

M. J. CERVELL HORTAL. *Una unión de valores: ¿realidad o desiderátum? La protección del Estado de Derecho en el seno de la Unión Europea*, Cizur Menor (Navarra), Thomson Reuters, Aranzadi, 2022, 150 p.  
ISBN 978-84-1391-589-0

ALFONSO-LUIS CALVO CARAVACA  
*Catedrático de Derecho internacional privado,*  
*Universidad Carlos III de Madrid*  
ORCID ID: 0000-0003-2236-4641

DOI: 10.20318/cdt.2023.7593

1. Los valores de dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y derechos humanos son, como proclama el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), fundamento esencial de la Unión, y su respeto vincula a instituciones y a Estados miembros (*die Idee der europäischen Wertegemeinschaft*) (*vid., ad ex.,* R. ASTOLFI, *Über Begriffe und Werte im Recht: eine rechtsphilosophische Analyse der Beziehung zwischen Recht und Gesellschaft am Beispiel der Europäischen Union*, Berlin, LIT, 2020; UDO DI FABIO ET AL. [HRSG.], *Werten: ein gemeinsames Fundament für Deutschland und Europa?*, Freiburg, Basel, Wien, Herder, 2019; V. SKOURIS, *Demokratie und Rechtsstaat: Europäische Union in der Krise*, München, C.H. Beck, 2018; A. VOSSKUHLE, *Europa, Demokratie, Verfassungsgerichte*, Berlin, Suhrkamp, 2021). Esos valores no enuncian meros ideales u orientaciones programáticas, sino que traducen *normas jurídicas obligatorias* que no admiten matices ni flexibilizaciones, ni siquiera frente a la invocación de la *identidad nacional* de los Estados miembros (artículo 4.2 TUE). Dicho de otro modo, los valores mencionados por el artículo 2 del TUE describen auténticos *conceptos autónomos* del Derecho la Unión, que, de un lado, condicionan la participación de los Estados en la Unión Europea, de otro limitan el ejercicio del poder estatal (*vid., ad ex.,* M. KÖTTER ET AL. [HRSG.], *Rechtsstaatsförderung: Handbuch für Forschung und Praxis*, Stuttgart, Verlag W. Kohlhammer, 2022) y, al mismo tiempo, en fin, influyen de manera determinante en los compromisos adquiridos por la Unión Europea con Estados terceros.

2. Aunque los *derechos humanos* fueron, de entre todos ellos, los protagonistas indiscutibles durante años (*vid., ad ex.,* H. GLASER/B. MAKOWICZ/M. WYRZYKOWSKI [HRSG.], *Grundrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit: polnisch-deutsche Perspektiven auf aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen*, Baden-Baden, Nomos, 2022), en los últimos tiempos, los reiterados ataques contra el *Estado de Derecho* han llevado a este valor a la primera línea de la actualidad europea e internacional (*vid., ad ex.,* H. GREFRATH/C. MAIER, “Demokratie als Attribut: Zur Theorie des demokratischen Rechtsstaates als Verfassungsprinzip”, en K.Y. ALBRECHT/L. KIRCHMAIR/V. SCHWARZER [HRSG.], *Die Krise des demokratischen Rechtsstaats im 21. Jahrhundert oder Wie sich die Geschichte gegen ihr Ende wehrt*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2020, pp. 37-52). Los intentos, en particular en Hungría y Polonia, de socavar la *independencia del poder judicial* y obviar algunos de los principios básicos en los que se fundamenta la Unión Europea (entre ellos, el de *primacía* de su Derecho) han sido continuos y preocupantes.

3. No es la primera vez que la autora del libro objeto de esta reseña se ocupa de los valores que protege la Unión; de hecho su investigación, seis años atrás, sobre los derechos humanos fue muy bien recibida (*vid., ad. ex.,* M.J. CERVELL HORTAL, “Unión Europea y derechos humanos, ¿una pareja bien avenida?”, en C. GUTIERREZ ESPADA/M.J. CERVELL HORTAL [DIRS.], *La Unión Europea como actor global de las Relaciones Internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016, pp. 225-272). Quizás no sea desacertado pensar que su interés continuado en el tema le permitió ser consciente

de que otro de los valores de la Unión, el Estado de Derecho, hasta entonces en segundo plano, iba apareciendo en el punto de mira. Y, probablemente, la preocupación por cómo debería estructurarse la respuesta de la Unión frente a los intentos de algunos de sus miembros por “tocar” el Estado de Derecho fue el detonante que alumbró las páginas de este libro. La importancia de proteger, hoy más que nunca, el Estado de Derecho, los mecanismos existentes en el seno de la Unión para poder hacerlo, los fallos detectados y las posibles soluciones alternativas conforman el eje central de este libro, que nos recuerda sin descanso la necesidad de tener presente cuáles son las bases y cuál la esencia misma del proyecto europeo. El camino a seguir para garantizar plenamente el respeto de ese valor (y se aventura ya desde el principio de esta obra) ni va a ser fácil ni corto (realidad o *desiderátum*?, se pregunta, incluso, la autora en su título)

4. El libro pretende, en cuatro capítulos coherentemente estructurados, transmitir la situación actual del Estado de Derecho en la Unión. Tres de ellos se acompañan, además, de un apartado final, a modo de recapitulación (las conclusiones del tercero y el cuarto se han reagrupado, por centrarse ambos en la misma cuestión), lo que sin duda facilita al lector análisis y síntesis de las conclusiones principales a las que se llega.

5. El primer capítulo se concibe como una aproximación general a los valores de la Unión, esencial para conocer *cómo y por qué ha sido el Estado de Derecho el que mayor protagonismo ha acabado teniendo*. El capítulo tiene, con todo, como objetivo fundamental que el lector sea consciente de los esfuerzos que la Unión ha hecho para proteger sus valores, tanto dentro de sus fronteras como fuera, lo que se demuestra muy en particular en las relaciones con los *Estados candidatos a ser miembros* de la Unión y en los *tratados de carácter comercial que se acuerdan con Estados terceros*.

6. El segundo capítulo se centra ya en *el Estado de Derecho, como valor supremo que garantiza el cumplimiento del resto de valores*. Su violación sistemática, en los últimos años, por Polonia y Hungría obligaba a la Unión a plantearse, por vez primera, la aplicación del doble mecanismo previsto en el artículo 7 del TUE ante amenazas y/o posibles incumplimientos. Especialmente crí-

tica se muestra la profesora Cervell Hortal respecto de su aplicación. De nada sirvieron los intentos de la Comisión de crear mecanismos previos (Marco para la protección del Estado de Derecho de 2014) que pudieran frenar a esos dos Estados. Inútil fue también la activación de los procedimientos de reacción previstos en el artículo 7, que demostraron ser ineficaces al depender en última instancia de la unanimidad o de amplias mayorías. Como no podía ser de otra forma, gran parte de este capítulo se centra en narrar con detalle el desafío continuado al Derecho de la Unión por parte de Polonia y Hungría, importante para entender la complejidad y gravedad de la cuestión. El reconocimiento de que nada de lo previsto ha logrado proteger el Estado de Derecho lleva a la autora a reflexionar sobre posibles soluciones alternativas (reforma del artículo 7, posible expulsión del Estado miembro en casos de especial gravedad...). Dado que, como ella misma reconoce, las consecuencias de esta última opción “podrían resultar desproporcionadas”, la Unión optaba finalmente por poner en marcha una vieja idea que llevaba algún tiempo barajando: el Reglamento 2020/2092 sobre un *régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*, proponía limitar el acceso a los fondos europeos de aquellos Estados que no respetaran el Estado de Derecho. Especialmente útil resulta el análisis que se hace de esa norma, así como de la sentencia de 16 de febrero de 2022 por la cual el Tribunal de Justicia (tras sendas demandas de nulidad presentadas por Hungría y Polonia) lo declaraba conforme a Derecho y de las Orientaciones de la Comisión para su aplicación concreta de marzo de ese mismo año. Como se afirma (p. 79), habrá que dar un voto de confianza al Reglamento, pero también se advierte de que una *aplicación relajada* del mismo lo hará tan ineficaz como los intentos previos de controlar el respeto del Estado de Derecho. Se observa aquí el temor subyacente de la autora, con poca fe en la contundencia de la respuesta de las instituciones, que, a la vista de la realidad actual (el Reglamento no se ha aplicado finalmente a Polonia, quizás como compensación a los esfuerzos que está haciendo con los refugiados ucranianos), podría no estar infundado.

7. El tercer y cuarto capítulo analizan la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, constatado el fracaso de los medios políticos, ha sido la institución “más eficaz para hacer frente a las amenazas

sistémicas a los valores planteadas por Hungría y Polonia” (p. 81). En un ya considerable número de sentencias, el TJUE ha sabido defender, como ninguna otra institución, la necesidad de respeto máximo del Estado de Derecho y, en particular, la de preservar (ferozmente incluso) la independencia del Poder Judicial. Si el tercer capítulo se dedica a *Polonia*, Estado que mayor número de demandas ha originado, el cuarto analiza los desafueros perpetrados por *Hungría*, un Estado extraordinariamente complejo en el que conviven factores de distinta naturaleza que tiñen su constitucionalismo con la pervivencia de hechos y tendencias que se creían superados por la Historia (*vid., ad ex.*, D. FREY, “Eine illiberale Demokratie und ihre Vorbilder?: Die ungarische historische Verfassung in Theorie und Praxis”, en K.Y. ALBRECHT/L. KIRCHMAIR/V. SCHWARZER [HRSG.], *Die Krise des demokratischen Rechtsstaats im 21. Jahrhundert oder Wie sich die Geschichte gegen ihr Ende wehrt*, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 2020, pp. 177-196, y Z. SZALAI/B. ORBÁN [HRSG.], *Der ungarische Staat: ein interdisziplinärer Überblick*, Wiesbaden, Springer VS, 2021), sin olvidar incluir en él una referencia a *otros Estados* (España, por ejemplo, en las pp. 111-114) que, si de momento no han llegado tan lejos, acaso convendría no perder de vista.

8. Se ha hecho en esos dos últimos capítulos un meritorio esfuerzo en recopilar y presentar al lector de manera ordenada la *abundante jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el Estado de Derecho*, que la autora sistematiza en torno a *tres ideas*: primera, la legislación interna debe ser siempre respetuosa con la *independencia judicial*; segunda, la falta de respeto del Estado de Derecho en los Estados de la Unión socava el *principio de confianza mutua*; y, tercera, acatar la primacía y las resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión es una manifestación más del *respeto de ese valor* (*vid., ad ex.*, L.D. SPIEKER, “Werte, Vo-

rrang, Identität: Der Dreiklang europäischer Justizkonflikte vor dem EuGH: zugleich Bespr. von EuGH 22.2.2022 - RS [C-430/21], *EuZW* 2022, 326”, *EuZW*, 33, 7, 2022, pp. 305-313).

9. Ha sido, en definitiva, el Tribunal de Justicia el que ha mostrado más “sentido común” en las *crisis polaca y húngara* (p. 122), pero aun así, nos advierte la autora de este libro, algunas acciones como la introducción de ciertas *mejoras procesales* en el recurso de incumplimiento o una *mayor implicación activa de las instituciones*, serían convenientes para ayudar al Tribunal en su, hasta ahora, casi solitaria labor.

10. Ésta es una obra de lectura más que recomendable, clara en sus conclusiones y contundente en su valoración crítica. Las amenazas al Estado de Derecho siguen, además, latentes, con lo que las reflexiones que encierra son, sin duda, un buen punto de partida para poder seguir atentos, con conocimiento de lo hecho hasta ahora, a lo que el futuro nos depare. Será entonces cuanto tendremos que volver a proclamar y luchar por tales valores constitucionales europeos (*Selbstbehauptungen, Werte, Rechtsstaat*). Que el tema no se ha cerrado queda claro tras las novedades que al respecto surgieron una vez cerrada la redacción del libro (*ad. ex.*, el dictamen del Parlamento europeo sobre primacía y su ignorancia por el Tribunal Constitucional polaco, la aplicación del Reglamento de condicionalidad a Hungría...).

La historia de la Unión Europea muestra en los Estados miembros la coexistencia de una *política de resentimientos* con una *política de pasión por la democracia*. Es una historia plagada de *oportunidades y riesgos*. *Pequeñas obras maestras*, como ésta, sitúan al lector en la perspectiva adecuada. No se trata sólo de estar juntos en Europa, sino de estar juntos por Europa (*Gemeinsam in Europa, gemeinsam für Europa*).