

FACULTAD DE DERECHO

ANÁLISIS CRÍTICO DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DE DIVERSAS PROBLEMÁTICAS NACIONALES: FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Autor: Víctor Toledano Martín

5ºE-5

Derecho Constitucional

INDICE

I. INTRODUCCIÓN..... 5

II. EL ESTADO DE DERECHO EN EUROPA: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL 7

1. ORIGEN HISTÓRICO-DOCTRINAL DEL CONCEPTO 7

2. PRINCIPIOS ESENCIALES: SEPARACIÓN DE PODERES, INDEPENDENCIA JUDICIAL, LEGALIDAD, PROTECCIÓN DE DERECHOS Y CONTROL CONSTITUCIONAL 9

3. PERSPECTIVA MULTINIVEL: UE Y CONSEJO DE EUROPA..... 11

III. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA..... 13

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL ESTADO DE DERECHO EN EUROPA . 13

2. GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO..... 17

3. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN, PREVENCIÓN Y REACCIÓN..... 18

IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS VULNERACIONES DEL ESTADO DE DERECHO Y EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS..... 23

1. ANÁLISIS DE LOS CASOS NACIONALES..... 23

1.1 España: Bloqueo en la renovación del CGPJ 23

1.2. Hungría: Retroceso democrático y captura institucional..... 28

1.3. Italia: Riesgos electorales y tensiones institucionales 33

2. DIFERENTE RESPUESTA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA 37

3. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS..... 39

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA..... 45

1.- IMPORTANCIA DE LA PROBLEMÁTICA ANALIZADA..... 45

2. MEJORA DE LA EFICACIA JURÍDICA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS 46

3. MEJORA DE LA EFICACIA POLÍTICA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS 47

4. MEJORA DE LA EFICACIA PREVENTIVA Y ESTRUCTURAL DE LOS MECANISMOS EUROPEOS 48

5. CONCLUSIÓN FINAL 50

VI. BIBLIOGRAFÍA 53

1. LEGISLACIÓN 53

2. JURISPRUDENCIA 54

3. OBRAS DOCTRINALES 56

4. REFERENCIAS DE INTERNET 61

LISTADO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

CDFUE – Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CEDH – Convenio Europeo de Derechos Humanos

CGPJ – Consejo General del Poder Judicial

ECLI – European Case Law Identifier

GRECO – Grupo de Estados contra la Corrupción

LOPJ – Ley Orgánica del Poder Judicial

RAI – Radiotelevisione Italiana (servicio público de radiodifusión italiano)

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE – Tratado de la Unión Europea

UE – Unión Europea

I. INTRODUCCIÓN

El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea recoge el Estado de derecho como uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la Unión Europea. El Estado de derecho no es simplemente un valor político, constituye un principio jurídico estructural, una condición esencial de pertenencia a la Unión, indispensable para garantizar un funcionamiento adecuado del ordenamiento jurídico europeo, así como un presupuesto necesario para la confianza entre los miembros y aplicar de manera uniforme el Derecho de la Unión.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, la independencia judicial, separación de poderes o la garantía de celebrar elecciones libres y justas no son únicamente exigencias internas de los Estados, sino elementos indispensables para asegurar el correcto ejercicio de los derechos reconocidos dentro de la Unión Europea. El estudio del Estado de derecho europeo resulta muy relevante debido a que las posibles vulneraciones que se produzcan en los ordenamientos nacionales trascienden el nivel interno de los Estados, y pueden afectar a la eficacia del sistema jurídico de la Unión en su conjunto. En particular, la ausencia de garantías efectivas en materia de independencia judicial o separación de poderes puede comprometer principios estructurales del ordenamiento europeo, como la primacía del Derecho de la Unión, la cooperación judicial y la confianza mutua entre los Estados miembros. En este contexto, las vulneraciones del Estado de derecho no constituyen únicamente un problema interno, sino que inciden directamente en la eficacia y coherencia del sistema jurídico europeo, generando tensiones institucionales entre los Estados y las instituciones de la Unión.

El objeto principal del presente trabajo es el análisis de cómo concibe, articula y protege la UE el principio del Estado de derecho, así como valorar determinados casos en los que se cuestiona este principio en algunos Estados miembros. Desde esta perspectiva, el trabajo no se limita a una exposición teórica de un concepto, sino que pretende analizar la aplicación práctica de este, estudiando casos reales que han generado tensiones entre los estándares europeos y los ordenamientos jurídicos nacionales, es decir, un examen de reformas, prácticas o bloqueos que suponen un riesgo para los valores recogidos en el art. 2 TUE.

En cuanto a la delimitación temática, el trabajo se aleja de aproximaciones sociológicas o económicas, centrándose en un enfoque jurídico-institucional. El análisis se centra únicamente en los elementos jurídicos con relevancia para configurar el Estado de derecho. Además, se encuentra delimitado al ámbito europeo, sin entrar a estudiar otros sistemas regionales o internacionales, en este marco se ha optado por analizar específicamente tres Estados miembros: España, Hungría e Italia, seleccionados por tener diferentes problemáticas en torno al tema principal. Esta selección de países permite realizar un análisis comparado que refleja distintos tipos de vulneración. Asimismo, el trabajo tiene una delimitación material clara, no pretende analizar de forma general el funcionamiento del sistema de los Estados seleccionados, sino simplemente aquellos aspectos que estén directamente relacionados a la dimensión jurídica del Estado de derecho.

La investigación seguirá una metodología teórico-práctica. Para ello, se llevará a cabo un estudio de las principales normas del Derecho de la Unión Europea relacionadas con el Estado de derecho, así como de la jurisprudencia más relevante del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Este análisis se complementará con el examen de pronunciamientos de otros tribunales y de resoluciones institucionales que contribuyan a definir y precisar los estándares europeos en la materia. El trabajo utilizará un análisis comparado de la situación de tres Estados de la UE, lo que permitirá identificar las similitudes y las diferencias en las diversas formas de vulneración, así como evaluar la eficacia de los mecanismos de garantía, así, la eficacia no se medirá únicamente de manera formal con la existencia de instrumentos jurídicos, sino que se medirá la capacidad de producir efectos en los ordenamientos nacionales. En esta línea, se articula la evaluación en torno a tres dimensiones: eficacia jurídica, política y estructural.

En cuanto a las fuentes utilizadas en el trabajo, el estudio se apoyará tanto en fuentes primarias como secundarias. Entre las fuentes primarias incluimos Tratados de la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales, normativas derivadas y jurisprudencia de los tribunales europeos. Como fuentes secundarias encontramos otras muchas entre las que podemos destacar las opiniones y dictámenes de la Comisión de Venecia, informes de la Comisión Europea sobre el Estado de derecho, y la doctrina especializada. Todas estas fuentes permitirán un análisis riguroso, profundo y fundamentado desde una perspectiva estrictamente jurídica.

La estructura del trabajo sigue una lógica progresiva orientada a facilitar la comprensión del objeto de estudio. Tras la presente introducción, el capítulo II aborda el concepto de Estado de derecho desde una perspectiva teórica y jurídica, analizando sus elementos esenciales y su evolución en el ámbito europeo. El capítulo III se centra en el estudio del marco jurídico e institucional de protección del Estado de derecho en Europa, integrando tanto el sistema de la Unión Europea como el del Consejo de Europa y sus principales mecanismos de prevención, supervisión, reacción y garantía. A continuación, el capítulo IV desarrolla el análisis de los casos seleccionados, centrado en las diferencias y elementos comunes entre dichos casos, procediendo a la evaluación de la eficacia de los mecanismos de protección del Estado de Derecho. Finalmente, el capítulo V recoge las conclusiones del trabajo, incluyendo las principales propuestas de mejora y la síntesis de los resultados alcanzados.

II. EL ESTADO DE DERECHO EN EUROPA: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

1. ORIGEN HISTÓRICO-DOCTRINAL DEL CONCEPTO

El Estado de derecho no nace como un concepto jurídico estricto ni como una categoría normativa definida, por el contrario, se trata de una construcción histórica progresiva, vinculada a la necesidad de someter el poder político al Derecho. Desde esta perspectiva, Estado de derecho no tiene una única definición, sino que responde a un ideal normativo cuyo significado ha variado en función de los contextos institucionales y políticos (Costa, 2007, pp. 3-7). En esta línea, se observa el riesgo de emplear el Estado de derecho como una noción puramente retórica si no se atiende a su evolución histórica y a sus fundamentos teóricos (Krygier, 2009, pp. 243-245). En su origen, el Estado de derecho surge como una reacción frente a los gobiernos absolutistas y el poder arbitrario. El elemento principal de esta etapa es el principio de legalidad, entendido este como la exigencia de que el poder se ejerza en base a unas normas preestablecidas y generales. Costa señala que el paso de un Estado absolutista a un Estado legal debe realizarse desde un cambio estructural, el poder se deja de justificar por su origen y se legitima por reglas jurídicas. Esta concepción inicial del Estado de derecho es esencialmente formal, centrada más en la existencia de normas y procedimientos que en el contenido de dichas normas (2007, pp. 17-23).

En el ámbito anglosajón se desarrolla una de las formulaciones clásicas de Estado de derecho, el *rule of law.* A.V. Dicey lo describe como la exclusión del poder arbitrario y la sujeción de todos a un Derecho común. Esta concepción se caracteriza por su énfasis en principios como la legalidad, la igualdad ante la ley, y el papel central de los tribunales. No obstante, Paul Craig expone que esta concepción se trata de un Estado de derecho predominantemente formal, ya que no incorpora criterios en cuanto al contenido de las leyes. (1915 p. 110; 2017, pp. 467-470). Con el auge del positivismo jurídico entramos en una nueva esfera de desarrollo del Estado de derecho, separando la existencia del Derecho de la valoración moral. Esta separación es fundamental para comprender los límites del Estado de derecho entendido exclusivamente como legalidad. El positivismo jurídico clásico sostiene que la validez del Derecho depende de su reconocimiento institucional, no de las valoraciones morales que puedan desprenderse de su contenido, lo que permite explicar la existencia de sistemas jurídicos que son válidos en su forma, pero que presentan problemas materiales (Grellette, 2010, pp. 23-26; Costa, 2007, pp. 45-52). A lo largo del siglo XX, estas concepciones formales descritas anteriormente comienzan a ser cuestionadas por la doctrina. Paul Craig señala que es necesario distinguir entre las concepciones formales y las sustantivas, porque las primeras pueden no ser suficientes frente a abusos de poder legalmente articulados (2017, pp. 472-475). En este sentido, los gobiernos pueden instrumentalizar el Estado de derecho ya que mientras respetan la ley formalmente vacían su función limitadora del poder (Krygier, 2009, pp. 247-250).

El concepto de Estado de derecho es el resultado de una evolución histórica compleja, en la que coexisten diferentes tradiciones jurídicas y transita desde concepciones estrictamente formales hacia otras más elaboradas. Su núcleo original es la limitación de los abusos de poder mediante el Derecho, aunque de forma progresiva su contenido se ha ido ampliando. Este recorrido histórico permite comprender por qué el Estado de derecho constituye hoy un concepto central, pero también problemático, en el Derecho europeo. Sobre esta base, el apartado siguiente abordará los principios esenciales que estructuran el Estado de derecho en la actualidad.

2. PRINCIPIOS ESENCIALES: SEPARACIÓN DE PODERES, INDEPENDENCIA JUDICIAL, LEGALIDAD, PROTECCIÓN DE DERECHOS Y CONTROL CONSTITUCIONAL

La progresiva evolución en cuanto a la concepción del Estado de derecho ha llevado a a identificar una serie de principios estructurales que dotan al concepto de un contenido jurídico reconocible. Estos principios funcionan como criterios normativos que permiten controlar si un sistema jurídico cumple con las exigencias del Estado de derecho. El Estado de derecho no es una utopía moral, sino que es un marco jurídico organizador del poder, que tiene que cumplir unos requisitos estructurales y los cuales condicionan la creación, aplicación y control del Derecho. Estos principios se refuerzan mutuamente, creando un sistema de garantías frente a los abusos de poder (Palombella, 2009, pp. 381-385). Desde esta perspectiva, los siguientes principios constituyen los elementos mínimos sin los cuales el Estado de derecho pierde su función limitadora.

La separación de poderes constituye uno de los principios estructurales del Estado de derecho, responde a una preocupación central: prevenir la concentración del poder político. Parte de la idea de que cuando el poder se acumula en un único órgano, se ejerce de manera arbitraria, lo que hace necesario distribuir las funciones entre instituciones diferentes. Desde la perspectiva jurídica, se debe entender como una fórmula de organizar el poder con finalidad garantista, más que como una división rígida. La función esencial de la separación de poderes realmente reside en la creación de un sistema de equilibrios que permite a cada poder controlar, al menos parcialmente, a los demás poderes (Barber, 2013, pp. 88-94). Sin embargo, si este principio se interpreta de una manera excesivamente formal, puede verse vaciado de contenido, ya que cuando se utiliza para justificar espacios que carecen de control jurídico, deja de cumplir su función limitadora y pasa a ser un obstáculo frente a la protección de los abusos de poder. Por ello, la separación de poderes siempre debe entenderse conectada a los demás elementos del Estado de derecho (Tomkins 2012, pp. 47-50).

La independencia judicial es uno de los pilares fundamentales del Estado de derecho, en la medida en que es el garante de que el Derecho se aplique sin intervenciones del poder político. No es importante únicamente por la posición del juez como órgano del Estado, sino por la función que cumple como garante de los derechos y libertades de los ciudadanos. Desde una perspectiva institucional, cumple una doble función: por una

parte, protege a los jueces frente a presiones externas que puedan condicionar su toma de decisiones, por otro lado, garantiza a los ciudadanos que los conflictos legales se resolverán por órganos imparciales. Esta doble dimensión de la independencia judicial señala por qué esta es una exigencia estructural de un Estado de derecho (Guarnieri & Pederzoli, 2002, pp. 24-29). Raz señala que la independencia judicial no implica falta de límites ni irresponsabilidad, sino el sometimiento a las normas jurídicas previamente establecidas, y que en ausencia de esta independencia judicial el control del poder se debilita, quedando reducido el Estado de derecho a una estructura meramente formal (1979, pp. 216-218).

El principio de legalidad es el núcleo en torno al que se estructura el Estado de derecho, es una exigencia fundamental, ya que todo ejercicio del poder público se debe basar en normas jurídicas válidas, públicas y preestablecidas. Por tanto, su función principal es eliminar la arbitrariedad y garantizar el Derecho. Desde el punto de vista formal, las normas deben ser generales, claras y estables, para que todos los ciudadanos puedan conocerlas y comportarse conforme a ellas. Estas exigencias son condiciones mínimas para que el Derecho pueda cumplir con su función reguladora y no sea un instrumento de poder arbitrario (Fuller, 1969, pp. 39-44). No obstante, se ha advertido que una interpretación demasiado formal de la legalidad puede resultar insuficiente. Craig explica que es posible que un sistema político permita abusos de poder si no existen mecanismos efectivos para limitar la creación y aplicación de normas, pese a que se respeten los requisitos formales de la legalidad (2017, pp. 470-474).

El control constitucional del poder es la culminación de los principios anteriores y actúa como la última garantía del Estado de derecho. Su función consiste en asegurar que el ejercicio de los poderes políticos estén siempre dentro de los límites que establece el ordenamiento. Desde un punto de vista teórico, no se debe interpretar como una desconfianza a la democracia, sino que debe entenderse como un mecanismo orientado a conservar el equilibrio entre Derecho y poder político. El control jurídico del poder ayuda a reforzar la legitimidad del sistema democrático, al impedir que la legalidad se convierta en un instrumento para dominar (Waldron, 2016, pp. 138-142). La existencia de estos mecanismos de control constitucional permite articular de una manera coherente todos los principios anteriores del Estado de derecho, asegurando que estos no queden reducidos a principios formales sin una eficacia real.

La ausencia o debilitamiento de cualquiera de estos elementos compromete el funcionamiento general del Estado de derecho. Desde esta perspectiva, el Estado de derecho debe entenderse como una estructura jurídica compleja, en la que cada principio refuerza a los demás y contribuye a la finalidad común de limitar el poder político y proteger a los ciudadanos frente a la arbitrariedad.

3. PERSPECTIVA MULTINIVEL: UE Y CONSEJO DE EUROPA

El Estado de Derecho en Europa no tiene simplemente una perspectiva Estatal, sino que es necesario comprender adecuadamente todos los prismas que lo componen. A diferencia de los modelos clásicos de Estado-nación, el modelo europeo moderno de Estado se caracteriza en una estructura compuesta por diferentes niveles que interactúan entre ellos, lo componen los sistemas constitucionales internos, el ordenamiento de la Unión Europea y el sistema del Consejo de Europa. En este sentido, el Estado de derecho tiene una dimensión que trasciende la dimensión interna de cada Estado, este fenómeno se define como pluralismo constitucional, entendiendo que en Europa coexisten distintas autoridades normativas que se complementan (Walker, 2002). Siguiendo esta línea, los estándares explicados en apartados anteriores, no tienen únicamente un marco de actuación interno, sino que configuran un estándar europeo común.

Kochenov, destaca que, si un Estado miembro sufre un deterioro del Estado de derecho, no es un problema exclusivamente interno del propio Estado, sino que afecta a la totalidad del sistema europeo. La interdependencia sobre la que se asienta el sistema implica que un deterioro estructural en un Estado puede generar efectos sobre el reconocimiento mutuo y la cooperación judicial (2015). En esta línea, el Parlamento Europeo subraya que la democracia, los derechos fundamentales y el Estado de derecho forman una relación triangular inseparable en el modelo europeo. (Parlamento Europeo, 2013).

Paralelamente, el Consejo de Europa ha definido estándares comunes en el ámbito europeo, aunque su naturaleza institucional es diferente a la de la Unión Europea, la influencia que tiene en la configuración del Estado de derecho es clave. El Consejo de Europa ha contribuido al contenido del Estado de derecho mediante instrumentos normativos, informes y dictámenes de independencia judicial, lucha contra la corrupción y garantías procesales. El modelo europeo se basa en una interacción constante entre

distintos niveles de garantía, en la que el Consejo de Europa tiene una función complementaria y de refuerzo (Parlamento Europeo, 2013).

La coexistencia de la Unión Europea y el Consejo de Europa genera un sistema multinivel caracterizado por la complementariedad, pero también con tensiones estructurales, mientras que la Unión Europea defiende el Estado de derecho como presupuesto indispensable para el funcionamiento de su ordenamiento jurídico, el Consejo de Europa lo desarrolla como un estándar de garantía democrática. Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta este modelo es llevar estos estándares normativos a la práctica, para que puedan actuar como respuesta efectiva frente a retrocesos y deterioros de los Estados miembros. La verdadera dificultad, por tanto, no reside en definir el Estado de derecho, sino en la capacidad de las instituciones de asegurar que se cumple (Pech & Kochenov, 2019).

En definitiva, los principios de separación de poderes, independencia judicial, legalidad, protección de derechos y control del poder analizados a lo largo de este capítulo, no son meras categorías doctrinales, sino que se han ido integrando en el marco jurídico de la Unión. Estos principios encuentran reflejo normativo en los Tratados constitutivos, así como en la Carta de los Derechos Fundamentales, de este modo, el Estado de derecho deja de ser una utopía normativa para convertirse en un estándar jurídico exigible dentro del sistema europeo de integración. No obstante, la cuestión central reside en determinar la eficacia de los mecanismos de la Unión para garantizar el respeto a estos principios cuando existen retrocesos o vulneraciones en los Estados miembros. Sobre esta base, el siguiente capítulo analizará el marco jurídico específico mediante el cual la Unión Europea articula y protege el Estado de derecho, así como los mecanismos para asegurarlo.

III. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA

1. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL ESTADO DE DERECHO EN EUROPA

Las normas jurídicas que configuran el Estado de derecho en el ámbito europeo actúan a diferentes niveles, integran tanto el marco normativo de la Unión Europea como el desarrollo del Consejo de Europa. Esta estructura multinivel permite dar contenido jurídico al principio del Estado de derecho, estableciendo estándares comunes. A continuación, se analizan los principales instrumentos normativos que componen este sistema. El reconocimiento del Estado de derecho en la UE no es una mera proclamación política, sino que se encuentra recogido expresamente en los Tratados constitutivos, en concreto en los artículos 2, 7 y 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Estos artículos configuran el marco normativo que hace que el Estado de derecho tenga carácter vinculante jurídicamente en el ordenamiento europeo.

El artículo 2 TUE establece: "*La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, (...)".* Este precepto condiciona tanto la pertenencia como el comportamiento que deben tener los Estados miembros dentro de la Unión. Desde una perspectiva jurídica, el artículo 2 no es una mera declaración del programa europeo, sino que según afirma el Tribunal de Justicia los valores que se enuncian en dicho artículo forman parte del marco normativo vinculante y se pueden usar como un parámetro de control (TJUE, *Comisión c. Polonia*, C-619/18, 2019). No obstante, el artículo 2 tiene una redacción amplia y abstracta, por lo que para su efectiva aplicación y concreción son necesarios otros instrumentos jurídicos y jurisprudenciales.

El artículo 7 por su parte establece el procedimiento para actuar frente a riesgos o vulneraciones del artículo anterior. En su apartado 1, dispone: "*El Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros (...) podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2".* Por su parte, en el apartado 2 se prevé la constatación de una *"violación grave y persistente"* y en el apartado 3 se permite limitar determinados derechos de un Estado miembro. Este mecanismo es la herramienta más fuerte en materia de defensa del

Estado de derecho, sin embargo, la forma en la que se formula exige mayorías cualificadas muy altas, lo cual dificulta su aplicación efectiva. El artículo 7 presenta un carácter fuertemente político y depende en gran medida de la voluntad de los Estados miembros, lo que ha generado dudas sobre su eficacia práctica en situaciones de deterioro estructural (Pech & Kochenov, 2019).

Por último, el artículo 19 TUE introduce una nueva dimensión más operativa del Estado de derecho, su apartado 1 establece que los Estados deben garantizar las vías para la tutela judicial efectiva. El Tribunal de Justicia en el asunto *Comisión c. Polonia* (C-619/18, 2019), relativo a reducir la edad de jubilación de los magistrados del Tribunal Supremo polaco, declaró que llevar a cabo esa reforma era una vulneración del artículo 19 TUE al afectar directamente a la independencia judicial, confirmando que es un requisito inherente al Estado de derecho y al Derecho de la Unión. En contradicción al artículo 7, el artículo 19 permite una actuación jurisdiccional más directa y efectiva, lo que ha convertido la vía judicial en uno de los instrumentos más utilizados del Estado de derecho europeo.

Los artículos anteriores no suponen las únicas normas sobre el Estado de derecho de la UE, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) es otro de los pilares en la configuración, concretamente en lo relacionado con la tutela judicial efectiva y la independencia de los tribunales. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la carta tiene el mismo valor jurídico que los Tratados (Unión Europea, 2012, art. 6.1 TUE), este reconocimiento supone que sus declaraciones forman parte del Derecho primario de la Unión, y son vinculantes tanto para los Estados como para las instituciones europeas.

El artículo 47 CDFUE establece: *"Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley (...)".* Este artículo recoge tres elementos fundamentales en relación con esta materia: el derecho a un recurso efectivo, el derecho a un tribunal independiente e imparcial, y el derecho a un proceso equitativo. Por lo que desde una perspectiva estructural la tutela

judicial efectiva no es únicamente una garantía individual, sino un elemento del sistema que asegura la aplicación efectiva del Derecho de la Unión.

Por su parte la independencia judicial efectiva es una condición necesaria para el correcto funcionamiento del sistema jurisdiccional europeo. La jurisprudencia del TJUE afirma que la existencia de tribunales independientes e imparciales son requisitos indispensables de la independencia judicial, lo que confirma la idea de que el Estado de derecho se apoya directamente sobre la organización judicial nacional cuando esta afecta al Derecho de la Unión (TJUE, *Comisión c. Polonia*, C-791/19, 2021). La evolución del punto de vista del TJUE mediante la utilización combinada del artículo 19 TUE y del artículo 47 CDFUE ha permitido desplazar el debate hacia un plano más jurisdiccional alejándolo del plano político (Pech, 2019).

No obstante, el marco de la Unión Europea no agota la configuración jurídica del Estado de derecho en Europa, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), adoptado en 1950 en el Consejo de Europa, amplía esta dimensión estableciendo estándares comunes a todos los Estados. Pese a que el Convenio no defina expresamente el Estado de derecho, el sistema de garantías que desarrolla presupone la existencia de recursos frente al poder público. En su art. 6.1 CEDH se reconoce el derecho de toda persona a "*que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley (...)".* Esta disposición configura una garantía de independencia e imparcialidad. Por otra parte, el art. 13 CEDH reconoce que *"Toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio hayan sido violados tiene derecho a la concesión de un recurso efectivo (...)".* Reforzando la exigencia del Estado de derecho de que los Estados dispongan de mecanismos capaces de reparar vulneraciones (Leach, 2013). Ambos artículos configuran la separación de poderes y la estructura judicial, complementando el marco normativo de la UE.

A modo de complemento del CEDH se elaboran una serie de Protocolos que amplían los derechos recogidos inicialmente en el Convenio, los Protocolos se diferencian del Convenio en que estos requieren que cada Estado los ratifique de forma expresa, mientras que el Convenio se ratifica de forma obligatoria por todos los Estados que conforman el Consejo de Europa, esto implica que el ámbito de aplicación de los Protocolos con respecto al Convenio puede variar. Estos instrumentos permiten adaptar

los preceptos del Convenio a las nuevas realidades y exigencias que surgen en Europa (Consejo de Europa, 1950).

El Protocolo nº1, elaborado en 1952, en su artículo 3 recoge el compromiso de las partes que se adhieren al Protocolo de celebrar elecciones libres mediante sufragio secreto y garantizando las condiciones para que exista una total libertad de expresión de la voluntad (Consejo de Europa, 1952, art. 3). El TEDH interpreta este artículo como una garantía esencial para la democracia, advirtiendo que protege tanto el derecho al voto como la integridad del proceso representativo (TEDH, Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica, 1987). Pese a que el TEDH reconoce cierta autonomía a los Estados para configurar sus propios sistemas electorales, ha destacado que esa autonomía no puede afectar a la esencia del derecho a voto ni afectar al principio de igualdad, en esta línea el Protocolo nº1 actúa como límite frente a las reformas y vulneraciones que puedan afectar al sistema democrático.

Por otro lado, el Protocolo nº7 se utiliza para complementar el artículo 6 CEDH incorporando garantías adicionales como el derecho a indemnización por error judicial (art. 3) o el derecho a un doble grado de jurisdicción en el ámbito penal (art. 2). Estas garantías sirven para reforzar la dimensión estructural del Estado de derecho al imponer mecanismos de revisión y control dentro del propio sistema. Harris, O'Boyle y Warbrick (2018) subrayan que la jurisprudencia del TEDH interpreta estas disposiciones de manera que las consolida como estándares cada vez más exigentes.

Estos Protocolos, por tanto, ayudan a ampliar el núcleo europeo en materia de democracia y tutela judicial, en concreto el derecho a elecciones libres incide en el poder legislativo, mientras que las garantías procesales ayudan a reforzar el control y la seguridad judiciales. Estos instrumentos en su conjunto configuran el núcleo normativo del Estado de derecho, integrando el marco de la Unión y los estándares del Consejo de Europa. Esta base permite establecer parámetros referenciales para la evaluación del funcionamiento de los sistemas nacionales.

2. GARANTÍA JURISDICCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO

El reconocimiento en los Tratados no es la única vía mediante la que se consolida el Estado de derecho como principio jurídico efectivo, la evolución jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) también ha tenido un papel clave en esta consolidación. A través de la interpretación de los artículos 2 y 19 TUE, junto con el artículo 47 CDFUE, el Tribunal ha transformado el Estado de derecho en un estándar susceptible de control jurisdiccional.

El asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117) supuso el punto de inflexión en la evolución, el TJUE afirmó en esta sentencia que la existencia de control jurisdiccional efectivo es consustancial al Estado de derecho, declarando que los Estados miembros de la Unión Europea deben asegurar la independencia de los órganos judiciales para hacer cumplir el artículo 19 TUE. Esta sentencia del TJUE permitió vincular de forma directa el art. 2 TUE con obligaciones jurídicas, asignando al Estado de derecho un carácter justiciable y vinculante.

El eje central de la jurisprudencia del TJUE en relación con la materia es la independencia judicial. El asunto *LM* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586), tiene especial relevancia en este sentido, en él el TJUE reconoce que en caso de deficiencias en la independencia judicial puede afectar a la confianza entre los Estados, condicionando la cooperación judicial entre estos. Esta resolución evidencia que el Estado de derecho no es un principio abstracto, sino que es un elemento fundamental en el funcionamiento del conjunto del sistema europeo. Por tanto, la jurisprudencia del TJUE refuerza claramente la dimensión jurídica del Estado de derecho, permitiendo el control de las reformas nacionales cuando afecten a principios esenciales como la tutela judicial efectiva o la independencia judicial, de este modo, el TJUE se consolida como garante dentro del sistema europeo.

En este marco jurisdiccional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también desempeña un papel fundamental, mediante su jurisprudencia, en la interpretación y concreción de las garantías del CEDH. El TEDH ha elaborado criterios comunes en independencia y tutela judicial efectiva aplicables a todos los Estados, por tanto, aunque el Convenio no desarrolla la definición de Estado de derecho, su sistema de garantías construye los estándares materiales que concretan este principio a nivel práctico

(Leach, 2013). La interpretación del art. 6 CEDH consolida parámetros para evaluar la independencia judicial, en el caso *Findlay c Reino Unido* (TEDH, 1997), el Tribunal declaró que la independencia judicial se debe valorar atendiendo a diversos factores, como la designación de jueces, la duración de su mandato, y las garantías frente a presiones externas. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia del TEDH ha ido configurando un concepto de independencia judicial basado en garantías institucionales y funcionales que trasciende su mera previsión formal (Harris, O'Boyle y Warbrick, 2018).

Posteriormente, en *Baka c. Hungría* (TEDH, 2016), la destitución anticipada del Tribunal Supremo fue interpretada por el Tribunal como una vulneración del art. 6 CEDH, ya que afecta directamente a la independencia judicial. Esta sentencia expone como las decisiones institucionales pueden generar efectos negativos en el Estado de derecho, reforzando la idea de que la independencia judicial es un elemento estructural de este (Leach, 2013). Mediante su jurisprudencia, el TEDH ha ayudado a concretar el contenido del Estado de derecho europeo, desarrollando estándares que permiten evaluar el respeto a la independencia judicial y las garantías procesales. Así, el TEDH refuerza la dimensión jurisdiccional de protección del Estado de derecho en la Unión Europea, complementando la labor del TJUE.

3. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN, PREVENCIÓN Y REACCIÓN

Los instrumentos que se encargan de la vigilancia, prevención y reacción frente a las posibles vulneraciones del Estado de derecho presentan diferente naturaleza jurídica e intensidad, articulando un sistema multidimensional que mezcla supervisión, control jurisdiccional y presión económica.

En primer lugar, desde el año 2020 la Comisión Europea publica todos los años el *Rule of Law Report,* en el que analiza la situación del Estado de derecho en cada uno de los Estado miembros, el informe evalúa cuatro puntos clave en relación con la materia: la independencia judicial, pluralismo de los medios, equilibrio institucional y lucha contra la corrupción (Comisión Europea, 2020). El informe es de carácter preventivo y elabora recomendaciones concretas a cada Estado, sin embargo, no tiene carácter jurídicamente vinculante. En esta línea, se puede argumentar que este tipo de mecanismos de prevención pueden contribuir a visibilizar los riesgos, pero que en todo caso resultan insuficientes

cuando el deterioro institucional es estructural al carecer de instrumentos de coerción efectivos (Scheppele, 2016).

En el ámbito del Consejo de Europa, la Comisión de Venecia, que es como se conoce popularmente a la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, es un órgano consultivo del Consejo de Europa que se creó en el año 1990 y que tiene como objetivo principal el de promover y defender la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales. Este órgano está compuesto por diferentes expertos independientes en derecho público y constitucional, la función principal de estos es emitir dictámenes jurídicos sobre proyectos legislativos, reformas constitucionales y cuestiones relacionadas con la organización del poder judicial, los sistemas electorales y la separación de poderes, estos dictámenes se fundamentan en principios comparados y en estándares europeos consolidados y se elaboran cuando lo soliciten los Estados, los órganos que forman parte del Consejo u otras organizaciones internacionales. Pese a que carece de carácter vinculante, la especialización y autoridad técnica que caracteriza los dictámenes que emite le otorgan un peso importante al definir los estándares europeos en materia institucional, siendo muy utilizados por el TEDH y por las diferentes instituciones de la Unión (Consejo de Europa, 1990; Uitz, 2015).

La propia Comisión señala que el Estado de derecho se compone por diferentes elementos como legalidad, seguridad jurídica, acceso a la justicia y respeto a la separación de poderes, este documento supone uno de los intentos más importantes para definir el contenido que compone el Estado de derecho en el ámbito europeo (Comisión de Venecia, 2011). La Comisión de Venecia en su *Report on the Independence of the Judicial System* ha desarrollado criterios específicos en materia de independencia judicial, en concreto en relación con el nombramiento, permanencia y régimen disciplinario, en este informe se sostiene que la independencia judicial demanda ciertas garantías frente a interferencias políticas, procedimientos de nombramiento y estabilidad (Comisión de Venecia, 2010). Además, el órgano ha determinado que los consejos judiciales deben estar compuestos de una manera que se pueda garantizar una mayoría de miembros elegidos por jueces con el fin de evitar la politización del poder judicial (Comisión de Venecia, 2007). Los estándares establecidos por la Comisión de Venecia se han utilizado en múltiples reformas judiciales en Europa, siendo una referencia clave para comprobar si las modificaciones no vulneran el principio de independencia judicial.

En el marco de la estructura multinivel la Comisión de Venecia ocupa una posición particular, esto se debe a que, pese a su falta de potestad vinculante, sus dictámenes tienen una gran influencia en la manera de interpretar y aplicar los estándares establecidos tanto en el Consejo de Europa como en el marco de la Unión Europea. La función que cumple como órgano técnico especializado ayuda a dotar de mayor coherencia al concepto de Estado de derecho en Europa, reforzando el marco que se utiliza como referencia al analizar las reformas concretas.

De forma complementaria, en el año 1999 se creó en el marco del Consejo de Europa el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) cuyo objetivo es mejorar los mecanismos de los que disponen los Estados para combatir y prevenir la corrupción mediante un sistema de colaboración y seguimiento. El funcionamiento de GRECO es mediante ciclos de evaluación, a través de estos ciclos se evalúa el cumplimiento de estándares anticorrupción por parte de los Estados miembros, y se formulan recomendaciones e informes, aunque estas recomendaciones no tienen carácter vinculante, ocurre lo mismo que con los dictámenes de la Comisión de Venecia, su precisión técnica y la presión que ejercen le otorgan una gran influencia en procesos de reforma institucional continuo (Consejo de Europa, 1999).

Desde el punto de vista del Estado de derecho, luchar contra la corrupción es un elemento estructural debido a que la corrupción puede debilitar la independencia judicial, la separación de poderes, y además debilitar la confianza en las instituciones públicas. El Consejo de Europa ha destacado que la corrupción supone una amenaza real contra el Estado de derecho al erosionar la legalidad, imparcialidad e igualdad ante la ley (Consejo de Europa, 1999). Recientemente, GRECO ha puesto especial atención en prevenir la corrupción de parlamentarios, jueces y fiscales, poniendo énfasis en la transparencia de los nombramientos, los regímenes disciplinarios y los códigos de conducta, Mungiu-Pippidi señala que la integridad y prevención de la corrupción son condiciones esenciales y necesarias para garantizar la efectividad del principio, ya que la mera existencia de normas de carácter formal es insuficiente si las instituciones son tomadas por los intereses individuales de quienes forman parte de ellas (2015). GRECO complementa a todos los mecanismos y sistemas explicados, introduce una dimensión concreta centrada en la integridad de las instituciones públicas, aunque no tenga potestad sancionadora, su sistema de ciclos de evaluación y los informes generan una presión muy fuerte que hace

que sea influyente en las reformas internas. Por tanto, en este sentido, contribuye a la consolidación de un estándar europeo en materia de transparencia y prevención de la corrupción, reforzando el carácter multinivel de la estructura del Estado de derecho en Europa (Mungiu-Pippidi, 2015).

El Estado de derecho europeo no se estructura exclusivamente en base a normas jurídicamente vinculantes, sino que, junto al Derecho primario, la jurisprudencia y los reglamentos, los instrumentos de *soft law* como dictámenes, informes técnicos, evaluaciones y recomendaciones también desempeñan un papel fundamental. El soft law se caracteriza por su falta de potestad vinculante, pero sí que puede producir efectos de forma indirecta orientando las conductas estatales. La diferencia entre hard law y soft law, no recae en la ausencia de fuerza obligatoria del soft law, sino en el grado de obligatoriedad y en los instrumentos de cumplimiento (Abbott y Snidal, 2000). Estos instrumentos en el marco del Estado de derecho ayudan a definir estándares comunes, principalmente en materia de independencia judicial, transparencia y anticorrupción.

Pese a la falta de carácter vinculante, los informes de GRECO, la Comisión de Venecia, o el Rule of Law Report de la Comisión Europea, sí que tienen una gran influencia en la práctica, ya que generan una gran presión sobre las instituciones, se usan como referencia en los tribunales, y orientan las reformas legislativas. Snyder destaca que el soft law en Europa funciona como un mecanismo de coordinación normativa, en el que su eficacia depende principalmente de la voluntad política de los Estados y del contexto institucional (1994). La combinación de normas vinculantes, jurisprudencia y estándares de soft law, configuran la estructura multinivel compleja que define y supervisa el Estado de derecho. Esta diversidad refuerza la densidad normativa del sistema, pero también plantea dudas sobre su eficacia frente a procesos de deterioro estructural.

En segundo lugar, la Unión Europea dispone de mecanismos jurídicos de reacción que permiten controlar el cumplimiento del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros. El artículo 258 TFUE establece: *"Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea"*. Asimismo, si se produce un incumplimiento

persistente, el artículo 260 TFUE permite la imposición de sanciones económicas al Estado. Principalmente tras la evolución jurisprudencial mencionada en el apartado anterior, este mecanismo ha adquirido especial relevancia, ya que se trata de un mecanismo jurídico que no depende de grandes mayorías políticas, si bien se encuentra condicionado por los límites competenciales de la Unión y por el grado de cumplimiento de las resoluciones por parte de los Estados.

Finalmente, la UE ha creado mecanismos financieros que introducen una dimensión estructural para la protección del Estado de derecho, el Reglamento (UE) 2020/2092 introduce un régimen de condicionalidad que tiene por objetivo proteger el presupuesto de la Unión frente a posibles vulneraciones de este principio que puedan afectar a la gestión financiera (Unión Europea, 2020). El artículo 4 del propio Reglamento prevé la posibilidad de adoptar diferentes medidas cuando se demuestre que un Estado ha cometido una vulneración que afecta directamente a los intereses financieros de la Unión. Los asuntos *Hungría c. Parlamento y Consejo* (C-156/21, EU:C:2022:97) y *Polonia c. Parlamento y Consejo* (C-157/21, EU:C:2022:98) son dos ejemplos en los que el Tribunal de Justicia confirma la validez y eficacia del Reglamento como mecanismo para la defensa del Estado de derecho, destacando que es necesario respetar este marco para la ejecución correcta del presupuesto europeo. Por tanto, desde una perspectiva sistémica, esta condicionalidad presupuestaria supone un refuerzo de la capacidad de reacción de la Unión, sin embargo, tiene un marco de actuación limitado ya que su ámbito material se limita únicamente a situaciones con impacto presupuestario.

Todos estos mecanismos expuestos responden a diferentes lógicas: supervisión preventiva mediante la elaboración del *Rule of Law Report,* control jurídico a través de los procedimientos de infracción de los artículos 258 y 260 TFUE, y la presión financiera del Reglamento (UE) 2020/2092. Esta infraestructura demuestra cómo se ha ido reforzando la protección del Estado de derecho de manera progresiva. Sin embargo, como advierte Scheppele la combinación de estos mecanismos aumenta el margen de actuación de la Unión Europea, pero no elimina los problemas que genera una erosión prolongada, por tanto, la eficacia de este modelo depende de cómo puede abordar deterioros estructurales del Estado de derecho, y no casos aislados (2016). Sobre esta base, en el capítulo siguiente se realizará el análisis de casos concretos, con el objetivo de examinar

cómo se han aplicado estos mecanismos en la práctica y valorar su eficacia real en diversos contextos nacionales.

IV. ANÁLISIS COMPARADO DE LAS VULNERACIONES DEL ESTADO DE DERECHO Y EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS

1. ANÁLISIS DE LOS CASOS NACIONALES

Una vez realizada la exposición del marco teórico, normativo, jurisprudencial e institucional que configura el Estado de derecho en Europa y sus mecanismos de protección, el presente capítulo tiene por objeto analizar la aplicación práctica mediante la presentación y análisis de tres casos representativos en Estados miembros: España, Hungría e Italia. Así como las advertencias y valoraciones realizadas por las instituciones europeas, estableciendo así la base jurídica y fáctica para proceder posteriormente al análisis y evaluación de la eficacia de los mecanismos europeos de revisión y reacción ante estas situaciones.

1.1 España: Bloqueo en la renovación del CGPJ

En diciembre de 2018, expira el mandato de los vocales del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el problema institucional surge con la falta de renovación de estos vocales, a partir de este momento el CGPJ continuó de manera interina llevando a cabo sus funciones durante varios años, esto generó un debate político-jurídico alrededor del funcionamiento del sistema de designación. Los informes que elabora anualmente la Comisión Europea sobre el Estado de derecho señalan reiteradamente la ausencia de renovación y urgían a que esta renovación se realizase de forma prioritaria, además, la Comisión destacó que una vez realizada la renovación debería abordarse un cambio en el sistema de elección de los vocales de procedencia judicial con el objetivo de reforzar la independencia en concordancia a los estándares europeos (Comisión Europea, 2023).

Mantener esta situación de manera prolongada dio lugar a consecuencias institucionales importantes, debido a la persistencia del bloqueo, se aprobó la Ley Orgánica 4/2021 en la que se modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial delimitando algunas competencias atribuidas al CGPJ. Esta ley introdujo limitaciones a la capacidad del Consejo para realizar nombramientos mientras no se produjera la renovación, con el

objetivo principal de no permitir que un órgano con un mandato expirado continuara tomando decisiones de gran importancia institucional. Esta reforma se interpretó como una medida destinada a dar solución a una situación institucional excepcional que nace del prolongado bloqueo en la renovación, lo que subrayaba las tensiones estructurales en el sistema de designación del CGPJ (Delgado del Rincón, 2024).

En 2024 finalmente se desbloqueó la situación tras alcanzar un acuerdo político para la renovación del órgano, este acuerdo permitió designar nuevos vocales por parte del Senado y el Congreso, con la posterior formalización mediante real decreto, de esta forma finalizó la interinidad de 5 años. No obstante, este caso mantiene una especial relevancia para el análisis del Estado de derecho en Europa, ya que muestra como el bloqueo institucional en la renovación del CGPJ puede generar deficiencias en el funcionamiento del sistema judicial y generar preocupaciones sobre la independencia judicial y el funcionamiento institucional (Balaguer Callejón et al., 2024; Presno Linera, 2022).

Para entender correctamente el alcance del problema anterior es necesario analizar el marco constitucional que articula el CGPJ, este órgano supone una pieza estructural del sistema institucional que diseña la Constitución Española de 1978 para garantizar la independencia judicial y el funcionamiento correcto de la Administración de Justicia (Pérez Villalobos, 2009). En el artículo 122 CE enmarcado en el Titulo VI del Poder Judicial se establece que *"El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno del mismo".* Este órgano se crea para asegurar la autonomía del Poder Judicial frente al resto de poderes del Estado. En este sentido, el CGPJ carece de funciones jurisdiccionales, ya que estas corresponden exclusivamente a jueces y magistrados, sino que tiene funciones organizativas y de carácter gubernativo para la gestión del sistema judicial español. La existencia de un órgano autónomo de este tipo es una garantía institucional cuyo objetivo es asegurar la independencia judicial en el sistema constitucional (Balaguer Callejón et al., 2024; Pérez Villalobos, 2009).

En cuanto a la composición del órgano, el artículo 567 LOPJ establece como se estructura y como son designados: *"1. Las veinte personas Vocales del Consejo General del Poder Judicial serán designadas por las Cortes Generales del modo establecido en la Constitución y en la presente Ley Orgánica, atendiendo al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres.*

2. Cada una de las Cámaras elegirá, por mayoría de tres quintos de sus miembros, a diez Vocales, cuatro entre juristas de reconocida competencia con más de quince años de ejercicio en su profesión y seis correspondientes al turno judicial, conforme a lo previsto en el Capítulo II del presente Título (...).

3. Podrán ser elegidos por el turno de juristas de reconocida competencia quienes tengan más de quince años de experiencia en cualquiera de las profesiones jurídicas y acrediten méritos destacados en su ejercicio. (...)". Las funciones del Consejo son variadas, y se encuentran de forma detallada en la Ley Orgánica del Poder Judicial, entre las principales se encuentran: el nombramiento de los altos cargos judiciales, inspección del funcionamiento de juzgados y tribunales, el ejercicio de potestad disciplinaria sobre jueces y magistrados, y la organización de la carrera judicial (España, 1985).

Uno de los elementos esenciales para entender por qué se produjo el bloqueo institucional expuesto anteriormente es el sistema de renovación del CGPJ, el mandato de los vocales del Consejo tiene una duración establecida de cinco años, los cuales una vez finalizados debe procederse automáticamente a la renovación completa del órgano. De acuerdo con lo descrito en el art. 567 LOPJ, este mecanismo pretende garantizar un consenso mayoritario en el parlamento al designar a los miembros del órgano, sin embargo, esta necesidad de mayorías cualificadas genera dificultades en momentos de polarización política (Presno Linera, 2022; Delgado del Rincón, 2025).

Expuesto el marco constitucional en el que se regula cómo funciona y como se renueva el Consejo General del Poder Judicial, es necesario analizar las valoraciones que han realizado las instituciones europeas con respecto al bloqueo descrito. En concreto, la Comisión Europea ha examinado esta cuestión en los informes anuales sobre el Estado de derecho, en los que analiza la situación de cada Estado miembro, en concreto en el caso de España, señala en reiteradas ocasiones que la falta de renovación del CGPJ desde el año 2018 supone una gran preocupación para el funcionamiento del sistema judicial. En el Rule of Law Report de 2022 destacó que prolongar esta situación más allá de lo que ya estaba siendo podía influir en que el órgano no tuviese un normal funcionamiento (Comisión Europea, 2022). En esta misma línea el informe de 2023 hacia especial hincapié en la misma cuestión era necesario renovar el CGPJ para poder abordar reformas

en el sistema de designación de los vocales de procedencia judicial (Comisión Europea, 2023).

Además de las instituciones de la Unión, el Consejo de Europa también se pronunció sobre el sistema de elección del órgano del poder judicial en España, en concreto, la Comisión de Venecia ha realizado varios dictámenes y recomendaciones en los que hacen un análisis de los estándares europeos relativos a los consejos judiciales. En el *Report on the Independence of the Judicial System*, la Comisión de Venecia subrayó la importancia de que los órganos que se encargan del gobierno del poder judicial cuenten con garantías para evitar intromisiones políticas, además recomienda que una parte sustancial de los miembros la elijan los propios jueces (Comisión de Venecia, 2010). Este criterio es uno de los estándares de referencia europeos para evaluar los sistemas de gobierno judicial.

Las observaciones y recomendaciones formuladas tanto por la Comisión Europea como por la Comisión de Venecia demuestran que el bloqueo en la renovación del CGPJ no se interpreta como un problema político interno en España, sino que se considera una cuestión de especial relevancia que puede afectar a los estándares europeos en independencia judicial. En este sentido, estas advertencias muestran que la Unión Europea y el Consejo de Europa prestan especial atención al correcto funcionamiento de los mecanismos destinados a garantizar la autonomía funcional del poder judicial. Estas valoraciones resultan muy relevantes para el objeto del trabajo, ya que ayudan a situar el caso de España dentro del marco de los estándares europeos del Estado de derecho.

A la luz de lo expuesto, la prolongada situación de bloqueo en la renovación del CGPJ plantea cuestiones relevantes desde el punto de vista del funcionamiento del órgano, aunque el ordenamiento jurídico español admite que el CGPJ continúe realizando sus funciones de manera interina pese a que el mandato de sus miembros haya expirado, prolongar esta situación durante años se ha interpretado como una anomalía en el sistema constitucional, especialmente por la existencia de limitaciones en su ámbito de actuación mientras no se desbloquee la renovación (Delgado del Rincón, 2025). Como se ha expuesto, la Ley Orgánica 4/2021 introdujo una reforma que limitaba las funciones del Consejo mientras no se renovase, lo que contribuyó a reforzar esta perspectiva de disminución de sus funciones derivada del bloqueo (España, 2021).

Desde la perspectiva del Estado de derecho, esta situación tiene gran relevancia por la relación con la independencia judicial, el papel del CGPJ es fundamental en la organización de la carrera judicial y el nombramiento de cargos del sistema judicial, por tanto, es fundamental un adecuado funcionamiento de este órgano para garantizar la independencia del poder judicial. Diferentes análisis, señalan que los bloqueos extensos en la renovación de consejos judiciales generan incertidumbre y pueden afectar a la percepción de la independencia judicial, aunque la independencia de jueces y magistrados se garantiza mediante su estatuto jurídico, el funcionamiento del Consejo es un elemento esencial en la estructura del Estado de derecho (Delgado del Rincón, 2025; Pérez Villalobos, 2009).

Por último, esta situación de bloqueo plantea interrogantes en relación con la separación de poderes y el equilibrio entre las instituciones estatales. El sistema constitucional español atribuye la competencia de elegir a los miembros del Consejo al Parlamento mediante mayorías cualificadas, lo que pretende que la designación de los vocales se alcance mediante un amplio consenso político. Sin embargo, cuando no se alcanza ese consenso en un largo periodo de tiempo, el mecanismo para garantizar la legitimidad puede producir los efectos contrarios a los previstos, en este sentido, el caso del bloqueo en la renovación del Consejo español pone de manifiesto cómo las tensiones parlamentarias pueden repercutir en el funcionamiento de órganos fundamentales para el poder judicial (Pérez Villalobos, 2009). Desde la perspectiva comparada, las situaciones de este tipo han sido objeto de especial atención en el debate sobre el Estado de derecho en Europa, debido a la importancia que tienen la estabilidad y funcionamiento correcto de las instituciones judiciales para garantizar la efectividad de este principio (Comisión Europea, 2023).

En este contexto, el caso español puede calificarse, desde una perspectiva comparada, como una vulneración de carácter institucional, derivada del bloqueo en el funcionamiento de un órgano constitucional clave. No se trata de un deterioro estructural del sistema, sino de una disfunción en su operatividad que incide en la independencia judicial y en el normal funcionamiento del Estado de derecho. En cuanto a la respuesta europea, esta se ha basado principalmente en mecanismos de supervisión y recomendaciones, cuya eficacia será objeto de análisis en los apartados siguientes (Delgado del Rincón, 2025; Balaguer Callejón et al., 2024).

1.2. Hungría: Retroceso democrático y captura institucional

En el debate sobre el Estado de derecho en la Unión Europea, la evolución institucional de Hungría es uno de los casos más relevantes para examinar. El inicio se sitúa en el año 2010 en las elecciones parlamentarias en las que Fidesz, partido liderado por Viktor Orban, alcanzó la mayoría de dos tercios. Esta mayoría permitió al nuevo gobierno realizar reformas constitucionales y legislativas de gran alcance, ya que no necesitaban acuerdos con otras fuerzas políticas para llevar a cabo estas reformas de la Constitución, lo que abrió la puerta a una reconfiguración del sistema institucional de Hungría (Bánkuti, Halmai y Scheppele, 2012).

En 2011 se aprobó *Fundamental Law of Hungary,* una nueva constitución, esta introdujo cambios estructurales en el sistema político y funcionamiento de las instituciones estatales. Una de las reformas más relevantes fue la que afectó a la estructura y las competencias del Tribunal Constitucional, este proceso contribuyó a reforzar la posición del ejecutivo en el sistema constitucional, permitiendo la aprobación de leyes que requieren mayorías cualificadas en el parlamento para su modificación, al mismo tiempo, reduciendo mecanismos de control y separación de poderes (Kelemen, 2017). Tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el del Consejo de Europa, estas reformas comenzaron a generar gran preocupación, en particular, algunos informes señalan que los principios fundamentales del Estado de derecho pueden verse afectados. En este contexto, el caso húngaro ocupa una posición central en el debate europeo sobre la protección de los valores del art. 2 TUE, siendo uno de los casos más estudiados dentro de la Unión (Comisión Europea, 2023). Sobre esta base, la transformación del sistema húngaro se realizó mayoritariamente mediante reformas constitucionales y legislativas que son impulsadas después de la aprobación de la nueva Ley Fundamental 2011, con la mayoría cualificada que tenía Fidesz en el Parlamento, el gobierno aprobó modificaciones institucionales que cambiaban la estructura y funcionamiento de las instituciones.

El Tribunal Constitucional fue uno de los cambios más significativos, las reformas aumentaron el número de magistrados del tribunal y modificaron los procesos de designación, permitiendo que el Parlamento tuviese capacidad de nombrar jueces constitucionales en base a su mayoría parlamentaria. Además, se llevaron a cabo determinadas reformas legislativas con el fin de limitar el control constitucional en el

presupuesto y las políticas fiscales, estas modificaciones se interpretaron como una reducción de las funciones de control político del Tribunal Constitucional (Bánkuti, Halmai, & Scheppele, 2012). Conjuntamente, la doctrina ha interpretado estas transformaciones como una modificación interna del equilibrio entre poderes, pese a que de manera formal se mantuvieron las estructuras institucionales básicas del sistema democrático, diversos análisis señalan que el conjunto de modificaciones da lugar a una concentración del poder en el ejecutivo y en la mayoría parlamentaria del gobierno (Scheppele, 2013; Bozóki & Hegedűs, 2018).

En el contexto de las transformaciones descritas, el gobierno llevó a cabo diversas reformas que afectaban a la organización del poder judicial, estas se materializaron a partir de 2011 mediante una serie de leyes que modificó la estructura administrativa del sistema judicial. La creación de la Oficina Nacional de la Judicatura fue uno de los cambios más importantes, este nuevo órgano se encargaba de la administración y organización de los tribunales y sistema judicial, asumiendo competencias en materia de nombramiento y asignación de casos, y en gestión de tribunales. La concentración de funciones en un solo órgano con autoridad podría afectar al equilibrio institucional del sistema judicial (Bánkuti, Halmai, & Scheppele, 2012).

Otra de las reformas más relevantes fue la reducción de la edad de jubilación obligatoria de los jueces, esta medida dio lugar a una retirada anticipada de varios magistrados, incluidos miembros de tribunales superiores, lo que generó críticas internas y europeas. Esta reforma fue examinada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, considerando que esta reducción de la edad de jubilación suponía una vulneración de la normativa de igualdad de trato laboral (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2012). Este caso subrayó cómo algunas reformas judiciales nacionales pueden generar conflicto con las obligaciones del Derecho de la UE.

Las reformas húngaras se han examinado rigurosamente, concretamente, algunos informes señalan que las reformas en la administración y gestión del sistema judicial afectaba directamente a la independencia del poder judicial. La Comisión Europea en sus informes anuales sobre el Estado de derecho en 2023 destacó que la organización y las condiciones para adoptar decisiones en el sistema judicial son elementos esenciales para asegurar la independencia judicial (Comisión Europea, 2023; Kovács & Scheppele, 2018).

Además del análisis de las reformas institucionales y judiciales analizadas, el cambio político en Hungría también ha afectado a determinadas libertades civiles y al pluralismo mediático, las reformas legislativas realizadas desde 2010 modificaron el marco que regula los medios de comunicación. Entre estas destaca una nueva legislación sobre medios, que reorganizó las autoridades reguladoras y reforzó las competencias de los órganos supervisores del funcionamiento de los medios, algunos análisis han señalado que estas reformas institucionales favorecieron la influencia política en el sistema mediático (Bajomi-Lázár, 2014). Aunque estos aspectos no se refieren directamente a la organización del poder judicial, diversos informes europeos han subrayado que la libertad de los medios de comunicación y el funcionamiento de una esfera pública plural constituyen elementos relevantes para el funcionamiento de un sistema democrático. Por esta razón, la evolución del sistema mediático húngaro ha sido incluida en los análisis realizados por instituciones europeas y organismos internacionales en el marco de la evaluación general del Estado de derecho en el país (Comisión Europea, 2023; Bozóki & Hegedűs, 2018).

El progresivo cambio en las instituciones descrito anteriormente motivó una reacción por parte de las instituciones de la Unión Europea, en particular, el Parlamento Europeo en el año 2018 mediante una resolución solicitó al Consejo activar el procedimiento del art. 7.1 del TUE, al considerar que en Hungría se estaba dando una vulneración de los valores fundamentales de la UE (Parlamento Europeo, 2018). Este procedimiento permite que el Consejo examine el riesgo de vulneración de los valores esenciales de la Unión Europea, como la democracia, los derechos fundamentales o el respeto al Estado de derecho (Unión Europea, 2012, art. 7). Pese a la naturaleza política y las dificultades para su aplicación práctica, la activación de este mecanismo es un reflejo de la preocupación que existía con los cambios en el sistema húngaro (Kelemen, 2020).

Junto a este mecanismo y los demás previstos en los Tratados, las instituciones han utilizado otros instrumentos jurídicos frente a las reformas de Hungría, en este sentido, la Comisión Europea ha iniciado varios procedimientos ante el TJUE en relación con incompatibilidades de las medidas tomadas por Hungría con respecto al Derecho de la Unión. Entre otros, uno de los casos más relevantes es la sentencia del asunto Comisión c. Hungría (C-78/18), relativo a la normativa sobre financiación extranjera de ONG, el Tribunal falló que la legislación húngara vulneraba el Derecho de la Unión Europea, ya

que establecía límites a la libre circulación de capitales y libertad de asociación (TJUE, 2020). Esta resolución del TJUE ponía de manifiesto el papel fundamental de dicho tribunal como mecanismo para garantizar el respeto a los valores fundamentales de la UE cuando una reforma interna de un Estado miembro afectaba al Estado de derecho (Bárd & Kochenov, 2022).

Recientemente, a lo largo de los últimos años, la respuesta de la Unión al caso de Hungría ha sido ampliada a través de nuevos mecanismos relacionados a la gestión del presupuesto, el Reglamento (UE) 2020/2092 trajo un nuevo instrumento de condicionalidad que permite suspender o limitar la entrada a fondos europeos en caso de vulneraciones del Estado de derecho que puedan afectar a la gestión de los presupuestos de la Unión Europea (Unión Europea, 2020). Al aplicar este mecanismo, la Comisión Europea propone la suspensión parcial de fondos destinados a Hungría, debido a la consideración de que la disfuncionalidad de determinadas instituciones puede afectar al control y utilización de estos fondos europeos. Estas medidas reflejan el progreso en los mecanismos de protección del Estado de derecho, utilizando tanto instrumentos financieros como jurídicos y políticos. En aplicación de este mecanismo, la Comisión Europea ha propuesto en distintas ocasiones la suspensión parcial de fondos destinados a Hungría, al considerar que determinadas deficiencias institucionales podían afectar a la transparencia y al control en la utilización de recursos europeos (Comisión Europea, 2023). Estas medidas reflejan una evolución en las herramientas disponibles para la protección del Estado de derecho dentro de la Unión Europea, incorporando instrumentos de naturaleza financiera junto a los mecanismos jurídicos y políticos tradicionales.

Tras este análisis sobre las respuestas de las instituciones de la Unión Europea, es necesario estimar las valoraciones del Consejo de Europa, cuyo papel es de gran relevancia para seguir el progreso del cambio institucional húngaro, en particular la Comisión de Venecia ha elaborado diversos dictámenes e informes acerca de las reformas legislativas y constitucionales introducidas en Hungría. La Comisión de Venecia señala que algunas de las reformas adoptadas podían afectar a la separación de poderes y a las garantías destinadas a conservar la independencia judicial, en uno de sus análisis sobre el funcionamiento del sistema judicial, la comisión destacó la relevancia de respetar los elementos esenciales del Estado de derecho, concretamente la separación de poderes y autonomía del poder judicial, cuando se lleve a cabo una reforma legislativa (Comisión

de Venecia, 2010). Asimismo, el órgano mostró preocupación por los numerosos cambios institucionales en un periodo tan breve, ya que puede generar tensiones en el funcionamiento del sistema si no se garantizan suficientes mecanismos de control institucional (Comisión de Venecia, 2013).

Además de la Comisión de Venecia, GRECO, también ha examinado la situación húngara, principalmente los mecanismos de prevención de la corrupción y la transparencia de las instituciones públicas. En sus informes de evaluación subraya la necesidad de fortalecer las garantías con la integridad pública, particularmente en financiación pública, supervisión institucional y conflictos de intereses (GRECO, 2019). Estas recomendaciones tienen como objetivo principal reforzar los instrumentos de control institucional que garantizan el mantenimiento del Estado de derecho. Estas recomendaciones se enmarcan en el objetivo general de fortalecer los mecanismos de control institucional que contribuyen al mantenimiento del Estado de derecho.

Por último, el TEDH, también se pronunció sobre algunas cuestiones relacionadas con esta evolución institucional, en el asunto *Baka c. Hungría,* el Tribunal analizó la destitución de forma anticipada del presidente del Tribunal Supremo por las reformas judiciales elaboradas por el gobierno. En la sentencia el TEDH fallaba que la destitución vulneraba el derecho a la libertad de expresión y a un proceso equitativo, ya que el Tribunal consideró que la destitución se produjo por las críticas del magistrado a determinadas reformas judiciales realizadas por el ejecutivo (TEDH, *Baka c. Hungría*, 2016).

La evolución institucional de Hungría plantea cuestiones de gran relevancia desde la perspectiva de la separación de poderes y del funcionamiento de los mecanismos de control democrático. Las reformas adoptadas desde 2010 se han interpretado internacionalmente como un proceso de profunda transformación institucional que ha dado lugar a un fortalecimiento especial del ejecutivo, reduciendo en marco de actuación de otros órganos de control. En este sentido, la reorganización de instituciones judiciales y las modificaciones en otros ámbitos políticos, ha dado lugar a preocupaciones en el equilibrio entre los poderes del Estado. Desde la perspectiva europea, este caso de Hungría ha sido uno de los principales ejes del debate sobre el Estado de derecho, ya que muestra como las progresivas modificaciones institucionales afectan al funcionamiento y

estabilidad de los mecanismos de control y el sistema democrático (Comisión Europea, 2023; Kelemen, 2020).

En este contexto, el caso húngaro puede calificarse como una vulneración de carácter estructural del Estado de derecho, en la medida en que las reformas adoptadas afectan de forma continuada a la independencia judicial y al equilibrio entre poderes. No se trata de una disfunción puntual, sino de una transformación del sistema institucional que incide de manera directa en los estándares europeos de independencia judicial (Pech & Scheppele, 2017; Bárd & Kochenov, 2022).

1.3. Italia: Riesgos electorales y tensiones institucionales

Tras el examen de los casos de España y Hungría, el caso italiano presenta una naturaleza diferente en el ámbito europeo, por lo que es muy oportuno analizarlo. El conflicto en Italia está ligado a dinámicas del sistema político que dan lugar a debates sobre el funcionamiento de los mecanismos democráticos y el equilibrio de poderes. El sistema político italiano se caracteriza por una elevada inestabilidad en los gobiernos y la fragmentación partidista, desde la época de la posguerra los cambios en el gobierno han sido muy frecuentes, lo que ha dado lugar a reformas electorales para mejorar la gobernabilidad (Pasquino, 2019). Estas reformas electorales han buscado un equilibrio entre la garantía de representación plural y la formación de mayorías parlamentarias estables, dos de los principios fundamentales de un sistema democrático.

Aunque institucionalmente el caso italiano no ha causado tanta preocupación como los otros casos analizados, la Comisión Europea ha elaborado informes sobre dinámicas concretas del sistema político italiano en el marco de los informes anuales sobre el Estado de derecho, particularmente, estos informes han destacado cuestiones sobre el pluralismo mediático y el funcionamiento de determinados mecanismos institucionales internos del sistema democrático (Comisión Europea, 2023). En este contexto, el caso italiano es un ejemplo de debate dentro de un sistema democrático consolidado, en el que algunas prácticas y reformas generan discusiones en el marco de los estándares del Estado de derecho europeo.

La evolución del sistema electoral italiano ha sido objeto de reformas de formas progresivas durante las últimas décadas, respondiendo en gran medida a la fragmentación

partidista y las dificultades existentes para formar gobiernos estables. Desde 1990, los modelos electorales han ido alternándose entre sistemas que buscaban más la proporcionalidad y otros centrados en elementos mayoritarios, los legisladores italianos se han centrado en buscar el equilibrio entre el pluralismo en el sistema político y facilitar formar gobiernos (Pasquino, 2019). Actualmente se encuentra vigente el sistema conocido como *Rosatellum,* el cual se introdujo por la Ley n.º 165 de 2017, dicho sistema combina ambos elementos, el componente proporcional y el mayoritario. Consiste en una asignación de parte de los escaños mediante distritos uninominales por mayoría simple, y las demás mediante listas proporcionales en circunscripciones plurinominales (Chiaramonte & D'Alimonte, 2018). El objetivo de este sistema es favorecer que se formen mayorías parlamentarias estables, pero cumpliendo a su vez con el principio de representación proporcional, sin embargo, su funcionamiento ha generado debates sobre el impacto que tiene en la representación efectiva y el grado de proporcionalidad. Las críticas sobre la proporcionalidad entre votos y escaños, puede alterar la correspondencia entre el apoyo electoral y la representación parlamentaria debido a que el sistema puede favorecer ciertas coaliciones (Chiaramonte & D'Alimonte, 2018). Desde la perspectiva del Estado de derecho, el debate se centra más en la necesidad de que el sistema electoral respete la igualdad de voto y la representación democrática, pese a que los Estados tienen autonomía para diseñar sus sistemas electorales, es imprescindible cumplir con ciertos estándares de calidad democrática, como puede ser el equilibrio entre gobernabilidad y representatividad.

Además del debate acerca del sistema electoral, otra de las cuestiones que genera interrogantes y debate es el uso excesivo de decretos-ley por parte del ejecutivo, la Constitución italiana, en su artículo 77, permite al Gobierno en casos de necesidad y urgencia extraordinaria adoptar medidas con fuerza de ley. Estas disposiciones se presentan en el parlamento para poder convertirse en ley, si no son aprobadas en un plazo de sesenta días pierden su eficacia (Italia, 1948, art. 77). Teóricamente, el decreto-ley es un instrumento destinado a la adopción de medidas excepcionales en situaciones de urgencia, no obstante, en la práctica se ha usado frecuentemente en situaciones que no lo precisaban, lo que ha generado debate sobre el equilibrio entre el poder ejecutivo y legislativo.

Los diferentes gobiernos de Italia han utilizado frecuentemente el decreto-ley para promover su agenda legislativa, sobre todo en situaciones en las que el parlamento se encontraba dividido y existían dificultades para conseguir mayorías. Esta corriente se interpreta como un instrumento para agilizar procesos legislativos en un contexto de elevada complejidad institucional (Pasquino, 2019). Sin embargo, el uso intensivo del decreto-ley puede generar desequilibrios entre el ejecutivo y el legislativo en el caso de que el Parlamento ratifique sistemáticamente los decretos elaborados por el Gobierno. El debate, por tanto, no se centra en la existencia del instrumento, algo común en la mayoría de los sistemas constitucionales, sino en la frecuencia y el uso que tiene.

Los informes sobre el Estado de derecho de la Comisión Europea también han observado el funcionamiento del proceso legislativo en Italia. La Comisión ha señalado en sus informes que el uso recurrente del decreto-ley es una característica relevante del sistema legislativo y que su influencia en la relación Gobierno-Parlamento es preocupante (Comisión Europea, 2023). Desde la perspectiva del objeto de este trabajo estas dinámicas se analizan en relación con la separación de poderes y el papel del Parlamento como órgano central legislativo, aunque esta previsto constitucionalmente, el uso frecuente del decreto-ley expone las tensiones entre la eficacia gubernamental y el equilibrio entre los poderes.

El pluralismo mediático constituye otra de las cuestiones fundamentales dentro del examen del análisis del Estado de derecho en Italia, en sistemas democráticos los medios de comunicación independientes juegan un papel clave en la construcción de la opinión pública, y garantizar a los ciudadanos una información plural que favorece el debate público sobre las decisiones de los poderes políticos. En este sentido, el debate en torno al pluralismo mediático en Italia se centra especialmente en la concentración de los medios de comunicación en una misma propiedad, y la influencia política en sectores concretos de los medios. Esta interdependencia entre grupos mediáticos privados y públicos con vinculación política puede generar tensiones. Principalmente, el servicio público de radiodifusión italiano (RAI) ha sido el principal objeto de debate debido a la relación que guarda con determinados actores políticos, lo que constituye un ejemplo de las dinámicas y estructura institucional del sistema de medios italiano (Hallin & Mancini, 2004). En el ámbito europeo, concretamente en el seno de la Comisión Europea, el pluralismo mediático y la independencia de medios también han sido observadas, los

informes sobre el Estado de derecho de la Comisión destacan la existencia de concentración mediática e independencia editorial en contextos determinados. Pese a que esta situación no supone un deterioro estructural en el sistema democrático, sí que muestra la importancia del papel que juega el pluralismo mediático en el Estado de derecho y el interés que muestran las instituciones en controlar estas situaciones (Comisión Europea, 2023).

La Comisión Europea por otra parte, ha destacado que, pese a la existencia de instituciones fuertes y un marco constitucional consolidado, el sistema democrático italiano tiene determinadas deficiencias como el funcionamiento del proceso legislativo, la eficiencia del sistema judicial y el pluralismo mediático (Comisión Europea, 2023). Además de los informes de la Comisión y de las evaluaciones del resto de instituciones de la Unión, el Consejo de Europa también ha examinado el funcionamiento de las instituciones italianas, en particular GRECO ha evaluado la transparencia institucional, en sus informes sugiere el refuerzo de los mecanismos de garantía democrática, y mejorar la transparencia en la financiación pública (GRECO, 2019).

Por tanto, las dinámicas expuestas plantean debates sobre el equilibrio entre los poderes del Estado y el funcionamiento del Estado de derecho. Sin embargo, el caso italiano plantea diferencias importantes con respecto a los otros casos analizados, ya que este no ha derivado en una transformación profunda de las instituciones, sino que el debate se centra en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Concretamente la frecuencia con la que se utiliza el mecanismo del decreto-ley, la falta de pluralismo mediático y el diseño del sistema electoral han sido el objeto central del análisis de las instituciones europeas, este seguimiento institucional refleja que mantener el foco en estos elementos es muy importante para que los mecanismos de protección institucional actúen de forma compatible con los principios europeos del Estado de derecho (Comisión Europea, 2023). Por lo que el caso italiano se puede entender, desde una perspectiva comparada, como una vulneración gradual, en el que determinadas actuaciones generan debate sobre el cumplimiento de los estándares europeos, pero sin llegar a que se desarrolle un deterioro del sistema político completo. Este tipo de dinámicas pone de manifiesto cómo, incluso en sistemas democráticos consolidados, pueden surgir tensiones que afectan al funcionamiento de los mecanismos institucionales y al equilibrio entre poderes (Kelemen, 2020).

2. DIFERENTE RESPUESTA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Realizado el análisis de los tres casos nacionales y explicadas las características de cada uno, procede examinar la reacción de las instituciones de la Unión Europea ante cada uno de ellos.

En este contexto uno de los mecanismos más importantes es el Rule of Law Report, establecido por la Comisión Europea con el objetivo de reforzar la supervisión del Estado de derecho en la Unión, es un mecanismo basado en la evaluación anual de la situación del Estado de derecho en los Estados miembros mediante la elaboración de informes anuales que analizan cuatro factores: independencia judicial, anticorrupción, pluralismo mediático y equilibrio entre poderes. A diferencia de otros mecanismos con carácter más coercitivo, el Rule of Law Report tiene un carácter preventivo, identificando riesgos y promoviendo dialogo entre las instituciones europeas y los Estados antes de que se agrave la vulneración (Comisión Europea, 2020; Pech & Bárd, 2022). En los tres casos analizados el papel de estos informes anuales ha jugado un papel fundamental como instrumento de seguimiento, en España ha señalado en reiteradas ocasiones la necesidad de renovar el CGPJ para garantizar el correcto funcionamiento del poder judicial; en Hungría, han señalado preocupaciones muy importantes relacionadas con la independencia judicial, el pluralismo mediático y los mecanismos de control institucional; y en el caso de Italia se ha centrado en las dinámicas del proceso legislativo y electoral (Comisión Europea, 2023). El Rule of Law Report representa en su conjunto un instrumento de supervisión preventiva, ya que identifica potenciales riesgos para el Estado de derecho de un Estado miembro previamente a que se produzca una vulneración más grave. Por tanto, su objetivo no es imponer sanciones sino reforzar la prevención y complementar los instrumentos jurídicos y sancionadores recogidos en los Tratados (Comisión Europea, 2020; Pech & Bárd, 2022).

Además de los mecanismos preventivos, existen instrumentos jurídicos dentro de la Unión Europea para reaccionar en caso de vulneraciones de los valores fundamentales de los Tratados y el Derecho de la Unión, los procedimientos de infracción de la Comisión y el control del TJUE son los medios de reacción más destacados. Estos habilitan la intervención de las instituciones europeas cuando un Estado miembro lleve a cabo medidas desajustadas e incompatibles con el Derecho de la Unión, siendo uno de los

principales mecanismos jurídicos para garantizar el cumplimiento de los estándares del Estado de derecho europeo (Craig & de Búrca, 2020). Los procedimientos de infracción están regulados en los artículos 258 y 260 TFUE, habilita a la Comisión a comenzar acciones contra un Estado miembro en caso de que considere que este está incumpliendo sus obligaciones, concretamente, en el contexto del Estado de derecho se ha utilizado para impugnar determinadas medidas nacionales que deterioraban los principios esenciales del Estado de derecho y afectaban a las instituciones y a su funcionamiento. Esta intervención del TJUE también sirve para determinar si las medidas nacionales son compatibles con el ordenamiento jurídico europeo, y si es necesario, exigir que se modifiquen o suspendan (Craig & de Búrca, 2020).

En el caso húngaro, este instrumento ha sido especialmente relevante, la Comisión Europea ha iniciado varios procedimientos de infracción contra Hungría sobre las reformas legislativas que afectaban directamente a determinadas instituciones o al funcionamiento del sistema judicial. El asunto Comisión c. Hungría (C-78/18), es un ejemplo del rol del TJUE en la resolución de estos conflictos, el Tribunal en este asunto declaró que una normativa que imponía restricciones a organizaciones con financiación extranjera era incompatible con el Derecho de la Unión (TJUE, 2020). Estas resoluciones son una muestra de la efectividad del control jurisdiccional para eliminar y corregir medidas nacionales contrarias el Derecho comunitario europeo. Sin embargo, la efectividad de estos instrumentos tiene una gran dependencia de la naturaleza de las medidas nacionales impugnadas y de si estas entran en el marco de aplicación del derecho de la Unión, en algunos casos, las tensiones institucionales generadas se sitúan en el ámbito del derecho constitucional propio del Estado miembro, limitando la intervención del TJUE directamente. Debido a esto pese a la importancia que tienen para la protección del Estado de derecho de los procedimientos de infracción y el control jurisdiccional, no tienen alcance absoluto y en ocasiones es necesario complementarlo con otro tipo de mecanismos políticos o financieros existentes en el sistema europeo de defensa del Estado de derecho (Craig & de Búrca, 2020).

Finalmente, junto a los mecanismos preventivos y jurídicos de reacción, la Unión ha elaborado mecanismos financieros con el objetivo de fortalecer la protección del Estado de derecho, este instrumento parte de la idea central de que el respeto a los valores fundamentales de la Unión es inherente al acceso a fondos europeos, de esta forma

introduce presión económica sobre los Estados miembros con el fin de garantizar que no se produzcan vulneraciones. El instrumento más importante es el mecanismo de condicionalidad presupuestaria, previsto en el Reglamento (UE) 2020/2092, en él se establece que en caso de detectarse vulneraciones del Estado de derecho que puedan afectar a la utilización correcta del presupuesto de la Unión, esta puede adoptar medidas como pueden ser la suspensión de pagos o la reducción de financiación. A diferencia de los otros mecanismos expuestos, este aporta una dimensión económica a la protección del Estado de derecho, respondiendo a la necesidad de reforzar los mecanismos existentes mediante instrumentos que generan incentivos para que los Estados miembros cumplan con los estándares necesarios (Scheppele, 2020). Al igual que en el caso de los mecanismos de reacción, este mecanismo de condicionalidad financiera ha sido utilizado en el caso de Hungría, la Comisión ha propuesto medidas acerca de la gestión de los fondos europeos en el ámbito de las preocupaciones sobre el funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de garantías. Contrariamente, en España e Italia este mecanismo no ha sido utilizado, lo que demuestra las diferencias evidentes entre las deficiencias analizadas en cada Estado.

En conjunto, este instrumento supone una innovación en el sistema de garantías y protección del Estado de derecho al introducir la dimensión económica, siendo complementario a los instrumentos jurídicos y políticos. No tiene una finalidad simplemente sancionadora, sino que tiene a su vez un carácter preventivo al establecer unión entre el acceso a los fondos europeos y el respeto a los principios del Estado de derecho. Por tanto, este instrumento refuerza la capacidad de la Unión para responder a vulneraciones estructurales, especialmente en los casos que los otros mecanismos han visto su eficacia limitada.

3. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS

Identificadas las diferentes tipologías de vulneraciones del Estado de derecho europeo y examinado como se ha dado respuesta a cada uno de los casos, es pertinente evaluar la eficacia real de los mecanismos europeos de garantía. Este análisis se vincula de forma directa con el objetivo central del presente trabajo: valorar la capacidad de los instrumentos jurídicos de protección del Estado de derecho en la Unión Europea y su eficacia para generar efectos en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Esta eficacia no se medirá desde una dimensión exclusivamente formal, sino que se

atenderá al impacto real que genere en el funcionamiento institucional, para ello se realizará un análisis basado en tres dimensiones complementarias entre sí: la eficacia jurídica, la eficacia política, y la eficacia estructural. Posteriormente, en base a este análisis multidimensional, se realizará una evaluación comparada de los casos analizados con el fin de establecer en qué medida los instrumentos europeos consiguen garantizar el respeto al Estado de derecho.

En primer lugar, desde un punto de vista jurídico-dogmático, la capacidad para producir efectos jurídicos vinculantes en los ordenamientos nacionales y garantizar la efectividad del Derecho de la Unión es el umbral sobre el que debe medirse la eficacia de los mecanismos de la Unión para proteger el Estado de derecho, esta dimensión está ligada a los principios estructurales del sistema jurídico europeo de primacía, tutela judicial efectiva y efecto directo. En esta línea, la eficacia jurídica no se ve limitada por los instrumentos de control formal, sino que debe tener capacidad para producir efectos materiales en la interpretación o aplicación del derecho interno, pudiendo obligar a adaptar el ordenamiento jurídico cuando haya incompatibilidades con el Derecho de la Unión (Craig & de Búrca, 2020). En este marco, el TJUE juega un papel fundamental como ultimo responsable de garantizar el respeto a los principios del Estado derecho, mediante los procedimientos de infracción y su jurisprudencia controla tanto la legalidad de determinadas actuaciones del Estado como la interpretación sustantiva del Estado de derecho como un estándar fundamental del sistema de la Unión. Además, la jurisprudencia del TJUE proyecta exigencias sobre la independencia y tutela judicial efectiva en los sistemas jurídicos nacionales, creando un estándar común que disminuye la autonomía institucional propia de los Estados en estos ámbitos.

El caso de Hungría es prototipo más claro de activación de este mecanismo, la Comisión Europea ha sometido a control jurisdiccional reformas nacionales que suponían un claro deterioro de elementos institucionales esenciales dentro del Estado de derecho húngaro mediante diversos procedimientos de infracción. En el ya mencionado asunto Comisión c. Hungría (C-78/18), el TJUE concluyó que las medidas adoptadas por Hungría constituían una restricción a la libre circulación de capitales, vulnerando uno de los principios fundamentales de la Unión y declarando el incumplimiento por parte de Hungria (TJUE, Comisión c. Hungría, C-78/18, 2020), este caso es una prueba de que el sistema jurídico de la Unión Europea tiene capacidad para generar efectos coercitivos

directamente sobre un ordenamiento interno, permitiendo este mecanismo por tanto invalidar medidas nacionales y obligar a que se vean modificadas para adaptarlas al ordenamiento europeo.

Por otra parte, si se analiza más profundamente, esta eficacia tiene límites evidentes. En primer lugar, el control del TJUE se ve condicionado por el principio de atribución de competencias, lo que implica que si ámbito de actuación está limitado solo a situaciones en las que las medidas nacionales entran en el marco del Derecho de la Unión. En segundo lugar, la eficacia jurídica está condicionada a que los Estados miembros cumplan con las resoluciones, ya que como señala Kelemen cuando las vulneraciones se producen por dinámicas políticas o institucionales amplias las resoluciones judiciales no garantizan la restauración del Estado de derecho pese al carácter vinculante (2020). En este sentido, la eficacia jurídica presenta tensión estructural entre la fuerza normativa formal y la verdadera capacidad para transformar, principalmente en determinados contextos en los que el deterioro es estructural. España e Italia, son casos diferentes, la eficacia jurídica se encuentra más limitada. En España el bloqueo en la renovación del CGPJ se encuentra en el marco del derecho constitucional interno, lo que dificulta la intervención del Derecho de la Unión y del TJUE. Por su parte, el caso de Italia, las tensiones analizadas no han llevado a activar los mecanismos jurisdiccionales al escaparse de su ámbito, lo que refleja el carácter difuso de estos problemas.

En consecuencia, la eficacia jurídica de los mecanismos europeos se puede afirmar que se eleva en términos normativos, debido a la capacidad de imponer obligaciones con carácter vinculante a los Estados miembros con el fin de garantizar la primacía del Derecho de la Unión. Sin embargo, su capacidad para garantizar efectivamente el Estado de derecho está condicionada, principalmente en situaciones de deterioro estructural, donde el control jurisdiccional no es suficiente para revertir dinámicas pese a su solidez jurídica, es decir, está condicionada por dos factores: el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y el grado de cumplimiento de los Estados. Por ello, la eficacia jurídica es una dimensión necesaria y de gran importancia, pero insuficiente para garantizar por si sola el respeto al Estado de derecho en el sistema europeo.

En segundo lugar, procede el análisis de la eficacia política, consistente en la capacidad de las instituciones de la Unión Europea para generar cambios institucionales

en la manera de actuar de los Estados miembros, aun cuando no se hayan adoptado decisiones jurídicas o estas sean insuficientes para provocar los cambios por sí mismas. Esta dimensión tiene una gran relevancia en el objeto de estudio de este trabajo, ya que muchas de las vulneraciones no se pueden atacar jurisdiccionalmente y requieren de procesos de dialogo político, supervisión y presión institucional, siendo el procedimiento del art.7 TUE y los informes anuales sobre el Estado de derecho de la Comisión Europea los mecanismos más utilizados (Pech & Bárd, 2022).

En el caso de España, la intervención institucional europea ha sido con carácter preventivo y político, principalmente mediante los informes anuales, estos subrayan la necesidad de renovar el CGPJ debido a los riesgos para la independencia judicial que podía suponer que el bloqueo se prolongase (Comisión Europea, 2023). Sin embargo, el impacto de estas recomendaciones ha sido limitado desde el punto de vista de la eficacia política, pese a la presión que ejercen estos informes y el debate europeo, el bloqueo ha sido prolongado y ha mostrado las deficiencias de los mecanismos políticos cuando no conllevan consecuencias graves (Kelemen 2020; Pech & Bárd, 2022). Por su parte en Hungría estos mecanismos han sido utilizados con mayor intensidad, en el año 2018 el Parlamento Europeo activó el procedimiento del art 7.1 TUE por el riesgo de violación de los principios de la Unión Europea. Este procedimiento es el principal instrumento político que posee la Unión para enfrentarse a las posibles vulneraciones del Estado de derecho, ya que permite, teóricamente, imponer sanciones a los Estados miembros. Sin embargo, en la práctica su eficacia ha sido analizada por diversos autores, Scheppele señala que los requisitos políticos exigidos para poder avanzar en el procedimiento dificultan su aplicación, especialmente por la necesidad de mayorías cualificadas en el Consejo (2018). En el caso húngaro, pese a que se activó el procedimiento, no ha habido sanciones efectivas, lo que evidencia que este mecanismo ve limitada su eficacia en la práctica. El caso de Italia es diferente, la intervención de las instituciones ha sido menor y se ha centrado más exclusivamente en el seguimiento y control mediante los informes de la Comisión. Los informes señalan que aspectos como el pluralismo mediático o el proceso legislativo se ven deteriorados, pero sin que hoy en día urja activar mecanismos más intensos. Desde la perspectiva de la eficacia política, el caso italiano es una prueba de la dimensión preventiva, cuyo objetivo es identificar los posibles riesgos y fomentar el control y mantenimiento de los estándares institucionales en un sistema democrático (Comisión Europea, 2023).

Este análisis comparado entre los tres casos permite analizar la variación de la eficacia política en función de la naturaleza de la vulneración. En situaciones como la española, la presión institucional puede ser insuficiente para provocar cambios concretos. En casos como el de Hungría, de carácter estructural, los mecanismos políticos se pueden ver bloqueados por la propia lógica de la Unión. Y en contraste a estos, en casos de tensiones graduales como en Italia, los mecanismos políticos tienen una función muy importante a la hora de prevenir riesgos de mayor intensidad y manteniendo la estabilidad institucional. En consecuencia, se puede confirmar que la eficacia política de los mecanismos varia y depende en gran medida del contexto en que se aplique, demostrando una mayor efectividad en fases tempranas de deterioro, pero existiendo limitaciones de gran calibre al utilizaros en fases de deterioro estructural.

Por último, la eficacia estructural, dimensión más exigente a la hora de evaluar los mecanismos de garantía del Estado de derecho europeo. En contraste con la eficacia jurídica y la eficacia normativa, esta se centra en la capacidad de los mecanismos para provocar transformaciones estables en el funcionamiento institucional de un Estado. No solo implica corregir vulneraciones determinadas, sino que esta dimensión se centra en la restauración del equilibrio entre poderes, y consolidar mecanismos que garantices estabilidad en el futuro. Cuando se produce un deterioro institucional este se caracteriza por desarrollarse de forma progresiva y acumulativa, lo que hace que revertirlo sea complicado a través de intervenciones puntuales (Kelemen, 2020).

En este sentido, el caso húngaro es el principal ejemplo para examinar esta dimensión, como se ha expuesto anteriormente, desde el año 2010 las reformas institucionales han traído consigo consecuencias para diferentes elementos del sistema político, lo cual ha dado lugar a una transformación que se ha señalado como ejemplo de erosión estructural (Scheppele, 2018). Los mecanismos europeos han demostrado tener limitaciones importantes desde el punto de vista de la eficacia estructural, ya que, pese a la utilización de procedimientos de infracción, control del TJUE y el uso de instrumentos financieros, no se puede confirmar una reversión de las dinámicas identificadas en Hungría. En el caso de España, la naturaleza es diferente, pero también permite un análisis y evaluación de la eficacia estructural de los mecanismos. Pese a las recomendaciones de la Comisión Europea y el seguimiento de las instituciones europeas, el bloqueo se mantuvo durante un tiempo prolongado. Por tanto, se puede afirmar que los mecanismos

no han conseguido una solución profunda y estructural del problema, en el sentido de que no han podido garantizar que el CGPJ desarrolle sus funciones de manera normal (Delgado del Rincón, 2025). Las dinámicas institucionales identificadas en el caso italiano hacen que no pueda analizarse desde el punto de vista de una afectación estructural del Estado de derecho, se sitúan más bien en el marco de las tensiones habituales de un sistema consolidado.

El análisis de los casos desde perspectiva de la eficacia estructural permite extraer una conclusión clara: la eficacia estructural es la más limitada dentro del sistema de protección del Estado de derecho, ya que mientras que los mecanismos jurídicos pueden generar efectos normativos, los políticos pueden hacer presión institucional, la Unión tiene una capacidad de transformación profunda más reducida. Esta limitación se debe en principalmente a la naturaleza del propio sistema, basado en la distribución de competencias y el respeto a la identidad constitucional de los Estados, lo que hace que la intervención directa de las instituciones europeas se vea restringida.

Desde una perspectiva comparada, el análisis de los tres casos anteriores ha permitido evaluar la eficacia de los mecanismos europeos desde tres dimensiones diferentes pero complementarias: eficacia jurídica, política y estructural. Además, el análisis de esta estructura multinivel también ha puesto de manifiesto la existencia de diversas formas de vulneración, u correlativamente, distintas tipologías de respuesta. En el caso de España, la disfunción institucional demostró que los mecanismos políticos y estructurales tenían una eficacia limitada. Hungría por su parte presenta un caso de vulneración estructural, en el que la Unión ha utilizado instrumentos de todas las tipologías, sin embargo, su capacidad de revertir dinámicas institucionales es limitada. El caso italiano es distinto, al tratarse de tensiones graduales la actuación de los mecanismos europeos ha tenido un carácter preventivo.

A partir de esta explicación, se puede sostener el argumento de que la Unión Europea dispone de un sistema para la protección del Estado de derecho con un gran desarrollo jurídico y que se ha ido reforzando de forma progresiva, pero su eficacia varia en demasía en función de la tipología de la vulneración (Fonseca Morillo, 2024). En particular, se muestran eficaces a la hora de detectar riesgos y corregir vulneraciones concretas, pero en procesos de deterioro institucional estructural presentan grandes limitaciones. Esta desigualdad en la eficacia se explica principalmente por la propia

configuración del sistema jurídico de la Unión, ya que por un lado la capacidad de intervención en algunas materias concretas se ve limitada por el respeto al principio de atribución de competencias y autonomía constitucional, y, por otro lado, los mecanismos políticos exigen un consenso muy elevado lo que en contextos de elevada polarización dificulta la aplicación (Closa, 2019). En consecuencia, la Unión Europea se encuentra frente a una situación de tensión entre la necesidad de garantizar respeto a los principios fundamentales del Estado de derecho y limitaciones intrínsecas a su propio modelo (Fonseca Morillo, 2024). En definitiva, el análisis comparado de los casos y tipologías de eficacia subraya que la existencia de los mecanismos de protección no es suficiente para garantizar el Estado de derecho, sino que es necesario que tengan capacidad real para influir y cambiar las dinámicas institucionales. Esta afirmación es fundamental para afrontar el próximo capítulo, en el que se va a abordar las posibles propuestas orientadas a la mejora y el refuerzo de la eficacia del sistema.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

1.- IMPORTANCIA DE LA PROBLEMÁTICA ANALIZADA

El objeto del presente trabajo ha sido analizar la concepción del Estado de derecho en la Unión Europea y mediante el análisis comparado de tres Estados miembros: España, Hungría e Italia, realizar una evaluación de los mecanismos de garantía existentes para su protección. La protección del Estado de derecho es una de las cuestiones fundamentales en el proceso de integración europea, ya que es uno de los presupuestos fundamentales del sistema jurídico de la Unión y actúa como mecanismo de garantía de derechos fundamentales.

Partiendo de un enfoque teórico-practico, se ha examinado tanto el marco jurídico como la aplicación en contextos nacionales distintos, lo que ha permitido identificar las tensiones y sus diferentes naturalezas con respecto al Estado de derecho y valorar la respuesta institucional que ha dado la Unión. Como se ha manifestado durante el desarrollo del trabajo, las tensiones actuales tienen diferentes formas, desde bloqueos institucionales hasta procesos de transformación estructural, o incluso deterioros graduales en sistemas democráticos consolidados. En este contexto, el análisis realizado pone de manifiesto que la Unión Europea tiene como principal desafío no solo la

existencia de estas vulneraciones, sino las dificultades para responder de manera eficaz y adaptada a cada tipo de vulneración, lo que convierte este problema en un elemento clave tanto desde la perspectiva jurídica como política.

2. MEJORA DE LA EFICACIA JURÍDICA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS

Los mecanismos jurídicos de la Unión poseen una elevada eficacia normativa, ya que tienen capacidad para declarar incompatibles determinadas medidas estatales con el Derecho de la Unión, y puede obligar a adaptar su ordenamiento jurídico. Sin embargo, en situaciones de vulneración estructural o dinámicas políticas complejas la eficacia jurídica se ve limitada, lo cual dificulta la aplicación de las resoluciones del TJUE, por lo que se puede afirmar que la debilidad más destacada radica en las dificultades para la ejecución y efectividad material. La efectividad del control del TJUE tiene una gran dependencia de la disposición de los Estados miembros de aceptar las resoluciones judiciales, lo que hace que la ejecución de las decisiones vinculantes tenga un componente político (Kelemen, 2020). Además, Craig y de Búrca señalan la necesidad de reforzar los mecanismos de ejecución de sentencias del TJUE para que estas puedan generar efectos reales en contextos de deterioro institucional (2020). Por tanto, en este sentido, pueden plantearse diversas propuestas para reforzar la eficacia jurídica de los mecanismos europeos:

En primer lugar, en fases tempranas de las vulneraciones, resulta necesario intensificar el uso de los procedimientos de infracción, para así evitar que las vulneraciones progresen y lleguen a consolidarse. La Comisión Europea debe considerar tener un papel más proactivo, lo que permitiría anticipar la intervención jurídica antes de que el deterioro institucional provoque efectos estructurales. En segundo lugar, una aplicación más sistemática de los mecanismos de sanción del art. 260 TFUE refuerza la eficacia de las sentencias del TJUE, concretamente imponer multas coercitivas en caso de incumplir la ejecución de una sentencia. Pese a que es un instrumento existente, si tuviese un papel más relevante reforzaría el cumplimiento efectivo de las resoluciones. En tercer lugar, una interpretación más amplia del art. 19 TUE en línea con la evolución reciente de la jurisprudencia, es decir, ampliar el ámbito de actuación del TJUE en relación con la independencia judicial, lo cual permite reducir las limitaciones que establece el principio de atribución de competencias.

Estas propuestas en su conjunto, estas enfocadas a fortalecer la dimensión ejecutiva del sistema jurídico, partiendo de la constatación de que la eficacia de los mecanismos de protección del Estado de derecho no pueden depender exclusivamente de la existencia de normas y resoluciones, sino que es importante la capacidad de ser aplicadas en la práctica, sin embargo, pese a que se refuercen, los mecanismos jurídicos tienen limites inherentes a su naturaleza, lo que subraya la necesidad de complementar con otros mecanismos de naturaleza diferente.

3. MEJORA DE LA EFICACIA POLÍTICA DE LOS MECANISMOS EUROPEOS

Como se ha observado en el análisis de la eficacia política, el art. 7 TUE desarrolla el principal instrumento político frente a las vulneraciones del Estado de derecho en la Unión, sin embargo, en la práctica presenta limitación en casos de deterioro estructural como en Hungría. En particular, el requisito de mayorías cualificadas en el Consejo y el posible bloqueo entre los propios Estados miembros dificulta la posibilidad de adoptar medidas efectivas, lo que cuestiona si el art. 7 TUE tiene capacidad efectiva para garantizar los valores del art. 2 TUE. La configuración del mecanismo del art. 7 TUE favorece situaciones de bloqueo político, lo que hace que en contextos de deterioro prolongado su eficacia quede muy limitada (Kelemen, 2020). En esta línea, Scheppele destaca que el procedimiento es excesivamente dependiente de la voluntad de los Estados, lo que se ve reflejado en una reducción de su capacidad para actuar contra gobiernos que tienen apoyos dentro del Consejo (2018). En base a estas críticas, se plantean estas propuestas con el objetivo de mejorar la eficacia del art. 7 TUE:

En primer lugar, debido a la dificultad que genera la exigencia de mayorías amplias se propone revisar los requisitos de votación para así reducir los mínimos necesarios para adoptar decisiones en el consejo, ya que aumentar la flexibilidad permite aumentar la operatividad (Kelemen, 2020). En segundo lugar, la introducción de fases intermedias o mecanismos graduales de intervención, esto permite tomar medidas progresivas previamente a imponer las sanciones del art. 7 TUE. El objetivo de esta medida es disminuir la rigidez del sistema existente, en el que las únicas alternativas son la inacción y la adopción de medidas graves (Scheppele, 2018). En tercer lugar, reforzar el papel de la Comisión Europea como garante del Estado de derecho, adquiriendo mayor capacidad para poder impulsar y supervisar procedimientos, así esta tendría un rol más

activo en las respuestas institucionales y evaluación del cumplimiento de los Estados miembros.

Estas propuestas tienen un nexo en común, la mejora de la eficacia política pasa por reformar el art. 7 TUE o, mínimo, complementarlo con mecanismos que reduzcan la necesidad de consenso político entre los Estados. No obstante, las propuestas han de valorarse en base a las limitaciones ya existentes y que son inherentes al modelo europeo en el que los Estados miembros tienen un papel central en la toma de decisiones, por ello cualquier reforma en este sentido debe equilibrar la necesidad de respeto al Estado de derecho con mantener la legitimidad institucional del propio sistema.

4. MEJORA DE LA EFICACIA PREVENTIVA Y ESTRUCTURAL DE LOS MECANISMOS EUROPEOS

Los mecanismos preventivos tienen un papel muy importante en la protección del Estado de derecho en la Unión Europea, principalmente en la detección de riesgos mediante instrumentos como *Rule of Law Report*, su principal valor se encuentra en identificar disfunciones institucionales en fases iniciales, favoreciendo el dialogo entre instituciones europeas y Estados (Craig & de Búrca, 2020). Asimismo, la Comisión de Venecia ha venido elaborando estándares en ámbitos como independencia judicial o funcionamiento institucional, y pese a carecer de carácter vinculante, tienen una autoridad jurídica importante a nivel europeo (Comisión de Venecia, 2010), al igual que los mecanismos de GRECO, que fortalecen la supervisión en integridad pública y anticorrupción a través de evaluaciones periódicas y recomendaciones a los Estados (Consejo de Europa, 2022).

Sin embargo, el límite de estos instrumentos reside en su falta de fuerza vinculante, lo que hace que su capacidad para corregir vulneraciones se vea mermada cuando estas son consolidadas. Por ello es necesario reforzar su eficacia practica mediante una mejora en la integración con el resto de los mecanismos, como por ejemplo una mayor incorporación de los estándares de la Comision de Venecia al marco de la UE dotaría de más coherencia al sistema de supervisión, sobre todo si se utilizasen sus criterios al elaborar el *Rule of Law Report* (Craig & de Búrca, 2020). La introducción de mecanismos de seguimiento más estrictos reforzaría el impacto de los informes, ya que los Estados tendrían que dar una respuesta más específica a los informes y recomendaciones de la Comisión, además, establecer vínculos entre los instrumentos formales y los de *soft law*

permitiría que la reiteración en el incumplimiento de las recomendaciones pudiese activar mecanismos más intensos.

No obstante, como se ha puesto de manifiesto a lo largo del trabajo, la principal limitación del sistema de protección del Estado de derecho no se sitúa en la dimensión preventiva, sino en su eficacia estructural, especialmente en aquellos contextos en los que las vulneraciones se han consolidado y afectan de manera profunda al funcionamiento institucional. En este sentido el problema reside en la capacidad de estos instrumentos para incidir en la estructura institucional de los Estados, es decir, la cuestión no es como sancionar una vulneración determinada, sino corregir las dinámicas de manera sostenida mirando hacia el futuro. Esta es la lógica que sigue la condicionalidad financiera como mecanismo de protección del Estado de derecho europeo (González, 2023).

Según la doctrina, el Reglamento (UE) 2020/2092 es novedoso en el sentido de que relaciona el respeto del Estado de derecho con el acceso a los fondos y recursos financieros de la Unión, de esta manera no actúa como un simple instrumento sancionador, sino que es un instrumento que actúa en la reconfiguración institucional, pero de manera indirecta. Baraggia y Bonelli defienden que este instrumento es un cambio importante en el sistema de protección, ya que desplaza la lógica declarativa o jurisdiccional hacia una lógica centrada en los incentivos y los costes materiales (2022). Complementariamente, la idea de que la UE pueda no solo suspender los fondos en caso de vulneración, sino cambiar también las condiciones de acceso, ejecución y control a los recursos para que sea más exigente (Fisicaro, 2022). A la luz de esto, las diferentes propuestas para mejorar la eficacia de estos mecanismos de protección:

Una primera propuesta es reforzar el uso estratégico de la condicionalidad presupuestaria, es decir, que no solo sea aplicable en vulneraciones demasiado graves y que afecten directamente a la gestión del presupuesto, sino que existan criterios de interpretación más consistentes sobre cuando debe utilizarse. Uno de los mayores riesgos de la configuración actual es su naturaleza prudente, por tanto, aumentar su ámbito para actuar haría que su capacidad para alterar las dinámicas institucionales en situaciones de deterioro estructural fuese mayor, en este sentido, la clave seria no suspender fondos simplemente, sino que pueda condicionar su desembolso a reformas institucionales sostenidas (Baraggia & Bonelli, 2022). En segundo lugar, el desarrollo de mecanismos de seguimiento más intensos que estén vinculados al uso que se hace de los fondos

europeos permitiría que la condicionalidad opere tanto *ex post*, como reacción a la vulneración, como *ex ante*, durante la ejecución de los presupuestos. Se sugiere en esta línea crear una condicionalidad más allá del Reglamento 2020/2092, que saque partido de otros instrumentos financieros para fomentar el respeto a los principios de la Unión. En sentido práctico esto habilitaría el desarrollo de reformas sostenibles en el marco de la independencia judicial, contratación pública, o control de gasto (Fisicaro, 2022). En tercer lugar, la propuesta consiste en la mejora de la coordinación entre la condicionalidad financiera y el resto de los mecanismos preventivos y jurídicos. Desde la perspectiva estructural, la eficacia aumentaría si las recomendaciones de los informes de la Comisión, la jurisprudencia del TJUE y los dictámenes actuasen como una base para poder activar medidas de sanción o financieras. Esta coordinación dotaría al sistema de mayor coherencia y que los mecanismos no actuasen de forma aislada e independiente, sino que sería una estrategia común de reconstrucción institucional (González, 2023).

Por tanto, la mejora de la eficacia estructural pasa por alejarse del modelo basado en reaccionar frente a las vulneraciones concretas, hacia uno orientado a transformar de forma duradera, en este sentido, la condicionalidad financiera tiene un gran potencial para poder atacar estas causas de deterioro estructural porque permite modificar los incentivos que influyen en el comportamiento interno de un Estado (Baraggia & Bonelli, 2022). Sin embargo, es necesario que esto se aplique de forma coherente e integrada con el resto de los mecanismos europeos ya que si no corre el riesgo de ser una herramienta con poca utilidad práctica para desarrollar transformaciones profundas.

Finalmente, es importante subrayar que las propuestas formuladas se deben aplicar de manera diferenciada en base a la naturaleza de la vulneración que se esté desarrollando, en contextos de deterioro estructural profundo será necesario respuestas más intensas y estructurales, mientras que en situaciones de tensiones graduales los mecanismos de prevención y supervisión son más útiles.

5. CONCLUSIÓN FINAL

En definitiva, el trabajo pone de manifiesto que la UE tiene un sistema complejo para la protección del Estado de derecho, cuya eficacia depende mucho del tipo de vulneración a la q se enfrenta. El análisis comparado ha mostrado que los mecanismos tienen mayor capacidad preventiva y de corrección ante disfunciones puntuales, sin embargo, tienen

limitaciones importantes frente a deterioros institucionales de carácter estructural. Por tanto, la debilidad del sistema es la capacidad para generar transformaciones sostenidas en el funcionamiento interno de los Estados. Las propuestas de mejora elaboradas muestran que es necesario abordar el refuerzo del sistema integrando una mayor capacidad ejecutiva de los mecanismos jurídicos, mejor operatividad de los instrumentos políticos y, un desarrollo más coherente de los mecanismos estructurales.

Todo esto pone de manifiesto la tensión entre garantizar los valores del art. 2 TUE y los límites del respeto a la autonomía de los Estados, que deriva de cómo se estructura el propio sistema europeo. El futuro de la protección del Estado de derecho en la Unión Europea dependerá de la creación de nuevos instrumentos, pero principalmente de poder combinar los mecanismos ya existentes para adaptarlos a diferentes vulneraciones en función de la naturaleza, avanzando hacia un modelo que permita corregir de forma duradera las dinámicas que generan los incumplimientos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. LEGISLACIÓN

Consejo de Europa, Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 1950.

Consejo de Europa, Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos (Protocolo nº 1), 1952.

Consejo de Europa, Protocolo nº 7 al Convenio Europeo de Derechos Humanos, 1984.

España, Constitución Española, 1978.

España, Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985).

España, Ley Orgánica 4/2021, de 29 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones (BOE de 30 de marzo de 2021).

Italia, Constitution of the Italian Republic, 1948.

Unión Europea, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2012.

Unión Europea, Tratado de la Unión Europea (versión consolidada), 2012.

Unión Europea, Reglamento (UE) 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 (DOUE de 22 de diciembre de 2020).

2. JURISPRUDENCIA

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, asunto C-64/16, EU:C:2018:117 (versión electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62016CJ0064). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 6 de noviembre de 2012, *Comisión Europea c. Hungría*, asunto C-286/12 (versión electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62012CJ0286). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia*, asunto C-619/18, EU:C:2019:531 (versión electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0619). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 18 de junio de 2020, *Comisión c. Hungría*, asunto C-78/18, EU:C:2020:476 (versión electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0078). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia*, asunto C-791/19, EU:C:2021:596 (versión electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62019CJ0791). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 25 de julio de 2018, *Minister for Justice and Equality (LM)*, asunto C-216/18 PPU, EU:C:2018:586 (versión electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0216). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de febrero de 2022, *Hungría c. Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, EU:C:2022:97 (versión

electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0156). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 16 de febrero de 2022, *Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, asunto C-157/21, EU:C:2022:98 (versión electrónica - base de datos EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0157). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 28 de mayo de 1987, *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, demanda nº 9267/81 (versión electrónica - base de datos HUDOC: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57536). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 25 de febrero de 1997, *Findlay c. Reino Unido*, demanda nº 22107/93 (versión electrónica - base de datos HUDOC: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58016). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 2016, *Baka c. Hungría*, demanda nº 20261/12 (versión electrónica - base de datos HUDOC: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-163113). Fecha de la última consulta: 21 de marzo de 2026.

3.OBRAS DOCTRINALES

Abbott, K. W. y Snidal, D., "Hard and soft law in international governance", *International Organization*, vol. 54, n. 3, 2000, pp. 421–456 (disponible en https://www.researchgate.net/publication/4770665_Hard_and_Soft_Law_in_International_Governance).

Balaguer Callejón, F., López Aguilar, J. F. y Balaguer Callejón, M. L. (coord.), *Estudios sobre el Estado social y democrático de Derecho*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2024.Baraggia, A. y Bonelli, M., "Linking money to values: The new rule of law conditionality regulation and its constitutional challenges", *German Law Journal*, vol. 23, n. 2, 2022 (disponible en https://doi.org/10.1017/glj.2022.19).

Barber, N. W., *The constitutional state*, Oxford University Press, 2013.

Bánkuti, M., Halmai, G. y Scheppele, K. L., "Hungary's illiberal turn: Disabling the constitution", *Journal of Democracy*, vol. 23, n. 3, 2012, pp. 138–146 (disponible en https://doi.org/10.1353/jod.2012.0054).

Bozóki, A., & Hegedűs, D. (2018). *An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union*. Democratization, 25(7), 1173–1189. (disponible enhttps://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2018.1455664#d1e174)

Chiaramonte, A. y D'Alimonte, R., "The new Italian electoral system and its effects on party competition", *Contemporary Italian Politics*, vol. 10, n. 2, 2018, pp. 109–125 (disponible en https://italianpoliticalscience.com/index.php/ips/article/view/34/24).

Closa Montero, C. (2019). The politics of guarding the Treaties: Commission scrutiny of rule of law compliance. *Journal of European Public Policy*, 26(5), 696–716. https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1477822

Costa, P., *The rule of law: A historical introduction*, Springer, 2007.

Craig, P., "Formal and substantive conceptions of the rule of law", *Public Law*, 2017.

Craig, P. y de Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, and Materials*, Oxford University Press, 2020.

Delgado del Rincón, L. E., "Algunas reflexiones sobre el sistema de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial: estándares europeos, bloqueo en su renovación y medidas de desbloqueo", en Aragón Reyes, M., Bilbao Ubillos, J. M., Matia Portilla, F. J., Rey Martínez, F. y Solozabal Echavarría, J. J. (coord.), *La Constitución como forma de la democracia*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2024, pp. 215–234.

Delgado del Rincón, L. E. (2025). Régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial en funciones: observaciones críticas a la STC 128/2023, de 2 de octubre, que lo declara constitucional. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 133, 289-320. doi: https://doi.org/10.18042/cepc/redc.133.09

Dicey, A. V., *Introduction to the study of the law of the constitution*, Liberty Fund, 1982.

Dworkin, R., *Taking rights seriously*, Harvard University Press, 1977.

Fisicaro, M., "Beyond the rule of law conditionality: Exploiting the EU spending power to foster the Union's values", *European Papers*, vol. 7, n. 2, 2022, pp. 697–719 (disponible en https://www.europeanpapers.eu/en/europeanforum/beyond-rule-law-conditionality).

Fonseca Morillo, F. J. (2024). *El Estado de Derecho en la Unión Europea: de un valor político a su dimensión financiera*. Real Academia Europea de Doctores. (disponible en https://raed.academy/wp-content/uploads/2024/10/El-Estado-de-Derecho-en-la-Union-Europea-Dr-Francisco-Fonseca-Morillo.pdf)

Fuller, L. L., *The morality of law*, Yale University Press, 1969.

García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de derecho administrativo*, Civitas, 2017.

González, C. J. M., "Implementing the rule of law in the European Union: How long trapped in Penelope's spinning wheel from Article 2 of the TEU?", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2023.

Grellette, M., "Legal positivism and the separation of existence and validity", *Ratio Juris*, vol. 23, n. 1, 2010 (disponible en https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.2009.00441.x).

Groppi, T., "Del constitucionalismo global a los nuevos autoritarismos. Desafíos para el derecho comparado", *Revista Derecho del Estado*, n. 58, 2024, pp. 5–27 (disponible en https://doi.org/10.18601/01229893.n58.01).

Guarnieri, C. y Pederzoli, P., *The power of judges*, Oxford University Press, 2002.

Hallin, D. C. y Mancini, P., "The Mediterranean or Polarized Pluralist Model", en *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, 2004, pp. 89–142.

Harris, D., O'Boyle, M. y Warbrick, C., *Law of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2018.

Kelemen, R. D., "Europe's other democratic deficit: National authoritarianism in Europe's democratic union", *Government and Opposition*, vol. 52, n. 2, 2017, pp. 211–238 (disponible en https://doi.org/10.1017/gov.2016.41).

Kelemen, R. D., "The European Union's authoritarian equilibrium", *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n. 3, 2020, pp. 481–499 (disponible en https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569712).

Kovács, Kriszta; Scheppele, Kim Lane (2018) : The fragility of an independent judiciary: Lessons from Hungary and Poland–and the European Union, Communist and Post-
Communist Studies, ISSN 1873-6920, Elsevier, Amsterdam, Vol. 51, Iss. 3, pp. 189-200, https://doi.org/10.1016/j.postcomstud.2018.07.005

Krygier, M., "The rule of law: An abuser's guide", *Law & Social Inquiry*, vol. 34, n. 2, 2009, pp. 243–257 (disponible en https://www.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLRS/2007/4.html).

Leach, P., *Taking a case to the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2013.

López Aguilar, J. F., "Judicial independence and rule of law in Spain: The debate on the renewal of the General Council of the Judiciary", *European Constitutional Law Review*, 2021.

Mungiu-Pippidi, A., *The quest for good governance: How societies develop control of corruption*, Cambridge University Press, 2015. (disponible en https://www.researchgate.net/publication/290654242_The_quest_for_good_governance_How_societies_develop_control_of_corruption)

Palombella, G., "The rule of law and its core", *Ratio Juris*, vol. 22, n. 4, 2009, pp. 379–406 (disponible en https://doi.org/10.1111/j.1467-9337.2009.00435.x).

Pasquino, G., *Italian democracy: How it works*, Routledge, 2019.

Pérez-Villalobos, M. C. (2009). *El poder judicial en la Constitución española*. En *I Jornadas Internacionales sobre el Poder Judicial* (Granada, abril de 2009). http://hdl.handle.net/10481/27873

Presno Linera, M. Á. (2022). *La renovación del Consejo General del Poder Judicial: una crisis constitucional*. Teoría y Realidad Constitucional, 49, 275–302.

Pech, L., & Bárd, P. (2022). *The Commission's Rule of Law Report and the EU monitoring and enforcement of Article 2 TEU values*. European Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs. (disponible en https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/727551/IPOL_STU(2022)727551_EN.pdf)

Raz, J., *The authority of law*, Oxford University Press, 1979.

Scheppele, K. L., "Enforcing the basic principles of EU law through systemic infringement actions", *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2016 (disponible en https://www.academia.edu/44246744/EU_Values_are_Law_after_All_Enforcing_EU_Values_through_Systemic_Infringement_Actions_by_the_European_Commission_and_the_Member_States_of_the_European_Union_K_L_Scheppele_D_Kochenov_B_Grabowska_Moroz_).

Scheppele, K. L., "The rule of law and the Frankenstate: Why governance checklists do not work", *Governance*, vol. 26, n. 4, 2013, pp. 559–562 (disponible en https://cdn.ceps.eu/wp-

content/uploads/2016/04/LSE%20No%2091%20EU%20Mechanism%20for%20Democracy.pdf).

Snyder, F., "Soft law and institutional practice in the European Community", en S. Martin (ed.), *The construction of Europe*, 1994.

Tomkins, A., *Public law*, Oxford University Press, 2012.

Uitz, R., "The Venice Commission and the rule of law", *European Constitutional Law Review*, 2015.

Waldron, J., *Political political theory*, Harvard University Press, 2016.

Walker, N., "The idea of constitutional pluralism", *Modern Law Review*, vol. 65, n. 3, 2002, pp. 317–359 (disponible en https://doi.org/10.1111/1468-2230.00383).

4. REFERENCIAS DE INTERNET

Comisión de Venecia, "Opinion on judicial appointments", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)028-e; última consulta 21/03/2026).

Comisión de Venecia, "Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2013)012-e; última consulta 21/03/2026).

Comisión de Venecia, "Report on the independence of the judicial system – Part I: The independence of judges", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)004-e; última consulta 21/03/2026).

Comisión de Venecia, "Report on the Rule of Law", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e; última consulta 21/03/2026).

Comisión Europea, "2020 Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union", *Comisión Europea* (disponible en https://commission.europa.eu/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en; última consulta 21/03/2026).

Comisión Europea, "Rule of Law Report 2022: Country Chapter on the rule of law situation in Spain", *Comisión Europea* (disponible en https://commission.europa.eu/publications/2022-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en; última consulta 21/03/2026).

Comisión Europea, "Rule of Law Report 2023: Country Chapter on the rule of law situation in Hungary", *Comisión Europea* (disponible en https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en; última consulta 21/03/2026).

Comisión Europea, "Rule of Law Report 2023: Country Chapter on the rule of law situation in Italy", *Comisión Europea* (disponible en https://commission.europa.eu/publications/2023-rule-law-report-country-chapter-italy_en; última consulta 21/03/2026).

Comisión Europea, "Rule of Law Report 2023: Country Chapter on the rule of law situation in Spain", *Comisión Europea* (disponible en https://commission.europa.eu/system/files/2023-07/23_1_52576_coun_chap_spain_en.pdf; última consulta 21/03/2026).

Comisión Europea, "What is the rule of law?", *Comisión Europea* (disponible en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/what-rule-law_en; última consulta 21/03/2026).

Consejo de Europa, "GRECO Evaluation Reports", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations; última consulta 21/03/2026).

Consejo de Europa, "Resolution (99) 5 establishing the Group of States against Corruption (GRECO)", *Consejo de Europa* (disponible en https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805e305c; última consulta 21/03/2026).

Consejo de Europa, "Statute of the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation; última consulta 21/03/2026).

GRECO, "Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Hungary", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/hungary; última consulta 21/03/2026).

GRECO, "Fourth Evaluation Round: Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Italy", *Consejo de Europa* (disponible en https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/italy; última consulta 21/03/2026).

Kochenov, D., "Upholding the rule of law in the EU: On the Commission's 'pre-Article 7 procedure' as a timid step in the right direction", *SSRN* (disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2506620; última consulta 21/03/2026).

Parlamento Europeo, "The triangular relationship between fundamental rights, democracy and the rule of law in the EU", *Parlamento Europeo* (disponible en https://www.europarl.europa.eu/thinktank/it/document/IPOL-LIBE_ET(2013)493031; última consulta 21/03/2026).

Pech, L. y Kochenov, D., "Strengthening the rule of law within the European Union", *RECONNECT Policy Brief*(disponible en https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2019/07/RECONNECT-policy-brief-Pech-Kochenov-2019June-publish.pdf; última consulta 21/03/2026).

Scheppele, K. L., "The new EU rule of law mechanism: Conditionality as a response to democratic backsliding", *Verfassungsblog* (disponible en https://verfassungsblog.de/compromising-the-rule-of-law-while-compromising-on-the-rule-of-law/; última consulta 21/03/2026).