

# Introducción

Hasta ahora los esfuerzos de la UE por parar las violaciones al Estado de Derecho por parte de países como Polonia y Hungría han sido bastante infructuosos. La UE ha hecho frente a esta situación a través de mecanismos que no han tenido el poder coercitivo suficiente para frenar el avance de las violaciones de los valores fundamentales de la UE. En esta situación la UE se encuentra en una clara disyuntiva: o bien tolera estos regímenes y acepta de manera tácita las violaciones que se están llevando de los valores fundamentales recogidos en el artículo 2 TUE, o adopta una postura totalmente contraria a lo que estaba haciendo hasta ahora y enfrenta este problema de manera directa a través de sanciones contra gobiernos que han sido legalmente electos y que actúan de acuerdo a sus propias normas nacionales (Closa, 2020).

Sabiendo que la Unión Europea cuenta con ciertos mecanismos como el artículo 7 TUE para hacer frente a este tipo de situaciones, ¿por qué los Estados no cumplen con las responsabilidades que asumieron al entrar en la UE? ¿Puede ser que haya una explicación en la forma en la que el entramado de instituciones está constituido? ¿Realmente es una cuestión de inaptitud de los mecanismos establecidos o más bien una falta de voluntad política para aplicarlos?

El sistema reactivo establecido, pese a que objetivamente parece estar bien ideado y tener unos cimientos lógicos, en la práctica resulta inaplicable e inservible para el fin requerido: los estados infractores siguen llevando a cabo sus actuaciones sin ningún temor. Se ha observado que este problema no se achaca a la inactividad de una única institución, sino la concatenación de toma de decisiones o ausencia de iniciativas por parte de unas instituciones u otras que de manera combinada nos dejan en una situación de ausencia de reacción por parte de la Unión ante situaciones de violación del Estado de Derecho (Closa, 2020).

En el contexto del incumplimiento del respeto al Estado de Derecho las explicaciones que predominan ante la falta de actuación por parte del Parlamento Europeo se basan en la idea del partidismo que existe en la asamblea de la UE (Kelemen, 2017). Kelemen nos habla de la existencia un “equilibrio autoritario”, que supone que el sistema de familias políticas europeas proteja a líderes claramente autoritarios. Se trata de una tendencia por parte de los partidos europeos hacia la protección de los gobiernos que pertenecen a sus familias políticas (Kelemen, 2020).

Por otro lado, la Comisión es sin duda la institución más comprometida en relación a las infracciones del Estado de Derecho. Pese a su falta de iniciativa y asertividad, esta institución consiguió activar en 2017 el mecanismo del artículo 7 contra Polonia y ha puesto en marcha un gran número de procedimientos de infracción. No obstante, la Comisión se ha mostrado más reticente en la puesta en marcha del artículo 7 TUE. En lo relativo a este mecanismo, parece ser que la inactividad de la Comisión no se basa tanto en un partidismo como ocurre en el caso del Parlamento (Closa, 2019), sino en un ejercicio de previsión y cálculo sobre la respuesta que pueden otorgar el resto de instituciones antes de dar un paso en falso. La Comisión calcula las opciones para asegurar el cumplimiento, condicionando su actuación a la existencia de garantías de éxito, en vez de pasar directamente a buscar una aplicación de los mecanismos (Closa, 2020). Esta forma de actuación cautelosa se basa principalmente en la idea de que la falta de apoyo por parte de otras instituciones puede resultar un ataque directo en la legitimación de la Comisión. Debemos recordar que la Comisión en virtud del artículo 7 TUE posee el poder de iniciativa, pero no forma parte del proceso de toma de decisiones que se encuentra delegado en el Parlamento y el Consejo. Según Kochenov y Pech (2016) la falta de apoyo por parte del Consejo explica la actitud calculada de la Comisión.

Por su parte, el Consejo es una institución que, a diferencia de la Comisión, no trabaja bajo una voluntad colectiva sino que agrega las preferencias e intereses individuales de los 27 miembros. Según Closa (2020), las preferencias por el estricto respeto de las competencias nacionales y la proximidad geopolítica, combinadas con la simpatía por los objetivos políticos de las autoridades encargadas, podrían explicar las posiciones de los gobiernos. Dichas preferencias individuales determinan gran parte del comportamiento del Consejo y se ven reflejadas en el momento de la votación. Según Pech y Scheppele (2017), la existencia de más de un gobierno infractor, como son Polonia y Hungría, hace prácticamente imposible la aplicación de la cláusula sancionadora del artículo 7. Los estados autoritarios han tejido alianzas y grupos de presión dentro del propio

Consejo, creando importantes redes de apoyo mutuo. Uno de los ejemplos más claros es la unión del grupo de Visegrado (Garai, 2018). Un mecanismo que amenace con sancionar violaciones del estado de derecho en Hungría o Polonia, por lo tanto, será vetado no solo por dichos países, sino por una serie de aliados, como Bulgaria, Malta o la República Checa, que entienden que ese mismo instrumento podrá ser usado contra ellos en el futuro.

# Capítulo I. Delimitación del trabajo

## 1. Justificación de la elección del tema

La lucha por el respeto hacia el Estado de Derecho comenzó años atrás cuando países como Polonia y Hungría decidieron a emprender el camino en la senda de reformas contra la independencia judicial, la democracia y el Estado de Derecho. Desde entonces, la Unión no ha hecho más que tratar de dar respuesta a este problema.

Realmente la defensa de los valores de la Unión es una cuestión fundamental como ciudadanos de la Unión. Estos valores recogidos en el artículo 2 TUE son el núcleo que nos caracteriza como europeos. Todos los estados miembros comparten estas características comunes y le dan un sentido a este proyecto común. El respeto a los mismos es algo fundamental, puesto que la amenaza de los mismos no sólo está amenazando a la Unión como instituciones sino como una comunidad con unas aspiraciones y filosofía conjunta, en la cual, pese a la pluralidad y las divergencias culturales, todos debemos respetar los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho.

Han sido muchos los estudiosos que han hecho un análisis exhaustivo sobre los valores del artículo 2 TUE así como el mecanismo reactivo-sancionador del artículo 7 TUE para hacer frente a las vulneraciones del Estado de Derecho (inter alia: Kochenov, Magen y Pech, 2016; Neuwahl y Kovacs, 2020; Kochenov y Pech, 2015; Closa, 2020; Waldron, 2019). No obstante, este mecanismo ha quedado postergado a un segundo plano sin opción a ser realmente útil en la práctica debido a la falta de iniciativa por parte de la Unión y a la resistencia por parte de los EEMM para la puesta en marcha de sanciones en contra de sus intereses políticos. Es un mecanismo que en teoría se planteaba como ideal para combatir las situaciones de infracción del Estado de Derecho, pero que debido a las opiniones políticas individuales e intereses de los EEMM ha quedado postergado a un segundo plano con una muy difícil puesta en marcha.

Después de un año convulso como consecuencia de la pandemia, parece que la Unión ha conseguido resurgir de ella más fuerte y con grandes planes de futuro. Podemos observar una Unión más ambiciosa y dispuesta a arriesgar más con sus actuaciones, avanzando más y más en el proceso de integración. En este año se ha propuesto por primera vez en la historia un fondo común de recuperación para hacer frente a la COVID-19, así como la posibilidad de condicionar estos fondos al respeto del Estado de Derecho. Sin duda dos propuestas muy importantes y que dicen mucho de la nueva actitud o camino que la Unión está tomando, tratando de arriesgar más y dar una respuesta más contundente a la situación de infracción de los valores de la Unión que ciertos estados llevan manteniendo durante demasiado tiempo.

Ahora que ha surgido esta nueva opción o instrumento, resulta realmente vital tener un conocimiento fidedigno del mismo, hacernos una idea de qué podemos esperar de él y cómo va a ser puesto en marcha en la práctica. Se trata de una cuestión muy reciente que no ha sido objeto de estudio en profundidad por el momento. Es por ello que la elección de este tema para la realización de mi Trabajo de Fin de Máster me ha parecido de lo más oportuna. Como broche a este año de profundización en el conocimiento sobre la historia, constitución, funcionamiento y objetivos de la Unión, me ha parecido muy interesante elegir este tema para poder entender mejor en qué línea va a avanzar la protección hacia el Estado de Derecho, así como cuál es la perspectiva para los próximos años en esta materia, ya que es una cuestión capital que sin duda marcará el futuro de la Unión.

## 2. Objeto de estudio

En consecuencia con lo anterior, el objeto de estudio de este trabajo es examinar en profundidad el mecanismo de condicionalidad de los fondos de la Unión al respeto del Estado de Derecho.

El mecanismo de condicionalidad de los fondos de la Unión fue aprobado el pasado 16 de diciembre de 2020, entrando en vigor el uno de enero de este año. A través del mismo se pretende dar una respuesta eficaz a la