

LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA Y LA OBLIGACIÓN PERMANENTE DE CUMPLIMIENTO DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS

Ana María GONZÁLEZ MARÍN

Dpto. de Derecho Internacional, Eclesiástico
del Estado y Filosofía del Derecho
Facultad de Derecho.
Universidad Complutense de Madrid
anamag18@ucm.es

RESUMEN

*El presente artículo propone trasladar el estudio de los incumplimientos de los valores recogidos en el art. 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) por parte de los Estados de Europa Central y del Este (PECO) al origen de la obligación, esto es, a los compromisos adquiridos durante el proceso de adhesión de estos Estados. Así, mientras en las ampliaciones anteriores se dio por hecho el cumplimiento de los criterios políticos y la armonización de sus legislaciones con el *acquis communautaire*, en el caso de los PECO su adhesión se trató como una cuestión política inevitable y su adaptación a los criterios políticos se ejecutó de manera programática, sin atender específicamente a sus implicaciones formales a largo plazo, en concreto a aquellas que afectan al art. 2 TUE. Aunque los valores de este artículo dan forma a la identidad europea y están presentes en varias disposiciones de Derecho originario que integran los citados criterios políticos, estos no solo no han sido definidos de manera concreta en el ordenamiento comunitario, sino que ha sido su incumplimiento el que ha recibido mayor atención jurisprudencial y doctrinal. Esta falta de desarrollo conlleva la dificultad de establecer mecanismos concretos que garanticen su exigibilidad, lo que contrasta con la importancia que tienen en la política de ampliación, basada fundamentalmente en el cumplimiento de los valores y disposiciones recogidas en los arts. 2, 6.1 y 49 TUE. Esta ausencia de control, subsanada con acciones fundamentalmente políticas por parte de la Unión Europea, ha repercutido en la exigencia de un modelo concreto de respeto a los valores del art. 2 TUE por parte de estos Estados que han visto la posibilidad de insertar nuevos modelos de interacción con las instituciones comunitarias. Por ello, el presente trabajo aboga por establecer el inicio de la obligación para con el cumplimiento de estos valores en el proceso de adhesión, para establecer si los mencionados valores, que configuran la identidad de la organización, se tratan efectivamente de requisitos de adhesión exigibles de manera permanente o son simplemente obstáculos para la entrada.*

Palabras clave: Derecho internacional, Unión Europea, ampliación, valores, derechos humanos, Estado europeo, adhesión, incumplimiento.

ABSTRACT

*The current article suggests focusing the study of unfulfillment of the values welcomed by article 2 of the Treaty on the European Union (TEU) by Central and Eastern European States (CEECs), the origins of such duty, that is to say, on the acquired commitment during the accession procedure of these States. Thus, while in previous amendments, the fulfillment of political criteria legislation and law pairing the *acquis communautaire* were taken for granted, such case as that of Central and Eastern European States treated their accession as if it was an unavoidable political issue and its adaptation to political criteria was penned in a very pragmatic way without paying particular attention to its formal implications in the long run, particularly such which affect article 2 of the Treaty on the European Union. Although the values welcomed in the current article shape European identity and are present in several primary laws which comprise the previously mentioned political criteria, such values have not only been specifically framed in EU laws, but it is also such unfulfillment which has been the target of the most doctrine and jurisprudence. Such lack of development entails the difficulty to establish particular tools which guarantee its enforceability, and that contrasts with the importance that values have in accession policy, mainly based on fulfillment of values together with the content of articles 2, 6.1 y 49 TEU. Such lack of controls, replaced mainly by political actions by the EU has had an impact on the obligatoriness of a particular model of respect to the values in article 2 of the Treaty on the European Union by such States which have lived the possibility to add up new ways to interact with EU institutions. Therefore, the current piece of work pleads to set the beginning of the duty to meet such values back to accession process, so as to tell if they which make the organisation's identity are, in fact, accession requirements required on a permanent basis or mere obstacles to become a member.*

Keywords: International Laws, European Union, Enlargement, Values, Human Rights, European State, Accession, Unfulfillment

ZUSAMMENFASSUNG

Im vorliegenden Artikel wird vorgeschlagen, die Untersuchung der Nichteinhaltung der in Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) verankerten Werte durch die mittel- und osteuropäischen Länder (MOEL) auf den Ursprung dieser Verpflichtung zu verlagern, d. h. auf die während des Beitrittsprozesses dieser Staaten eingegangenen Verpflichtungen. Während also bei früheren Erweiterungen die Einhaltung der politischen Kriterien und die Angleichung ihrer Rechtsvorschriften an den gemeinschaftlichen Besitzstand als selbstverständlich angesehen wurden, wurde der Beitritt der MOEL als unvermeidliche politische Frage behandelt und ihre Anpassung an die politischen Kriterien programmatisch umgesetzt, ohne dass die langfristigen formalen Auswirkungen, insbesondere auf Art. 2 EUV, besonders berücksichtigt wurden. Obwohl die Werte dieses Artikels die europäische Identität prägen und in mehreren Bestimmungen des Primärrechts enthalten sind, die die oben genannten politischen Kriterien einbeziehen, wurden sie in der gemeinschaftlichen Rechtsordnung nicht nur nicht konkret definiert, sondern ihre Nichteinhaltung hat in der Rechtsprechung und Lehre auch die meiste Aufmerksamkeit gefunden. Dieser Mangel an Entwicklung bringt die Schwierigkeit mit sich, spezifische Mechanismen zu schaffen, um ihre Durchsetzbarkeit zu gewährleisten, was im Gegensatz zur Bedeutung steht, die sie in der Erweite-

rungspolitik haben, die im Wesentlichen auf der Einhaltung der in den Artikeln 2, 6.1 und 49 EUV festgelegten Werte und Bestimmungen beruht. Dieser Mangel an Kontrolle, der durch grundlegende politische Maßnahmen der Europäischen Union behoben wurde, hatte Auswirkungen auf die Forderung nach einem spezifischen Modell der Achtung der Werte von Artikel 2 EUV seitens dieser Staaten, die die Möglichkeit sahen, neue Modelle der Interaktion mit den Gemeinschaftsorganen einzuführen. Aus diesem Grund wird in diesem Papier dafür plädiert, den Beginn der Verpflichtung zur Einhaltung dieser Werte im Beitrittsprozess festzulegen, um festzustellen, ob diese Werte, die die Identität der Organisation prägen, tatsächlich dauerhafte Beitrittsvoraussetzungen oder lediglich Hindernisse für den Beitritt darstellen.

Schlüsselwörter: Internationales Recht, Europäische Union, Erweiterung, Werte, Menschenrechte, europäischer Staat, Beitritt, Nichteinhaltung.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL MARCO JURÍDICO Y ESTRATÉGICO DE LAS ADHESIONES A LA UE TRAS LA SUPERACIÓN DE LOS BLOQUES EN EUROPA.—1. El desarrollo de la política de ampliación de la UE y la adhesión de los Países de Europa Central y Oriental.—2. Los nuevos mecanismos de ampliación tras la Cumbre de Copenhague.—III. LAS CONSECUENCIAS DE LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN LA PLENA INCORPORACIÓN AL PROYECTO COMÚN EUROPEO Y EN LA ASUNCIÓN DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS.—IV. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS VALORES CONSTITUCIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA.—1. La protección de los derechos fundamentales en la UE.—2. Posición de los arts. 2 y 49 TUE en el ordenamiento comunitario.—3. El control institucional de la efectividad de los valores constitucionales.—4. Consecuencias actuales en los países ampliados de la inobservancia de los valores y principios del art. 2 TUE.—V. CONSIDERACIONES FINALES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La identidad de la UE se basa en los valores recogidos en el art. 2 TUE que sitúan a «la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías», en el centro de la estructura jurídica de la organización y hacen de este artículo uno de los ejes principales sobre los que pivota tanto el principio de confianza mutua como el de reconocimiento mutuo. A raíz del cambio en las certezas que significaba pertenecer a la Unión Europea (UE), en algunos Estados miembros ha dejado de prestarse la diligencia debida a los valores de este artículo llegando incluso a que determinados gobiernos rechacen las estructuras y procesos destinados a garantizarlos.

Disputando la legitimidad de la organización para pronunciarse sobre procedimientos internos evidentemente contrarios a los valores recogidos en el citado artículo, estos Estados cuestionan implícitamente su pertenencia y reniegan de los compromisos adquiridos con su adhesión forzando a la UE a crear una nueva forma de interacción con ellos.

La política de ampliación llevada a cabo por la UE ha significado que durante casi cincuenta años, a través de un proceso de integración gradual que afectó primero a la Europa occidental y luego a la Europa central y oriental, la organización haya liderado la transición de diferentes países hacia el modelo europeo resultante tras el Tratado de Maastricht. Así, tras la ampliación de 2004, la integración europea se replanteó en términos muy ambiciosos con el objetivo de difundir e integrar los valores, modelos y procesos comunitarios.

En concreto, con los antiguos países de la Unión Soviética, este proceso supuso para la UE la culminación de una serie de iniciativas y acciones que pretendían reconciliar a una Europa que se presentaba como un vasto territorio sin una identidad colectiva identificada¹. Sin embargo, la legitimidad de la UE para intervenir en determinadas ocasiones en los países de las últimas ampliaciones ha estado subordinada a su capacidad para proporcionar crecimiento económico y mejorar los sistemas de gobernanza. Por ello, diecisiete años después de la «gran ampliación», una vez alcanzada la posición deseada en la UE, estos Estados revelan ciertas tendencias adquiridas durante el proceso de integración y que ponen en evidencia a la falta de recursos —no políticos— de la UE para evitarlas.

II. EL MARCO JURÍDICO Y ESTRATÉGICO DE LAS ADHESIONES A LA UE TRAS LA SUPERACIÓN DE LOS BLOQUES EN EUROPA

Para llevar a cabo la ampliación de 2004 y cumplir satisfactoriamente con el proceso de integración, la Comunidad se apoyó en la «gobernanza mediante la condicionalidad», basada, por un lado, en los Criterios de Copenhague de 1993 y, por otro, en lo que se recogería en el Reglamento 533/2004 como el cumplimiento de las *Condicionalidades del Proceso de Estabilización y Asociación*². Ambas estrategias, de manera combinada, con-

¹ J. O'BRENNAN, *The eastern enlargement of the European Union*, London, Routledge, 2006, p. 23.

² Council Regulation (EC) núm. 533/2004, of 22 March 2004, on the establishment of

sistían fundamentalmente en una táctica de negociación en torno a una relación «esfuerzo-recompensa», en virtud de la cual la UE ofrecía incentivos externos para que los gobiernos candidatos cumplieran sus condiciones³.

Así, los programas de ayuda a la preadhesión contribuyeron a evitar el colapso económico de los PECO tras la caída del régimen comunista y amortiguaron posteriormente algunos de los efectos de la crisis de 2008, pero también crearon nuevas ocasiones de corrupción y desviación de poder que con el tiempo han salido a la luz y que la UE no ha podido evitar⁴. Así, los actores nacionales de los Estados infractores, una vez alcanzada la prosperidad económica, no ven la obligación de someterse a las disposiciones de la UE, provocando un retroceso en el proceso de integración y demostrando un menor impacto de la UE en el desarrollo democrático de estos Estados tras la adhesión⁵.

Esta situación ya se daba en el momento de las negociaciones, cuando la efectividad de la adhesión disminuía bruscamente al establecer fecha efectiva para el ingreso generando un claro descenso en la percepción del Estado candidato de la obligatoriedad de las reformas. Tal y como expone la profesora Dimitrova, en el momento en que la UE hace oficial una fecha de adhesión, las reformas exigidas a los candidatos y las negociaciones pasan de un «juego infinito a un juego finito», por lo que la condicionalidad deja de ser relevante, ya que tanto los candidatos como la UE saben «cuántas rondas habrá». Como resultado, tal y como aporta el profesor Schimmelfennig, esto puede conducir en los momentos previos o posteriores a la adhesión a potenciales problemas en el ámbito de la transposición del Derecho institucional comunitario, al no establecer los países candidatos las estructuras administrativas adecuadas para hacer frente a las obligaciones establecidas en la adhesión⁶.

European partnerships in the framework of the stabilization and association process (OJ, L 86, 24 de marzo de 2004, p. 1).

³ F. SCHIMMELFENNIG y U. SEDELMEIER, «Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 4 (2004), pp. 661-679.

⁴ A. MUNGIU-PIPPIDI, «The transformative power of Europe revisited», *Journal of Democracy*, vol. 25, núm. 1 (2014), pp. 20-32.

⁵ L. BRUSZT y J. LANGBEIN, «Varieties of dis-embedded liberalism. EU integration strategies in the Eastern Peripheries of Europe», *Journal of European Public Policy*, vol. 24, núm. 2 (2017), pp. 297-315.

⁶ Consciente de esta circunstancia en las ampliaciones de 2004 y 2007, la UE decidió reconfigurar el proceso de adhesión a uno basado en múltiples etapas (los capítulos establecidos en 2013 con Croacia) para alcanzar las metas propuestas y que los candidatos no abandonaran las reformas una vez conocidas la fecha final de adhesión. *Vid.* B. STEUNENBERG y

1. El desarrollo de la política de ampliación de la UE y la adhesión de los Países de Europa Central y Oriental

El inicio de las negociaciones para la adhesión de los PECO en los últimos años del siglo XX supusieron sin ninguna duda un reto trascendental para la Comunidad Europea recién reformada y reconstituida en UE en los inicios de esa década⁷. Por un lado, extender el proyecto comunitario a casi todo el continente europeo conllevaba un problema económico y social de extraordinaria envergadura al entrañar implícitamente el desafío de tener que conseguir una cohesión económica y social entre nuevos Estados miembros que apenas alcanzaban un cuarto de la renta media de la UE ampliada en 1995 a Austria, Finlandia y Suecia. Por otro lado, el bagaje político de la mayor parte de estas nuevas incorporaciones —con una dilatada historia de regímenes autoritarios y situaciones complejas de implantación del modelo liberal propio de la Europa occidental— exigía que el proceso de integración de los nuevos Estados no solo supusiera su incorporación a las instituciones comunitarias, sino también la plena homologación de sus estructuras políticas nacionales, estableciendo mecanismos de control y, en cualquier caso, incorporando a sus sistemas los valores políticos comunes de los Estados miembros.

Hasta la manifestación de las tensiones entre el componente intergubernamental y el comunitario en estos países, materializado en la activación del art. 7 TUE en 2017 respecto a Polonia y en 2018 respecto a Hungría, así como el inicio de los procedimientos contra estos países por incumplimiento interpuestos por la Comisión Europea en virtud del

A. L. DIMITROVA, «Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality», *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 11, núm. 5 (2007), pp. 1-18.

F. SCHIMMELFENNIG y U. SEDELMEIER, «Candidate countries and conditionality», en P. GRAZIANO y M. P. VINK, *Europeanization: New Research Agendas*, London, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 88-101.

⁷ El 1 de mayo de 2004 ocho países se adhirieron a la UE: la República Checa, la República de Estonia, la República de Chipre, la República de Letonia, la República de Lituania, la República de Hungría, la República de Malta, la República de Polonia y la República de Eslovenia. De estas ocho repúblicas, Letonia, Estonia y Lituania formaron parte de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Por su parte, lo que actualmente se conoce como «Grupo de Visegrado», esto es, la República Checa, la República de Polonia, la República de Hungría y la República de Eslovenia, habían formado parte con la URSS desde 1955 del «Tratado de Amistad, Colaboración y Asistencia Mutua» (más conocido como el «Pacto de Varsovia») para contrarrestar la influencia de la OTAN y la eventual formación de una Comunidad Europea de Defensa, que suponía la integración militar y defensiva en Europa con el rearme de Alemania tras la Segunda Guerra Mundial.

art. 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la integración de los PECO se había considerado netamente positiva en términos de integración democrática⁸. Estos procedimientos han demostrado que la integración de países con una historia política tan diferente de la compartida por la mayoría de los miembros de la UE 15 se debía haber planteado con mayor cautela, tal y como reclamaron las instituciones comunitarias, de tal manera que se incluyeran mecanismos efectivos que permitieran identificar futuras amenazas y riesgos en este ámbito, más allá de la mera condicionalidad de alcanzar un resultado, elemento central de la estrategia utilizada en las ampliaciones⁹.

En este sentido, en 1991 la Comisión Europea presentó el documento llamado *Strategy for Enlargement*, que ofrecía el marco de trabajo necesario para la inminente ampliación hacia los PECO y que se tomó como modelo para los «Criterios de Copenhague». En este documento, junto a la cuestión de quién, cuándo y cómo, la Comisión propuso adoptar una estrategia coherente para reforzar la identidad de la Comunidad de cara al proceso de ampliación, reconociendo que se debía decidir entre avanzar hacia una Unión cada vez más estrecha o convertirse en una confederación laxa de Estados¹⁰. Desde esta perspectiva, el documento trataba la ampliación como un proceso inminente y por ello vinculaba a la propia ampliación una profundización en la estructura institucional de la Comunidad, advirtiendo que las ampliaciones, aunque eran un proceso histórico inevitable, tendrían implicaciones y consecuencias en los ámbitos no económicos. Estos ámbitos abarcaban cuestiones tan diferentes como cultura democrática, el trato a las minorías¹¹ o los intereses en la acción exterior, que no se habían tratado con la suficiente profundidad. Una de las grandes aportaciones de este documento es que concluye definiendo los criterios políticos y económicos

⁸ D. TOSHKOV, «The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 24, núm. 2 (2017), pp. 177-196.

⁹ J. O'BRENNAN, «The eastern enlargement of the European Union», *op. cit.*, p. 37.

¹⁰ EUROPEAN UNION, «A Strategy for Enlargement, Brussels», 14 de noviembre de 1991; «European Commission, Europe and the Challenge of Enlargement», 24 de junio de 1992; «Prepared for the European Council in Lisbon», 26-27 de junio de 1992 (*Bull. EC*, Supp. marzo de 1992), y «Agenda 2000 of the European Commission: Summary and conclusions of the opinions of the Commission concerning the applications for accession», 15 de julio de 1997 (DOC/97/8).

¹¹ J. A. PEREA UNCETA, «Los derechos de las minorías nacionales en las entidades secesionadas no reconocidas: jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y atribución de la responsabilidad», en A. G. LÓPEZ MARTÍN (coord.), *Las minorías en el contexto actual*, Madrid, Dykinson, 2020. pp. 27-57.

que deben reunir los Estados para poder ser considerados candidatos a la adhesión. Entre estas condiciones cobran especial importancia las condiciones políticas, que incluyen ser un Estado de Derecho¹², con un sistema de elecciones libres y comprometido con la protección de los derechos humanos, tres condiciones *sine qua non* para la adhesión recogidas en los arts. 2 y 49 TUE que serán rescatadas por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993. Este Consejo definió de manera formal los criterios de adhesión básicos, conocidos como «Criterios de Copenhague», que actualmente rigen los procesos de adhesión junto con la condicionalidad y el sistema de capítulos aplicados en la adhesión de Croacia.

La introducción de los Criterios de Copenhague —completados en el Consejo Europeo de Madrid de 1995— supone una constatación implícita de la necesidad de la organización por definir el proyecto comunitario atendiendo a cuestiones medibles a nivel político. En concreto, se exigen «reformas profundas» en ámbitos «esenciales» como los derechos fundamentales, el campo judicial, la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada, así como cambios en la administración pública y reformas económicas para abordar debilidades estructurales, todo ello con «resultados reales».

El cumplimiento con estas reformas se determina de acuerdo con decisiones políticas que tienen en cuenta la situación particular de cada solicitante y las siguientes consideraciones:

¹² El Estado de Derecho es mencionado en el preámbulo del Estatuto del Consejo de Europa como uno de los tres «principios que forman la base de toda democracia genuina», junto con las libertades individuales y políticas. Aunque no ha precisado en sus textos qué se entiende por Estado de Derecho sí ha prestado especial atención a su interpretación, en concreto en la Resolución 1594 (2007) de la Asamblea Parlamentaria, centrada en asegurar una correcta interpretación de los términos «Estado de Derecho», «*Rule of Law*», «*Rechtsstaat*» y «*État de Droit*», o la «*prééminence du droit*», en armonía con los principios de legalidad y del debido proceso. Por su parte, la Comisión de Venecia, mecanismo de monitoreo de los problemas relacionados con el Estado de Derecho en la UE, se apoya en las resoluciones del TJUE y las instituciones europeas, así como en Naciones Unidas y en el propio Consejo de Europa, sobre la base de los principios generales del Derecho y de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos para construir una aproximación a la idea de Estado de Derecho que se basa en la preexistencia de uno elementos esenciales: 1) legalidad, que incluye un proceso democrático transparente y políticamente responsable de la formación de la ley; 2) certeza jurídica; 3) interdicción de la arbitrariedad; 4) acceso a la justicia ante tribunales independientes e imparciales, incluyendo la impugnación judicial de los actos administrativos; 5) respeto de los derechos humanos, y 6) no discriminación arbitraria y la igualdad ante la ley. *Vid. Comisión Europea para la democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Criterios de verificación del Estado de Derecho*, 2016, disponible en https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/RuleofLaw-Checklist_ESP2019.pdf.

- la capacidad del país afectado para asumir las obligaciones de la adhesión («acervo comunitario»);
- la estabilidad de las instituciones del país candidato que garanticen democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto de las minorías;
- la existencia de una economía de mercado eficiente;
- la adhesión del candidato a los objetivos políticos, económicos y a la Unión Monetaria;
- fortaleza competitiva en el mercado de la Unión Europea;
- la capacidad de absorción de la Comunidad para aceptar nuevos miembros sin detener la integración de los miembros ya integrados.

Resulta llamativo que en la Cumbre de Copenhague de 1993 los Estados miembros ya habían acordado que el proceso de adhesión de los PECO debía comenzar. Antes incluso de que los propios Estados candidatos hubieran remitido una solicitud formal de adhesión, las instituciones europeas propusieron como fecha de incorporación el año 2004¹³ con la excusa de que la política exterior de la Unión debía ser, entre otras cosas, garante de estabilidad en las regiones vecinas, por lo que trabajar en el desarrollo de estos países y en nuevos vínculos era fundamental para la estrategia exterior de la organización. Así, se propuso consolidar las relaciones transatlánticas y al mismo tiempo desarrollar las relaciones con Rusia y Ucrania, países muy presentes en las relaciones exteriores de la UE y con los que colindan los países candidatos¹⁴.

Más allá de delimitar geográficamente la ampliación, la Cumbre de Copenhague, además de los mencionados criterios, introdujo también un concepto que será determinante para el desarrollo posterior de la política de ampliación de la UE: la capacidad de absorción. Tanta importancia cobró este concepto que el Consejo Europeo de junio de 2006 discutió hasta finales de ese año sobre si debía constituir un criterio que debie-

¹³ «Los países asociados de la Europa central y oriental que lo deseen [...] se conviertan en miembros de la Unión Europea. El ingreso tendrá lugar en cuanto un país asociado pueda asumir las obligaciones de adhesión cuando cumpla las condiciones económicas y políticas requeridas». Vid. G. AVERY, «The Enlargement Negotiations. The future of Europe: Integration and Enlargement», en F. CAMERON (ed.), *The Future of Europe: Enlargement and Integration*, London, Routledge, 2004, pp. 35-62.

¹⁴ Se recurrió al «deber moral», la «obligación histórica» y la «necesidad práctica» a la que aludió el Consejo de Copenhague para apoyar esta ampliación. Vid. M. J. BAUM, *A wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2006.

ra sumarse a las condiciones fijadas en el art. 49 TUE y a los Criterios de Copenhague.

Por su evidente influencia en el desarrollo del proyecto comunitario se consideró que sí debía tenerse en cuenta con el fin de mantener el impulso de la integración europea, de tal manera que ha supuesto un instrumento de gran utilidad para resolver el dilema «ampliación contra profundización» que tantas veces se ha planteado en los diferentes procesos de ampliación de la UE¹⁵.

2. Los nuevos mecanismos de ampliación tras la Cumbre de Copenhague

La Cumbre de Copenhague introdujo nuevos mecanismos en los procesos de adhesión que debían integrarse en los mecanismos ya ofrecidos.

Por ejemplo, para la adhesión de 2013 y permitir a Croacia aproximarse a las complicadas estructuras de la UE se introdujo una metodología basada en la división del *aquis communautaire* en capítulos. Este sistema permite medir el progreso en las negociaciones en función de establecer puntos de referencia por la Comisión Europea para iniciar las negociaciones de un capítulo. Estos puntos de referencia para la apertura de capítulos se definen por un proceso de selección basado en una visión analítica del cumplimiento de la legislación nacional con el acervo comunitario.

En el año 2000 se inició el Pacto de Asociación y Estabilidad con Croacia y con él el país recibió 104 puntos de referencia en treinta y cinco capítulos. El enfoque principal de su adaptación fue la implementación del acervo comunitario a la legislación croata, por lo que 23 puntos de referencia de once capítulos del acervo comunitario se centraban en el marco jurídico o estratégico necesario para una mejor integración legislativa. Los puntos son definidos por la Comisión Europea —modificados, habitualmente, por los Estados miembros en su formación de Grupo «Ampliación y países en negociaciones de adhesión a la UE»— y aprobados por el Consejo de Asuntos Generales.

La problemática de este sistema reside en que los parámetros de referencia de cierre son más comprensibles que los de apertura, lo que hace muy difícil que el proceso sea percibido por el Estado candidato como un

¹⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de junio de 2006, 10633/1/06 REV 1.

proceso predecible, restando credibilidad a la transparencia de la propia política de ampliación. Junto a esto, la condicionalidad en el proceso hace que haya llegado incluso a afirmarse que la política de ampliación es en sí misma un método de integración diferenciada¹⁶. Esta teoría se fundamenta en que las condiciones para la adhesión se negocian entre los Estados miembros que apoyan esa ampliación, los que son más reticentes y los países candidatos, y en función del estatus que obtenga el candidato en ese proceso, la integración que se le ofrezca será mayor o menor, de tal manera que, para que los ya miembros acepten la adhesión, se imponen obligaciones discriminatorias a los nuevos Estados, creando un régimen involuntario de compensación¹⁷.

Del mismo modo, la condicionalidad demuestra una desigualdad en la exigibilidad de cumplimiento a los Estados candidatos por parte de la Comisión Europea tanto del *acquis communautaire* como de los Criterios de Copenhague (especialmente los criterios políticos), ya que si los criterios no son exigidos igualmente se favorece una ampliación frente a otra. Esto efectivamente ha sucedido si comparamos, por ejemplo, la ampliación de Reino Unido, Dinamarca e Irlanda en 1972 y la de los PECO en 2004 y 2007. Precisamente, para evitar generar situaciones discriminatorias entre los candidatos, y atendiendo a criterios equitativos, es el acervo comunitario lo que de manera objetiva debería ser exigido, ya que, una vez firmada el acta de adhesión, cualquier incumplimiento en la adopción de este le puede ser imputado al Estado, mientras que los criterios políticos establecidos en Copenhague, y base del art. 2 TUE, no llevan aparejado ningún método jurisdiccional asociado a su incumplimiento. Este carácter punible otorgado por los Tratados al acervo es lo que provoca que, en muchos casos, los criterios políticos de Copenhague sean aplicados con mucha más laxitud en algunos Estados que en otros durante el proceso de adhesión, propiciando unos procesos de ampliación desiguales e inconexos¹⁸.

¹⁶ C. SCHNEIDER, «Enlargement Processes and Distributional Conflicts: The politics of Discriminatory Membership in the European Union», *Public Choice*, vol. 132, núm. 1/2 (2007) pp. 85-102.

¹⁷ Por ejemplo, en la Política Agrícola Común, cuando se les condiciona el pleno acceso a los subsidios agrícolas; en las políticas estructurales, al condicionarles la cantidad total de fondos que se le van a conceder, o en la libertad de circulación, cuando los trabajadores de los nuevos Estados no pueden trabajar libremente en otro Estado miembro. *Vid. ibid.*, p. 90.

¹⁸ D. KOCHENOV, «Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis-Some Lessons from the Fifth Enlargement», *Hanse L. Rev.*, vol. 2, núm. 2 (2006) pp. 171-195.

En este sentido, respecto a la metodología utilizada en la ampliación de 2004, se apostaba por una visión de conjunto con un enfoque desmedidamente optimista dado por un proceso evolutivo que incluía programas específicos de preadhesión para cada país candidato. Estas etapas, en principio, facilitaban la superación progresiva de las condiciones exigidas, de tal forma que cada adhesión fuera satisfactoria tanto para la UE como para el propio candidato. Fundamentalmente, el modelo propuesto para la ampliación de 2004 era aquel puesto en práctica con la alianza francoalemana tras la Segunda Guerra Mundial y que pretendía ser reproducido tanto en las relaciones germano-polacas como en las húngaro-rumanas de mediados de siglo¹⁹.

A través de un modelo de cooperación en prácticamente todos los ámbitos (económicos, políticos, sociales...) la UE pretendía crear en el este y centro de Europa un «entorno psicológico de confianza mutua» y «un sentimiento de pertenencia» —como señala O'Brennan— que sustituiría cualquier relación controvertida basada, por ejemplo, en disputas sobre territorios²⁰, minorías étnicas o agravios históricos²¹.

Este modelo fue implementado por la Comisión a través de la reorientación del programa *Community programme for assistance for economic restructuring in the countries of Central and Eastern Europe* (PHARE), con especial interés en incluir un nuevo impulso en el desarrollo de las infraestructuras de los países candidatos y el compromiso por parte de la UE de involucrarse de manera más efectiva en la asistencia financiera y en el proceso de armonización de las políticas nacionales de los candidatos a través de programas de aproximación de las legislaciones²².

Fruto de esta propuesta de cooperación, los gobiernos de Eslovaquia, Hungría, Polonia y la República Checa remitieron un memorando a la Comisión donde declaraban que «sus países estaban convencidos de que una democracia estable, el respeto de los derechos humanos y una política continuada en las reformas económicas necesarias»²³ harían posible la adhesión, aceptando formar parte del sistema de democracias liberales unidas por el respeto mutuo al sistema de valores de la UE recogido, como ya hemos mencionado, en el art. 2 TUE.

¹⁹ E. BARBÉ, «Hacia una política exterior y de seguridad común», *Anuario Internacional CIDOB*, 1991, pp. 197-202.

²⁰ J. A. PEREA UNCETA, «Los derechos de las minorías nacionales...», *op. cit.*, p. 27.

²¹ J. O'BRENNAN, «The eastern enlargement of the European Union», *op. cit.*, p. 39.

²² M. J. BAUM, *A wider Europe...*, *op. cit.*, p. 45.

²³ COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, «Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the European Community and the Visegrad Countries: Joint Statement», *Press release*, Luxembourg, 9033/92 (1992).

Para crear un marco de diálogo multilateral que propiciara una relación estructurada entre la UE y los Estados candidatos e integrarlos progresivamente en este sistema, el Consejo de Luxemburgo de 1997 dividió en dos grupos a los países solicitantes diferenciándolos por sus avances en la asimilación del acervo comunitario. El primer grupo lo componían Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Polonia y la República Checa, y el segundo, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania y Rumanía²⁴. Esta división generaba, cuando menos, determinadas dudas respecto a la condicionalidad en el proceso, al no atender a los progresos individuales de cada uno de los Estados. Se lastraba igualmente el proceso de transición de los países del segundo grupo, que vieron reducidos los flujos de inversión a favor de los candidatos del primero, generando las primeras discriminaciones entre los candidatos²⁵. Hay que señalar que esta división por grupos no contó con la aprobación del conjunto de los candidatos, que argumentaban que no se atendía convenientemente a la situación particular de cada país, por lo que reclamaron que se llevara a cabo aplicando unos criterios comunes y se tuvieran en cuenta los méritos al respecto de cada uno²⁶.

Aunque se manejaron otros modelos de adhesión como el *big bang* o «gran convoy», según el cual se produciría la adhesión de ocho países a la vez entre 2005 y 2006, o el modelo basado en «pequeños convoyes» que supondría las adhesiones progresivas de dos grupos de cuatro países, el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999 decidió adoptar un nuevo enfoque en la estrategia para la ampliación que denominó «enfoque regata»²⁷. Según este sistema se atendía a los progresos individuales de cada uno de los candidatos, tal y como estos demandaban²⁸, y se identificaban, particularmente, sus condiciones para la adhesión y el impacto en el

²⁴ J. M. JORDÁN GALDUF, «La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: repercusiones para España», *Boletín económico de ICE*, núm. 2733 (2002), pp. 27-33.

²⁵ *Ibid.*, p. 10.

²⁶ D. KOCHENOV, «The ENP conditionality: pre-accession mistakes repeated», en *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 105-120.

²⁷ En concreto, disponía una serie de recursos financieros de apoyo a través de un programa PHARE reforzado, que ya se había iniciado en 1989 y que se dirige a la adaptación administrativa e institucional para adoptar el acervo comunitario y al apoyo en el desarrollo de infraestructuras y de adaptación de las empresas; se incluyó el programa SAPAR, dirigido al apoyo a las estructuras agrarias y al desarrollo rural, y el programa ISPA, para apoyar al sector del transporte y promover la protección medioambiental. *Vid.* J. ARAGÓN MEDINA, «La economía política de la ampliación europea: una perspectiva desde España», *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, núm. 4 (2004), pp. 125-152.

²⁸ E. CARRASCO MORALES, «La ampliación a los países del Este: un nuevo desafío para la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 207 (2002), pp. 25-35.

proceso de integración en general. En concreto, se ofrecieron una serie de recursos de apoyo financiero a través del refuerzo del programa PHARE, que ya se había iniciado en 1989 y que se dirigía a la adaptación administrativa e institucional de los Estados candidatos de cara a la adopción del acervo comunitario, así como para ayudar tanto en el desarrollo de infraestructuras como en la adaptación de las empresas. Complementariamente, como apoyo, se incluyó el programa *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* (SAPAR), dirigido al soporte de las estructuras agrarias y al desarrollo rural en general, así como el programa *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession* (ISPA), para apoyar al sector del transporte y mejorar la protección medioambiental²⁹.

III. LAS CONSECUENCIAS DE LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN LA PLENA INCORPORACIÓN AL PROYECTO COMÚN EUROPEO Y EN LA ASUNCIÓN DE LOS VALORES DEMOCRÁTICOS

Esta diversidad de procesos y la heterogeneidad de los candidatos, como consecuencia de esa estrategia consistente en diseñar y manejar la ampliación de 2004 de manera individualizada, hizo que cada Estado experimentase un grado diferente de integración, dando lugar a distintas experiencias de integración y teniendo como consecuencia distintas variables de pertenencia que con el paso de los años se han ido acentuando. Consecuencia de este proceso de integración irregular y diversificado llamado «integración diferenciada», al que ya hemos aludido anteriormente, los Estados que formaron parte de la ampliación de 2004 dejaron de ser un elemento homogéneo para convertirse en una serie de subgrupos específicos clasificados por nivel y ámbito de cooperación e integración³⁰ que se vieron afectados de manera específica por la exigencia de cumplir determinados objetivos políticos requeridos por disposiciones como los arts. 2, 3.5 y 49 TUE, que incluyen la obligación no solo de constituirse los Estados miembros en auténticas democracias, sino también de promoverla en los países no miembros, como una de las razones de ser de la UE.

²⁹ J. ARAGÓN MEDINA, «La economía política de la ampliación...», *op. cit.*, p. 30.

³⁰ A. MALAMUD, «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional», *Norteamérica*, vol. 6, núm. 2 (2011), pp. 219-249.

La exigencia de cumplimiento de estos valores contrasta con la integración diferenciada experimentada por los PECO³¹. Así, no parece erróneo afirmar que la ampliación de 2004 se basó principalmente en el temor a la desestabilización política en la Europa exsoviética y en un cálculo coste-beneficio que arrojaba buenas perspectivas con un aumento considerable del mercado interior europeo, argumentos que sustentarían una teoría racionalista de la ampliación. Por su parte, los Estados incorporados se moverían sin duda en torno al paradigma postulado en el funcionalismo, en el cual a medida que el mundo moderno se vuelve cada vez más interdependiente la capacidad del Estado para resolver sus problemas desciende y necesita recurrir a la colaboración de organizaciones fuera de sus fronteras para preservar la paz y mejorar las condiciones económicas y/o sociales de sus habitantes bajo unos valores comunes. Ambas teorías —racionalista y funcionalista— reconocen a la UE su papel imprescindible como organización facilitadora de la cooperación necesaria para cumplir esos objetivos; no obstante, conviene recordar que estamos ante una organización que no solo persigue la cooperación en diferentes materias socioeconómicas, e incluso de política exterior, entre sus miembros, sino que tiene como objetivo no solo final, sino progresivo, la unión política de estos. Así fue desde un principio y así se explicitó con la celebración del Tratado de Maastricht en 1992, por lo que los Estados miembros deben reconocer un espacio jurídico común que no solo asegura esa cooperación sectorial, sino que promueve valores comunes imprescindibles para ese objetivo fundacional; valores que son exigibles y justiciables desde el momento de la adhesión³².

Cualesquiera que sean las razones o teorías, ambas nos muestran que los valores del art. 2 TUE no fueron el epicentro de unos procesos de ampliación que, por el contrario, han girado en torno a prioridades económicas y de gobernanza. La falta de auténtica asunción de determinados valores expresados en esa disposición convencional y en otras normas concordantes —como la reiterada denegación de competencia del Tribunal de Justicia de la UE—³³ nos llevan, una vez más, al debate sobre la capacidad

³¹ P. CRAIG, «EU Membership: Formal and Substantive Dimensions», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 22 (2020), pp. 1-31.

³² A. VON BOGDANDY, «European Law Beyond “Ever Closer Union” Repositioning the Concept, its Thrust and the ECJ’s Comparative Methodology», *European Law Journal*, vol. 22, núm. 4 (2016), pp. 519-538.

³³ Entre las diferentes conductas que han dado lugar a una revisión en ciertos Estados de los componentes del Estado de Derecho que afectan a la compatibilidad con el Derecho de la Unión, en concreto con la competencia del TJUE, podemos destacar las reformas judiciales polacas que implican medidas que ponen en entredicho la independencia de jueces, abogados

de la UE para continuar con la «europeización» de los Estados recientemente ingresados en la organización.

La cooperación entre los diferentes estratos del Estado y la acción de los tribunales, especialmente el TJUE, han llevado a la Comisión Europea a incoar en diferentes Estados miembros recursos por incumplimiento del Derecho de la Unión, así como a iniciar el proceso de constatación con base en el art. 7.1 TUE.

En concreto, en Polonia, a la luz de los continuos ataques al Estado de Derecho en el país, la Comisión Europea solicitó activar el art. 7.1 del TUE el 20 de diciembre de 2017, tras demostrarse ineficaz la aplicación del marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho. A raíz de una serie de reformas en el Tribunal Constitucional, en el Tribunal Supremo y en el Consejo Nacional del Poder Judicial, se consideró constatada la existencia de deficiencias sistémicas que afectaban al control judicial efectivo, siendo este inherente a un Estado de Derecho e imprescindible para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión³⁴.

Respecto a la ley polaca que afecta al Tribunal Supremo, en Sentencia dictada el 19 de noviembre de 2019 —*asunto A. K. y otros* (independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)—, el TJUE ha declarado que el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizado por el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y reafirmado por la Directiva 2000/78, se opone a que unos litigios relativos a la aplicación del Derecho de la Unión puedan ser de la competencia exclusiva de un órgano que no constituye un tribunal independiente e imparcial³⁵.

Respecto a Hungría, en 2013, la Comisión Europea expresó su preocupación acerca de la compatibilidad de la entrada en vigor de determinadas leyes con la legislación europea y el principio del Estado de Derecho. La Comisión de Venecia insistió en que se habían producido cambios negativos sustanciales relacionados con los derechos humanos individuales y

y funcionarios públicos. En concreto, la Ley del Poder Judicial de 2020, por la que se impide a los tribunales polacos aplicar directamente la legislación de la UE denegando el recurso incluso a procedimientos disciplinarios y/o a solicitar decisiones preliminares. Por su parte, Hungría tardó casi un año en ejecutar la sentencia correspondiente a la ley que restringe las actividades de las ONG en el país, provocando que la Comisión Europea abriera un procedimiento de infracción contra el país centroeuropeo por no cumplir con la sentencia del TJUE.

³⁴ TJUE, asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes portugueses*, ECLI: EU: C: 2018: 117, paras. 36.

³⁵ TJUE, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, *A. K./Krajowa Rada Sa downictwa y CP y DO/Sa d Najwyz'szy*. ECLI: EU: C: 2019: 982, paras. 168 y 171, y asunto C-791/19, *Comisión/Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, ECLI: EU: C: 2020:277.

el poder judicial que provocaban deficiencias en el sistema constitucional húngaro. En marzo de 2018 el Parlamento se sumó a la propuesta de la Comisión para activar el art. 7 TUE en su fase preventiva contra el país y, finalmente, en septiembre de 2018 el Parlamento Europeo consideró que las acciones llevadas a cabo por el ejecutivo de Viktor Orban «consideradas en su conjunto, representan una amenaza sistémica a los valores del art. 2 TUE y entrañan un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el mismo»³⁶ dando vía así a la activación del art. 7.1 TUE.

El 16 de septiembre y el 10 de diciembre de 2019 se celebraron sendas audiencias con el país para abordar, en concreto, tres cuestiones: la libertad académica, la libertad de expresión y la independencia del poder judicial y otras instituciones, incluidos los derechos de los jueces.

En la misma línea y motivado también por la inobservancia del art. 2 TUE en diferentes niveles, el Pleno del Parlamento Europeo aprobó en su Resolución de 12 de septiembre de 2018 su requerimiento al Consejo para que determine, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 7.1 TUE, la existencia de un «riesgo cierto» de una violación grave por parte del Gobierno de Eslovaquia (Resolución de 28 de marzo de 2019) y de Malta (Resolución del 16 de diciembre de 2019). Mediante estas resoluciones, el Parlamento Europeo ha hecho un llamamiento a la Comisión para que entable un diálogo con los Gobiernos maltés y eslovaco en el contexto del marco del Estado de Derecho, paso previo a la activación del art. 7.1 TUE.

En cuanto a países de gran tradición europea, como España, la proposición de ley impulsada por PSOE y Unidas Podemos para renovar el Consejo General del Poder Judicial puso en el punto de mira al país, al que desde las instituciones europeas se instó a que llevara a cabo la renovación de este órgano con el consenso de los principales partidos políticos³⁷. Finalmente, el Gobierno español no seguirá adelante con la reforma propuesta y ha manifestado estar plenamente alineado con la UE en su defensa del Estado de Derecho, pero a la luz del Informe sobre el Estado de

³⁶ PARLAMENTO EUROPEO, «Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2018 sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el art. 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata 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)], 2018.

³⁷ EUROPEAN COMMISSION, Speech of Vice-President Jourová at the webinar How can Europe protect the rule of law in times of crisis? organised by the Centre for European Reform, disponible en https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/jourova/announcements/speech-vice-president-jourova-webinar-how-can-europe-protect-rule-law-times-crisis-organised-centre_en.

Derecho en España elaborado por la Comisión en 2020, el sistema judicial español debe acometer determinadas reformas que garanticen, por ejemplo, la transparencia en la relación entre el fiscal general y el Gobierno, o reducir la duración de los procedimientos judiciales³⁸.

Si bien es cierto que las circunstancias históricas son cambiantes, como también los alineamientos e intereses internacionales de los gobiernos, la política de ampliación de la UE debe en todo caso atender a criterios objetivos y responder a unas necesidades concretas e identificables con independencia del momento. Así, la integración de los Estados en la organización se propone a través de una alternativa al sistema de relaciones internacionales basado en la existencia de Estados soberanos y la creación y expansión de una entidad funcional a nivel internacional, de esta manera se alcanza una profundización a través de un proceso gradual y horizontal de institucionalización que tendrá más o menos éxito en función de las condiciones del Estado³⁹.

Para este necesario proceso de europeización, la situación de cada Estado previa a la adhesión es determinante⁴⁰. Así, Hungría y Polonia contaban inicialmente con democracias representativas en las que predominaban las fuerzas políticas liberales en diferentes coaliciones, garantizando amplios programas legislativos. Del mismo modo, en Eslovaquia, Croacia o Rumanía los partidos liberales, hasta entonces en la oposición, asumieron el poder, de tal modo que la condicionalidad de la UE, combinada con una perspectiva real de adhesión, tuvo el efecto positivo deseado y permitió llevar a cabo las reformas exigidas por la Unión con los Criterios de Copenhague como marco. Sin embargo, los marcos políticos de Polonia, Hungría y, recientemente, Eslovaquia y Malta son hoy diametralmente opuestos a los de 2004 y, probablemente, si se hubiera atendido con mayor cautela a la procedencia y tradiciones políticas de estos Estados la situación actual hubiera sido de algún modo previsible⁴¹. El principal problema es que comparten el

³⁸ COMISIÓN EUROPEA, «Informe de 2020 sobre el Estado de Derecho», SWD/2020/308 final, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0308>.

³⁹ W. WALLACE, *Introduction: the dynamics of European integration*, London, Pinter, 1990.

⁴⁰ En los países candidatos de los Balcanes Occidentales el impacto ha sido algo más limitado, ya que las condiciones internas de estos países han sido menos propicias para un impacto positivo de la condicionalidad de la UE como lo era en los PECO. *Vid.* D. FINK-HAFNER, «Europeanization and party system mechanics: comparing Croatia, Serbia and Montenegro», *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 10, núm. 2 (2008), pp. 135-138.

⁴¹ R. JANSE, «Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisio-

antieuropeísmo de los partidos gobernantes y, en mayor o menor medida, las tendencias de los regímenes híbridos⁴², tales como la neutralización de los Tribunales Constitucionales, los intentos de establecer el control del ejecutivo sobre el poder judicial, la subordinación de los medios de comunicación públicos a los gobiernos con fines propagandísticos y —la que más complica la existencia de la UE— una estrategia de apoyo para salvaguardarse de posibles sanciones europeas por las citadas conductas⁴³. Esto, unido a la falta de mecanismos internos para que la UE controle e impida que se lleven a cabo, nos lleva a confirmar el profundo contraste entre la europeización interna y la externa (cuando estos Estados son candidatos) y a aventurar una «deseuropeización» a través de su «desdemocratización»⁴⁴. Sistema, por otro lado, que con más facilidad permite a estos Estados alejarse de los estándares europeos dada la dificultad para exigirlos.

A la luz de lo expuesto anteriormente, puede percibirse que en algunos casos la adhesión/ampliación no ha ido pareja con la integración/profundización. Las reticencias por parte de ciertos gobiernos a transferir lealtades individuales al centro funcional más allá del ejercicio de competencias relativas fundamentalmente el mercado único⁴⁵, así como la eliminación de las garantías institucionales a través de procesos políticos unilaterales —de alta ingeniería constitucional, como el materializado en Hungría, o en proceso de consecución en otros países de Europa centro-oriental—, constituyen una clara evidencia de la amenaza, cuando no el quebranto, de los valores del art. 2 TUE⁴⁶.

Debemos ser conscientes, sin embargo, de que estas derivas pueden tener su explicación no solo en claves de pura política interna (renovación

nist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, núm. 1 (2019), pp. 43-65.

⁴² Juan Linz mantiene que es contraproducente referirnos a democracias iliberales (o democracias de ningún tipo), ya que esa referencia nos aleja de entender realmente la diferencia entre los regímenes híbridos y las democracias. En efecto, los regímenes híbridos no cumplen en ningún caso con los criterios de democracia y, por tanto, ambos conceptos deben ser tratados como conceptos diferentes. *Vid.* H. H. LINZ, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1 (2003), pp. 248-252.

⁴³ A. BOZÓKI, y D. HEGEDŰS, «An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union», *Democratization*, vol. 25, núm. 7 (2018), pp. 1173-1189.

⁴⁴ A. ÁGH, «Decline of Democracy in the ECE and the Core-Periphery Divide: Rule of Law Conflicts of Poland and Hungary with the EU», *Journal of Comparative Politics*, vol. 11, núm. 2 (2018), pp. 30-48.

⁴⁵ C. CLOSA MONTERO, «E pur si muove: teorías sobre la integración europea», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 85 (1994), pp. 339-364.

⁴⁶ A. BOZÓKI, y D. HEGEDŰS, «An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union», *op. cit.*, pp. 1200.

de los ciclos políticos, crisis sociales, auge de los populismos, etc), sino también en la falta de capacidad de la UE para evitar la fragmentación del proyecto por un insuficiente —cuando no inexistente— control en el cumplimiento de los requisitos exigidos en la adhesión, así como por la falta de medidas reales que garanticen su justiciabilidad más allá de las medidas netamente políticas. En efecto, la propia aplicabilidad del art. 2 TUE es cuestionable más allá de su ámbito material, en cuanto que se trata de un principio básico de la comunidad política, pero sin capacidad de obtener protección jurídica concreta, por lo que, cuando nos referimos a estos valores, la falta de claridad sobre si se trata de valores justiciables en el ámbito intergubernamental o el supranacional reduce la capacidad de la UE para llevar a cabo acciones efectivas que los protejan.

IV. LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE LOS VALORES CONSTITUCIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA

1. La protección de los derechos humanos en la UE

Los Tratados Fundacionales no contenían ninguna disposición general relativa a los derechos humanos, aun cuando ciertos principios como el de no discriminación o el de libre prestación de servicios podrían, en ciertos casos, ser coincidentes con algunas disposiciones relativas a los derechos humanos⁴⁷. Ciertamente es que, dada la naturaleza económica de los Tratados, parece lógico pensar que los fundadores no incluyeran la posibilidad de que pudiera haber colisión entre la legislación comunitaria y aquellos valores que se presuponen comunes a todos los países de la UE y que se encuentran, a su vez, recogidos en la mayoría de las constituciones. Sin embargo, la búsqueda de unos valores inherentes a la UE se remonta a los mismos orígenes de la Comunidad y ha condicionado cada paso del proyecto, como parte de la consecución de una identidad común.

Hasta el Tratado de Lisboa los derechos humanos comprendían una modesta relación de derechos sociales, cuya garantía competía a los Esta-

⁴⁷ Sobre la protección de los derechos humanos en la UE, *vid.* desde perspectivas diferentes, entre otros, A. SALINAS DE FRÍAS y E. J. MARTÍNEZ PÉREZ (dirs.), *La Unión Europea y la protección de los derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018; F. J. CORCUERA ATIENZA (coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2002, y F. J. MATIA PORTILLA (dir.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.

dos miembros de conformidad con su respectiva legislación y sus procesos internos de negociación colectiva⁴⁸. Lisboa optó por una vía secundaria, sin incorporar directamente una sección dedicada a los derechos de los ciudadanos de la Unión ni otorgarles un estatuto jurídico vinculante a través del art. 6 TUE, el cual reconoce el valor positivo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (DCFUE) de 2000. La intención de la Carta era dotar a la Unión de un contenido complementario de legitimidad de los derechos fundamentales a fin de que los particulares disfrutasen, dada su ausencia en el ordenamiento jurídico comunitario, de una protección al menos equivalente a aquella de la que disfrutaban a nivel nacional y mejorar así su protección⁴⁹.

Tanto por su exigibilidad como por la aplicación efectiva de los valores y derechos reconocidos como fundamento dogmático-normativo-constitucional de la UE, se pueden distinguir dos ámbitos normativos diferentes, con sus respectivos remedios procesales, para reivindicar su cumplimiento por parte de los Estados miembros: por un lado, en función de los valores que establece el art. 2 TUE y, por otro, de acuerdo con los derechos, libertades y principios enunciados en la CDFUE, según lo establece el art. 6 TUE⁵⁰.

Respecto a la Carta, Lisboa le otorgó un carácter jurídico vinculante pasando a considerarse Derecho primario y haciendo que estos derechos constituyeran uno de los elementos fundamentales de la integración europea —como se desprende tanto de los actos políticos de la UE como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE)—. Sin embargo, aunque cuenta con carácter jurídicamente vinculante y confirma los derechos fundamentales garantizados por el Convenio

⁴⁸ L. DE LA VILLA GIL, «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 32 (2006), pp. 573-602.

⁴⁹ E. MUIR, «The Added Value of the EU Charter of Fundamental Rights: at the Intersection of Legal Systems», *NYU Jean Monnet Working Paper*, 2021, pp. 15-20; *id.*, «The Horizontal Effects of Charter Rights Given Expression to in EU Legislation, from Mangold to Bauer», *Review of European Administrative Law*, vol. 12 (2019), pp. 185-215; C. MONTESINOS PADILLA Y Á. JIMÉNEZ ALEMÁN, «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales: ¿una nueva era constitucional para la Unión Europea?», en G. M. TERUEL, A. PÉREZ y E. C. RAFFIOTTA (dirs.), *Constitución e integración europea: ciudadanía, derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales*, Madrid, Dykinson, 2017, pp. 175-198; F. PICOD, «L'examen des actes étatiques au regard de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 24, núm. 66 (2020), pp. 427-446, y J. I. UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, «Tutela judicial efectiva y Estado de Derecho en la UE y su incidencia en la administración de justicia de los estados miembros», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46 (2020), pp. 309-341.

⁵⁰ A. BAR CENDÓN, «La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 33, núm. 1 (2014), pp. 99-140.

Europeo de Derechos Humanos (CEDH), las disposiciones de la Carta no pueden ser invocadas al margen de la Unión y su ámbito de aplicación se ciñe a las instituciones y órganos de la Unión y a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión, tal y como establece el art. 51 TUE, haciendo que su protección frente a posibles vulneraciones quede perjudicada por su desigual exigibilidad en los Estados miembros⁵¹.

Del mismo modo, la propia Carta quedó bajo la influencia del fenómeno de la integración diferenciada, tal y como demuestra la exclusión a través de protocolos de determinados países de cumplir ciertas disposiciones que afectaban a los derechos humanos⁵². Por ejemplo, según el Protocolo sobre la aplicación de la CDFUE a Polonia (también aplicado a Reino Unido hasta su salida de la UE), el Título IV de la Carta no otorga derechos exigibles frente a los Tribunales en dicho Estado, a no ser que su legislación interna los contemple⁵³. Esto podría interpretarse como que el Protocolo núm. 30 limita el alcance o el vigor de las disposiciones de la Carta dando como resultado una menor protección de los derechos humanos a los ciudadanos polacos y supone, por tanto, limitar la capacidad de la UE para conocer judicialmente los posibles incumplimientos.

La ausencia de un régimen coercitivo asociado al incumplimiento de la Carta cuando este no se dé en el ejercicio del Derecho de la Unión convierte al art. 2 TUE en la única disposición de Derecho primario capaz de activar protocolos de protección por conductas de carácter político que atenten contra los valores que se presuponen compartidos por los Estados miembros y que son la base, entre otros, de la ciudadanía europea y del principio de confianza mutua, ejes centrales de la Unión⁵⁴.

⁵¹ E. URÍA GAVILÁN, *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Barcelona, Bosch, 2018.

⁵² M. A. ALCOCEBA GALLEGO, «El Tratado de Lisboa: ¿menos Europa, más Estado? El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional», *Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional-AEPDIRI*, 2008, pp. 87-98.

⁵³ UNIÓN EUROPEA, «Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Protocolo (núm. 30) sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y al Reino Unido» (*Diario Oficial*, núm. 115, de 9 de mayo de 2008, pp. 0313-0314).

⁵⁴ A. VON BOGDANDY, «Principles and challenges of a European Doctrine of systemic deficiencies», *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, Research Paper*, vol. 14 (2019), pp. 705-740.

2. Posición de los arts. 2 y 49 TUE en el ordenamiento comunitario

Los valores expresados en el art. 2 TUE se conciben no solo como un objetivo de realización interna de la Unión, sino también como un objetivo de la política de cooperación al desarrollo y de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En efecto, así lo establecía el art. 177.2 TCE (actual art. 208 TFUE) al disponer que la política de la Comunidad Europea en el ámbito de la cooperación al desarrollo contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Del mismo modo, el Tratado de Niza mantuvo las previsiones en este ámbito introducidas por Ámsterdam e incluyó el art. 11.1 TUE para disponer que «el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, es uno de los objetivos propios de la política exterior y de seguridad común»⁵⁵. Y en lo que se refiere a las relaciones internacionales de la Unión, el art. 3.5 TUE establece que, 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». El TFUE incluirá además el art. 208, según el cual los principios y objetivos de la acción exterior de la UE regirán la política de la Unión en el ámbito de la cooperación para el desarrollo y respecto a los Estados, tal y como establece el art. 49 TUE; el respeto de los valores mencionados en el art. 2 del TUE y su efectiva promoción constituyen requisito *sine qua non* para ingresar en la UE.

No obstante, como ya hemos mencionado, el rigor en la exigencia del cumplimiento de estos valores durante los diferentes procesos de adhesión ha sido desigual, impidiendo una estrategia de protección uniforme y permanente en el tiempo. Sí podemos, sin embargo, determinar el inicio de esta exigencia, que nos lleva a la disposición recogida en el art. 49 TUE, que afirma que «cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el art. 2 TUE y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión». A pesar de no conllevar ningún procedimiento formal y, en principio, dejar al arbitrio de los Estados miembros quiénes pueden ser candidatos, plantea dos problemas en relación con el fortalecimiento del sistema constitucional construido en torno

⁵⁵ *Ibid.*, p. 715.

al art. 2 TUE. Así, teniendo en cuenta que dicho artículo debería operar en ambos periodos temporales, es un requisito para ser miembro de la Unión y también debe respetarse una vez se pertenece ya a la UE.

A este respecto, a pesar de venir recogido en normas de Derecho originario y ser un criterio que la UE establece como necesario para la adhesión, no podemos encontrar referencias explícitas que definan el término «Estado europeo» ni en la legislación de los Estados miembros ni en la institucional. Esta ausencia nos lleva a preguntarnos si resulta operativo establecer como límite geopolítico un conjunto de principios cuyo valor se presume universal⁵⁶. La opinión pública ha tendido a relegar a Europa a una vaga abstracción o nada más que como una expresión geográfica⁵⁷. En un intento de arrojar luz a esta cuestión, la Comisión Europea, en un informe presentado al Consejo de Lisboa de junio de 1992, apreció que el término «europeo» no podía ser definido oficialmente al incluir aspectos geográficos, históricos y culturales imprescindibles para construir la identidad europea y no sería oportuno ni posible establecer las fronteras de la Unión Europea, cuyos contornos se perfilarán a lo largo de muchos años⁵⁸.

Por su parte, los Tratados rechazan la dimensión geográfica y establecen una definición bastante simplificada en base a la política de ampliación y el art. 49 TUE: «Puede considerarse europeo todo Estado que es aceptado por todos los Estados ya miembros y por el Parlamento Europeo». Autores como Hendrik Brugmans completan esta definición al establecer «una cierta homogeneidad cultural como prerrequisito», así como «la voluntad de vivir juntos según el acervo comunitario y la convicción expresa de adherirse a la perspectiva de una simbiosis cada vez más íntima y que reconozca la vocación federal común»⁵⁹. Puesto que la adhesión no puede ni debe tener lugar sin una compatibilidad cultural y estratégica entre los antiguos Estados miembros y los nuevos, podemos inferir una relación dialéctica entre ampliación e identidad. En efecto, el proceso de preadhesión, así como la integración tras la adhesión, es precisamente un proce-

⁵⁶ A. BROTONS REMIRO, «Pretéritos futuros y futuro pretérito de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 12, núm. 29 (2008), pp. 21-47.

⁵⁷ C. DAWSON, «La tradición de la cultura occidental: sus siete fases», *Arbor*, t. 20, núm. 72 (1951), pp. 1-327.

⁵⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, «Europa y el reto de la ampliación», *Boletín de las Comunidades Europeas*, suplemento 3/92, Luxemburgo, 1992.

⁵⁹ H. BRUGMANS, «Élargissement: quelques critères», en W. WESSELS y CH. ENGEL (eds.), *The European Union in the 1990s: ever closer and larger*, Bonn, Europa Union, 1993, pp. 245-249.

so de convergencia de estos nuevos miembros con los antiguos en términos de identidad⁶⁰.

En este contexto, entendemos como «identidad europea» exclusivamente el conjunto de valores comunes que suponen el ejercicio efectivo de la democracia, el respeto de los derechos humanos, la vigencia de un auténtico Estado de Derecho, la buena gobernanza, la economía de mercado y el desarrollo sostenible, valores fundamentales de la UE recogidos en los arts. 2 y 6.1 TUE y sujetos a exigibilidad por un sistema de normas comunes. Es fundamental reconocer a la UE como la organización facilitadora de la cooperación para sostener estos valores y su régimen de exigibilidad en un espacio jurídico común, pero también se deben, en primer lugar, definir los elementos que los integran⁶¹ y, en segundo lugar en nuestra consideración, extender dichos valores a otros ámbitos, impropios y desde luego no implícitos en aquellos, como pueden ser la lengua, la religión o la historia.

En este sentido, dichos elementos se revelan por primera vez en la Declaración sobre la Identidad Europea, aprobada en la Cumbre de Copenhague de diciembre de 1973, tras la primera ampliación de las Comunidades Europeas. En este documento se recogía que la identidad europea se basaba en la defensa de los principios primordiales inherentes a la democracia representativa, al Estado de Derecho, la justicia social y el respeto a los derechos humanos. Posteriormente, en 1977 el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión adoptaron una declaración conjunta sobre el respeto a los derechos fundamentales en la que subrayaron que el Derecho de las Comunidades no solo estaba conformado por los Tratados y el Derecho derivado, sino también por los principios generales del Derecho y, en particular, por los derechos humanos que se inspiran a su vez en las Constituciones de los Estados miembros.

Y de igual modo, en el Consejo Europeo de Copenhague de abril de 1978, los jefes de Estado y de Gobierno se asociaron a esta declaración y declararon solemnemente que «el respeto y el mantenimiento de la democracia representativa y de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros constituyen elementos esenciales de la pertenencia a la Comunidad Europea». Sin embargo, no sería hasta 1990 cuando la idea

⁶⁰ A. SEVERÍN, «La Unión Europea entre ampliación y profundización», *Mediterráneo Económico*, núm. 12 (2007), pp. 233-243.

⁶¹ A. VON BOGDANDY, «European Law Beyond “Ever Closer Union”...», *op. cit.*, p. 523.

de la adhesión de la Comunidad al CEDH fue planteada formalmente por la Comisión. Esto simbolizó, por una parte, la aceptación de unos «valores comunes» que constituyen la esencia de la identidad europea y, por otra, reforzó la credibilidad de las actividades de defensa de los derechos humanos que la Comunidad y sus Estados miembros llevaban a cabo en el mundo. Esta decisión respaldó, en particular, el respeto de los derechos humanos en los países de Europa Central y Oriental, recién incorporados en ese momento al Consejo de Europa y que preparaban, a medio plazo, su adhesión a la Comunidad.

3. El control institucional de la efectividad de los valores constitucionales

La aceptación de estos valores comunes y su expresión en el art. 2 TUE es, para Pérez de Nanclares, «la plasmación constitucional de unos valores que, desde los primeros pasos del proceso de integración europea, se han asociado claramente con la identidad de la Unión»⁶². Precisamente, firmada el Acta de Adhesión, esta identidad hace que los valores del art. 2 TUE se conviertan en características constituyentes del sistema de gobernanza de la UE y dejen de ser simplemente una obligación moral situada específicamente en la acción exterior. Sin embargo, el debate de muchos aspectos de la legislación comunitaria asociados a la membresía revela que cuando nos centramos únicamente en la consideración de los deberes que conlleva una determinada disposición de los Tratados, sus implicaciones normativas no son evidentes y pueden conllevar problemáticas inesperadas para su aplicación o mantenimiento⁶³.

Definir a la UE como un sistema de gobierno «multinivel» implica que tanto la toma de decisiones como la implementación de los diferentes programas (por ejemplo, de promoción de la democracia) se sitúen en varios niveles institucionales e integren a su vez a diversos actores en los Estados candidatos, tanto en la política exterior general de la UE como en las políticas de desarrollo y asistencia exterior. Así, una vez que los Estados candidatos han pasado el filtro de la adhesión, pasan a formar parte de esta gobernanza multinivel y tanto la trazabilidad de las acciones de los Estados

⁶² M. J. PÉREZ DE NANCLARES, «La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43 (2019), pp. 121-159.

⁶³ P. CRAIG, «EU Membership: Formal and Substantive Dimensions», *op. cit.*, p. 25.

como sus eventuales consecuencias dependen de las soluciones que ofrecen los Tratados y el TJUE⁶⁴.

Esto hace que las posibles soluciones a eventuales infracciones se presenten en tres planos. El primero, mediante medidas jurisdiccionales que proponen mayoritariamente recurrir al procedimiento prejudicial y, por tanto, que el juez nacional eleve a Luxemburgo aquellas conductas que considera contrarias al art. 2 TUE⁶⁵. El TJUE reconoce a la UE como una comunidad de valores en diversas sentencias e incluye la posibilidad de que los tribunales nacionales eleven, con base en el art. 267 TFUE, aquellas cuestiones que pueden suponer conductas contrarias al Derecho de la Unión y deban ser, por tanto, analizadas a la luz del mismo y no del Derecho nacional⁶⁶. A juzgar por sus pronunciamientos en los asuntos *Associação Sindical dos Juizes portugueses (ASJP)*⁶⁷, *Achmea*⁶⁸, *L. M.*⁶⁹, *Wightman*⁷⁰ y *Tribunal de Contas*⁷¹, así como el conocido Dictamen 2/13⁷², de 18 de diciembre de 2014, el TJUE ha condensado de forma sistemática los valores del art. 2 TUE para que sean accesibles cuando sean abordados en sede judicial⁷³. En este primer plano también incluiríamos la posibilidad de un recurso por incumplimiento conforme al art. 258 TFUE o las multas a tanto alzado del art. 260 TFUE por incumplimiento de una sentencia previa de constatación de una infracción del Derecho de la Unión. No obstante, la aplicación de este último artículo implica necesariamente la infracción de un precepto concreto, y en este supuesto, si quisiéramos aplicarla por incumplimiento de los preceptos establecidos en el art. 2 TUE

⁶⁴ T. BÓRZEL y T. RISSE, «One size fits all! EU policies for the promotion of human rights, democracy and the rule of law», *Center for Development, Democracy, and the Rule of Law*, vol. 4 (2004), pp. 509-523.

⁶⁵ A. VON BOGDANDY, «European Law Beyond “Ever Closer Union”...», *op. cit.*, p. 523.

⁶⁶ J. DÍEZ-HOCHLEITNER RODRÍGUEZ, «El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?», en *Tribunal Constitucional y diálogo entre tribunales. XVIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, vol. 1, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Tribunal Constitucional, 2013, pp. 57-130.

⁶⁷ TJUE, asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes portugueses*, ECLI: EU: C: 2018: 117, paras. 30-32.

⁶⁸ TJUE, asunto C-284/16, *Achmea*, ECLI: EU: C: 2018: 158, para. 34.

⁶⁹ TJUE, asunto C-216/18, *PPU, The Minister for Justice and Equality vs. L. M.*, ECLI: EU: C: 2018: 586, para. 78.

⁷⁰ TJUE, asunto C-621/18, *Andy Wightman y otros contra Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI: EU: C: 2018: 999, paras. 5,62-63.

⁷¹ TJUE, asunto C-64/16, *Sindical dos Juizes portugueses y Tribunal de Contas*, ECLI: EU: C: 2018: 117, paras. 42, 43, 44 y 45.

⁷² TJUE, Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, ECLI: EU: C: 2014: 2 454.

⁷³ A. VON BOGDANDY, «European Law Beyond “Ever Closer Union”...», *op. cit.*, p. 525.

—en concreto, en casos de déficits sistémicos—, necesitaríamos una base jurídica añadida que cuestionaría la jerarquía de este artículo en el ordenamiento comunitario⁷⁴.

En segundo lugar, se puede recurrir a medios no jurisdiccionales, recabando la persuasión política del Parlamento Europeo —en Pleno o en formación de Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior—, de los propios Estados miembros o incluso de entidades ajenas —pero estrechamente colaboradoras— como la Comisión de Venecia (Comisión Europea para la Democracia por el Derecho del Consejo de Europa). Cabe destacar entre esta clase de medidas el Marco del Estado de Derecho (*State of Law Framework Mechanism*), que se configuró como una alternativa al art. 7 TUE, pero cuya eficacia ha cuestionado el Parlamento Europeo en una resolución sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión por considerarlo poco efectivo. Lo que se cuestiona en concreto es la vía ofrecida por este mecanismo para prevenir y resolver las violaciones de los derechos humanos por ser esta una vía política. Por este motivo, en el mismo documento, el Parlamento Europeo solicitó a la Comisión Europea la determinación de los criterios para activar el procedimiento basándose, por ejemplo, en la jurisprudencia del TJUE y el TEDH y la activación automática del art. 7 TUE en caso de que el proceso previsto en el Marco del Estado de Derecho no sea fructífero⁷⁵.

Y, en tercer lugar, el art. 7 TUE garantiza la efectividad de los valores del art. 2 al establecer, en su versión consolidada, que:

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 art. 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír 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.

⁷⁴ M. J. PÉREZ DE NANCLARES, «La Unión Europea como comunidad de valores...», *op. cit.*, p. 135.

⁷⁵ PARLAMENTO EUROPEO, «Informe del Parlamento Europeo de 8 de septiembre de 2015, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2013-2014) (2014-2254-INI-)», párrafo BM, apartados 8 y 9.

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 art. 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.

Introducido por el Tratado de Ámsterdam de 1997 y modificado por el Tratado de Niza de 2001, el art. 7 TUE otorga a las instituciones de la Unión unos medios políticos que buscan garantizar que todos los Estados miembros respeten los valores comunes recogidos en el art. 2. Al mismo tiempo, evitar desviaciones que afecten directamente a sus fundamentos y a la confianza mutua entre los Estados miembros⁷⁶.

Gracias a las incorporaciones al art. 7 TUE que hace el Tratado de Niza⁷⁷ se puede intervenir antes de que se vulneren los derechos en cues-

⁷⁶ M. OREJA AGUIRRE, «La Unión Europea como comunidad de valores», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 96 (2019), pp. 27-39.

⁷⁷ La redacción del TUE que introdujo el mecanismo preventivo del art. 7.1 corresponde al Tratado de Niza, cuando a principios del año 2000 el partido austríaco FPÖ se integró en una coalición gubernamental de la extrema derecha con ÖVP. Ante el giro político de uno de los países más asentados en la organización, se decidió reunir, a propuesta del Parlamento Europeo, a un comité de expertos para elaborar un informe y evaluar el compromiso de Austria con los valores europeos en unas áreas específicas. Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja, miembros de este comité, recomendaron en este informe introducir un mecanismo de prevención y supervisión en el TUE dando lugar a la fase preventiva

ción, haciendo este mecanismo más operativo que en su versión del Tratado de Ámsterdam, que solo permitía intervenir *a posteriori*, cuando ya se habían vulnerado.

En su aspecto formal, el art. 7 TUE, con su actual formulación, se articula como un mecanismo de «alerta rápida» más coherente que en su anterior redacción, ya que permite anticiparse a los actos de violación incorporando un sistema de prevención al mecanismo de sanción originario. Así pues, ambos mecanismos coexisten, sin que la puesta en marcha del primero sea condición necesaria para el segundo.

El art. 7 TUE consta, por tanto, de un mecanismo preventivo enunciado en su apartado 1 que permite al Consejo advertir o avisar al país de la UE en cuestión antes de que se llegue a producir una violación grave, y en el caso de que esta ya se haya producido, se procede a lo previsto en el apartado 2, que permite al Consejo suspender ciertos derechos que se derivan de la aplicación de los Tratados en dicho Estado miembro, incluido el derecho de voto en el Consejo.

En el aspecto material, el art. 7 TUE sirve para lo que el profesor Armin von Bogdandy define como «identificar y evitar deficiencias sistémicas en el Estado de Derecho», es decir, cuestiones que van más allá de una violación puntual susceptible de ser absorbida por el poder judicial, y abarca fenómenos sistémicos y continuados en el tiempo. En definitiva, la voluntad de algunos Estados miembros de no cumplir de manera persistente con las disposiciones de los Tratados⁷⁸.

Sin embargo, en su aspecto formal, para evaluar si un Estado miembro incurre en deficiencias sistémicas incompatibles con un Estado democrático —tal y como lo exigen los valores comunes europeos— se deben tener en cuenta los tratados internacionales suscritos por esos Estados, su legislación interna y la práctica administrativa de sus autoridades en las áreas a las que se refiere el art. 2 TUE⁷⁹. Así, en la mayoría de los casos, para evaluar qué comportamientos —o, en su caso, la ausencia de los mismos— pueden llevar a deficiencias sistémicas identificables como «graves y persistentes» a la luz del art. 7 TUE, tendremos que recurrir a actos

del art. 7.1 en el Tratado de Niza. *Vid.* A. M. GONZÁLEZ MARÍN, «El sistema institucional», en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE *et al.*, *Nociones básicas de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Ramón Areces, 2020, pp. 155-191.

⁷⁸ A. VON BOGDANDY y L. D. SPIEKER, «Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges», *European Constitutional Law Review*, vol. 15, núm. 3 (2019), pp. 391-426.

⁷⁹ A. BAR CENDÓN, «La Unión Europea como unión de valores y derechos...», *op. cit.*, p. 120.

y situaciones internas, y aunque generalmente se identifiquen como comportamientos autoritarios por sí mismos o en relación con su marco constitucional, pueden también consistir directamente en el incumplimiento de normas internacionales, como las relativas al trato a las minorías o a los refugiados. Particularmente grave es también, sin duda alguna, el rechazo a la cooperación solicitada por las instituciones comunitarias en virtud del Derecho de la Unión en hechos que demuestren la intención del Estado miembro de no cumplir con las directrices marcadas por las mismas⁸⁰.

En caso de constatarse la violación —o, en su caso, el riesgo «grave y manifiesto»—, para iniciar el procedimiento del art. 7.1 es necesaria la conformidad de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, y será el Consejo el que, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, realice la constatación. Dado lo delicado de este procedimiento, en términos diplomáticos, antes de cualquier constatación formal por parte del Consejo se invitará al Estado en cuestión a que justifique sus acciones y de la misma manera podrá aquel dirigirle las recomendaciones que considere necesarias.

Adicionalmente, tal y como ya se ha descrito, al ser necesariamente las conductas del art. 7 TUE aquellas que afectan de manera grave, persistente y sistémica a los valores del art. 2 TUE, se comprobará que aquellas que dieron lugar a la fase preventiva continúan siendo válidas durante la fase sancionadora. Respecto a esta última, el procedimiento sancionador previsto en los apartados 2 a 4 del art. 7 TUE se configura como un mecanismo de control político con dos fases: la de constatación y la de sanción. Una vez verificado no solo el riesgo de una «violación grave» de los valores de la Unión por parte de un Estado miembro, sino efectivamente una «violación grave persistente», será el Consejo Europeo como órgano intergubernamental, por voto unánime, el que, a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión Europea —y tras la comparecencia del Estado en cuestión para las alegaciones que quiera hacer y previa aprobación del Parlamento Europeo—, constate, en su caso, la violación que debe ser sancionada. Esta será decidida por mayoría cualificada del Consejo. Las sanciones pueden ir desde la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados —como la suspensión del derecho de voto en el Consejo (art. 7.3 TUE)— hasta la limitación de acceso a los fondos de la UE.

⁸⁰ A. VON BOGDANDY, «Principles and Challenges of a European Doctrine...», *op. cit.*, p. 522.

Esta última medida ha sido muy criticada al suponer que, en última instancia, los perjudicados directos son las personas físicas y jurídicas, no el Estado infractor directamente, pero parece ser la medida por la que finalmente se han decantado tanto las instituciones como el TJUE por su clara efectividad e inmediatas consecuencias.

4. Consecuencias actuales en los países ampliados de la inobservancia de los valores y principios del art. 2 TUE

En los últimos años, determinados Estados de la Unión Europea han experimentado ciertas derivas autoritarias que han puesto en alerta a la organización y han activado no solo los mecanismos políticos del art. 7 TUE, sino otros recursos comunitarios.

Los recientes cambios políticos en Europa han llevado a Estados como Hungría y Polonia —pertenecientes al grupo de los PECO— hacia una deriva autoritaria contraria al cumplimiento del Derecho de la Unión. También han puesto de manifiesto la ausencia de herramientas jurídicas de esta para hacer frente a tales amenazas.

La UE, ante la situación en Hungría y Polonia, ha sido consciente de que carecía de mecanismos coercitivos (jurídicos) capaces de garantizar el cumplimiento de los valores y principios enunciados en el art. 2 TUE. En este sentido, parecía que, dada la aplicación de carácter intergubernamental del art. 7 TUE, este no estaba a la altura del resto de mecanismos desarrollados en el marco de la integración comunitaria y la armonización de las legislaciones. Durante mucho tiempo ha parecido que los valores y principios del art. 2 TUE necesitaran menos garantías que políticas o ámbitos que afectan a la protección de los consumidores, a la sostenibilidad o a la pesca, cuando para Pérez de Nanclares «bien puede afirmarse que democracia, derechos humanos y Estado de Derecho son la seña de identidad que mejor identifica al nuevo espacio jurídico europeo, en el que, con vocación constitucional propia, se superponen los ordenamientos jurídicos de los Estados, la UE y el Consejo de Europa»⁸¹.

En este sentido, podemos afirmar que del mismo contenido de los Tratados sobre la protección de estos valores y principios surge la propia problemática para su garantía y protección. La falta de voluntad política por «definirlos» evidencia su escasa referencia en los Tratados, ofreciendo un

⁸¹ M. J. PÉREZ DE NANCLARES, «La Unión Europea como comunidad de valores...», *op. cit.*, p. 128.

marco demasiado amplio para los Estados miembros y en ocasiones difícilmente identificable.

Sin embargo, estas lagunas han propiciado que tanto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como las instituciones hayan concentrado sus esfuerzos en buscar alternativas para proteger estos derechos fundamentales a través de mecanismos compatibles con el art. 7 TUE, como, por ejemplo, bloqueando el acceso a los fondos europeos de recuperación.

Aunque se ha puesto en duda la efectividad de este tipo de medidas, en marzo de 2022 la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, comunicó a Hungría la intención de la UE de bloquear el acceso a los fondos comunitarios por las dudas planteadas por Bruselas ante el TJUE en materia de protección y salvaguarda del Estado de Derecho en el país⁸².

En el caso de Hungría, las vulneraciones del Gobierno se están produciendo respecto a los derechos a la libertad de expresión, de información y de asociación, y se están menoscabando los derechos de las minorías y el ejercicio de las libertades fundamentales de la sociedad civil.

En Polonia ha sido demostrada la pérdida de independencia del Tribunal Constitucional que ha quedado reducido a una cámara de registro y que obstaculiza sistemáticamente la aplicación del Derecho de la Unión actuando, por tanto, en contra del principio de primacía del DUE⁸³.

En 2021, Hungría impugnó junto a Polonia el mecanismo de aplicación de los fondos de recuperación tras la Covid-19 por considerar que estaba dirigido específicamente contra ellos. Este proceso se encuentra en vigor desde el 1 de enero de 2022 y cuenta desde mediados de febrero con el aval del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que mediante esta sentencia ha clarificado su competencia para congelar el pago de ayudas a cualquier país en el que se constate que se han vulnerado o se están vulnerando los derechos y principios propios del Estado de Derecho. La justificación del TJUE para avalar el reglamento⁸⁴ que bloquea los fondos a Hungría y Polonia es que, de no hacerlo, podrían ponerse en peligro los propios intereses financieros de la UE. Así, se permite condicio-

⁸² TJUE, asuntos C-156/21, *Hungría vs. Parlamento y Consejo*, ECLI: EU: C: 2022: 97, y C-157/21, *Polonia vs. Parlamento y Consejo*, de 16 de febrero de 2022, ECLI: EU: C: 2022: 98.

⁸³ TJUE, asunto *Flaminio Costa vs. ENEL*, ECLI: EU: C: 1964: 66, y asunto *Simmmenthal*, ECLI: EU: C: 1978: 49.

⁸⁴ 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 (DO, núm. L 433I, 2020, p. 1).

nar la recepción de estos fondos no solo al cumplimiento del art. 2, sino a su observancia.

No obstante, aunque ciertamente esto haya significado un antes y un después para los Estados infractores, la aplicación de estas medidas dependen de que haya⁸⁵

«un vínculo suficientemente directo entre la vulneración del Estado de Derecho y la ejecución presupuestaria, de modo que no es aplicable a todas las vulneraciones del Estado de Derecho, sino a las que tengan una conexión directa con la gestión del presupuesto de la Unión».

V. CONSIDERACIONES FINALES

En un espacio jurídico común construido en torno a los valores democráticos recogidos en el art. 2 TUE los Tratados prevén unos mecanismos para supervisar y garantizar su efectividad, pero ¿se cumplen estos objetivos adecuadamente en los procesos de adhesión de nuevos socios?, ¿puede su inobservancia hacernos replantear también la propia pertenencia a la UE? Estos valores compartidos constitucionalmente por todos los Estados miembros y que han sido uno de los elementos determinantes para iniciar los procesos de adhesión se encuentran a día de hoy exentos de las garantías procedimentales que se merecen.

Para contestar a la primera pregunta —¿se cumplen estos objetivos adecuadamente en los procesos de adhesión de nuevos socios?— hemos recurrido a las variables más significativas de la política de ampliación de la UE hasta la incorporación de Croacia en 2013 para concluir que ni los Criterios de Copenhague de 1993, ni el requisito de ser un «Estado europeo», ni la gobernanza mediante la condicionalidad son suficientes para garantizar un modelo de adhesión equitativo y sostenible a largo plazo.

El escaso desarrollo a nivel institucional y jurisdiccional de las condicionalidades para la adhesión y las implicaciones que tiene en los Estados de la ampliación el desarrollo de una «identidad» común derivada de compartir los valores del art. 2 TUE hacen que sea necesario alinear de manera más precisa los objetivos de la Unión con las exigencias a los Estados candidatos y, fundamentalmente, basarlos en obligaciones construidas en función de criterios objetivos e integrados en la organización. Así,

⁸⁵ TJUE, Conclusiones del abogado general en los asuntos C-156/21, ECLI: EU: C: 2021: 974, y C-157/21, *Hungría y Polonia vs. Parlamento y Consejo*, ECLI: EU: C: 2021: 978.

la actual exigencia a determinados Estados del cumplimiento de los valores del art. 2 TUE no coincide con lo exigido en la ampliación de 2004 y 2007, ya que el contenido de este artículo se ha desarrollado fundamentalmente a raíz de la integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000 al acervo comunitario en 2009, las resoluciones del Parlamento Europeo de los últimos diez años y se ha consolidado a partir de ese momento con los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En relación con la segunda cuestión, las amenazas a los valores democráticos suscitadas por los comportamientos de algunos Estados miembros en los últimos años —como Hungría y Polonia—, nos permiten valorar la eficacia de los mecanismos de control y cumplimiento establecidos en el TUE, aunque en sus términos estrictos solo en un marco de permanencia dentro de la UE.

Ante una falta de capacidad original de las instituciones comunitarias para contener y reconducir estas conductas, vuelven a ponerse de manifiesto las contradicciones del sistema comunitario por permitirse la activación de mecanismos complementarios al art. 7 TUE. Aunque se pueden utilizar tanto los recursos directos del art. 258 TFUE como los del art. 260 en caso de demostrarse la negativa de un Estado miembro a cumplir con el Derecho de la Unión respecto al art. 2 TUE, ambos requieren una base jurídica añadida, es decir, unas normas incumplidas y no solo unos valores o principios.

La dificultad para la concreción de estas bases jurídicas en el marco de un incumplimiento de los valores y principios del art. 2 TUE exige la invocación del ordenamiento jurídico internacional (fácilmente identificable en lo que respecta a los derechos humanos y mucho más difícil en lo que se refiere al estricto principio democrático). Así, se recurrirá a mecanismos de protección políticos como los señalados en el art. 7 TUE o como el mecanismo de condicionalidad para el acceso a los fondos europeos.

Estos mecanismos —jurisdiccionales y políticos— tienen, no obstante, un limitado efecto disuasorio, ya que no se especifican cuáles son las consecuencias jurídicas de una «violación grave y persistente» derivada de una vulneración sistemática y sistémica por parte de un Estado miembro.

La debilidad de los procedimientos, tanto los jurisdiccionales, por requerir normas concretas vulneradas, como los políticos, por la necesidad de un difícil consenso en las instituciones comunitarias, se pone en evidencia, precisamente, no como consecuencia de una situación fortuita sobrevenida, sino porque las condiciones en las que se hicieron las adhesiones a

partir de 2004 no incluyeron —si era posible— una garantía de adhesión a los valores democráticos comunes. De tal forma que con esas condiciones de ingreso en la UE y con esos mecanismos supervisores, la inobservancia de los principios recogidos en el art. 2 TUE requiere necesariamente tanto el consenso del conjunto de los miembros como la colaboración del Estado infractor.

La situación actual respecto de algunos de los Estados adheridos en las dos últimas décadas pone en entredicho el nexo común que debería unirnos y vuelve a recuperar los fundamentos económicos de la Unión. Poner en peligro la convergencia económica vuelve a ser la única excusa admisible para «sancionar» a los Estados infractores.

Sin esta identidad común, identificada y exigida desde el principio hasta el final, que vertebró los valores democráticos de la organización, la UE pierde su capacidad transformadora y *supervisora* sobre las nuevas o inestables democracias que soliciten su incorporación en el futuro en el proyecto común europeo (veremos cómo se lleva a cabo la adhesión de Ucrania). Debe constatarse previamente a su incorporación su capacidad para cumplir a largo plazo con los compromisos no solo comunitarios, sino identitarios, más allá de meros requisitos formales. En este sentido, tanto el TJUE como las instituciones juegan un papel fundamental, «sustituyendo» la falta de acción de los Estados.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ÁGH, A., «Decline of Democracy in the ECE and the Core-Periphery Divide: Rule of Law Conflicts of Poland and Hungary with the EU», *Journal of Comparative Politics*, vol. 11, núm. 2 (2018), pp. 30-48.
- ALCOCEBA GALLEGO, M. A., «El Tratado de Lisboa: ¿menos Europa, más Estado? El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional», *Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional-AEPDIRI* (2008), pp. 87-98.
- ARAGÓN MEDINA, J., «La economía política de la ampliación europea: una perspectiva desde España», *Gaceta Sindical: Reflexión y Debate*, núm. 4 (2004), pp. 125-152.
- AVERY, G., «The Enlargement Negotiations. The future of Europe: Integration and Enlargement», en F. CAMERON (ed.), *The Future of Europe: Enlargement and Integration*, London, Routledge, 2004, pp. 35-62.
- BAR CENDÓN, A., «La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad», *Teoría y Realidad Constitucional*, vol. 1, núm. 33 (2014), pp. 99-140.

- BARBÉ, E., «Hacia una política exterior y de seguridad común», *Anuario Internacional CIDOB* (1991), pp. 197-202.
- BAUM, M. J., *A wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000.
- BÖRZEL, T., y RISSE, T., «One size fits all! EU policies for the promotion of human rights, democracy and the rule of law», *Center for Development, Democracy, and the Rule of Law*, vol. 4 (2004), pp. 509-523.
- BOZÓKI, A., y HEGEDŰS, D., «An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union», *Democratization*, vol. 25, núm. 7 (2018), pp. 1173-1189.
- BROTÓNS REMIRO, A., «Préteritos futuros y futuro pretérito de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 12, núm. 29 (2008), pp. 21-47.
- BRUGMANS, H., «Élargissement: quelques critères», en W. WESSELS y CH. ENGEL (eds.), *The European Union in the 1990s: ever closer and larger*, Bonn, Europa Union, 1993, pp. 245-249.
- BRUSZT, L., y LANGBEIN, J., «Varieties of dis-embedded liberalism. EU integration strategies in the Eastern Peripheries of Europe», *Journal of European Public Policy*, vol. 24, núm. 2 (2017), pp. 297-315.
- CARRASCO MORALES, E., «La ampliación a los países del Este: un nuevo desafío para la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 207 (2002), pp. 25-35.
- CLOSA MONTERO, C., «E pur si muove: teorías sobre la integración europea», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 85 (1994), pp. 339-364.
- COMISIÓN EUROPEA, *Comisión Europea para la democracia por el Derecho (Comisión de Venecia). Criterios de verificación del Estado de Derecho*, 2016.
- CORCUERA ATIENZA, F. J. (coord.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, 2002.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Bruselas 15 y 16 de junio de 2006, 10633/1/06 REV 1.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, «Meeting of the Ministers of Foreign Affairs of the European Community and the Visegrad Countries-Joint Statement», *Press release*, Luxembourg, 9033/92, 1992.
- CRAIG, P., «EU Membership: Formal and Substantive Dimensions», *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 22 (2020), pp. 1-31.
- DAWSON, C., «La tradición de la cultura occidental: sus siete fases», *Arbor*, t. 20, núm. 72 (1951), pp. 1-327.
- DE LA VILLA GIL, L., «La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 32 (2006), pp. 573-602.
- DÍEZ-HOCHLEITNER RODRÍGUEZ, J., «El derecho a la última palabra: ¿Tribunales constitucionales o Tribunal de Justicia de la Unión?», en *Tribunal Constitucional y diálogo entre tribunales. XVIII Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, vol. 1, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Tribunal Constitucional, 2013, pp. 57-130.

- FINK-HAFNER, D., «Europeanization and party system mechanics: comparing Croatia, Serbia and Montenegro», *Journal of Southern Europe and the Balkans*, vol. 10, núm. 2 (2008), pp. 135-138.
- GONZÁLEZ MARÍN, A. M., «El sistema institucional», en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE *et al.*, *Nociones básicas de Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Ramón Areces, 2020, pp. 155-191.
- JANSE, R., «Is the European Commission a credible guardian of the values? A revisionist account of the Copenhagen political criteria during the Big Bang enlargement», *International Journal of Constitutional Law*, vol. 17, núm. 1 (2019), pp. 43-65.
- JORDÁN GALDUF, J. M., «La ampliación de la Unión Europea hacia el Este: repercusiones para España», *Boletín económico de ICE*, núm. 2733 (2002), pp. 27-33.
- KOCHENOV, D., «Why the Promotion of the Acquis Is Not the Same as the Promotion of Democracy and What Can Be Done in Order to Also Promote Democracy Instead of Just Promoting the Acquis-Some Lessons from the Fifth Enlargement», *Hanse L. Rev.*, vol. 2, núm. 2 (2006), pp. 171-195.
- «The ENP conditionality: pre-accession mistakes repeated», *Pioneer Europe? Testing EU Foreign Policy in the Neighbourhood*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 105-120.
- LINZ, H. H., «Totalitarian and Authoritarian Regimes», *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 1 (2003), pp. 248-252.
- MALAMUD, A., «Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional», *Norteamérica*, vol. 6, núm. 2 (2011), pp. 219-249.
- MATIA PORTILLA, F. J. (dir.), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002.
- MONTESINOS PADILLA, C., y JIMÉNEZ ALEMÁN, Á., «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la Carta de Derechos Fundamentales: ¿una nueva era constitucional para la Unión Europea?», en G. M. TERUEL, A. PÉREZ y E. C. RAFFIOTTA (dirs.), *Constitución e integración europea: ciudadanía, derechos fundamentales y garantías jurisdiccionales*, Madrid, Dykinson, 2017, pp. 175-198.
- MUIR, E., «The Added Value of the EU Charter of Fundamental Rights: at the Intersection of Legal Systems», *NYU Jean Monnet Working Paper*, 2021, pp. 15-20.
- «The Horizontal Effects of Charter Rights Given Expression to in EU Legislation, from Mangold to Bauer», *Review of European Administrative Law*, vol. 12 (2019), pp. 185-215.
- MUNGIU-PIPPIDI, A., «The transformative power of Europe revisited», *Journal of Democracy*, vol. 25, núm. 1 (2014), pp. 20-32.
- O'BRENNAN, J., *The eastern enlargement of the European Union*, London, Routledge, 2006.
- OREJA AGUIRRE, M., «La Unión Europea como comunidad de valores», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, núm. 96 (2019), pp. 27-39.

- PARLAMENTO EUROPEO, «Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el art. 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)], 2018.
- PEREA UNCETA, J. A., «Los derechos de las minorías nacionales en las entidades secesionadas no reconocidas: jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y atribución de la responsabilidad», en A. G. LÓPEZ MARTÍN (coord.), *Las minorías en el contexto actual*, Madrid, Dykinson, 2020.
- PÉREZ DE NANCLARES, M. J., «La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43 (2019), pp. 121-159.
- PICOD, F., «L'examen des actes étatiques au regard de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 24, núm. 66 (2020), pp. 427-446.
- SALINAS DE FRÍAS, A., y MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. (dirs.), *La Unión Europea y la protección de los derechos fundamentales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2018.
- SCHIMMELFENNIG, F., y SEDELMEIER, U., «Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 4 (2004), pp. 661-679.
- «Candidate countries and conditionality», en P. GRAZIANO y M. P. VINK, *Europeanization*, London, Palgrave Macmillan, 2008, pp. 88-101.
- SCHNEIDER, C., «Enlargement Processes and Distributional Conflicts: The politics of Discriminatory Membership in the European Union», *Public Choice*, vol. 132, núm. 1/2 (2007) pp. 85-102.
- SEVERÍN, A., «La Unión Europea entre ampliación y profundización», *Mediterráneo Económico*, núm. 12 (2007), pp. 233-243.
- STEUNENBERG, B., y DIMITROVA, A. L., «Compliance in the EU enlargement process: The limits of conditionality», *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 11, núm. 5 (2007), pp. 1-18.
- TOSHKOV, D., «The impact of the Eastern enlargement on the decision-making capacity of the European Union», *Journal of European Public Policy*, vol. 24, núm. 2 (2017), pp. 177-196.
- UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, J. I., «Tutela judicial efectiva y Estado de Derecho en la UE y su incidencia en la administración de justicia de los Estados miembros», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 46 (2020), pp. 309-341.
- URÍA GAVILÁN, E., *La adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Barcelona, Bosch, 2018.
- VON BOGDANDY, A., «European Law Beyond “Ever Closer Union” Repositioning the Concept, its Thrust and the ECJ’s Comparative Methodology», *European Law Journal*, vol. 22, núm. 4 (2016), pp. 519-538.

- «Principles and challenges of a European Doctrine of systemic deficiencies», *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law, Research Paper*, vol. 14 (2019), pp. 705-740.
- VON BOGDANDY, A., y SPIEKER, L. D., «Countering the Judicial Silencing of Critics: Article 2 TEU Values, Reverse Solange, and the Responsibilities of National Judges», *European Constitutional Law Review*, vol. 15, núm. 3 (2019), pp. 391-426.
- WALLACE, W., *Introduction: the dynamics of European integration*, London, Pinter, 1990.

JURISPRUDENCIA

- TJUE, asunto *Flaminio Costa vs. ENEL*, ECLI: ECLI: EU: C: 1964: 66.
- TJUE, asunto *Simmenthal*, ECLI: ECLI: EU: C: 1978: 49.
- TJUE, Dictamen 2/13, de 18 de diciembre de 2014, ECLI: EU: C: 2014: 2454.
- TJUE, asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes portugueses*, ECLI: EU: C: 2018:117, paras. 36, 42, 43, 44 y 45.
- TJUE, asunto C-284/16, *Achmea*, ECLI EU: C: 2018: 158, para. 34.
- TJUE, asunto C-216/18 PPU, *The Minister for Justice and Equality v. LM*, ECLI: EU: C: 2018: 586, para 78.
- TJUE, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, *A. K./Krajowa Rada Sądownictwa y CP y DO/Sąd Najwyższy*, ECLI: EU: C: 2019: 982, paras. 168 y 171.
- TJUE asunto C-791/19, *Comisión vs. Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, ECLI: EU: C: 2020: 277.
- TJUE, asunto C-621/18, *Andy Wightman y otros vs. Secretary of State for Exiting the European Union*, ECLI: EU: C: 2018: 999, paras. 5 y 62-63.
- TJUE, asuntos C-156/21, *Hungría vs. Parlamento y Consejo*, ECLI: EU: C: 2022: 97, y C-157/21, *Polonia vs. Parlamento y Consejo*, de 16 de febrero de 2022 ECLI: EU: C: 2022: 98.
- TJUE, Conclusiones del abogado general en los asuntos C-156/21, ECLI: EU: C: 2021: 974, y C-157/21, *Hungría y Polonia vs. Parlamento y Consejo*, ECLI: EU: C: 2021: 978.