las lenguas oficiales y una explicación clara de su importancia para la Unión en su conjunto y para los particulares y las empresas.

Las **redes europeas** desempeñan ya un papel importante en la promoción e intercambio de ideas y mejores prácticas²⁸. En el ámbito del poder judicial, redes como la Red Europea de Presidentes de Tribunales Supremos de la UE, la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la UE, la Red Europea de Consejos del Poder Judicial y la Red Europea de Formación para Jueces deben recibir apoyo con objeto de seguir promoviendo el Estado de Derecho. El apoyo de la Comisión a todas estas redes debe dar prioridad a los proyectos que promueven el Estado de Derecho, con especial atención a los Estados miembros que se enfrentan a los retos que lo amenazan²⁹. También debe fomentarse y apoyarse un aumento de la cooperación entre las instituciones responsables de la supervisión constitucional, también en lo que se refiere a las actividades de la Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos. La Red Europea de Defensores del Pueblo también podría intensificar su intercambio de experiencias y mejores prácticas para promover la buena administración y contribuir a la recogida y difusión de datos pertinentes.

²⁴ Véase más arriba, sección II.

²⁵ La Comisión propuso destinar 641 millones EUR a la aplicación del programa Derechos y Valores para el período 2021-2027.

²⁶ La Comisión propuso dotar con 1 850 millones EUR la ejecución del Programa Europa Creativa para 2021-2027, incluido un importe de hasta 160 millones EUR para los capítulos horizontales. Sus cuatro prioridades incluyen el fomento de actividades de «mejora de un entorno mediático libre, diverso y plural, un periodismo de calidad y la alfabetización mediática». Uno de los objetivos es proporcionar una financiación estable a los proyectos sobre la libertad de los medios de información y el pluralismo de dichos medios.

²⁷ Ello incluye el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 y el acceso sectorial a la información conforme al Derecho de la UE. Las obligaciones nacionales generales se derivan también del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

²⁸ Ello incluye también los órganos consultivos de las redes judiciales del Consejo de Europa, como el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE).

²⁹ En el marco del programa Justicia, la Comisión concede subvenciones de funcionamiento a determinadas redes europeas en el ámbito de la justicia, que cuentan con acuerdos marco de asociación con la Comisión. Otras redes reciben financiación de diversos programas y proyectos de la UE.

En términos más generales, los sistemas judiciales nacionales también tienen un importante papel que desempeñar en la promoción de estándares en materia de Estado de Derecho. La participación de los consejos judiciales, jueces y fiscales nacionales en los debates nacionales sobre reformas judiciales constituye en sí misma una parte importante de los controles nacionales.

Los parlamentos nacionales también desempeñan un papel clave a la hora de garantizar el Estado de Derecho en los Estados miembros, tanto por su función legislatora como por la garantía de la rendición de cuentas del poder ejecutivo. El Parlamento Europeo, la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión de los Parlamentos de la UE y la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la UE podrían dar prioridad al diálogo interparlamentario sobre cuestiones relativas al Estado de Derecho, por ejemplo mediante un acto anual. Este tema también se podría tratar en los debates parlamentarios nacionales sobre asuntos de la UE. La Comisión está dispuesta a contribuir a estimular dicho diálogo. Los intercambios y el apoyo parlamentarios bilaterales, por ejemplo sobre las mejores prácticas desde el punto de vista de la mejora de la legislación (como la legislación basada en pruebas o la transparencia de los procedimientos) o los grupos parlamentarios formados por distintos partidos sobre el Estado de Derecho también aportarían beneficios.

La Comunicación de abril puso de relieve la contribución que podría aportar la intensificación de la cooperación con el trabajo del **Consejo de Europa**. El Memorándum de Acuerdo entre el Consejo de Europa y la Unión Europea de 2007 otorga al Consejo de Europa un papel específico como «referencia para los derechos humanos, el Estado de Derecho y la democracia en Europa», y la UE se ha comprometido a tener en cuenta sus trabajos. En el pleno respeto de las responsabilidades institucionales y políticas de ambas instituciones, la Comisión se propone basarse en esta cooperación e incrementar la participación de la UE en los órganos del Consejo de Europa, haciendo que la cooperación al nivel de servicio sea más estrecha y sistemática. La UE ya participa activamente en el Consejo de Europa a muchos niveles, incluso con la Comisión como observador en la Comisión de Venecia³⁰. Un paso adicional importante es que la UE tenga la condición de observador en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO). De acuerdo con el Consejo, la Comisión ha adoptado las medidas necesarias para solicitar el estatuto de observador³¹, que le fue concedido en julio de 2019³². La UE aporta una financiación significativa para las actividades del Consejo de Europa³³.

La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos³⁴ será una clara señal política del compromiso de la Unión con el Estado de Derecho y de su apoyo al Convenio y a su sistema de ejecución, en especial en el ámbito judicial. La Comisión ha intensificado sus trabajos encaminados a reanudar las negociaciones de adhesión³⁵.

³⁰ La Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, o Comisión de Venecia, es un órgano consultivo dependiente del Consejo de Europa compuesto por expertos independientes en el ámbito del Derecho constitucional.

³¹ Decisión (UE) 2019/1086 del Consejo, de 18 de junio de 2019 (DO L 171 de 26.6.2019, p. 115).

³² <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

³³ La financiación procedente de diversos programas de la UE ascendió a 27,5 millones EUR en créditos de compromiso en 2018.

³⁴ Prevista en el artículo 6, apartado 2, del TUE.

³⁵ En su Dictamen A-2/13, de 18 de diciembre de 2014, el Tribunal de Justicia se pronunció en el sentido de que un primer proyecto de acuerdo no era, en determinados puntos, algunos de los cuales son complejos desde el punto de vista jurídico y político, compatible con los Tratados. Estas objeciones obligarán a la Unión a negociar modificaciones del proyecto de Acuerdo de Adhesión a fin de permitir a la Unión

La Comisión también cooperará con **otras instituciones internacionales** que trabajen de manera más profunda en cuestiones relativas al Estado de Derecho, con una cooperación más estrecha y sistemática a escala de los servicios. Esto incluye a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), cuyo trabajo relativo al Estado de Derecho forma parte de su labor de democratización, y a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con la que la cooperación podría explorar los beneficios socioeconómicos del Estado de Derecho.

Las tareas del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, que se encarga de la secretaría de la Convención contra la Corrupción, así como del Banco Mundial, también han contribuido al debate en la comunidad internacional sobre el Estado de Derecho y sus implicaciones.

Organizaciones internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico están trabajando en la cuestión desde el punto de vista del desarrollo económico y de la importancia del Estado de Derecho para el entorno empresarial y de inversión en su conjunto. El Comité Económico y Social Europeo también ha subrayado la necesidad de tener más en cuenta los aspectos económicos del Estado de Derecho. El Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas ha tenido en cuenta la importancia del Estado de Derecho para el entorno empresarial en su labor de promoción de reformas estructurales que impulsen el crecimiento en ámbitos como los sistemas judiciales eficaces y la lucha contra la corrupción, un vínculo que también reconoce el Banco Central Europeo y los interlocutores sociales europeos y que pone de manifiesto la importancia del Estado de Derecho como garantía para los ciudadanos, los empleadores y los trabajadores europeos.

La Comisión tiene la intención de basarse en la voluntad de todos estos actores de participar en el fomento del Estado de Derecho.³⁶

La Comisión:

- aprovechará plenamente las posibilidades de financiación para la sociedad civil y el mundo académico en apoyo del fortalecimiento de una cultura del Estado de Derecho, en especial entre el público en general, y efectuará un seguimiento de la idea de un acto anual relativo al Estado de Derecho abierto a las partes interesadas nacionales y a las organizaciones de la sociedad civil;
- potenciará la cooperación con el Consejo de Europa, incluida la Comisión de Venecia y el GRECO, y estudiará la posibilidad de prestar un mayor apoyo a las prioridades de la UE en materia de Estado de Derecho;
- estrechará la cooperación con otras organizaciones internacionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico;
- se basará en la cooperación con las redes europeas en materia judicial y en otras

celebrar el Acuerdo y adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Después de un período de reflexión, la Comisión ha celebrado consultas con el Grupo de Trabajo del Consejo sobre posibles soluciones a las cuestiones planteadas en el dictamen del Tribunal. Dichas consultas han avanzado considerablemente, y la Comisión espera que pronto se cumplan las condiciones para la reanudación de las negociaciones.

³⁶ Véase, por ejemplo, la Declaración de los interlocutores sociales europeos sobre el Estado de Derecho de 8 de mayo de 2019.

materias para promover estándares en materia de Estado de Derecho, incluido cualquier apoyo que pueda solicitarse en relación con la cooperación entre tribunales constitucionales;

- aplicará una estrategia de comunicación pública específica sobre el Estado de Derecho, incluida la mejora del sitio web específico sobre el Estado de Derecho, de forma que se convierta en un punto de referencia para toda la información pertinente.

La Comisión pide:

- al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales que lleven a cabo una cooperación interparlamentaria específica sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, a la que la Comisión podría contribuir;
- al Consejo y a los Estados miembros que estudien la forma de promover estándares en materia de Estado de Derecho, incluso en el contexto de debates en curso o futuros sobre el Estado de Derecho;
- a los Estados miembros que refuercen la promoción del Estado de Derecho a nivel nacional, regional y local, también a través de la educación y la sociedad civil;
- a las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales que prosigan su seguimiento y contribución al debate sobre el impacto y las consecuencias concretas de las deficiencias del Estado de Derecho en sus respectivos ámbitos de responsabilidad.

Prevención: cooperación y apoyo para reforzar el Estado de Derecho a nivel nacional

La responsabilidad principal de garantizar el respeto del Estado de Derecho a nivel nacional corresponde a los Estados miembros. El poder judicial nacional, junto con otros controles nacionales como los tribunales constitucionales y los defensores del pueblo, son las primeras líneas clave de defensa contra los ataques al Estado de Derecho procedentes de cualquier sector del Estado. No obstante, la UE tiene un papel legítimo que desempeñar a la hora de apoyar a las autoridades nacionales y garantizar que las evoluciones negativas se aborden en una fase temprana. El papel de las instituciones de la UE debe ser facilitar la cooperación y el diálogo con el fin de evitar que se llegue a situaciones en las que sea preciso dar una respuesta formal con arreglo al marco del Estado de Derecho, mediante procedimientos de infracción o acciones con arreglo al artículo 7 del Tratado de la Unión Europea.

A fin de que la UE desempeñe plenamente dicho papel, sus instituciones deben estar más al corriente y comprender mejor las evoluciones que se produzcan en cada uno de los Estados miembros, mediante un seguimiento específico, de modo que puedan determinar los riesgos existentes para el Estado de Derecho, hallar posibles soluciones y prestar apoyo prontamente. Ese seguimiento debe abarcar las evoluciones y reformas relacionadas con el Estado de Derecho en los Estados miembros y debe ayudar a mantener la sostenibilidad e irreversibilidad de las reformas que se adopten como consecuencia de las intervenciones de la UE, como, por ejemplo, los procedimientos de infracción o el mecanismo de cooperación y verificación.

Por consiguiente, para reforzar la capacidad de la UE, **la Comisión tiene la intención de profundizar en su seguimiento de los acontecimientos relacionados con el Estado de Derecho en los Estados miembros.** Dicho seguimiento, que, según sea necesario, la Comisión realizará en cooperación con los Estados miembros y las demás instituciones de la UE, adoptará la forma de un ***ciclo de revisión del Estado de Derecho***, que tendrá las siguientes características:

(i) Ámbito de aplicación

El ciclo de revisión abarcaría todos los diferentes componentes del Estado de Derecho, incluidos, por ejemplo, los problemas sistémicos con el proceso de promulgación de leyes, la falta de tutela judicial efectiva por parte de tribunales independientes e imparciales, o el incumplimiento de la separación de poderes³⁷. La revisión también examinará la capacidad de los Estados miembros para luchar contra la corrupción y, cuando haya una relación con la aplicación del Derecho de la UE, tratará las cuestiones relacionadas con el pluralismo de los medios de información y las elecciones. También existe un vínculo con la supervisión de la aplicación efectiva del Derecho de la UE, en particular la capacidad de todos los agentes que intervienen en dicha aplicación para desempeñar sus funciones: tribunales, fiscalías, autoridades policiales y judiciales, autoridades independientes, administraciones públicas con funciones de supervisión, defensores del pueblo e instituciones y defensores de los derechos humanos³⁸.

Aunque el seguimiento abarcaría a todos los Estados miembros, tendría que ser más intenso en aquellos Estados miembros en los que se hayan detectado deficiencias o riesgos particulares³⁹.

(ii) Fuentes de información

El ciclo de revisión se basaría en un uso coherente de las fuentes de información existentes. Se haría más hincapié en una serie de ámbitos pertinentes para el Estado de Derecho. Es necesario que todos los agentes, tanto institucionales como de la sociedad civil, compartan la información y se hagan oír. Existen muchas fuentes de información, como los órganos del Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como organismos de la UE tales como la Agencia de los Derechos Fundamentales⁴⁰. Esta Agencia, cuyo mandato abarca derechos relacionados con el Estado de Derecho, como el derecho a la tutela judicial efectiva, ha elaborado el Sistema de Información de los Derechos Fundamentales de la UE (EFRIS) para facilitar el acceso a información e informes pertinentes relativos a la situación en los Estados miembros. Esta variedad de fuentes de información podría utilizarse mejor, reunirse y complementarse de manera más eficaz que en la actualidad. Deben elaborarse las formas específicas que pueda revestir este seguimiento reforzado, también en cooperación con las autoridades nacionales y las demás instituciones de la UE; esas formas específicas deben incluir un proceso de recopilación de información continua y un diálogo con las autoridades y las partes interesadas nacionales.

(iii) Participación de los Estados miembros y las partes interesadas

³⁷ Por ejemplo, las acciones y declaraciones públicas que atacan a jueces particulares o al poder judicial en su conjunto entrarían en esta categoría.

³⁸ La capacidad de aplicación efectiva de las administraciones y autoridades de los Estados miembros depende de componentes clave, sobre todo de los siguientes: i) facultades ejecutivas y de recurso; ii) requisitos de capacidad / de recursos; iii) requisitos de independencia, cuando proceda; iv) procedimientos de ejecución; v) cooperación entre las autoridades de los distintos Estados miembros.

³⁹ La lista de criterios del Estado de Derecho de la Comisión de Venecia es especialmente pertinente para determinar riesgos y puntos débiles específicos.

⁴⁰ A este respecto, la plena legitimidad y pertinencia de los datos facilitados por organismos internacionales de Derecho público, como el Consejo de Europa y sus órganos, han sido reconocidas, entre otros, por el Tribunal de Justicia.

Además de basarse en fuentes pertinentes, la Comisión **invitará a todos los Estados miembros a seguir realizando un intercambio mutuo de información y un diálogo sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho**, como la reforma judicial, la lucha contra la corrupción y el proceso legislativo, o sobre medidas de apoyo a la sociedad civil y a los medios de información independientes como agentes del Estado de Derecho. Algunas de estas cuestiones ya se debaten en el marco del Semestre Europeo cuando están vinculadas con factores clave para el crecimiento. Este diálogo se complementará con un enfoque más específico del Estado de Derecho que abarcará aspectos adicionales relacionados con este. La regularidad e intensidad de la cooperación deberían intensificarse en los Estados miembros en que sean más visibles los problemas relacionados con el Estado de Derecho, de nuevo con el objetivo de encontrar soluciones cooperativas a los problemas antes de que estos se compliquen.

Sobre esta base, debe crearse en los Estados miembros **una red de puntos de contacto nacionales** para el diálogo sobre cuestiones relativas al Estado de Derecho. Esta red se basaría en los contactos ya existentes en cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, como las redes de puntos de contacto nacionales en el ámbito de la justicia y la lucha contra la corrupción, y podría integrar dichos contactos⁴¹. Dicha red serviría de foro para debatir cuestiones horizontales, incluida, si es necesario, la posible evolución de los instrumentos de la UE relativos al Estado de Derecho, y para compartir información y mejores prácticas. Las personas de contacto serán puntos de referencia para el diálogo bilateral con cada Estado miembro, que ayudarían a preparar y recopilar la información pertinente para el Informe sobre el Estado de Derecho (véase más adelante). La red de puntos de contacto nacionales podría constituir un foro de alerta temprana sobre reformas relacionadas con el Estado de Derecho, así como de debate entre los Estados miembros.

También podría invitarse a los órganos pertinentes del Consejo de Europa, así como a la OSCE y a la OCDE, y a las redes judiciales a compartir sus conocimientos y presentar sus opiniones, incluidas las redes europeas de Presidentes de los Tribunales Supremos de la UE, la Asociación de Consejos de Estado y Tribunales Supremos Administrativos de la UE y la Red Europea de Consejos del Poder Judicial.

Este proceso de diálogo es especialmente pertinente para detectar en una fase temprana los posibles problemas relacionados con el Estado de Derecho, ya que un marco consolidado y regular ayuda a mejorar la comprensión y a minimizar el riesgo de confrontación. El diálogo también puede brindar a los Estados miembros la oportunidad de debatir las reformas sensibles desde el punto de vista del Estado de Derecho en la fase de preparación, en particular a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Las normas elaboradas por el Tribunal pueden servir de guía para señalar las reformas que deben abordarse con cautela (por ejemplo, reformas que puedan tener un efecto negativo, y quizás no intencionado, sobre la independencia de los magistrados o las autoridades reguladoras). El diálogo ayudará a determinar la posible necesidad de solicitar asesoramiento o experiencia práctica externos sobre evoluciones nacionales específicas.

(iv) Informe anual sobre el Estado de Derecho

⁴¹ Correspondería a los Estados miembros designar los puntos de contacto, que podrían estar situados, por ejemplo, en la administración pública o en el poder judicial. Ya existen estructuras similares para apoyar la recopilación de información por parte de la Comisión para su uso en el cuadro de indicadores de la justicia en la UE y para el diálogo con los Estados miembros sobre las políticas de lucha contra la corrupción.

Con el fin de garantizar la transparencia y la sensibilización necesarias y de mantener el Estado de Derecho en la agenda política de la UE, la Comisión tiene la intención de publicar un informe anual sobre el Estado de Derecho que resuma la situación en los Estados miembros. Basándose en la variedad de fuentes descritas anteriormente, dicho informe proporcionaría una **síntesis de hechos significativos** en los Estados miembros y a escala de la UE, incluida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y otra información oportuna, como las partes pertinentes del cuadro de indicadores de la UE en materia de justicia y de los informes por país del Semestre Europeo. Ese informe sería una oportunidad de exponer la situación relativa a los procesos formales del Estado de Derecho, así como el trabajo de las instituciones de la UE en la promoción de estándares en materia de Estado de Derecho y el desarrollo de una cultura del Estado de Derecho. En el informe se podrían destacar las mejores prácticas y detectar problemas recurrentes. La revisión se circunscribiría a cuestiones de relevancia directa para el Estado de Derecho en la UE.

El **cuadro de indicadores de la UE en materia de justicia**, que proporciona datos comparativos sobre la independencia, la calidad y la eficiencia de los sistemas judiciales nacionales, podría desarrollarse y mejorarse, también para abarcar mejor ámbitos pertinentes relacionados con el Estado de Derecho, como la justicia penal y administrativa.

Además, el informe sobre el Estado de Derecho podría contribuir al diálogo con el Parlamento Europeo y el Consejo, y dentro de los mismos.

(v) *Diálogos interinstitucionales sobre el Estado de Derecho*

El ciclo de revisión podría ayudar a mantener un debate dinámico y a seguir mejorando las herramientas de refuerzo del Estado de Derecho. Dicho ciclo podría realizar una importante aportación al trabajo del **Parlamento Europeo** y del **Consejo**, idealmente en el contexto de un calendario regular y coherente de cooperación interinstitucional.

En sus propios debates, el Parlamento Europeo y el Consejo podrían basarse en el informe anual sobre el Estado de Derecho de la Comisión. Por lo que se refiere al Consejo, la revisión podría utilizarse, por ejemplo, en los debates del Consejo dedicados al Estado de Derecho o ser objeto de seguimiento en las conclusiones del Consejo. En este contexto, la Comisión acoge con satisfacción los próximos debates acerca del enfoque del Consejo sobre el Estado de Derecho que se espera que tengan lugar durante la Presidencia finlandesa en el segundo semestre de 2019, que, junto con los debates en curso sobre un mecanismo de revisión *inter pares*, podría trabajar sobre sinergias pertinentes. El informe anual sobre el Estado de Derecho también podría constituir la base de debates en el Parlamento Europeo y en el Consejo. El trabajo de las instituciones será más efectivo si es un proceso coordinado, que también podría ser objeto de un trabajo diferente por parte de las distintas instituciones. También podrían contribuir otras instituciones de la UE, como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.

La Comisión espera profundizar en el trabajo con el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros en los próximos meses y no excluye la posibilidad que ofrecen los Tratados de aumentar el conocimiento mutuo de los sistemas nacionales. Sin embargo, la Comisión, como guardiana de los Tratados, debe mantener su autonomía tanto en lo que se refiere al contenido como al calendario de sus propias evaluaciones. Una idea recurrente que se expuso en el contexto del debate sobre el Estado de Derecho fue contar con un grupo de expertos independientes creado fuera de la Comisión o de las instituciones de la UE, con el objetivo de realizar evaluaciones de expertos objetivas en relación con los retos del Estado

de Derecho; otras ideas se refieren a la creación de una nueva agencia específica. Sin embargo, estos enfoques plantean una serie de problemas en términos de legitimidad, equilibrio de las aportaciones y responsabilidad por los resultados. Si bien la Comisión ya se basa en todas las fuentes legítimas de información y experiencia y efectúa, y seguirá efectuando, controles cruzados de las diferentes fuentes de información, los conocimientos técnicos externos no pueden sustituir una evaluación realizada por la propia Comisión, en particular cuando las conclusiones de la Comisión podrían servir de base para actos que tengan efectos jurídicos y financieros y puedan ser impugnados ante el Tribunal de Justicia. Tampoco el Parlamento Europeo ni el Consejo pueden delegar en órganos externos la toma de decisiones. Es necesario mantener la autoridad y la rendición de cuentas de las instituciones, tal como se establece en el equilibrio institucional establecido por los Tratados.

Por último, la Comisión también pide a los **partidos políticos europeos** que garanticen que sus miembros nacionales tengan debidamente en cuenta el respeto del Estado de Derecho y continúen haciendo hincapié en él. El Reglamento n.º 1141/2014, sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas⁴², exige que estos respeten, sobre todo en su programa y actividades, los valores en los que se basa la Unión, tal como se expresa en el artículo 2 del TUE⁴³. En los casos en que tenga razones para pensar que podrían no respetarse esos valores, la Comisión podría pedir a la Autoridad para los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas que verifique el cumplimiento de las condiciones establecidas en el Reglamento⁴⁴. Si la Autoridad determina que se ha producido una violación manifiesta y grave de dichas condiciones, podría adoptarse una decisión de dar de baja del registro a un partido político o una fundación política.

La Comisión:

- establecerá un ciclo de revisión del Estado de Derecho para supervisar la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros; elaborará, a fin de prestar apoyo a este proceso, un informe anual sobre el Estado de Derecho, elaborará un cuadro de indicadores de la UE en materia de justicia y reforzará el diálogo con otras instituciones de la UE, los Estados miembros y las partes interesadas;
- establecerá un diálogo específico con todos los Estados miembros sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, en especial a través de una red de personas de contacto.

La Comisión pide:

- a los Estados miembros que designen sus puntos de contacto nacionales para el diálogo y el intercambio de información sobre cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho;
- al Parlamento Europeo y al Consejo que organicen un seguimiento específico del informe anual sobre el Estado de Derecho de la Comisión y colaboren con ella en un enfoque integrado que reúna de forma coherente la labor de las instituciones en

⁴² Reglamento (UE, Euratom) 2019/493 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2019, por el que se modifica el Reglamento (UE, Euratom) n.º 1141/2014 en lo que respecta a un procedimiento de verificación relativo a las infracciones de las normas de protección de los datos personales en el contexto de las elecciones al Parlamento Europeo.

⁴³ Artículo 3, letra c), en que se establecen los requisitos de registro de los partidos políticos.

⁴⁴ Véase el artículo 10, apartado 3, que establece el mecanismo de verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos de registro.

materia de detección temprana y solución de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho;

- a los partidos políticos europeos que garanticen que sus miembros nacionales respeten efectivamente el Estado de Derecho.

Respuesta: ejecución a nivel de la Unión cuando fallan los mecanismos nacionales

El desarrollo del enfoque de promoción y prevención debe hacer que la UE sea mucho más sólida y ayudar a evitar los retos graves y persistentes al Estado de Derecho en el futuro. El objetivo es reducir significativamente la necesidad de respuesta a escala de la UE. No obstante, cuando las salvaguardas nacionales del Estado de Derecho no sean suficientes para hacer frente a las amenazas que se ciernen sobre él en un Estado miembro, es responsabilidad común de las instituciones de la UE y de los Estados miembros tomar medidas para remediar la situación. Así lo ha confirmado también el Tribunal de Justicia.

En sentencias recientes en el contexto de procedimientos de infracción y decisiones prejudiciales, el **Tribunal de Justicia** ha aclarado en mayor medida los requisitos derivados de la legislación de la UE en relación con el Estado de Derecho y, en especial, la independencia judicial⁴⁵. El Tribunal ha reiterado la importancia de la independencia del poder judicial y el respeto del Estado de Derecho para el funcionamiento efectivo de la UE: ordenó la suspensión de leyes nacionales que, según la evaluación de la Comisión, afectaban a la independencia del poder judicial y dictaminó que la organización de la justicia por parte de los Estados miembros está supeditada al cumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión. Estas decisiones han añadido una importante dimensión a los procesos del Estado de Derecho en curso a escala de la UE y desempeñan un papel importante en la resolución de estas cuestiones. Existe además una jurisprudencia evolutiva del Tribunal en la que se pone de relieve la forma en que los problemas sistemáticos relacionados con el Estado de Derecho pueden tener una repercusión concreta en el ámbito de las finanzas de la Unión⁴⁶.

La Comisión seguirá basándose en esta jurisprudencia: está resuelta a plantear al Tribunal de Justicia cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho que afectan a la aplicación del Derecho de la Unión, cuando dichas cuestiones no puedan resolverse a través del sistema nacional de control. Basándose en su actual enfoque de aplicación⁴⁷ y en la jurisprudencia en desarrollo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Comisión aplicará un enfoque estratégico a los procedimientos de infracción relacionados con el Estado de Derecho y solicitará procedimientos acelerados y medidas provisionales cuando sea necesario. La Comisión también promoverá activamente los estándares desarrollados en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en especial compilando las conclusiones pertinentes del Tribunal.

⁴⁵ Véase la sección III. Cabe señalar que, en su dictamen en el asunto C-619/18, Comisión/Polonia, el Abogado General declaró que los procedimientos judiciales pueden desarrollarse en paralelo con el marco del Estado de Derecho de 2014 o con el artículo 7 del TUE, aunque aborden los mismos asuntos.

⁴⁶ Ello incluye las decisiones prejudiciales, también en relación con el artículo 325 del TFUE, sobre la necesidad de una investigación eficaz del fraude fiscal o el fraude con fondos de la Unión (véanse, por ejemplo, los asuntos C-617/10, Åkerberg Fransson; C-105/14, Taricco; C-42/17 M.A.S.; y C-612/15, Kolev).

⁴⁷ Ello está en consonancia con el enfoque más estratégico de las medidas de aplicación de la Comisión establecidas en la Comunicación de la Comisión de 2016 «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación» (DO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

Como se puso de relieve en la Comunicación de abril y en las contribuciones que siguieron, el tiempo es esencial a la hora de abordar una posible crisis del Estado de Derecho. Muchos de los retos a los que se enfrenta el Estado de Derecho son sensibles al factor tiempo, y, cuánto más se tarda en resolverlos, tanto mayor es el riesgo de que se consoliden y tanto más difícil es para el Estado miembro y para la UE invertir los efectos negativos. Por lo tanto, es importante que las instituciones de la UE actúen con rapidez y adopten un enfoque más coherente y concertado y que, en particular, los procesos formales del marco para el Estado de Derecho⁴⁸ y del artículo 7 del TUE tengan procedimientos y plazos más claros.

En cuanto al **artículo 7 del TUE**, las instituciones deben colaborar para intensificar el carácter colectivo de la toma de decisiones entre ellas. La Comisión acoge con satisfacción la intención del Consejo de acordar nuevos procedimientos con respecto a las audiencias contempladas en el artículo 7. Se trata de un paso importante hacia procedimientos más eficaces. Sería especialmente beneficioso para el Consejo reflexionar sobre si los debates en el Consejo de Asuntos Generales podrían mejorarse a través de su preparación a nivel técnico en un grupo de trabajo del Consejo. También podría ser útil mejorar el proceso de toma de decisiones en cuanto a los pasos institucionales, con normas procedimentales claras. Para garantizar el equilibrio institucional, debe darse al Parlamento Europeo la posibilidad de presentar su caso en los procedimientos que ha iniciado. También podría tomarse en consideración la participación externa *ad hoc* de los órganos del Consejo de Europa u otra experiencia técnica externa.

La Comisión también reflexionará sobre cómo implicar más a otras instituciones en una fase temprana del proceso sobre el **marco del Estado de Derecho de 2014**, respetando al mismo tiempo la necesidad de un diálogo confidencial con el Estado miembro afectado al inicio del procedimiento⁴⁹. El objetivo principal debe ser siempre hallar soluciones lo antes posible. Sin embargo, cuando ello no se consiga, garantizar que el Parlamento Europeo y el Consejo cuentan con información actualizada y puedan expresar opiniones informadas antes de que se alcance una fase crítica puede ayudar a hallar una solución. Esto será coherente con un enfoque más colectivo con respecto al Estado de Derecho entre las instituciones.

Una cuestión crítica es la evaluación objetiva continua de la situación, basada en sólidos conocimientos especializados y en información pertinente. El proceso debe seguir basándose en estándares públicos y reconocidos en materia de Estado de Derecho. La evaluación y el diálogo deben basarse en todas las fuentes disponibles de **conocimientos especializados pertinentes**, si bien la Comisión debe conservar su autonomía e independencia en materia de evaluación, en consonancia con su papel de guardiana de los Tratados⁵⁰. Los Estados miembros que sean objeto de un procedimiento en relación con el Estado de Derecho podrán recurrir a los conocimientos técnicos de los órganos del Consejo de Europa u otros organismos independientes, no solo como medio para resolver el problema, sino también para demostrar buena fe y facilitar un diálogo constructivo⁵¹. La opinión de dichos

⁴⁸ Este marco ha sido recientemente reconocido por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia como un instrumento que forma parte integrante del ordenamiento jurídico de la UE y que produce efectos jurídicos; auto del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2018 en el asunto C-619/18 R.

⁴⁹ Las primeras fases del diálogo en el marco del Estado de Derecho no son públicas.

⁵⁰ En particular, los órganos del Consejo de Europa emiten una serie de evaluaciones técnicas basadas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en los estándares que ha elaborado. Sin embargo, no hay ninguna limitación de los conocimientos especializados que la Comisión puede utilizar en su evaluación.

⁵¹ También puede necesitar una mayor reflexión la cuestión de si la Comisión también debería pedir directamente al Consejo de Europa y a sus órganos que evalúen cuestiones específicas en los Estados miembros.

organismos también podrá solicitarse si no existen parámetros claramente definidos para una cuestión concreta.

Un enfoque eficaz de la UE en relación con el Estado de Derecho y el espíritu de cooperación leal ha de contar entre sus elementos esenciales con la garantía de una rápida **distensión o la perspectiva de salida del proceso formal del Estado de Derecho**, tan pronto como el Estado miembro en cuestión haya adoptado las medidas necesarias para restablecer el respeto del Estado de Derecho. La UE y los demás Estados miembros deben tener suficientes garantías de que el Estado de Derecho ha sido restaurado de manera sostenible. Con este fin, el anuncio de la intención de concluir un procedimiento podría vincularse con el apoyo de la Comisión al Estado miembro en cuestión, a fin de garantizar que los compromisos se apliquen y mantengan efectivamente, en particular mediante un seguimiento específico. También podría utilizarse el mismo seguimiento tras la finalización de procesos específicos tales como el mecanismo de cooperación y verificación⁵².

Junto a los procedimientos formales relacionados con el Estado de Derecho, también puede ser necesario actuar en ámbitos específicos de la actividad de la UE que puedan verse afectados por deficiencias en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros. Recientes sentencias del Tribunal de Justicia han puesto de relieve, por ejemplo, el impacto de las deficiencias generalizadas relativas a la independencia judicial sobre la confianza mutua en la que se basan los instrumentos del espacio de libertad, seguridad y justicia⁵³.

Este enfoque de protección para el funcionamiento de la UE es también la base del Reglamento propuesto por la Comisión en 2018 para garantizar la protección del presupuesto de la UE en caso de deficiencias generalizadas en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros⁵⁴. Este enfoque podría ser necesario en políticas de la UE distintas de la protección de los intereses financieros de la UE con el fin de evitar o superar los riesgos específicos para la aplicación del Derecho o las políticas de la UE. La Comisión estudiará la necesidad de adoptar nuevas medidas para abordar el posible impacto de los problemas persistentes en materia de Estado de Derecho en otras políticas de la UE.

La protección de los intereses financieros de la UE podría ya beneficiarse de mejoras operativas. Sobre la base de las medidas previstas en la nueva estrategia de lucha contra el fraude de la Comisión⁵⁵, la Comisión estudiará opciones para crear una función de análisis de datos que reúna datos de distintas fuentes sobre los sistemas existentes en los Estados miembros para la protección de los intereses financieros de la UE. Esto podría permitir detectar problemas relativos a la gestión de los riesgos relacionados con los intereses financieros de la UE y podría utilizarse para emitir avisos cuando empiecen a surgir patrones problemáticos, como el seguimiento lento y limitado de los informes de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y, en el futuro, la cooperación con la Fiscalía Europea, o estructuras de control insuficientes a nivel nacional. La idea sería intervenir en una fase muy temprana y determinar si el problema es limitado o refleja un patrón. Este sistema podría apoyar el mecanismo de la propuesta de la Comisión sobre deficiencias generales en materia

⁵² El mecanismo de cooperación y verificación se estableció como medida transitoria para el seguimiento de la reforma judicial y la lucha contra la corrupción en Bulgaria y Rumanía en el momento de su adhesión a la Unión en 2007. Una vez que finalice este mecanismo especial, el seguimiento debe continuar en el marco de los instrumentos horizontales.

⁵³ Asunto C-216/18 PPU, LM.

⁵⁴ 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.

⁵⁵ COM(2019) 196 final.

de Estado de Derecho u otros procedimientos relacionados con la protección de los intereses financieros de la UE.

La Comisión:

- utilizará plenamente sus competencias como guardiana de los Tratados para garantizar el respeto de los requisitos de la legislación de la UE en materia de Estado de Derecho;
- aplicará un enfoque estratégico a los procedimientos de infracción, sobre la base de la jurisprudencia en desarrollo del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y promoverá los estándares extraídos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en especial compilando las conclusiones pertinentes del Tribunal;
- estudiará el modo de hacer que otras instituciones de la UE participen con mayor regularidad en la aplicación del marco del Estado de Derecho de 2014;
- apoyará a los Estados miembros en el proceso de distensión o la perspectiva de salida del proceso formal de Estado de Derecho, en particular efectuando un seguimiento;
- analizará, antes del final de 2020, si el impacto de los problemas persistentes en relación con el Estado de Derecho sobre la aplicación de las políticas de la UE hace necesarios nuevos mecanismos, además de la propuesta de Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión;
- sobre la base de la estrategia de la Comisión en materia de lucha contra el fraude, estudiará la posibilidad de utilizar una función de análisis de datos para ayudar a detectar problemas en la gestión de los riesgos relacionados con la protección de los intereses financieros de la UE; estudiará también la posibilidad de emitir avisos, en caso necesario, cuando empiecen a surgir patrones problemáticos.

La Comisión pide:

- al Parlamento Europeo y al Consejo que reflexionen sobre la intensificación de un enfoque colectivo entre las instituciones sobre los procedimientos contemplados en el artículo 7 del TUE;
- al Consejo que siga adelante con su buen propósito de facilitar el proceso del artículo 7 con normas de procedimiento más claras y estables;
- al Parlamento Europeo y al Consejo que adopten rápidamente el Reglamento sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros.

V. CONCLUSIÓN Y PRÓXIMOS PASOS

Defender el Estado de Derecho es una responsabilidad compartida de todas las instituciones de la UE, así como de todos los Estados miembros. Todas las partes deben asumir tal responsabilidad y desempeñar su papel. Además de las medidas que deben adoptarse en virtud de la presente Comunicación, la Comisión se ha comprometido a proseguir el debate y a adoptar medidas adicionales, según proceda, dentro de sus propias competencias. El objetivo común debe ser desarrollar un enfoque estratégico coordinado y coherente para la Unión en el que participen todos los agentes pertinentes. Entre los elementos clave de este enfoque estratégico figuran la promoción de una cultura del Estado de Derecho común en toda la UE, una capacidad efectiva para abordar los problemas en una fase temprana mediante medidas preventivas, y un compromiso de acción conjunta eficaz cuando sea necesario para contener problemas cuando las medidas preventivas no sean suficientes.

La presente Comunicación establece una serie de compromisos y vías de reflexión como parte de la propuesta de actuación realizada por la Comisión. Será necesario realizar en los próximos meses un seguimiento continuo en cooperación con las demás instituciones de la UE, los Estados miembros y las partes interesadas. El debate ha puesto de manifiesto una amplia gama de ideas positivas que merecen una evaluación más profunda y que pueden incorporarse a medidas concretas en el futuro, además de las adoptadas en virtud de la presente Comunicación. La Comisión invita a todas las partes interesadas a participar en este debate y espera con interés el diálogo con el Parlamento recién elegido y con el Consejo sobre un enfoque coordinado.

Mientras tanto, la Comisión seguirá desempeñando plenamente su papel de guardiana de los Tratados y adoptando medidas adecuadas y proporcionadas para defender la legislación de la UE, e invertirá en el refuerzo de la capacidad de la UE a este respecto. El resultado debe ser reforzar el Estado de Derecho en la UE y reflejar plenamente la crucial importancia del Estado de Derecho para todos los ciudadanos de la UE y para la UE en su conjunto.