

URBANEJA CILLÁN, J., *La crisis del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea*, Aranzadi, Cizur Menor, 2023, 342 pp.

El Estado de Derecho tiene que hacer frente en la actualidad a importantes dificultades. Si no somos capaces de superar estas dificultades y desafíos del Estado de Derecho, se puede poner en peligro no sólo dicho valor fundamental sino también un modelo de Estado que ha sido una conquista en la historia de las instituciones políticas. El Estado de Derecho, junto con otros valores fundamentales (pluralismo, no discriminación, tolerancia, justicia, igualdad entre hombres y mujeres), forma parte de la esencia no sólo de un Estado democrático sino también de una sociedad democrática. El caso de la Unión Europea es un buen ejemplo. Como bien ha argumentado A. von Bogdandy (*The Emergence of European Society through Public Law. A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2024), ese conjunto de valores enunciados en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea regulados y protegidos por el derecho de Unión Europea ha contribuido a la creación de una *sociedad europea*, aunque, por el momento, no haya sido posible la aparición de un Estado o un pueblo europeo. Por ello, la monografía del profesor Jorge Urbaneja es tan relevante como oportuna.

La estructura de la obra tiene seis capítulos que abordan las dificultades y desafíos que tiene el Estado de Derecho en el plano internacional (Capítulo I); en el seno del Consejo de Europa (Capítulo II); y, con mayor extensión, en los Estados miembros de la UE (Capítulo III). En este ámbito, el autor examina la insuficiencia de los mecanismos de carácter político de la UE (Capítulo IV); la respuesta del Tribunal de Justicia a tales desafíos, en especial, en los que ha sido y es garante de la independencia judicial en los Estados miembros (Capítulo V); y, ante tales limitaciones, analiza también el régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto como un mecanismo para defender el Estado de Derecho en los Estados a través de la condicionalidad presupuestaria (Capítulo VI). Se trata de una obra rigurosa con excelente manejo de fuentes primarias y secundarias y un análisis en profundidad de las cuestiones que se plantean. Aunque el objeto de estudio de la obra es, como anuncia su título, la crisis del Estado de Derecho *en* los Estados miembros de la UE, es una obra tanto de análisis jurídico como de defensa de un valor fundamental *en* la UE y *en* los Estados miembros. Este *esprit de combat* resulta absolutamente necesario en estos momentos y circunstancias.

Una de las aportaciones de la obra es su posición respecto al grado de formalización jurídica de la moción de Estado de Derecho. Jorge Urbaneja defiende que no existe aún una norma consuetudinaria porque “el Estado de Derecho a nivel interno no se ha consolidado como una obligación de Derecho internacional general exigible a los Estados” (p. 331). Asimismo, sostiene que dicha obligación existiría para los Estados miembros del Consejo de Europa y de la UE puesto que deriva del art. 3 del Estatuto del Consejo de Europa y del art. 2 del TUE respectivamente (p. 332). El Estado de Derecho, junto con el respeto de los derechos humanos y la democracia, son valores esenciales de la identidad europea.

Asimismo, es una aportación relevante el análisis y la identificación de los elementos integrantes del Estado en el marco del Consejo de Europa que, aunque no tiene ningún mecanismo *ad hoc* para su defensa, han contribuido a su defensa tanto la denominada Comisión de Venecia como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La Comisión de Venecia, según J. Urbaneja,

ofrece un *concepto funcionalista o pragmático* del Estado de Derecho que es el resultado de la acumulación de una serie de elementos sobre los que existe consenso en el Consejo de Europa: legalidad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad, acceso a la justicia mediante tribunales independientes e imparciales, respeto de los derechos humanos, no discriminación arbitraria e igualdad ante la ley (pp. 64-69).

Por su parte, el TEDH desempeña un papel fundamental en la definición y aplicación del Estado de Derecho en los Estados miembros del Consejo de Europa. Especial interés tiene por su actualidad la jurisprudencia del Tribunal en materia de independencia judicial. Se trata de un elemento fundamental del Estado de Derecho que se enmarca en procesos más amplios de los que el propio tribunal ha denominado ‘retroceso sistemático’ o ‘graves deficiencias estructurales’ del Estado de Derecho (asunto *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugal*, pár. 158) que se han constatado en Estados como Rusia (ahora expulsada de la organización como consecuencia de su agresión a Ucrania), Turquía, Hungría, Polonia y Ucrania. En los numerosos casos que han tenido como problema fundamental la independencia judicial, el TEDH la ha concebido como un derecho fundamental de los justiciables y ha identificado unos requisitos mínimos que afectan al nombramiento de los jueces, a su inamovilidad en el cargo, a las posibles prórrogas y a ciertas exigencias que ofrezcan una apariencia de independencia debido a la ausencia de dudas objetivas y razonables (pp. 81-97).

Por último, la parte central de la obra tiene por objeto el examen en profundidad del desafío al Estado de Derecho por parte de algunos de los Estados miembros de la UE. El autor resalta que el Estado de derecho se ha convertido en uno de los valores fundamentales, ‘constitucionales’, de la UE que ha sido positivizado en el art. 2 del TUE. Por tanto, es exigible tanto dentro del aparato institucional de la UE como a los Estados miembros. Y en este punto se localizan los problemas, las dificultades y el desafío al Estado de Derecho o, como el propio J. Urbajena defiende, la *crisis* del Estado de Derecho en los Estados miembros de la UE. Ésta cuenta con tres vías para dicha defensa cuya activación en la práctica ha mostrado una desigual eficacia: los procedimientos políticos, el Tribunal de Justicia y el mecanismo sobre condicionalidad presupuestaria.

En primer lugar, la UE dispone de varios procedimientos preventivos y sancionadores de carácter político, unos previstos en el derecho originario y el otro creado más tarde por el derecho derivado. El art. 7.1/ del TUE prevé un *procedimiento preventivo* con el fin de constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores de la UE enumerados en el art. 2 por parte de uno de los miembros. El art. 7.2/ y 4/, por su parte, prevé un *procedimiento sancionador* que, si se constata la violación grave y persistente de los valores mencionados, permitiría la suspensión de determinados derechos de un Estado miembro. El autor examina en profundidad los casos de *amenazas sistémicas* al Estado de Derecho en Hungría y Polonia (pp. 141-160). La conclusión de J. Urbaneja es que la activación de tales procedimientos de carácter político en estos casos se ha demostrado completamente ineficiente porque ambos son procedimientos complejos en sus trámites que requieren amplias mayorías o unanimidad (pp. 336-337). Por ello, a través de una Comunicación de la Comisión, se aprobó en 2014 un *nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho* que diseña un *procedimiento pre-preventivo* de carácter político que se articula en tres fases: la evaluación de la Comisión Europea, la recomendación de medidas al Estado miembro sobre el Estado de Derecho y el

seguimiento del cumplimiento de la recomendación. El autor señala que la UE ha “buscado una suerte de *pragmatismo invertido*” en virtud del cual se han añadido mecanismos más propios del *soft law* que “han debilitado severamente los procedimientos del art. 7 TUE” (pp. 166-168). Este procedimiento pre-preventivo ha mostrado sus severas limitaciones en el caso de su activación respecto de Polonia. Se adoptaron cuatro recomendaciones que fueron completamente desatendidas por dicho Estado.

En segundo lugar, el Tribunal de Justicia opera como garante del Estado de Derecho en los Estados miembros por medio de los recursos de incumplimiento y de cuestiones prejudiciales. Especial interés tiene la jurisprudencia del Tribunal en defensa de la independencia judicial en los Estados miembros (pp. 236-254). El Tribunal, en el asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, tras resolver las limitaciones derivadas del principio de atribución de competencias, defendió que la independencia judicial del art. 19 TUE es también exigible a los Estados miembros. En diversas decisiones judiciales, el Tribunal de Justicia ha ido concretando las exigencias que se derivan del principio de independencia judicial relativas a los jueces (pp. 339-340).

Y, por último, el autor de la obra examina el *mecanismo sobre condicionalidad* presupuestaria aprobado por medio del Reglamento 2020/2092 (pp. 273-322). Se trata de una vía que “permite vincular la ejecución del presupuesto de la UE al cumplimiento del Estado de Derecho por los Estados miembros” cuando se dan dos requisitos cumulativamente: “la valoración de los principios del Estado de Derecho y que tal vulneración afecte o amenace con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo”. Este procedimiento se ha activado ya respecto a Hungría y es valorado de forma positiva por el autor (pp. 340-341).

En suma, la obra de Jorge Urbaneja, como ha quedado dicho, es relevante y necesaria en estas circunstancias porque proporciona excelente argumentación jurídica para defender el Estado de Derecho *en* los Estados miembros de la UE y, aún más, para defender un determinado modelo de Estado europeo.

Ángel J. Rodrigo
Univesitat Pompeu Fabra

