

TRABAJO FIN DE GRADO
Grado en Derecho
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2023/2024
Convocatoria: Julio

**DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS VALORES DE LA UNIÓN
EUROPEA: EL MECANISMO DEL ARTÍCULO 7 DEL TUE**

DEFENSE AND PROTECTION OF THE EUROPEAN UNION'S VALUES: THE
ARTICLE 7 TUE MECHANISM



Realizado por la alumna Doña Elena Jorge Cabrera

Tutorizado por la Profesora Doña Ana María Garrido Córdoba

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa

Área de conocimiento: Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales



ABSTRACT

Since its inception, the European Union has sought to create, maintain and promote common objectives as an international organization. One of its primary objectives is to protect and promote the fundamental values of Article 2 TEU, which are: respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. In order to protect these values, the TEU grants the Union a sanctioning mechanism in Article 7, which was activated for Poland and Hungary years ago, but which has proved to possess insufficiencies for the current reality in the EU. The purpose of this paper is to study the mechanism for the protection of the fundamental values of the EU, from its evolution as a norm to the analysis of its limitations, taking as an example its current materialization in the cases of Poland and Hungary.

Key Words: European Union, fundamental values, rule of law, Article 2 TEU, Article 7 TEU.

RESUMEN

La Unión Europea (UE) ha velado desde su inicio por crear, mantener y fomentar unos objetivos comunes como organización internacional. Uno de sus objetivos primordiales es proteger y promover los valores fundamentales del artículo 2 TUE, que son: el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Con el fin de proteger estos valores, el TUE otorga a la Unión un mecanismo sancionador en el artículo 7, que se activó para Polonia y Hungría hace años, pero que ha resultado poseer insuficiencias para la realidad actual en la UE. El presente trabajo tiene como objeto el estudio del mecanismo protector de los valores fundamentales de la UE, desde su evolución como norma, hasta el análisis de sus limitaciones tomando como ejemplo su actual materialización en los casos de Polonia y Hungría.

Palabras clave: Unión Europea, valores fundamentales, Estado de Derecho, artículo 2 TUE, artículo 7 TUE

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS

1. INTRODUCCIÓN	5
2. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL ARTÍCULO	6
2.1. ORÍGENES DESDE EL TRATADO DEL MAASTRICHT	6
2.2. REFORMAS POSTERIORES	7
<i>Ámsterdam</i>	7
<i>Niza</i>	10
<i>Lisboa</i>	12
3. ASPECTOS GENERALES DEL PRECEPTO	14
3.1. OBJETIVOS DEL ARTÍCULO 7	14
3.1.1. <i>Protección de los valores fundamentales de la UE</i>	14
3.1.2. <i>Salvaguardia del Estado de Derecho</i>	15
3.1.3. <i>Garantía del correcto funcionamiento de la Unión</i>	18
3.2. ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 7	20
<i>Fase preventiva</i>	20
<i>Fase sancionadora</i>	20
4. ANÁLISIS TEÓRICO - JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 7 TFUE	21
4.1. PREVENCIÓN	21
4.1.1. <i>El concepto de “riesgo claro de violación grave”</i>	21
4.1.2. <i>Procedimiento de activación</i>	22
4.1.3. <i>Papel del Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea</i>	23

4.1.4. <i>Papel del Tribunal de Justicia de la UE</i>	24
4.1.5. <i>Recomendaciones al Estado miembro</i>	26
4.2. <i>SANCIÓN</i>	27
4.2.1. <i>El concepto de violación grave y persistente</i>	27
4.2.2. <i>Procedimiento de sanción</i>	30
4.2.3. <i>Suspensión de ciertos derechos derivados de la aplicación de</i> <i>Tratados</i>	31
<i>Excepción para las obligaciones del Estado miembro</i>	34
4.3. <i>REVISIÓN</i>	35
<i>Posibilidad de revocación de la suspensión de derechos</i>	35
5. VALORACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA	37
5.1. <i>LIMITACIONES Y DESAFÍOS EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7</i> <i>TUE</i>	40
<i>Lentitud del procedimiento</i>	40
<i>Falta de claridad en los criterios de aplicación</i>	41
<i>Posibilidad de politización</i>	42
5.2. <i>PROPUESTAS DE REFORMA DEL ARTÍCULO 7</i>	43
<i>Agilización del proceso</i>	43
<i>Mayor precisión en la definición de “violación grave”</i>	44
<i>Refuerzo del papel del Parlamento Europeo</i>	45
6. CONCLUSIONES	48
7. BIBLIOGRAFÍA	50

LISTA DE ABREVIATURAS

UE	Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
RAE	Real Academia Española
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

1. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) se ha consolidado como una de las entidades supranacionales más influyentes y complejas del mundo contemporáneo. Surgida inicialmente como un proyecto económico destinado a garantizar la paz y la prosperidad en un continente devastado por guerras, la UE evolucionó para convertirse en una comunidad de objetivos y valores comunes que trasciende las fronteras meramente comerciales. Explorar en profundidad los aspectos fundamentales que han moldeado la identidad y el funcionamiento de la Unión Europea es esencial, haciendo especial énfasis en su carácter de comunidad de valores y en los mecanismos legales que sustentan su cohesión interna. Uno de los pilares centrales en esta estructura es el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE), el cual establece un procedimiento específico para garantizar que los Estados miembros respeten los valores fundamentales sobre los que se proyecta la UE.

El concepto de Unión Europea como comunidad de objetivos y valores comunes es crucial para entender su dinamismo y capacidad de adaptación en un entorno actual globalizado. Los valores consagrados en el artículo 2 del TUE, tales como el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, son más que simples declaraciones de intenciones; pues constituyen el núcleo ético que guía la legislación, las políticas y las acciones de la UE. Estos valores compartidos son fundamentales para asegurar una integración armoniosa entre los Estados miembros, facilitando una cooperación que se extiende más allá de lo económico hacia lo político, social y cultural. La idea de una comunidad de valores es, por tanto, esencial no solo para la cohesión interna, sino también para la proyección de la UE como un actor global comprometido con la promoción de estos principios a nivel internacional.

En este contexto, el artículo 7 del TUE juega un papel decisivo al proporcionar un mecanismo de salvaguardia para la protección de los valores fundamentales de la Unión Europea. Analizar la eficacia y la implementación del artículo 7 del TUE es primordial para comprender cómo la Unión Europea maneja las crisis internas y mantiene la disciplina entre sus miembros. El objetivo del presente trabajo de fin de grado es el estudio del artículo 7 TUE desde su creación hasta su vigencia en la actualidad, así como las dificultades y limitaciones que enfrenta este mecanismo en la práctica. A través de un estudio detallado de ejemplos contemporáneos y del análisis de las dinámicas políticas y jurídicas involucradas, trataremos de ofrecer una visión comprensiva de los desafíos que enfrenta la UE en su esfuerzo por consolidar una verdadera comunidad de valores mediante mecanismos protectores que han dejado ver ciertas insuficiencias en la materialización de su aplicación. Este análisis permitirá no solo una mejor comprensión de la naturaleza y el funcionamiento de la Unión Europea, sino también una reflexión crítica sobre su capacidad para actuar como un garante efectivo de los valores fundamentales, los principios democráticos y de los derechos humanos en el siglo XXI.

2. CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO DEL ARTÍCULO

2.1. ORÍGENES DESDE EL TRATADO DEL MAASTRICHT

La Unión Europea¹ se crea en sus comienzos como una organización internacional con finalidades esencialmente económicas, por lo que no fue considerado primordial el establecimiento de unos valores fundamentales en los que basar el funcionamiento de la Unión; de ahí el sentido de que en el Tratado de Maastricht no existiera una regulación al respecto y aún menos una protección de esos valores que todavía estaban lejos de ser contemplados por los Tratados.

El Tratado de Maastricht², fue el encargado de crear la Unión Europea tal y como la conocemos hoy en día, sin perjuicio de las numerosas modificaciones normativas y estructurales que han surgido con los Tratados posteriores. Surgió por fin una regulación de los primeros “principios” en los que se basó la Unión, así como de los derechos fundamentales que la Unión debía respetar, concretamente en su *artículo F*, que establecía:

1. *La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos.*
2. *La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario.*
3. *La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas.*

El *artículo F del Tratado de la Unión Europea* fue el precedente del actual objeto de estudio, que es el *Artículo 7 TUE*³; fue entonces cuando surgió una normativización

¹ Desde su comienzo hasta la actualidad fue denominada y organizada de distinta manera: Comunidad Económica Europea (a la que se fusionaron la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica) y Comunidad Europea.

² Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, con entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993.

³ Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 13 de diciembre de 2007, con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009.

que sufriría tres reformas posteriores, para llegar a ser lo que hoy son los valores comunes de la Unión Europea y el mecanismo correspondiente para la protección de estos.

Si bien es cierto que el primer artículo (*artículo F*) que se pronunció sobre estos aspectos nada tiene que ver con los preceptos vigentes que se refieren a ellos, se estableció por primera vez una serie de principios generales y objetivos comunes para la Unión, tales como el respeto a la identidad nacional de cada Estado o el respeto de los derechos fundamentales de acuerdo con Convenio de Roma de 4 de noviembre y con las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

Fue el apartado tercero de este primer precepto predecesor el que estableció una noción cercana al actual mecanismo de protección de la Unión Europea frente a vulneraciones de algún Estado miembro, y es que se determinó en él la posibilidad de que la Unión hiciera uso de los medios idóneos para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas. Interpretando literal o gramaticalmente este apartado, se entiende que deja puertas abiertas a las competencias de la Unión para hacer efectivos sus objetivos y políticas, pues habla de medios necesarios para alcanzar dicha finalidad, lo que podría traducirse como métodos de cualquier tipología, al no establecer un listado cerrado de medios.

Es en este apartado donde nace la legitimidad de la Unión para hacer frente a cualquier actuación que vaya en contra del alcance de sus objetivos y políticas comunes, aunque todavía con un desarrollo excesivamente vago. Al tratarse de un desarrollo con ínfimos detalles, este precepto generaba multitud de posibilidades de interpretación, por lo que posteriormente fue reformado para dar lugar al actual mecanismo de protección de los valores de la Unión Europea, sin perjuicio de las diversas versiones que tuvo la regulación a lo largo de los años con los Tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa; por haber sufrido también modificaciones en algunos términos y disposiciones hasta la regulación del vigente Tratado de la Unión Europea.

2.2. REFORMAS POSTERIORES

Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam, por el que se modificó el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997, entró en vigor el 1 de mayo de 1999⁴, y produjo un antes y un después en la regulación de los principios base de la Unión. El antiguo artículo F del Tratado de la Unión Europea sufrió modificaciones de gran relevancia, entre ellas, el *apartado 1* anteriormente citado⁵, que pasó a ser el apartado 1 del *artículo 6* del Tratado, y a disponer lo siguiente:

1. *La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.*

La importancia de unos principios comunes para la Unión se plasmó por fin en una lista cerrada, y con la finalidad de proteger dichos principios, de acuerdo con la disposición que “*dota a la Unión de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas*” con la que concluía el *artículo F* y que posteriormente se mantendría al final del *artículo 6*, se insertó lo siguiente, dando lugar al *artículo 7* del Tratado:

1. *El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*

2. *Cuando se haya efectuado dicha constatación, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

⁴ Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/3/los-tratados-de-maastricht-y-amsterdam>

⁵ “*La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos*”.

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas del presente Tratado continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

3. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

4. A los efectos del presente artículo, el Consejo decidirá sin tener en cuenta el voto del representante del gobierno del Estado miembro de que se trate. Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las decisiones contempladas en el apartado 1. La mayoría cualificada se definirá guardando la misma proporción de los votos ponderados de los miembros del Consejo concernidos que la establecida en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El presente apartado se aplicará asimismo en el supuesto de suspensión de los derechos de voto con arreglo al apartado 2.

5. A los efectos del presente artículo, el Parlamento Europeo decidirá por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría de los miembros que lo componen.

Nace en este momento el mecanismo protector de los “principios” comunes de la Unión Europea, asentándose en el *artículo 7* del Tratado hasta día de hoy, pero aún sin ciertas modificaciones que surgieron con Niza y Lisboa. La primera versión de este mecanismo contemplaba una primera instancia del procedimiento en la que el Consejo por unanimidad⁶ y a propuesta de los Estados miembros o de la Comisión, previa conformidad del Parlamento podría constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los principios que en ese momento se regulaban en el *artículo 6* del TUE, después de proponer al Estado en cuestión a que presente observaciones al respecto.⁷

Tras esa constatación, el precepto vigente en ese entonces contemplaba una sola modalidad de protección, de manera directa mediante sanción, suspendiendo ciertos derechos emanados del Tratado de la Unión, por mayoría cualificada del Consejo.

⁶ BECERRIL ATIENZA, B.: Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia. 2020. Historia y Política, 44, pág. 120, doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.05>
Disponible en Dialnet: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7653458>

⁷ Tratado de Ámsterdam, Tratado de la Unión Europea. Artículo 7.

Si bien es cierto que el artículo ya tenía una estructura muy similar al precepto actual, se aprecian carencias relevantes que a medida que surgieron reformas del Tratado, se suplieron para completar un procedimiento tan complejo como el que estudiamos en el presente trabajo. Una de las carencias que diferencia el precepto de Ámsterdam del de Lisboa es la inexistencia de un primer mecanismo de prevención, en el que, tras constatar el riesgo claro de una violación grave, se pudiera dar un aviso al Estado miembro para que procediera al cese de la actuación correspondiente; aspecto que el legislador tuvo en cuenta posteriormente para perfeccionar la normativa.

Niza

El Tratado de Niza, por el que se modificó el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, fue firmado el 26 de febrero de 2001, y entró en vigor el 1 de febrero de 2003.⁸ Todavía se hablaba de “principios” comunes en el *artículo 6* del Tratado, que eran los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho; una redacción muy cercana a la actual, pero aún con matices por pincelar. En el artículo siguiente, relativo a la protección de dichos principios comunes, la reforma de Niza incorporó un nuevo apartado, que pasó a ser el primero del precepto, el cual contempló un nuevo mecanismo preventivo⁹ que se utilizaría como precedente del mecanismo sancionador, con la condición de que existiera un “riesgo claro” y no una verdadera materialización de la violación de que se tratara.

Esta reforma dotó al *artículo 7* de una nueva regulación al principio de este, que permitiría al Consejo, a propuesta de los Estados miembros, del Parlamento o de la Comisión (bajo condiciones de mayoría) y previa conformidad del Parlamento Europeo; hacer constar la presencia de un riesgo claro de violación grave de los principios establecidos en ese entonces en el *artículo 6* TUE. El apartado primero del *artículo 7* pasó a tener la siguiente redacción¹⁰:

⁸ Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/4/el-tratado-de-niza-y-la-concion-sobre-el-futuro-de-europa>

⁹ BECERRIL ATIENZA, B.: *op. cit.*, pág. 123. doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.05>

¹⁰ El artículo poseía la misma redacción que en Ámsterdam, pero se trasladó por apartados para añadir la nueva regulación al primero de ellos, resultando 6 apartados de los 5 que tenía previamente.

1. *A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y, con arreglo al mismo procedimiento, podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro.*

El consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.

El nuevo apartado primero del *artículo 7* dio lugar a lo que hoy se conoce como el mecanismo preventivo de protección de los valores de la Unión, con diferencia de que estos valores aún se definían como principios comunes, pero casi con el mismo aspecto normativo que posee actualmente. Si bien en *Ámsterdam* el *artículo 7* ya estaba dotado de una resistente redacción protectora de estos principios, era necesario establecer un mecanismo de acercamiento con el Estado miembro de que se tratara, con el fin de prevenir una auténtica materialización de una violación grave de alguno de esos principios. Es por ello por lo que el legislador agrega al mecanismo protector una nueva fase, en este caso una primera fase, en la que ante la apreciación de un riesgo claro de violación grave (que no grave y persistente), el Consejo puede dirigir recomendaciones al Estado miembro causante tras ser oído por dicha institución.

Se incorporó además un párrafo final en este mismo apartado que establece una comprobación periódica por parte del Consejo, de la existencia de validez de los motivos que llevaron a la constatación del riesgo. Se interpreta esta norma de manera que, si el Consejo comprobara que los motivos que fueron tomados en cuenta para la constatación ya no fueran válidos y la situación de riesgo ya no existiera, daría por concluido el mecanismo preventivo de protección; pero si se comprobara que los motivos siguen siendo válidos y además ese riesgo claro de violación pasara a ser una materialización del daño, el *artículo 7* permitiría al Consejo hacer uso de los *apartados 2 y 3* del mismo y continuar el procedimiento a través del mecanismo sancionador de protección, tras la constatación de una violación grave y persistente.

Con el Tratado de Niza se instauró un mecanismo protector mucho más favorable para los Estados miembros que el existente en el Tratado de Ámsterdam, pues dejó regulada como última instancia la fase sancionadora, y priorizó un mecanismo preventivo de toma de contacto con el Estado de que se tratara para evitar la culminación de una violación grave de algún principio regulado en ese entonces en el *artículo 6* del Tratado. Gracias a esta reforma, se legitimó al Consejo (con las condiciones de propuesta motivada y dictamen de conformidad) para actuar ante la apreciación de un riesgo claro de violación, y no directamente cuando la violación ya tuviera lugar y el daño ya fuera irreversible.

Lisboa

El Tratado de Lisboa por el que se modificó el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se firmó el 13 de diciembre de 2007, y entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.¹¹

En esta reforma el antiguo *artículo 6* TUE pasa a ser el *artículo 2*, refiriéndose finalmente como “valores” a lo que antes denominaba “principios” que son comunes para la Unión. El precepto quedó redactado de manera similar, salvo nuevos matices e incorporaciones que otorgaron a la norma una especificación con lista cerrada de valores, y un desarrollo característico de la sociedad de los Estados de la Unión para la que son comunes todos esos valores. Es por ello por lo que, el *artículo 7*, dejó de ser el mecanismo protector de los “principios” que regulaba el antiguo *artículo 6* TUE, y pasó a ser el mecanismo protector de los “valores” del *artículo 2* TUE, que quedó redactado de la siguiente forma:

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

¹¹ Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/5/el-tratado-de-lisboa>

Por su parte, el *artículo 7* permaneció casi intacto, manteniendo su posición, pero con modificación de términos y supresión de una parte del primer apartado. El precepto tuvo como resultado la redacción que hoy en día está vigente:

1. *A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.
El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.*
2. *El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*
3. *Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.
Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.*
4. *El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*
5. *Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

Con el Tratado de Lisboa, el Tratado de la Unión Europea quedó redactado con la forma que posee vigencia en la actualidad.

Habiendo profundizado en el recorrido histórico y legal de los actuales *artículos 2 y 7* del TUE, será de similar importancia entender sus características y su estructura normativa.

3. ASPECTOS GENERALES DEL PRECEPTO

3.1. OBJETIVOS DEL ARTÍCULO 7

3.1.1. *Protección de los valores fundamentales de la UE*

El precepto estudiado nació como método de protección de los principios y derechos fundamentales de la Unión y evolucionó como método protector a la vez que lo hizo el actual *artículo 2* TUE, que regula los valores comunes de la Unión Europea.

El *artículo 7* TUE tiene un papel instrumental frente al *artículo 2*, pues queda supeditado a la condición que viene redactada en el precepto, la cual consiste en la existencia de un riesgo claro de violación grave o de una de violación grave y persistente; por lo que el *artículo 7* solo podrá activarse cuando se vulnere el contenido del *artículo 2*, como herramienta de protección de los siguientes valores comunes de la Unión:

- Dignidad humana
- Libertad
- Democracia
- Igualdad
- Estado de Derecho
- Respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías

El *artículo 2* actúa también como condición en el ingreso de un Estado como miembro de la Unión, así lo establece el *artículo 49* TUE en su redacción:

“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.”

Se entiende entonces que, los Estados que se han incorporado a la Unión Europea desde su creación hasta la actualidad, se han comprometido a respetar y promover los valores que el *artículo 2* regula, quedando sometidos en caso de vulneración, al artículo que establece el mecanismo de protección que estudiamos en este trabajo. De igual manera, si no se constatará el respeto de los valores del *artículo 2* TUE por parte de un país solicitante de adhesión a la Unión Europea, no podría optar al estatuto de candidato.

Este objetivo protector del precepto posee en primera instancia un carácter preventivo, pues para proteger los valores comunes de la Unión, fomenta en primer lugar el diálogo y la cooperación entre el Estado miembro en cuestión y las instituciones de la UE. Esta prevención tiene como finalidad (a parte de proteger los valores regulados en el *artículo 2* TUE) encontrar una solución que ponga fin a una posible situación de vulneración de alguno de los valores, sin tener que imponer sanciones directamente para ello, sino manteniendo un acercamiento de posturas entre el Estado y las instituciones. El *artículo 7* TUE tiene un fin primordial que es proteger, se podría decir que, de manera condicionada, esto porque, si se dan las condiciones que el precepto establece, se abre la puerta de la legitimidad de las instituciones para: prevenir (mediante el diálogo y la cooperación), abordar (constatando las vulneraciones) y sancionar (suspendiendo ciertos derechos que los Tratados amparan) las violaciones de los valores fundamentales de la Unión.

3.1.2. Salvaguardia del Estado de Derecho

Si bien conocemos el listado cerrado de valores fundamentales del *artículo 2*, el Estado de Derecho es probablemente el que más desarrollo ha recibido como valor fundamental de la Unión Europea. Y digo esto porque es de fácil apreciación que las instituciones de la Unión han hecho gran hincapié en ello, a través de resoluciones de todo tipo a lo largo de las últimas décadas¹².

¹² Entre otras:

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Informe del Grupo de Reflexión, Conferencia Intergubernamental de 1996, Bruselas.
- Informe de la Comisión de Venecia sobre el Estado de Derecho, 4 de abril de 2011.
- COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo. Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho. 11 de marzo de 2014.

El Estado de Derecho comprende un sistema en el que todos los poderes públicos deben actuar siempre dentro de los límites establecidos por la ley, un proceso legislativo transparente, responsable, democrático y pluralista, una tutela judicial efectiva, incluido el acceso a la justicia, por parte de tribunales independientes e imparciales, y una clara separación de poderes. Fue un valor fundacional de la Unión, y siempre ha sido esencial para el funcionamiento de ella, exige que toda persona goce de la misma protección ante la ley y evita el uso arbitrario del poder por parte de los Gobiernos, garantizando la protección y respeto de los derechos políticos y civiles básicos, así como las libertades civiles.¹³

Este valor de la Unión Europea ha sido objeto de debate durante años, pero los últimos han sido cruciales para el perfeccionamiento de su desarrollo y alcance. En octubre de 2016, el Parlamento Europeo emana una Resolución sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, en la que solicitaba de la Comisión un seguimiento exhaustivo de los Estados miembros y las instituciones de la Unión a través de informes y recomendaciones anuales. Esta petición se reiteró en una posterior Resolución del Parlamento Europeo¹⁴.

El 3 de abril de 2019, la Comisión Europea emitió una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, con la finalidad de reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión, analizando la situación y las posibles próximas etapas que se preveían. En ella la Comisión define el Estado de Derecho como un principio bien asentado, cuyo significado esencial ha quedado bien

-
- Resolución del PARLAMENTO EUROPEO, de 25 de octubre de 2016, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.
 - Resolución del PARLAMENTO EUROPEO, de 14 de noviembre de 2018, sobre la necesidad de un mecanismo global para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.
 - COMISIÓN EUROPEA. Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea. 30 de septiembre de 2020.
 - Resolución del PARLAMENTO EUROPEO, de 7 de octubre de 2020, sobre establecimiento de un mecanismo de la UE para la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales.

¹³ Disponible en: Sitio web oficial del Consejo de la Unión Europea y Consejo Europeo. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/rule-of-law/>

¹⁴ Resolución del PARLAMENTO EUROPEO, de 14 de noviembre de 2018, sobre la necesidad de un mecanismo global para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

determinado, pudiendo evaluarse objetivamente sus carencias sobre una base sólida y estable¹⁵. Es por ello que el objetivo de esta Comunicación fue enriquecer el debate sobre el refuerzo del Estado de Derecho en la Unión, invitando a todas las partes interesadas a reflexionar y opinar al respecto, para extraer conclusiones posteriormente en junio de 2019.

En esta Comunicación se evaluó el conjunto de herramientas al servicio del Estado de Derecho, entre ellas, el mecanismo de protección del artículo 7 TUE, que, si bien es el instrumento más emblemático en caso de graves fallos en el Estado de Derecho en un Estado miembro, no deja de mantener su carácter excepcional frente a otros instrumentos de protección. Se valoraron además algunas cuestiones que hasta la fecha debían ser revisadas y dotadas de una respuesta eficaz por parte de las instituciones, tales como la necesidad de promover las normas del Estado de Derecho, el reconocimiento de manera temprana de señales de alerta, la profundización de los conocimientos específicos de los Estados miembros, la mejora de la capacidad de la UE para responder a los problemas relativos al Estado de Derecho y la subsanación de las diferencias a largo plazo mediante reformas estructurales. Para solventar las cuestiones que se apreciaron, la Comisión estableció tres pilares para la aplicación efectiva del Estado de Derecho: la promoción, desarrollando el conocimiento y una cultura común con respecto al Estado de Derecho; la prevención, cooperando y apoyando en el refuerzo del Estado de Derecho a nivel nacional; y la capacidad de respuesta común eficaz, ejecutando a nivel de la UE cuando fallen los mecanismos nacionales.¹⁶

El 17 de julio de 2019, tras el debate desarrollado con la Comunicación de abril, la Comisión Europea emitió una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre refuerzo del Estado de Derecho en la Unión. El objetivo de la institución fue dejar clara la idea de que la promoción y defensa del Estado de Derecho es un imperativo fundamental para el correcto funcionamiento de la Unión, porque así quedó

¹⁵ 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. De 3 de abril de 2019.

¹⁶ *Ibidem*.

reflejado con el gran número de aportaciones y reflexiones de las instituciones nacionales e internacionales.¹⁷ En esta resolución, la Comisión establece una serie de acciones para reforzar el Estado de Derecho, obedeciendo a los tres pilares que distinguió en la Comunicación de abril: *promoción, prevención y respuesta eficaz*. De las acciones proyectadas cabe destacar una, relativa al pilar de la prevención, que es el compromiso de la Comisión de publicar un informe anual sobre el Estado de Derecho en el que resuma la situación por Estados miembros. Se establecen una serie de directrices a seguir para la elaboración del informe anual, tales como proporcionar una síntesis de hechos significativos en los Estados miembros y a escala de la UE, exponer la situación relativa a los procesos formales del Estado de Derecho, reflejar 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, a la vez que destacar las mejores prácticas y detectar problemas recurrentes.¹⁸

Desde entonces, la Comisión Europea dicta un informe anual sobre la situación del Estado de Derecho en la Unión Europea¹⁹. Dichos informes examinan la evolución del Estado de Derecho en los Estados miembros basándose en cuatro pilares: la

¹⁷ Disponible en: Web oficial de la Unión Europea. Iniciativa para fortalecer el Estado de Derecho en la UE. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_es

¹⁸ 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. Bruselas, 17 de julio de 2019.

¹⁹ En orden cronológico desde que se decidió dictar anualmente informe sobre el Estado de Derecho:

- Comunicación de la COMISIÓN al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. De 30 de septiembre de 2020. (COM(2020) 580 final). Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea.
- Comunicación de la COMISIÓN al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. De 20 de julio de 2021. (COM(2021) 700 final). Informe sobre el Estado de Derecho en 2021. Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea.
- Comunicación de la COMISIÓN al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. De 13 de julio de 2022. (COM(2022) 500 final). Informe sobre el Estado de Derecho en 2022. La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea.
 - o Anexo del Informe sobre Estado de Derecho de 2022. De 13 de julio de 2022. (COM(2022) 500 final).
- Comunicación de la COMISIÓN al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. De 5 de julio de 2023. (COM(2023) 800 final). Informe sobre el Estado de Derecho en 2023. La situación del Estado de Derecho en la Unión Europea.
 - o Anexo del Informe sobre Estado de Derecho de 2023. De 5 de julio de 2023. (COM(2023) 800 final).

justicia, la lucha contra la corrupción, el pluralismo y la libertad de los medios de comunicación, además de cuestiones institucionales más amplias relacionadas con el sistema de contrapoderes institucionales. En ellos se evalúan cualitativamente los acontecimientos más significativos del año correspondiente y se presentan los retos a enfrentar y aspectos positivos constatados en los Estados miembros, contrastando así los progresos de dichos Estados de un año a otro y asistiendo y apoyando a aquellos otros que necesitan un esfuerzo externo para llevar adelante las reformas, determinando también dónde pueden ser necesarias mejoras o el seguimiento de los cambios, sobre la base de un diálogo continuo.

3.1.3. Garantía del correcto funcionamiento de la Unión

El objetivo del correcto funcionamiento de la Unión Europea, tal y como establecen los Tratados fundacionales, es complejo y abarca numerosos aspectos. Aunque el aspecto que más nos incumbe ahora mismo sea el de la promoción y protección de sus valores fundamentales comunes, es de vital importancia saber que cada uno de los objetivos que tiene la Unión Europea dentro y fuera de sus fronteras es indispensable para que el resultado sea: el correcto funcionamiento de esta organización internacional.

Que la Unión funcione de manera correcta depende de la idónea cooperación entre los Estados miembros y las instituciones internacionales. La Unión Europea proyecta la consecución de todos sus objetivos comunes²⁰ mediante el respeto de todos los valores recogidos en el *artículo 2* TUE, lo que quiere decir que, tanto las instituciones como los Estados miembros actuarán siempre obedeciendo a dichos valores. Los objetivos de la Unión vienen establecidos en el *artículo 3* del Tratado de la Unión Europea, cuya redacción reza así²¹:

- 1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*
- 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas*

²⁰ Disponible en: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_en

²¹ Tratado de la Unión Europea. Artículo 3.

conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia.

3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro.

5. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

6. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.

3.2. ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 7

Conociendo los objetivos del precepto, es importante distinguir las dos vías que establece el *artículo 7* para cumplirlos, nos referiremos a estas vías como fases o métodos (que más adelante analizaremos con mejor detalle), que quedan condicionadas a la existencia de un factor común: la vulneración de un valor contemplado en el *artículo 2* TUE.

Fase preventiva

El apartado primero del *artículo 7* regula una primera fase preventiva, que tiene la finalidad de actuar ante un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro. Se trata de una primera instancia en la que las instituciones, ante un riesgo de vulneración, toman medidas de cautela frente al Estado infractor, con el fin de que la actuación causante de ese riesgo cese de manera inmediata antes de que se materialice la violación de un valor común de la Unión²².

Fase sancionadora

Los apartados segundo y tercero del artículo establecen una modalidad más sólida, pues la finalidad deja de ser preventiva para pasar a ser sancionadora. La condición en este caso también cambia, y es que las instituciones podrán actuar cuando constaten la existencia ya no de un riesgo, sino de una verdadera y materializada violación grave y persistente de un valor contemplado en el *artículo 2 TUE*²³.

Una vez llevada a cabo la constatación del apartado segundo, el apartado tercero legitima a las instituciones a suspender al Estado infractor determinador derechos derivados de la aplicación de los Tratados.

4. ANÁLISIS TEÓRICO - JURÍDICO DEL PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 7 TFUE

Tras haber expuesto unas nociones contextuales y estructurales de la disposición, será esencial llevar a cabo un análisis del precepto objeto de estudio a través de su estructura jurídica, la cual podemos dividir como anteriormente mencionábamos, en: fase de prevención y fase de sanción.

4.1. PREVENCIÓN

4.1.1. El concepto de “riesgo claro de violación grave”

El mecanismo de prevención podrá incoarse en caso de “riesgo claro de violación grave”, lo cual exige un proceso de interpretación exhaustiva de dicho concepto jurídico indeterminado.

²² Tratado de la Unión Europea. Artículo 7.1.

²³ Tratado de la Unión Europea. Artículo 7.2.

De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), se define “riesgo” como contingencia o proximidad de un daño²⁴, que puede interpretarse como la probabilidad de que un daño se materialice, que no ha sucedido pero que existe la amenaza de que ello acontezca. Por su parte, la palabra “claro”, que acompaña al “riesgo” condicionante del mecanismo de prevención; posee diversas definiciones por parte de la RAE, pero de este contexto jurídico se percibe su significado como: estar seguro de ello o no tener dudas sobre ello.

Tratamos en este caso un concepto que tal y como su mera redacción muestra, abarca una simple posibilidad, que debe en efecto quedar “claramente” identificada. Este “riesgo claro” concede los medios necesarios para que por parte de las instituciones se de aviso al Estado miembro que lo haya producido, y llevarlo a cabo antes de que dicho riesgo se haya materializado en la realidad. Pero a su vez las instituciones se ven obligadas a una vigilancia constante, pues el “riesgo claro” se desarrolla en un contexto social, económico y político en el que los primeros signos precedentes son perceptibles²⁵.

Con respecto al término “violación grave”, si bien es compartido tanto por la incoación del mecanismo preventivo como por el mecanismo sancionador, aquí lo que marca la diferencia es si lo que existe es un “riesgo claro” o una materialización de dicha violación. Para ambos inicios procedimentales del artículo 7 TUE, la violación objeto debe ser “grave”²⁶, pero para incoar el mecanismo preventivo, será suficiente constatar un riesgo claro de ello, con el fin de esquivar la culminación de la violación.

Por norma general, para determinar la gravedad de la violación se deberán tener en cuenta una serie de criterios objetivos y subjetivos²⁷, como pueden ser: el objeto de dicho riesgo, el resultado que pudiera dar la materialización de la violación o la intensidad de dicha violación. En relación con el objeto, cabe destacar que deberá

²⁴ Disponible en: Web oficial de la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/riesgo>

²⁵ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión. 15 de octubre de 2003. Pág. 8.

²⁶ De acuerdo con la Real Academia Española, se define grave como algo grande, de mucha entidad o importancia, trascendental, serio. Disponible en: <https://dle.rae.es/grave>

²⁷ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión. 15 de octubre de 2003. Pág. 8.

tratarse de un asunto con enfoque político global, no podemos hablar aquí de objetos individuales sino de un alcance de la dimensión de un problema sistemático²⁸.

4.1.2. Procedimiento de activación

Este primer procedimiento que el precepto regula podrá incoarse cuando exista un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro, de alguno o algunos de los valores establecidos en el artículo 2 TUE, dicha incoación requiere una condición relativa a las mayorías que tomen la iniciativa. En este caso, el mecanismo preventivo deberá contar con la propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión Europea. Tras dicha iniciativa, por mayoría de cuatro quintos de los miembros del Consejo Europeo, se podrá comprobar la existencia del riesgo objeto del mecanismo, siempre con la previa aprobación mediante dictamen del Parlamento.

Esta comprobación requerirá previamente que el Estado miembro generador del riesgo sea oído por el Consejo antes de proceder a la misma, y a su vez el Consejo podrá dirigir recomendaciones al Estado por el mismo procedimiento.²⁹ A la vista está que este precepto tiene una finalidad cautelosa antes de ver culminada la violación de un valor fundamental, pues ante ello regula un procedimiento en el que previamente a constatar un potencial riesgo claro, prioriza la cooperación entre el Consejo y el Estado miembro protagonista.

El primer apartado del *artículo 7* desprende en gran medida el ánimo que siempre ha tenido la Unión Europea de aplicar *soft power*³⁰ en las controversias que surgen por parte de los Estados miembros, como estrategia dirigida a promover un entorno en el que la pacífica coexistencia sea una realidad y con ello garantizar su seguridad a través de la promoción de la estabilidad, lo cual junto con el compromiso de la Unión con los valores regulados en el *artículo 2 TUE*, actúa como carácter

²⁸ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión. 15 de octubre de 2003. Pág. 7.

²⁹ Tratado de la Unión Europea. Artículo 7.1.

³⁰ Concepto al que **Joseph Nye** le dio la siguiente definición: capacidad de influenciar en la voluntad de los demás a través de, en lugar de la coacción, la persuasión y la atracción. Nye, S.J. (1990). "Soft Power". *Foreign Policy*, (80), pág.160.

definidor de la UE en su estrategia a nivel interno.³¹ Nos invade aquí la duda de si es o ha sido suficiente esta “mano blanda” a lo largo de los últimos años en cuanto a lo que en vulneraciones de los valores respecta, pero ese aspecto se desarrollará en el apartado quinto de este trabajo de manera crítica.

4.1.3. Papel de los Estados miembros, del Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo

El propio precepto legitima única y exclusivamente a los Estados miembros, al Parlamento y a la Comisión para incoar el mecanismo preventivo, por lo que toman el papel fundamental en la actuación ante un riesgo de violación grave. El *artículo 7.1* establece una serie de mayorías que deben cumplirse como condición para iniciar el procedimiento regulado en el apartado primero, siendo en este caso una mayoría de un tercio de las instituciones anteriormente citadas.

El apartado quinto del *artículo 7* especifica que las modalidades de voto que se aplican para los Estados miembros y las distintas instituciones europeas quedan reguladas en el *artículo 354* del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.³²

Esta disposición del TFUE aclara que en la aplicación del *artículo 7* TFUE, para la mayoría establecida en el apartado 1 del mismo, el miembro del Consejo Europeo o del Consejo que represente al Estado miembro promotor del riesgo no participará en la votación, y el Estado miembro no será tenido en cuenta en el cálculo de la tercera parte o las cuatro quintas partes exigidas para la incoación de la constatación por parte del Consejo.³³

Por lo tanto, una vez respetada la mayoría establecida por el *artículo 7* TUE, la institución legitimada que haya procedido a incoar el procedimiento, le trasladará la potestad al Consejo de continuarlo, respetando a su vez la mayoría que le corresponde³⁴, y ello tras la aprobación por parte del Parlamento Europeo. Cabe apreciar nuevamente que la constatación del riesgo deberá a esperar a que el Estado

³¹ JIMÉNEZ CALISTI, E.: La UE y el acondicionamiento de su entorno internacional. La interdependencia entre el Soft law y Soft Power. Abril 2022. pág. 9.

³² Tratado de la Unión Europea. Artículo 7.1.

³³ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo 354, apartado primero.

³⁴ Mayoría de cuatro quintos de sus miembros.

miembro protagonista sea oído por el Consejo, y en su caso podrá el Consejo dirigir recomendaciones a dicho Estado con el fin de acercar posturas y cooperar para el restablecimiento de la normalidad en las actuaciones del Estado miembro.

Por su parte, es evidentemente lógica la redacción del *artículo 354* TFUE que regula las mayorías establecidas para el *artículo 7* TUE. Y es que, no será de esperar, que el propio Estado miembro que ha provocado la situación de riesgo de vulneración, forme parte de la incoación de un procedimiento contra él mismo, desde la representación de alguna de las instituciones de la UE. Se deduce entonces de esta lógica, que el voto negativo o la representación desfavorable de este Estado vulnerador, supondría un obstáculo para la satisfactoria incoación del procedimiento.

Con respecto al Parlamento Europeo en su exigida conformidad para legitimar al Consejo la continuación del procedimiento, debemos atender al último párrafo del artículo 354 TFUE, que establece una mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen, lo que otorga un importante poder a esta institución en lo que respecta a la prosecución del procedimiento.

4.1.4. Papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea³⁵ se creó en 1952, con sede en Luxemburgo, y desde entonces actúa como institución³⁶ judicial de la UE, encargada de interpretar la normativa comunitaria para garantizar que se aplique de la misma manera en todos los Estados miembros y de resolver los litigios entre los gobiernos nacionales y las instituciones europeas³⁷.

³⁵ Disponible en: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/es/

³⁶ De acuerdo con el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea que dispone que las instituciones de la Unión Europea son:

- El Parlamento Europeo
- El Consejo Europeo
- El Consejo
- La Comisión Europea
- **El Tribunal de Justicia de la Unión Europea**
- El Banco Central Europeo
- El Tribunal de Cuentas

³⁷ Disponible en: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/court-justice-european-union-cjeu_es

De acuerdo con el *artículo 19.3* del Tratado de la Unión Europea, el TJUE se pronunciará, de conformidad con los Tratados:

- *Sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas;*
- *Con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones:*
- *En los demás casos previstos por los Tratados.*

Para el actual objeto de estudio es de gran relevancia ese último apartado del *artículo 19.3 TUE*, ya que, al amparo del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, de acuerdo con el *artículo 269*, el TJUE tiene otorgada la competencia para pronunciarse sobre determinados asuntos relativos al *artículo 7 TUE*. Concretamente, el precepto citado establece lo siguiente:

“El Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo.

Esta petición deberá presentarse en el plazo de un mes a partir de la constatación. El Tribunal se pronunciará en el plazo de un mes a partir de la fecha de la petición.”

A través de este precepto el TJUE está legitimado para pronunciarse en las controversias que surjan entre el Estado miembro perjudicado y el Consejo Europeo o el Consejo, sobre la legalidad de los actos adoptados por dichas instituciones en aplicación del *artículo 7 TUE*. Se limita el ámbito de actuación del Tribunal para los asuntos relativos al mecanismo protector de los valores de la UE³⁸, hasta el punto de que solo estará legitimado el Estado miembro objeto de la constatación para incoar el

³⁸ CORTÉS MARTÍN, J. M.: Las organizaciones internacionales: codificación y desarrollo progresivo de su responsabilidad internacional. Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008. Pág. 23.

asunto ante el TJUE, y sólo contra los actos dictados por el Consejo Europeo o el Consejo. El artículo concede al Estado damnificado un plazo de un mes a partir de la constatación para presentar la petición ante el TJUE, y éste deberá pronunciarse en el plazo de un mes a partir de la fecha de la petición del Estado miembro en cuestión.

4.1.5. Recomendaciones al Estado miembro

El apartado primero in fine del *artículo 7* exige que antes de llevar a cabo la constatación del riesgo, el Consejo debe oír al Estado miembro que lo haya generado, y por el mismo procedimiento puede dirigir recomendaciones a dicho Estado. Podemos poner como ejemplo los asuntos de Polonia³⁹ y Hungría⁴⁰, en los que el Parlamento y la Comisión se dirigieron al Consejo para que dictara una serie de recomendaciones⁴¹ a los Estados protagonistas antes de proceder a constatar el riesgo claro de vulneración.

³⁹ El 20 de diciembre de 2017, la Comisión Europea activa el artículo 7 TUE contra *Polonia*, con un precedente de preocupación relacionado principalmente con una serie de reformas judiciales implementadas por el gobierno polaco que vulneraban la independencia judicial y el Estado de Derecho de la Unión (entre ellas, la reforma del Tribunal Constitucional polaco, la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura, la Ley del Tribunal Supremo y la Ley de Tribunales Ordinarios). Tras un periodo de diálogo en 2016 y la emisión de varias recomendaciones en 2017 a Polonia por parte de la Comisión Europea, el gobierno polaco continuó implementando las reformas sin cambios significativos, lo que dio lugar a la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Desde entonces, han sido varias las audiencias celebradas en el Consejo de Asuntos Generales de la UE para tratar el caso, el cual sigue en curso, sin haber alcanzado aún la fase sancionadora, y con visibles intenciones del gobierno polaco de buscar la reconciliación con la Unión y desactivar el artículo 7, a través de un “plan de acción” presentado por el ministro de Justicia Adam Bodnar durante una reunión de ministros de Asuntos Europeos en Bruselas, que consta de nueve proyectos de ley destinados a restablecer la independencia judicial desde el más alto tribunal del país hasta los tribunales más ordinarios.

⁴⁰ El 12 de septiembre de 2018, el Parlamento Europeo incoa la activación del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea contra *Hungría*, tras la emisión de un informe de recomendación de la eurodiputada Judith Sargentini, que documentaba las preocupaciones sobre la violación de los valores fundamentales de la UE por parte de dicho Estado. El procedimiento fue activado por un precedente de acciones y políticas del gobierno húngaro liderado por el ministro Viktor Orbán y su partido Fidesz, que vulneraban el Estado de Derecho, la democracia y los derechos fundamentales. Los motivos principales que dieron lugar a la puesta en marcha del procedimiento por parte de la Unión estaban relacionados con la independencia judicial, la libertad de expresión y medios de comunicación, la corrupción y transparencia, los derechos de las minorías y la libertad académica entre otros. Por el momento, el procedimiento del artículo 7.1 TUE sigue en curso para Hungría, tras numerosas discusiones y evaluaciones en audiencias de las instituciones europeas, sin alcance alguno del procedimiento sancionador.

⁴¹ Resoluciones:

- Dictamen CDL-AD(2011)001, de 28 de marzo de 2011, de la COMISIÓN EUROPEA para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) sobre la nueva Constitución de Hungría.
- Dictamen CDL-AD(2011)016, de 20 de junio de 2011, de la COMISIÓN EUROPEA para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) sobre la nueva Constitución de Hungría.
- Resolución del PARLAMENTO EUROPEO, de 5 de julio de 2011, sobre la Constitución Húngara revisada. P7_TA(2011)0315.

Dispone el segundo párrafo del apartado primero del *artículo 7 TUE* que el Consejo deberá comprobar de manera periódica si los motivos que fueron base de la constatación del riesgo claro de violación grave siguen siendo válidos. Esta disposición resulta lógica entendiendo que la constatación del riesgo ya no sería legítima si las circunstancias que dieron lugar a ese riesgo ya no existieran o se hubieran modificado, pues ya no podría constatarse un riesgo que no existe o que ha visto modificados sus elementos fundamentales. Esta medida obliga al Consejo a mantener una constante revisión de la constatación previamente hecha, para comprobar si el Estado ha cambiado la dirección de sus actuaciones o si ha cesado por completo esa conducta que provocó el riesgo.

4.2. SANCIÓN

4.2.1. El concepto de “violación grave y persistente”

El mecanismo sancionador podrá ser incoado cuando exista ya una “violación grave y persistente”, lo cual excluye por completo una apariencia o posibilidad de violación, ese “riesgo claro” que permite la apertura del mecanismo preventivo no es condición suficiente para iniciar el procedimiento sancionador del *artículo 7 TUE*. Si bien es cierto que la violación deberá ser “grave” al igual que en el mecanismo preventivo, tal y como mencionamos anteriormente; para la aplicación del mecanismo

-
- Resolución del PARLAMENTO EUROPEO, de 16 de febrero de 2012, sobre los recientes acontecimientos políticos en Hungría. (2012/2511(RSP))
 - Dictamen CDL-AD(2012)012, de 18 de junio de 2012, de la COMISIÓN EUROPEA para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) sobre la nueva Constitución de Hungría.
 - Dictamen CDL-AD(2012)009, de 19 de junio de 2012, de la COMISIÓN EUROPEA para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) sobre la nueva Constitución de Hungría.
 - Dictamen CDL-AD(2012)020, de 15 de octubre de 2012, de la COMISIÓN EUROPEA para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia) sobre la nueva Constitución de Hungría.
 - Recomendación (UE) 2016/1374 de la COMISIÓN EUROPEA de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia.
 - Recomendación (UE) 2017/146 de la COMISIÓN EUROPEA de 21 de diciembre de 2016 sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación 2016/1374.
 - Recomendación (UE) 2017/1520 de la COMISIÓN EUROPEA de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146.
 - Recomendación (UE) 2018/103 de la COMISIÓN EUROPEA de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.

sancionador se requiere una nueva condición, y es que cuando la violación grave ya se haya producido, sea ésta “persistente” en el tiempo.

De acuerdo con la RAE⁴², podemos entender “persistente” como algo constante, duradero, continuo, fijo o ininterrumpido; por lo tanto, dicha violación, además de ser grave, deberá cumplir la condición de ser duradero en un periodo de tiempo, lo cual se puede expresar de distintas maneras⁴³.

Es importante identificar en qué contexto se puede considerar persistente una violación por parte de un Estado. Esta labor posee una significativa complejidad porque el artículo objeto de estudio no expone una lista cerrada de posibles situaciones que desemboquen en una violación persistente, ni siquiera una lista abierta, lo que proporciona cierta libertad a la hora de interpretarlo. Si bien ya le dimos una definición a los conceptos “grave” y “persistente”, ahora nos concierne reconocer qué tipo de situaciones darían lugar a una vulneración que, a parte de grave, sea persistente y pueda ser constatada por el Consejo al amparo del *artículo 7 TUE*.

Una vulneración de los valores del *artículo 2 TUE* podría hallarse en un texto legislativo o administrativo, pero también podría ser el resultado de una simple práctica administrativa o política por parte de las autoridades del Estado miembro vulnerador. Dichos textos o prácticas pueden haber sido objeto de denuncias o de recursos judiciales internos e internacionales. La reiteración sistemática de casos individuales de violación podría legitimar a las instituciones de la UE para incoar el procedimiento del *artículo 7 TUE*. El hecho de que el Estado haya sido condenado, de forma repetida y por el mismo tipo de violación durante un periodo de tiempo concreto, por una jurisdicción internacional, por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) o por un órgano internacional no jurisdiccional, es un precedente importante que habrá que tener en cuenta a la hora de incoar el mecanismo del *artículo 7.2 TUE*.⁴⁴

⁴² Disponible en: Web oficial de la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/persistente>

⁴³ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. 15 de octubre de 2003. Pg. 8.

⁴⁴ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. 15 de octubre de 2003. Pg. 9.

4.2.2. Procedimiento de sanción

Para incoar el procedimiento de sanción del *artículo 7*, el apartado segundo exige que por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión, podrá el Consejo Europeo constatar la existencia de una violación grave y persistente de los valores contemplados en el artículo 2 TUE por parte de un Estado miembro, ello tras la previa aprobación del Parlamento Europeo y tras invitar al Estado miembro a que presente las observaciones que crea convenientes.⁴⁵

Este apartado tiene una función instrumental para el apartado tercero del precepto, pues será necesaria en todo caso la constatación de dicha vulneración para posteriormente materializar la verdadera sanción contra el Estado miembro que la produzca. Se interpreta el apartado entonces de manera que, el mecanismo sancionador posee una primera etapa de constatación, que va seguida de una etapa de sanción la cual tiene como condicionante que el Consejo constate la vulneración objeto de posible sanción.

Esta constatación requerirá una unanimidad del Consejo Europeo, lo que no puede definirse como tarea fácil, y además la propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión para proponer la incoación del procedimiento, ello contando con la conformidad del Parlamento Europeo. Vuelve a entrar en el plano el *artículo 354* TFUE, que al igual que para el mecanismo preventivo, establece que en aplicación del apartado segundo del *artículo 7* TUE, el miembro del Consejo Europeo que represente al Estado miembro de que se trate, no participará en la votación y el Estado miembro de que se trate no se tendrá en cuenta en el cálculo de la tercera parte que exige el apartado para constatar una vulneración grave y persistente de los valores contemplados en el *artículo 2* TUE.⁴⁶

Es importante destacar que la constatación deberá respetar también la previa invitación el Estado miembro infractor a que presente sus observaciones, con el fin de defender su postura y prevenir la posible materialización de una sanción que lógicamente no supondría beneficio alguno como miembro de la Unión Europea. Esta

⁴⁵ Tratado de la Unión Europea. Artículo 7.2.

⁴⁶ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Artículo 354.

puerta abierta a presentar observaciones se traduce en la posibilidad de que el Estado decida o no manifestar su postura a través de observaciones para el Consejo Europeo, que tras las observaciones que presente o tras el silencio del Estado miembro, será quien decida si dar por constatada o no la vulneración grave y persistente.

4.2.3. Suspensión de ciertos derechos derivados de la aplicación de Tratados

Es el apartado tercero del precepto la figura más drástica de este procedimiento, pues legitima al Consejo para decidir sobre la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro vulnerador, incluyendo los derechos de voto del representante de dicho Estado miembro en el Consejo. Esta decisión tendrá como condiciones la previa constatación de la violación grave y persistente que el segundo apartado regula y la mayoría cualificada del Consejo.

Con respecto a la previa constatación, si bien anteriormente se expuso el proceso para su consecución, ahora actúa como condición para la correcta legitimación del Consejo en la decisión de suspensión de determinados derechos. Tras cumplir las mayorías del apartado segundo del *artículo 7*, la previa conformidad del Parlamento y la invitación al Estado a presentar observaciones, el Consejo Europeo decidirá sobre la constatación de la violación grave y persistente, que abrirá las puertas al procedimiento sancionador en manos del Consejo.

Será entonces (llevada a cabo la constatación tal y como el apartado segundo dispone) cuando el Consejo podrá decidir por mayoría cualificada sobre la suspensión. Esta mayoría posee nuevamente un desarrollo de acuerdo con el apartado quinto del *artículo 7 TUE*, a través del *artículo 354 TFUE*, que en su segundo apartado establece lo siguiente:

“Para la adopción de las decisiones contempladas en los apartados 3 y 4 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, la mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del presente Tratado.”

Lo que nos obliga a dirigirnos hacia el *artículo 238 TFUE*, precepto regulador de las mayorías y normas de voto para el Consejo, cuyo apartado tercero dispone lo siguiente:

3. (...) en aquellos casos en que, en aplicación de los Tratados, no todos los miembros del Consejo participen en la votación, la mayoría cualificada se definirá como sigue:

a) La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

Una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35 % de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada.

b) No obstante lo dispuesto en la letra a), cuando el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

En este caso nos concierne la letra b) de dicho apartado, la cual estipula que la mayoría cualificada para el Consejo se definirá como un mínimo del 72% de los miembros del mismo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados, esto para los casos en los que el Consejo no actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad⁴⁷, lo cual entra dentro del ámbito que tratamos pues para la decisión de suspender determinados derechos⁴⁸ el Consejo no necesita una propuesta ajena, sino haber cumplido las condiciones de iniciativa y mayorías previstas para la constatación de la violación grave y persistente.

⁴⁷ Actualmente ostentando el cargo Josep Borrell Fontelles, nombrado en diciembre de 2019 para un período de cinco años. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/high-representative-of-the-union-for-foreign-affairs-and-security-policy>

⁴⁸ Del apartado tercero del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea.

En el supuesto de que la suspensión de derechos fuera concretamente la de derecho de voto adoptada conforme con el apartado tercero del artículo 7 TUE, es preciso atender al tercer párrafo del artículo 354 TFUE, que estipula lo siguiente:

“Cuando, a raíz de una decisión de suspensión del derecho de voto adoptada de conformidad con el apartado 3 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada con arreglo a una de las disposiciones de los Tratados, esta mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del presente Tratado o, si el Consejo actúa a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, de conformidad con la letra a) del apartado 3 del artículo 238.”

Por lo tanto, cuando la decisión de suspender sea sobre el derecho de voto, la mayoría cualificada se definirá de igual manera que para la suspensión de determinados derechos, salvo para los casos en los que el Consejo actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, en los que deberá definirse la mayoría cualificada de conformidad con la letra a) del apartado tercero del artículo 238 TFUE, citado anteriormente. Esto significa que dicha mayoría cualificada deberá suponer como mínimo un 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados.

De este modo, cuando el Consejo actúe a propuesta de la Comisión o del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad para suspender el derecho de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo, la mayoría cualificada deberá poseer menor fuerza para ser legítima, lo que otorga a las figuras anteriormente citadas como propulsores de la iniciativa una fuerza política-legal poderosa que minimiza la exigencia de apoyo de una mayoría del Consejo.

Es importante volver a mencionar el último párrafo del artículo 354 TFUE, que implanta una mayoría de dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo para prestar su conformidad previa a la continuación del procedimiento de constatación de violación grave y persistente. Esta mayoría exigida por el precepto del TFUE cobra gran importancia en

el procedimiento sancionador, pues sin la previa conformidad del Parlamento, la constatación de la violación no podría seguir su curso en manos del Consejo Europeo, y por tanto una de las condiciones fundamentales⁴⁹ para la imposición de la sanción del apartado tercero del *artículo 7* TUE no sería posible, lo que dejaría sin legitimidad al Consejo para decidir sobre la suspensión de derechos del Estado de que se trate.

Excepción para las obligaciones del Estado miembro

Establece el *artículo 7.3* en su segundo párrafo que “*las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado*”, lo que significa que, a pesar de sufrir una suspensión de determinados derechos o del derecho a voto del *artículo 7.3* TUE, el Estado infractor no verá modificadas sus obligaciones como Estado miembro de la Unión Europea, permaneciendo éstas intactas en cuanto a vinculación respecta.

Este último párrafo posee un carácter esencial en la regulación, con la finalidad de que, el Estado miembro, a pesar de haber sido sancionado, no interrumpa el cumplimiento de sus responsabilidades y compromisos dentro e la Unión Europea. La finalidad de este enunciado es el reflejo de la inquebrantable misión de la Unión por preservar e impulsar sus valores y objetivos, obligando a los Estados a no cesar el respeto y cumplimiento de la legislación de la Unión, de las decisiones del TJUE y de las demás exigencias derivadas de los Tratados, aunque vea suspendidos o limitados sus derechos dentro de ella.

Es también el reflejo del mantenimiento de la integridad de la Unión Europea, pues al garantizar la vinculación de las obligaciones, asegura que la estructura y funcionamiento de la Unión no se vean comprometidas por la imposición de sanciones. Lo que ha de quedar claro es que, la pertenencia a la Unión conlleva desde el principio una responsabilidad continua, que no debe verse afectada por las sanciones que pueda imponer la institución, pues éstas no eximen al Estado de los deberes acatados en la adhesión e integración a la Unión, lo que puede traducirse también en que el beneficio

⁴⁹ Que es la previa constatación de la violación grave y persistente por parte del Consejo Europeo.

de pertenecer a la Unión tiene el precio de cargar con obligaciones que deben obedecerse incondicionalmente.

Por último, es una finalidad de vital importancia de este apartado la de preservar el ámbito específico de las sanciones impuestas, pues, aunque se imponga una suspensión de determinados derechos o del derecho a voto, la continuidad de las obligaciones asegura que el impacto de la sanción se limita a aspectos específicos sin desestabilizar la relación general y primordial entre la Unión y el Estado miembro infractor.

4.3. REVISIÓN

Posibilidad de revocación de la suspensión de derechos

El apartado cuarto del *artículo 7* del Tratado de la Unión Europea establece que el Consejo podrá decidir posteriormente a la imposición de la suspensión de derechos, la modificación o revocación de las medidas adoptadas conforme al apartado tercero del precepto, como respuesta a cambios en la situación que motivaron la actuación sancionadora. La decisión del Consejo deberá respetar la mayoría cualificada que exige el precepto, la cual se define de acuerdo nuevamente con el apartado segundo del *artículo 354* TFUE, que nos remite al *artículo 238* TFUE en su apartado tercero letra b).

Este precepto legitima al Consejo para modificar o levantar las sanciones impuestas a un Estado miembro conforme al *artículo 7.3* TUE, lo que proporciona al mecanismo sancionador una posibilidad de reevaluar y eventualmente restaurar los derechos suspendidos de un Estado infractor, en caso de que se considere que ha cambiado la situación que causó la imposición de la sanción.

Esta posible modificación o revocación de las medidas sancionadoras se define como la potestad del Consejo de llevar a cabo un mecanismo formal para modificar o levantar las sanciones a las que dio lugar una actuación vulneradora de los valores fundamentales regulados en el *artículo 2* TUE. La decisión del Consejo deberá apoyarse en cambios de la situación que motivó la imposición, sean cambios de mejora o de absoluto cese de las actuaciones de infracción, lo que implica una evaluación continua y detallada del Estado miembro en el ámbito que fue sancionado por parte de

las instituciones de la Unión. La modificación o revocación de las sanciones supondrá el restablecimiento de los derechos que se suspendieron en forma de sanción, restableciendo también la plena participación del Estado en sus actividades de cooperación con la Unión Europea.

La esencialidad de este apartado es innegable, pues asegura que el mecanismo sancionador no sea rígido y permanente, y que se apoye en una evaluación continua y justa de las circunstancias promotoras de las consecuencias punitivas. Legitima a la Unión para responder de manera dinámica a los cambios positivos en los Estados miembros que han visto suspendidos sus derechos como sanción a actos que vulneran los valores fundamentales, de manera que se incentivan las reformas y el cumplimiento de las normas comunitarias con el fin de que las actuaciones infractoras cesen.⁵⁰

⁵⁰ KRZYWON, A. (2020). La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 119, pág 91. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.03>

5. VALORACIÓN DE LAS HERRAMIENTAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA

A la vista está, que el procedimiento del *artículo 7* del Tratado de la Unión Europea posee una auténtica complejidad en cuanto a su consecución respecta. Si bien hemos podido comprobar que su regulación limita el proceso con una serie de requisitos y mayorías necesarias para las instituciones de la Unión, también es de fácil apreciación dicha complejidad en la (casi) actual materialización del precepto en los casos de Polonia y Hungría, pues a pesar de que las instituciones activaron el *artículo 7* TUE en 2017⁵¹ y 2018⁵² para dichos Estados miembros respectivamente, el procedimiento no ha ido más allá de la fase de prevención del primer apartado del precepto. Ante esto surge la duda de si el mecanismo del *artículo 7* TUE se creó con la finalidad de iniciar un procedimiento que viera en el tiempo el final de su correcta y completa consecución, o si los objetivos del precepto tuvieron más que ver con la presión política e institucional sobre los Estados miembros en cada una de las fases del mecanismo, sin tener que llegar necesariamente al final de este.

Ante esta herramienta que protege los valores de la Unión Europea, cabe situar en paralelo otra herramienta a la que, en 2021, el Parlamento Europeo y el Consejo dejaron ver la luz. Hablamos del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, que, si bien no es una herramienta idéntica a la que el *artículo 7* ofrece, se creó por parte del Parlamento Europeo y del Consejo con un objetivo muy similar, no a través de sanciones, pero sí protegiendo el valor fundamental del Estado de Derecho en la Unión Europea⁵³.

⁵¹ Propuesta de la COMISIÓN EUROPEA de decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de la violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, COM(2017) 835 final, 2017/0360(NLE).

⁵² Resolución del PARLAMENTO EUROPEO, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)).

⁵³ BLAUBERGER, N. y VAN HÜLLEN V.: «Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?», *Journal of European Integration*, 2020, DOI: 10.1080/07036337.2019.1708337. pág 13.

Es el *artículo 322.1 letra a)* del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea el que otorga al Parlamento Europeo y al Consejo la potestad de dictar reglamentos en materia financiera, más concretamente dispone lo siguiente:

“1. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y tras consultar al Tribunal de Cuentas:

- a) las normas financieras por las que se determinarán, en particular, las modalidades de establecimiento y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas;”*

Ante el precedente de importantes vulneraciones de los valores fundamentales de la Unión, y tras la activación del mecanismo del *artículo 7* TUE contra Polonia y Hungría, el Parlamento Europeo y el Consejo emplearon la función para la que el *artículo 322* TFUE les legitimaba, y regularon un régimen de condicionalidad financiera para la protección del presupuesto de la Unión. Dichas instituciones consideraron, en cooperación con la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas, que los intereses financieros de la Unión debían protegerse de conformidad con los principios generales asentados en los Tratados, en particular con los valores establecidos en el *artículo 2* del TUE, y haciendo gran hincapié en el Estado de Derecho. En los *Considerando* del Reglamento 2020/2092 se aclaró que el respeto del Estado de Derecho y la ejecución eficiente del presupuesto de la Unión estaban notoriamente relacionados de conformidad con el principio de buena gestión financiera⁵⁴, y que por ello era de vital importancia desarrollar un nuevo instrumento que fomentara el Estado de Derecho y su aplicación.

La Unión Europea ya poseía diversas herramientas y procesos para promover el Estado de Derecho, como el procedimiento de incumplimiento y el procedimiento establecido en el *artículo 7* del TUE, pero es difícil afirmar que estos mecanismos ofrecen una respuesta eficaz de las instituciones de la Unión ante vulneraciones de valores fundamentales, ya que, los dos casos abiertos del procedimiento del *artículo 7*

⁵⁴ Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. Considerando número 13.

de TUE han tenido una duración muy extendida en el tiempo, aún sin predicciones de terminar pero con intenciones de desactivar el precepto para el caso de Polonia.

El 16 de diciembre de 2020, Polonia y Hungría plantearon dos recursos de anulación⁵⁵ ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea con el fin de anular y desacreditar la legitimidad del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea, alegando falta de base jurídica, elusión del *artículo 7 TUE* y del *artículo 269 TFUE*, y violación de los principios de seguridad jurídica, de proporcionalidad y de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, entre otras causas.

El 16 de febrero de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunció para cada Estado miembro y dictó dos sentencias desestimatorias de ambos recursos de anulación, confirmando que el Reglamento de condicionalidad poseía una base jurídica inquebrantable, que existía una estrecha relación con el *artículo 7 TUE* pero no el mismo objetivo sancionador de este, por lo que no existía elusión alguna de dicho precepto al ser un procedimiento independiente; y que dicha norma respetaba plenamente los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, seguridad jurídica e igualdad de los Estados ante los Tratados.

Tras los pronunciamientos del Tribunal de Justicia, el Reglamento quedó respaldado jurídicamente⁵⁶, por lo que la Comisión y el Consejo tienen potestad desde entonces para aplicarlo a los Estados miembros que vulneren el valor fundamental del Estado de Derecho de la Unión siempre que esta vulneración afecte o suponga una grave amenaza para la gestión financiera de la Unión⁵⁷. La realidad actual es que el único Estado miembro que se ha visto afectado por Reglamento 2020/2092 ha sido Hungría, que tras la preocupación de la Comisión ante problemas sistemáticos de los

⁵⁵ - Sentencia del TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 16 de febrero de 2022. ASUNTO C-156/21. Hungría / Parlamento y Consejo.

- Sentencia del TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. 16 de febrero de 2022. ASUNTO C-157/21. Polonia / Parlamento y Consejo.

⁵⁶ MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo. 2017. Teoría y realidad constitucional. núm. 39, pág. 265.

⁵⁷ LIBOREIRO, J.: ¿Cuál es el siguiente paso tras la activación del mecanismo del Estado de Derecho contra Hungría?. 7 de abril de 2022. Euronews.

principios del Estado de Derecho⁵⁸, y tras numerosas notificaciones al gobierno húngaro, evaluaciones e intercambio de comunicaciones, ha visto suspendidos más de 6.000 millones de euros en compromisos presupuestarios.

Es por lo tanto otro procedimiento abierto más que pretende cesar las vulneraciones de los valores fundamentales de la Unión Europea, este contra Hungría, y junto con el procedimiento del *artículo 7* del TUE contra Polonia y Hungría, ya son dos vías aún sin resolver que persiguen a los Estados miembros infractores, pero que no ven cumplidos sus objetivos aún extendiendo su transcurso en el tiempo.

Ante la prolongada duración de estos mecanismos, y el pequeño progreso que ha quedado a la vista con respecto a las vulneraciones de los valores de democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales, el *artículo 7* del TUE merece una crítica que plantee sus limitaciones y desafíos de cara al futuro, y una propuesta de reforma que (aunque sea de manera ficticia) pueda solventar ciertas problemáticas que han surgido en la aplicación de este precepto desde que se activó por primera vez, con vistas a que se pueda aplicar a otros Estados miembros infractores si así fuera necesario⁵⁹.

5.1. LIMITACIONES Y DESAFÍOS EN LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 7 TUE

Lentitud del procedimiento

El proceso del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea se caracteriza por su notable lentitud, atribuible principalmente a la complejidad inherente de su procedimiento. Desde su inicio, que puede ser activado por diversas entidades como un tercio de los estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión Europea, hasta la imposición de posibles sanciones, cada fase requiere tiempo significativo y meticulosidad. La secuencia comienza con la necesidad de recopilar evidencias sólidas

⁵⁸ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. “Habida cuenta de que las medidas correctoras adoptadas hasta la fecha por Hungría adolecían de deficiencias significativas que comprometían gravemente su idoneidad para hacer frente a las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho detectadas por la Comisión en su propuesta, el Consejo consideró que el consiguiente riesgo para el presupuesto de la Unión seguía siendo elevado.”. Comunicado de prensa de 12 de diciembre de 2022.

⁵⁹ BLAUBERGER, N. y VAN HÜLLEN V.: «Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?», *Journal of European Integration*, 2020, DOI: 10.1080/07036337.2019.1708337. pág 2.

para fundamentar la activación del procedimiento, lo cual puede implicar una considerable inversión de tiempo en la investigación y preparación del caso. Posteriormente, el Consejo Europeo debe deliberar y alcanzar una mayoría cualificada de cuatro quintas partes para determinar si existe un riesgo claro de violación grave de los valores fundamentales de la UE por parte del estado miembro en cuestión.⁶⁰

Una vez identificado este riesgo, se procede con recomendaciones al estado miembro, quien dispone de un plazo para responder y adoptar medidas correctivas. Este período de evaluación de las respuestas y medidas tomadas añade otro obstáculo temporal al proceso. En el caso de que las acciones correctivas sean insuficientes, el Consejo Europeo debe alcanzar unanimidad, excluyendo el voto del estado en cuestión, para determinar la existencia de una violación grave y persistente. Finalmente, si la imposición de sanciones se considera necesaria, requiere nuevamente una mayoría cualificada del Consejo. Este último paso también puede prolongarse debido a las complejidades en la discusión y negociación de las medidas punitivas entre los Estados miembros. Factores como la burocracia inherente a los procedimientos formales, la meticulosidad en la documentación y evaluación de evidencias, así como los requisitos de mayorías y unanimidad para decisiones críticas, contribuyen significativamente a la ralentización⁶¹ del proceso. Además, las consideraciones políticas y diplomáticas entre los estados miembros pueden influir en el ritmo de las deliberaciones, dificultando la rapidez en la adopción de decisiones. Los ejemplos prácticos, como los procedimientos en curso contra Hungría y Polonia, ilustran la complejidad y la duración de este proceso, subrayando la necesidad de reformas para fortalecer y agilizar la aplicación efectiva del *artículo 7* del TUE. En definitiva, la lentitud inherente del procedimiento del *artículo 7* plantea desafíos significativos para su eficacia como instrumento para proteger los valores fundamentales de la Unión Europea, destacando la importancia de buscar mejoras que optimicen su funcionamiento⁶².

Falta de claridad en los criterios de aplicación

⁶⁰ CORTÉS MARTÍN, J. M.: Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho. 2020. Revista de Derecho Comunitario Europeo, 66, pág. 511. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.66.07>

⁶¹ BECERRIL ATIENZA, B.: *op. cit.*, pág 138.

⁶² *Idem*, pág 140.

El mecanismo sancionador proporciona un marco para abordar violaciones de los valores fundamentales de la Unión por parte de los Estados miembros, pero su aplicación se ve obstaculizada por la falta de claridad en conceptos como "violación grave y persistente" y "riesgo claro de violación", que carecen de definiciones precisas⁶³, dejando a la interpretación política y jurídica la determinación de su aplicación. Esta ambigüedad conduce a evaluaciones subjetivas y a una posible inconsistencia en la manera en que se trata a diferentes Estados miembros en situaciones similares. La escasez de precedentes claros y directrices detalladas también contribuye a la incertidumbre, pues a la vista está en los casos de Hungría y Polonia⁶⁴, donde han subrayado estas dificultades, evidenciando las divisiones y los debates intensos sobre la interpretación de las normas europeas. Como resultado, existe una reticencia potencial a actuar por parte de los Estados miembros y las instituciones de la UE, lo que puede alimentar la desconfianza y la polarización dentro de la Unión Europea.

Como mejora para la efectividad del *artículo 7*, es crucial avanzar hacia una mayor clarificación de los criterios y la elaboración de guías operativas que puedan reducir la subjetividad y promover una aplicación más coherente y justa. Esto incluiría el desarrollo de precedentes jurídicos sólidos y la creación de procedimientos estandarizados que orienten las decisiones futuras, pues la clarificación y fortalecimiento de estos aspectos son fundamentales para salvaguardar los valores fundamentales de la UE de manera equitativa y efectiva⁶⁵.

Posibilidad de politización

El mecanismo del *artículo 7* TUE enfrenta también el desafío de la politización, debido a la naturaleza política de su implementación. Este proceso implica requisitos de consenso entre los Estados miembros, lo cual puede ser influenciado por diversos factores. Los requisitos de mayoría cualificada para activar el procedimiento y unanimidad para determinar una violación grave y persistente hacen que las negociaciones sean susceptibles a intereses políticos y alianzas

⁶³ GUTIÉRREZ-FONS, J. A.: El Tribunal de Justicia y la Unión Europea como «una unión de valores». 2023. Revista de Derecho Comunitario Europeo, pág 26. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.01>

⁶⁴ CORTÉS MARTÍN, J. M.: *op. cit.*, pág. 499.

⁶⁵ GUTIÉRREZ-FONS, J. A.: *op. cit.*, pág 27.

estratégicas entre los Estados, además de consideraciones como la protección mutua entre Estados miembros, basada en intereses económicos o políticos, que también pueden influir en el curso de las deliberaciones del precepto.

A nivel institucional, los partidos políticos en el Parlamento Europeo y las afiliaciones políticas de los Comisarios Europeos y los miembros del Consejo también pueden influir en el proceso, reflejando agendas políticas que buscan consolidar o expandir poder político a nivel europeo. Los casos de Hungría y Polonia han sido ejemplos concretos donde estas dinámicas políticas han sido evidentes, con ambos países argumentando que las acciones en su contra son motivadas por intereses políticos más que por principios legales y éticos⁶⁶.

La visible politización del *artículo 7* puede llevar a percepciones de injusticia y erosionar la confianza dentro de la Unión Europea, complicando la capacidad de tomar medidas efectivas contra violaciones de los valores de la UE⁶⁷. Para mitigar estos efectos, es crucial avanzar hacia criterios más claros y transparentes, aumentar la transparencia en las decisiones y fortalecer la independencia de las instituciones encargadas de evaluar tales violaciones.

5.2. PROPUESTAS DE REFORMA DEL ARTÍCULO 7

Agilización del proceso

Para abordar la lentitud y la complejidad del proceso *del artículo 7* del Tratado de la Unión Europea, son diversas las posibles propuestas de reforma destinadas a agilizar los procedimientos sin comprometer la justicia y la objetividad, centrando los objetivos en varios aspectos clave.

En primer lugar, sería esencial establecer plazos claros para cada etapa del proceso, asegurando que las evaluaciones iniciales, las recomendaciones y las decisiones sobre sanciones se realicen dentro de tiempos definidos y supervisados rigurosamente para evitar retrasos injustificados. Además, simplificar y estandarizar

⁶⁶ BECERRIL ATIENZA, B.: *op. cit.*, pág 140.

⁶⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La unión europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del estado de derecho*. 2019. Pág 158.

los procedimientos, reduciendo la burocracia mediante la digitalización de comunicaciones y la uniformidad en las metodologías de evaluación de violaciones beneficiaría al proceso en cuanto a prolongación se refiere⁶⁸.

Para mejorar la eficiencia en la toma de decisiones, las propuestas viables para fortalecer la capacidad de respuesta ante vulneraciones podrían resumirse en una revisión de los requisitos de mayoría, posiblemente reduciendo las mayorías cualificadas requeridas en ciertos puntos del proceso y facilitando el voto secreto para promover una deliberación más objetiva y menos influenciada por consideraciones políticas; un aumento de recursos y personal especializado, junto con la implementación de tecnologías avanzadas como inteligencia artificial para monitorear el cumplimiento en tiempo real; el establecimiento de sistemas de monitoreo continuo y alertas tempranas, así como procedimientos acelerados de revisión y apelación, asegurando respuestas rápidas y efectivas ante emergencias. Además, es necesario hacer hincapié en la importancia del diálogo y la cooperación entre la Unión y los Estados miembros implicados⁶⁹, promoviendo un enfoque colaborativo para resolver disputas con mayor agilidad y prevenir conflictos futuros.

Mayor precisión en la definición de “violación grave”

Para afrontar la dificultad del proceso del *artículo 7* del Tratado de la Unión Europea, es crucial proponer una definición más precisa de lo que constituye una "violación grave" de los valores fundamentales de la Unión Europea. Actualmente, la falta de claridad en esta definición ha obstaculizado su aplicación efectiva, y para mejorar esto, establecer criterios objetivos y específicos que puedan guiar la evaluación de violaciones graves podría ser clave.

Enumerar conductas concretas que se consideren violaciones graves, como la interferencia sistemática en la independencia judicial, la represión de la libertad de prensa, la discriminación institucionalizada y la corrupción a gran escala, ayudaría a precisar las definiciones mencionadas. Estos criterios podrían ser respaldados por indicadores medibles, tanto cuantitativos como cualitativos, que permitan una

⁶⁸ MARTÍN ARRIBAS, J. J.: Las instituciones frente a los “chicos malos” del club europeo. 2022. REVISTA DE ESTUDIOS EUROPEOS, número 80. Pág 32.

⁶⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *op. cit.*, pág 158.

evaluación objetiva del grado de violación; además de adoptar normas y estándares internacionales reconocidos como referencia para definir violaciones graves, lo que facilitaría la unificación en la interpretación de los conceptos del precepto. Esto implicaría la incorporación de principios establecidos por organismos como la ONU, el Consejo de Europa y la OCDE, así como la jurisprudencia relevante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y otros tribunales internacionales.

Para asegurar la aplicación efectiva del *artículo 7*, sería necesario establecer procedimientos de evaluación y monitoreo periódicos y sistemáticos, llevados a cabo por organismos independientes. Dichos procedimientos deberían incluir la publicación regular de informes de monitoreo que detallen áreas de preocupación y ofrezcan recomendaciones para mejorar el cumplimiento, así como el aumento de la transparencia y la participación pública en el proceso de definición y evaluación de violaciones graves. Sería además una gran mejora, la consulta pública y la participación de la sociedad civil, pues garantizarían que las definiciones reflejen una amplia gama de perspectivas y contribuirían a una mayor legitimidad del proceso. El desarrollo de directrices claras y detalladas mediante la consulta de expertos en derecho europeo, derechos humanos y gobernanza sería fundamental, posteriormente, estas directrices deberían ser sometidas a un proceso legislativo transparente, incluyendo la aprobación por parte del Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, con mecanismos establecidos para la revisión periódica y la actualización según evolucionen las normas internacionales y las mejores prácticas.

A la vista está, que la precisión en la definición de "violación grave" en el contexto del *artículo 7* es esencial para fortalecer su aplicación y mejorar la cohesión dentro de la Unión Europea. Estas propuestas no solo buscan agilizar el proceso, sino también garantizar que las decisiones se basen en principios claros y consistentes, promoviendo así la integridad y los valores fundamentales de la UE⁷⁰.

Refuerzo del papel del Parlamento Europeo

En el contexto de la Unión Europea, el Parlamento Europeo desempeña un papel fundamental como representante directo de los ciudadanos europeos en la

⁷⁰ MARTÍN ARRIBAS, J. J.: *op. cit.*, pág 34.

defensa de los valores fundamentales de la UE. Sin embargo, su influencia en el proceso del *artículo 7* ha sido limitada en comparación con otras instituciones como la Comisión Europea y el Consejo de la UE; reforzar el papel del Parlamento Europeo podría significar un avance significativo hacia una aplicación más democrática, transparente y efectiva del precepto.

Una propuesta clave sería otorgar al Parlamento Europeo el derecho de iniciativa para activar el proceso del *artículo 7*, esto permitiría al Parlamento iniciar investigaciones y procedimientos formales cuando considere que existe un riesgo claro de violación de los valores fundamentales. Además, a través de la creación de comités especializados dentro del Parlamento Europeo dedicados a supervisar el cumplimiento de los valores fundamentales por parte de los Estados miembros y a preparar informes detallados sobre posibles violaciones, el procedimiento mostraría mayor eficacia y transparencia.

Para fortalecer su participación, el Parlamento Europeo podría llevar a cabo investigaciones independientes sobre posibles violaciones, incluyendo la capacidad de enviar misiones de investigación a los Estados miembros, lo que iría acompañado de la colaboración con expertos y organizaciones de la sociedad civil para asegurar la recopilación de evidencia objetiva y una evaluación precisa de situaciones complejas. Así mismo, sería un beneficio facultar al Parlamento Europeo para emitir recomendaciones vinculantes al Consejo de la UE sobre la activación y el progreso del proceso del *artículo 7*, que aseguraría que las decisiones del Parlamento sean formalmente consideradas por el Consejo, aumentando así la influencia del Parlamento en las deliberaciones relacionadas con violaciones de los valores fundamentales.

Para llevar a cabo estas reformas de manera efectiva, sería necesario iniciar un proceso de reforma del Tratado de la Unión Europea para formalizar y fortalecer el papel del Parlamento Europeo en el proceso del *artículo 7* TUE⁷¹. Esto implicaría un proceso legislativo complejo que requeriría la aprobación unánime de todos los Estados miembros, pero es esencial para establecer una base legal sólida y garantizar una aplicación coherente y eficaz. Reforzar el papel del Parlamento Europeo en el

⁷¹ BERNABÉ MELO, D.: La protección del Estado de Derecho en la Unión Europea: de valores programáticos a principios justiciables. 2022. Pág 98.



proceso sancionador del precepto objeto de estudio, no solo fortalecería la legitimidad democrática de la Unión Europea, sino que también mejoraría la transparencia y la efectividad del mecanismo de protección de los valores fundamentales. Las propuestas presentadas buscan asegurar una representación más directa de los ciudadanos europeos, promoviendo una respuesta más rápida y decisiva ante violaciones de los valores fundamentales, y fortaleciendo la cohesión y la unidad de la Unión en la defensa de los valores del artículo 2 del Tratado de la Unión Europea⁷².

⁷² PASTOR GARCÍA, I.: La unión europea frente a las vulneraciones del estado de derecho y sus valores fundamentales en Polonia y Hungría. 2022. Pág 51.

6. CONCLUSIONES

PRIMERA. El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea surgió como evolución del desarrollo normativo de la protección de los valores fundamentales de la Unión, y fue fruto del avance político, social y económico de esta organización internacional. Desde su creación, la Unión se ha transformado poco a poco en una organización adaptada a las necesidades de cada contexto histórico, y con los procesos de adhesión (desde el primero hasta el último) y la necesidad de construir una base jurídica sólida partiendo de los primeros Tratados constitutivos, el artículo 7 vio transformado también su contenido para amoldarse a las condiciones de la sociedad europeísta. Si bien el precepto proyecta una regulación consistente e ímpolita de la protección de los valores fundamentales de la Unión, no está tan claro que dicha regulación tenga una fácil aplicación en el verdadero contexto actual de la UE.

SEGUNDA. Tras el análisis exhaustivo del artículo 7 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el mecanismo ha revelado tanto sus fortalezas como sus limitaciones en la protección de los valores fundamentales de la Unión Europea regulados en el artículo 2 TUE, pues presenta un panorama complejo en cuanto a su implementación y efectividad. Hemos tomado como ejemplo los casos de Polonia y Hungría para hacernos a la idea de que, de nada sirve una impecable redacción legal del precepto, si en la materialización de este se ha percibido claramente una inmensa complejidad en cuanto a prolongación en el tiempo y finalidades respecta.

TERCERA. El artículo 7 toma lugar en el TUE como mecanismo protector de los valores comunes para la Unión, pero surge la duda de si se trata de un mecanismo con un claro objetivo de consecución de principio a fin, o si se pretende con él promover durante el proceso protector en marcha la presión política contra Estados miembros que vulneren dichos valores, sin tener que llegar necesariamente a la culminación del proceso en su totalidad. El precepto regula un proceso que cuando su materialización se hace realidad, solo la primera fase de este (preventiva) ve la luz, quedando la fase sancionadora en segundo plano debido a la dificultad que suponen los requisitos exigidos por el artículo, que hacen inalcanzable la completa culminación del mecanismo por su larga duración en el tiempo y por la falta de cooperación entre Estados miembros y las instituciones de la Unión.



CUARTA. Teniendo en cuenta lo anterior, y conociendo el contexto actual de la Unión Europea, es lógico pensar que el artículo 7 TUE necesita un lavado de cara si es una prioridad avanzar en el desarrollo de la protección de los valores fundamentales de la Unión. El mecanismo solo se ha activado para Polonia y Hungría, pero es suficiente como ejemplo para mostrar la deficiencia del precepto, pues tras años de prolongación en el tiempo, el proceso no ha visto su fin y los valores fundamentales siguen en riesgo de vulneración por parte de estos Estados miembros.

QUINTA. La Unión ha hecho uso de métodos alternativos al del artículo 7 TUE para proteger los valores del artículo 2, pero la situación ha avanzado a pasos diminutos y la realidad hace necesaria la mejora de un mecanismo protector que existe, pero que ha quedado obsoleto ante la urgencia de la Unión de restablecer la completa normalidad en cuanto a Estado de Derecho y derechos fundamentales respecta.

7. BIBLIOGRAFÍA

BECERRIL ATIENZA, B.: Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia. 2020. *Historia y Política*, 44. doi: <https://doi.org/10.18042/hp.44.05>

BERNABÉ MELO, D.: La protección del Estado de Derecho en la Unión Europea: de valores programáticos a principios justiciables. 2022.

BLAUBERGER, N. y VAN HÜLLEN V.: «Conditionality of EU funds: an instrument to enforce EU fundamental values?», *Journal of European Integration*, 2020, DOI: 10.1080/07036337.2019.1708337.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación 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. De 3 de abril de 2019.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación 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. Bruselas, 17 de julio de 2019.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión. 15 de octubre de 2003.

COMISIÓN EUROPEA. Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. 15 de octubre de 2003.

COMISIÓN EUROPEA. Propuesta de la decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de la violación grave del Estado de Derecho por parte de la Republica de Polonia, COM(2017) 835 final, 2017/0360(NLE).

CORTÉS MARTÍN, J. M.: Las organizaciones internacionales: codificación y desarrollo progresivo de su responsabilidad internacional. Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008.

CORTÉS MARTÍN, J. M.: Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de derecho. 2020. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm 66. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.66.07>

GUTIÉRREZ-FONS, J. A.: El Tribunal de Justicia y la Unión Europea como «una unión de valores». 2023. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.76.01>

JIMÉNEZ CALISTI, E.: La UE y el acondicionamiento de su entorno internacional. La interdependencia entre el Soft law y Soft Power. Abril 2022.

KRZYWON, A.: La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea. *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 119. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.119.03>

LIBOREIRO, J.: ¿Cuál es el siguiente paso tras la activación del mecanismo del Estado de Derecho contra Hungría?. 7 de abril de 2022. Euronews.

MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J.: El TJUE como actor de la constitucionalidad en el espacio jurídico europeo. 2017. Teoría y realidad constitucional. núm. 39.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: La unión europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del estado de derecho. 2019.

MARTÍN ARRIBAS, J. J.: Las instituciones frente a los “chicos malos” del club europeo. 2022. REVISTA DE ESTUDIOS EUROPEOS, número 80.

NYE, S.J.: “Soft Power”. 1990. *Foreign Policy*, (80).

PARLAMENTO EUROPEO, Resolución de 14 de noviembre de 2018, sobre la necesidad de un mecanismo global para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales.

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL)).

PASTOR GARCÍA, I.: La unión europea frente a las vulneraciones del estado de derecho y sus valores fundamentales en Polonia y Hungría. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia de 16 de febrero de 2022. ASUNTO C-156/21. Hungría / Parlamento y Consejo.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA. Sentencia de 16 de febrero de 2022. ASUNTO C-157/21. Polonia / Parlamento y Consejo.