

promover el Estado de derecho a nivel internacional y de sus esfuerzos para mejorar la coherencia interna y externa en esta materia. Tal y como señalan los editores en la presentación de la obra, la promoción del Estado de derecho no es un simple ornamento ético de la acción exterior de la UE, sino que constituye un imperativo para la supervivencia de su sistema político en la dura competencia internacional con otros poderes que han desarrollado una estrategia muy asertiva para exportar modelos autoritarios de gobierno.

*Juan Santos Vara*  
Universidad de Salamanca

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

La presente monografía aborda lo que, sin miedo, podemos calificar como el principal quebradero de cabeza europeo desde hace al menos una década: la grave degradación del Estado de derecho en los Estados miembros de la Unión, especialmente visible en Hungría y Polonia. Este problema, tanto por su aparición y persistencia, como por la respuesta institucional que ha provocado, ha cambiado de forma significativa nuestra comprensión del proyecto europeo no solo en términos políticos, sino también jurídicos. Es natural por ello que haya sido objeto de una profusa atención doctrinal que ha alcanzado unas proporciones descomunales. Dar cuenta cabal de ese inabarcable volumen de *literatura científica* ya es, en sí, un desafío no menor que el profesor Urbaneja Cillán supera con creces, pues (y esto merece ser valorado) añade a su análisis la perspectiva internacional y europea. La obra escapa así al habitual egotismo de la Unión y, en un asunto en el que plantear posiciones innovadoras es prácticamente imposible, nos ofrece un contenido refrescante e interesante.

En ese sentido, los dos primeros capítulos, que ocupan un tercio de la obra, se destinan a enmarcar la internacionalización del respeto del Estado de derecho tanto en el plano universal como en el regional o europeo, donde sustanciales diferencias son perceptibles. Así, en la acción de promoción de Naciones Unidas, esta internacionalización se proyecta sobre los tres pilares de la Organización relativos a derechos humanos, pacificación (particularmente en consolidación de la paz) y desarrollo, sin que, sin embargo, sea posible postular la existencia de una norma de derecho internacional general que obligue a los Estados a su respeto, aunque contenidos fragmentarios vinculados con la noción estén presentes. Más desdibujada aún queda para el autor la posibilidad de un Estado de derecho internacional.

Frente a esta situación, el ámbito regional europeo sí ofrece una mejor articulación jurídica donde cabe sostener que el respeto del Estado de derecho sí deviene obligatorio para los Estados. En el capítulo segundo, el profesor Urbaneja reflexiona sobre el Estado de derecho como principio constitutivo del Consejo de Europa. En esta institución, sobre la base del acercamiento asumido por la Comisión de Venecia que se apoya en sus componentes o contenidos («concepto funcionalista» lo denomina el autor), el Estado de derecho es objeto de una intensa y extensa labor de supervisión contando con hasta 23 instancias de control. El análisis se centra en el mecanismo supervisor de la Asamblea Parlamentaria y, sobre todo, en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de cuya jurisprudencia el autor nos da un repaso extenso e ilustrativo de las sinergias con la Unión Europea. No escapa este análisis minucioso a una conclusión algo desalentadora en razón del uso dubitativo y escasos efectos del primero y de las limitaciones a que se enfrenta, en el caso de deficiencias sistémicas o generalizadas, el importante desarrollo realizado por el segundo. No ahorra el autor tampoco posiciones críticas con esta institución europea.

Los restantes capítulos se ocupan ya del respeto del Estado de derecho en la Unión Europea. El capítulo tercero, concentrando quizá dos contenidos diferenciables, transita por la paulatina conformación de los valores de la Unión (y particularmente del Estado de derecho) como la esencia del ordenamiento jurídico europeo hacia la problemática evolución acaecida en ciertos Estados miembros que ha desembocado en una auténtica crisis sistémica en Hungría y Polonia (con una breve mención de los casos búlgaro y rumano ligados al Mecanismo de cooperación y verificación acordado en el momento de su adhesión). Posiblemente, la razón de esta aglutinación esté en que el autor desea ilustrar cómo en realidad han sido estas crisis las que han sesgado, si no la misma definición del Estado de derecho, sí su confinamiento en un reglamento sectorial con unos, a su juicio criticables, indicios de vulneración aún más centrados en los casos existentes.

A partir de ahí, la obra se ocupa de la respuesta de las instituciones europeas. El capítulo cuarto repasa los instrumentos políticos de control, esto es, los brazos preventivo y correctivo del art. 7 TUE, el marco de refuerzo de la Comisión (o mecanismo pre-art. 7) y los informes anuales por Estados, mostrando su constatada falta de eficacia en el caso de los dos primeros y los aún inciertos efectos del actual ciclo. El capítulo quinto se dedica, con algo más de extensión, como es normal, a la trascendental respuesta jurisdiccional que ha articulado una protección judicial del valor contenido en el art. 2 TUE. En este sentido, Urbaneja Cillán ilustra cómo esta pivota sobre la independencia judicial, cuyos efectos son estructurales pero que no deja de constituir un contenido concreto asociado al valor Estado de derecho, vía o

trámite art. 19 TUE. La complicada revisión de esta amplísima jurisprudencia se hace a partir de las vías procesales, con un repaso de los tres principales recursos de incumplimiento contra Polonia y de las dimensiones de esta independencia judicial que han aparecido instadas por los propios jueces mediante la formulación de cuestiones prejudiciales. Se detiene el autor sobre un aspecto, no pocas veces omitido, relacionado con la afectación de la ejecución de órdenes europeas de detención y entrega, donde critica el excesivo peso que recae, en su opinión, sobre los jueces nacionales para evaluar estas deficiencias sistémicas. Emergen del estudio realizado unas limitaciones de esta respuesta judicial que el autor trata de contrarrestar con propuestas de interés (pp. 268-269).

El último capítulo se centra en el mecanismo de condicionalidad presupuestaria recogido en el Reglamento (UE) 2020/2092, recorriendo en detalle su génesis legislativa, que abandonó su pretensión de instrumento general de protección del Estado de derecho para ceñirse a un medio de protección de la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión y de sus intereses financieros. Explica igualmente el capítulo tanto el contenido del reglamento como el razonamiento del Pleno del Tribunal de Justicia para confirmar su validez en las conocidas sentencias de 16 de febrero de 2022. Resaltan, a mi modo de ver, por su interés y novedad las últimas páginas dedicadas a la aplicación del Reglamento con relación a Hungría que confirman el limitado alcance del instrumento, es decir, la imposibilidad de instrumentar esta condicionalidad presupuestaria para proteger el amplísimo contenido del Estado de derecho.

Antes de proceder a unas conclusiones de recapitulación de aquellos puntos más sobresalientes del extenso análisis realizado, nos ofrece el profesor Urbaneja unas acertadas consideraciones sobre la que es, sin duda, la cuestión más relevante en la materia para España: la referida a la renovación y modificación de la forma de elección del Consejo General del Poder Judicial, sobre la que recientemente parecen los dos partidos políticos mayoritarios haber aceptado la mediación de la Comisión.

En definitiva, se trata de una obra extraordinaria que con seriedad y profundidad dota al lector, sin duda, de un conocimiento profundo del estado de la cuestión, pero también de las herramientas intelectuales centrales para considerar críticamente las limitaciones de la acción de la Unión, así como para evaluar los avances realizados en su defensa jurisdiccional y por vía presupuestaria. No menos necesario es para poder acercarse desde la doctrina científica a una crisis que es, como afirma Jorge Urbaneja Cillán, trascendental para el proceso de integración.

*Pablo Martín Rodríguez*  
Universidad de Granada