

# Análisis 02

ES

## Presentación de informes por parte de la Comisión en materia de Estado de Derecho



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

2024

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-X
<b>Introducción</b>	01-03
<b>Alcance y enfoque</b>	04-10
<b>El panorama del Estado de Derecho en la UE</b>	11-38
<b>Definiciones y marco jurídico</b>	11-17
El Estado de Derecho como principio constitucional	11-12
Marco jurídico de la UE sobre el Estado de Derecho	13-17
<b>Conjunto de herramientas del Estado de Derecho de la UE</b>	18-38
Variedad de herramientas utilizadas de forma complementaria	18-21
Resumen del Informe sobre el Estado de Derecho	22-29
El lugar del Informe en el conjunto de herramientas	30-38
<b>Retos y oportunidades en el panorama del Estado de Derecho de la UE</b>	
<b>Proceso de elaboración del Informe</b>	39-67
<b>Síntesis</b>	39
<b>Preparación</b>	40
<b>Recogida de aportaciones</b>	41-46
Cuestionarios y consulta pública como principales fuentes de información	41-42
Aportaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas	43-44
Visitas a los países a través de reuniones en línea con los Estados miembros y las partes interesadas	45-46
<b>Análisis</b>	47-57
Método de evaluación cualitativa basado en normas pormenorizadas y los conocimientos y el criterio profesionales	47-55
Documentación de evaluación basada en aportaciones, preguntas y proyecto de Informe	56-57

<b>Capítulos por país</b>	<b>58-63</b>
Búsqueda de coherencia y proporcionalidad	58-59
Revisión interna y externa	60-63
<b>Comunicación horizontal</b>	<b>64-67</b>
Búsqueda de equilibrio	64-65
Cuadros de revisión interna y de coherencia	66-67
<b>Retos y oportunidades en el proceso de elaboración del Informe</b>	
<b>Recomendaciones y actividades de seguimiento</b>	<b>68-78</b>
<b>Recomendaciones de la Comisión sobre el Estado de Derecho en el Informe</b>	<b>68-77</b>
Recomendaciones a cada Estado miembro	68-72
Avances tras el primer año de aplicación de las recomendaciones	73-77
<b>Actividades de difusión</b>	<b>78</b>
<b>Retos y oportunidades en relación con las recomendaciones del Informe</b>	
<b>Observaciones finales</b>	<b>79-85</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo I – Ejemplos de la jurisprudencia del TJUE relativa al Estado de Derecho</b>	
<b>Anexo II – Conjunto de herramientas del Estado de Derecho</b>	
<b>Anexo III – Estado de aplicación de las recomendaciones de 2022 en julio de 2023</b>	
<b>Anexo IV – Actividades de difusión</b>	
<b>Abreviaciones</b>	
<b>Glosario</b>	
<b>Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo</b>	

# Resumen

I Este análisis tiene por objeto contribuir a una **mejor comprensión** del panorama del Estado de Derecho de la UE y de una herramienta específica en particular: el **Informe sobre el Estado de Derecho** que la Comisión elabora con carácter anual («el Informe»). El Informe es una de las herramientas más recientes en materia de Estado de Derecho, pues fue introducido por la **Comunicación de la Comisión de 2019** y publicado por primera vez en septiembre de 2020. Aclaremos el lugar y la finalidad del Informe en ese panorama y explicamos los procesos subyacentes a su elaboración y seguimiento.

II Llevamos a cabo un análisis de la información y el material públicamente disponibles y específicamente recogidos con este fin para informar a nuestras partes interesadas sobre esta nueva y compleja herramienta. A diferencia de las auditorías, nuestros análisis proporcionan un examen descriptivo e informativo y no pretenden ofrecer garantías ni formular recomendaciones. En cambio, nuestro análisis identifica posibles retos y oportunidades o problemas que merecen un examen más profundo.

III El **Estado de Derecho** es un principio universal de gobernanza y uno de los valores en los que se fundamenta la UE. Está consagrado en los Tratados y es interpretado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE. Además, el Parlamento Europeo y el Consejo, en su calidad de colegisladores de la UE, acordaron recientemente una definición de este principio en un Reglamento.

IV Para promover y defender el Estado de Derecho, la UE dispone de un **conjunto de herramientas** que comprende diversos procedimientos, medidas e instrumentos. Pueden utilizarse de forma complementaria, y la elección de la herramienta más adecuada, o de una combinación de ellas, puede adaptarse al contexto específico. Esto, a su vez, puede requerir además la comunicación y la justificación de estas elecciones para garantizar la transparencia de la acción de la UE.

V El **Informe sobre el Estado de Derecho** es una herramienta preventiva que carece de fuerza legal. Proporciona la evaluación que realiza la Comisión de los acontecimientos significativos en materia de Estado de Derecho cada año en los 27 Estados miembros y, desde 2022, incluye asimismo recomendaciones. El Informe está interrelacionado con el resto del conjunto de herramientas y ofrece ejemplos de casos en los que se aplicaron algunas de las demás herramientas. Sin embargo, no ofrece una visión global de todos los casos y medidas relacionados con el Estado de Derecho ni de las interconexiones entre ellos.

**VI** El Informe se estructura en torno a **cuatro ámbitos temáticos**: sistemas judiciales, marco de lucha contra la corrupción, pluralismo y libertad de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios. Se basa en el diálogo con los Estados miembros y las partes interesadas, así como en las aportaciones de otros organismos de la UE y de las organizaciones internacionales pertinentes.

**VII** La Comisión lleva a cabo una **evaluación cualitativa** de la evolución del Estado de Derecho, basada en la legislación de la UE y otras normas europeas. A continuación, los problemas detectados se clasifican en función de su naturaleza y gravedad. Observamos que, aparte de las preguntas para las visitas a los países y de los propios capítulos por país, la Comisión no preparó ningún documento de trabajo que demostrara cómo decidió sobre qué cuestiones informar o cómo evaluó su gravedad.

**VIII** A partir de 2022, el informe incluye **recomendaciones** a cada Estado miembro y la Comisión realiza un seguimiento de ellas para evaluar los progresos realizados en su aplicación. En 2023, primer año de seguimiento, el 11 % de las recomendaciones se había aplicado plenamente, el 55 % se había aplicado parcialmente y no se había registrado ningún avance en el 34 % de ellas.

**IX** La publicación del Informe va **seguida de numerosas iniciativas**, tanto en el ámbito de la Unión como en los Estados miembros. Entre ellas figuran el diálogo anual del Consejo sobre el Estado de Derecho basado en el Informe, la resolución del Parlamento Europeo sobre cada edición del Informe y los diálogos nacionales de la Comisión sobre el Estado de Derecho en los Estados miembros.

**X** Durante nuestro análisis, identificamos **retos y oportunidades** relacionados con:

- la manera en que se utilizan los diferentes elementos del conjunto de herramientas del Estado de Derecho;
- una visión global de todas las herramientas relacionadas con el Estado de Derecho y las medidas aplicadas en el marco de cada una de ellas;
- la metodología para la elaboración del Informe;
- el número y nivel de detalle de las recomendaciones y la gravedad de los problemas detectados;
- el nivel de aplicación de las recomendaciones.

# Introducción

**01** El principio del [Estado de Derecho](#), uno de los valores en los que se fundamenta la Unión consagrados en el artículo 2 del [Tratado de la Unión Europea](#) (TUE), ha cobrado cada vez más importancia en los últimos años. Los investigadores, la sociedad civil y las organizaciones internacionales han denunciado retrocesos en el Estado de Derecho e incluso vulneraciones sistemáticas en algunos Estados miembros<sup>1</sup>. La UE ha reaccionado aumentando su examen de la evolución del Estado de Derecho y haciendo uso de los instrumentos, procedimientos y medidas existentes en su conjunto de herramientas y añadiendo otros nuevos.

**02** Una de las últimas aportaciones es el [Informe sobre el Estado de Derecho](#) (denominado, en lo sucesivo, «el Informe») que **elabora cada año la Comisión**, concebido como herramienta preventiva y de sensibilización. El Informe, publicado por primera vez en 2020, realiza un seguimiento y evaluación de los acontecimientos significativos en materia de Estado de Derecho en los 27 Estados miembros y a escala de la UE, y formula recomendaciones a cada Estado miembro para ayudarles a preservar el Estado de Derecho.

**03** El Informe se basa en un diálogo con los Estados miembros y las partes interesadas que no finaliza con su publicación, sino que continúa a través de actividades de seguimiento tanto en el ámbito de la UE como en los Estados miembros. Al mismo tiempo, los Estados miembros empiezan a aplicar las recomendaciones del Informe. En la [ilustración 1](#) se resumen todos estos procesos, desde la recogida de aportaciones hasta las actividades de seguimiento.

---

<sup>1</sup> Pech, L. y Bárd, P., [The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), Estudio encargado por las Comisiones LIBE y AFCE, Dirección General de Políticas Internas de la Unión del Parlamento Europeo: Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, 2022; Gora, A. y De Wilde, P., [The essence of democratic backsliding in the European Union: deliberation and rule of law](#), *Journal of European Public Policy*, volumen 29, número 3, 2022, pp. 342-362; Freedom House, [Freedom in the World 2023](#).

## Ilustración 1 – Mecanismo del Informe sobre el Estado de Derecho



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [ficha informativa de la Comisión relativa al Informe sobre el Estado de Derecho de 2023: conjunto de herramientas](#)

## Alcance y enfoque

**04** Hasta la fecha, el Tribunal de Cuentas Europeo solo ha examinado el Estado de Derecho en el contexto de programas de cooperación con países específicos no pertenecientes a la UE<sup>2</sup>. La primera vez que examinamos cuestiones relativas al Estado de Derecho en relación con las políticas internas de la UE fue en nuestro [dictamen sobre la propuesta de la Comisión de Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE](#) (que se convertiría en el «[Reglamento sobre condicionalidad](#)<sup>3</sup>»). A este dictamen le siguió nuestro informe especial relativo al Estado de Derecho en la UE<sup>4</sup>. Sin embargo, nunca hemos tratado anteriormente los otros instrumentos más amplios del conjunto de herramientas del Estado de Derecho. Este análisis colma esta laguna centrándose en el **Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho**.

**05** El presente documento no es un informe de auditoría, sino un análisis basado principalmente en información pública o en material específicamente recogido para este fin. A diferencia de las auditorías, nuestros análisis proporcionan un examen descriptivo e informativo y no pretenden ofrecer garantías. Por este motivo, no hemos evaluado la exactitud del contenido del Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho, ni ofrecido garantías sobre el trabajo o la evaluación de la Comisión presentados en él. Los análisis tampoco formulan recomendaciones; en cambio, pueden identificar posibles retos y oportunidades o problemas que merecen un examen más profundo.

---

<sup>2</sup> [Informe Especial 18/2012](#): «Asistencia de la Unión Europea a Kosovo relacionada con el Estado de Derecho»; [Informe Especial 23/2021](#): «Reducir la gran corrupción en Ucrania: varias iniciativas de la UE con resultados todavía insuficientes»; [Informe Especial 01/2022](#): «Apoyo de la UE al Estado de Derecho en los Balcanes Occidentales: pese a los esfuerzos, persisten problemas fundamentales».

<sup>3</sup> [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

<sup>4</sup> [Informe Especial 03/2024](#): «Estado de Derecho en la UE: constituye un marco más idóneo para la protección de los intereses financieros de la UE, pero siguen existiendo riesgos».

**06** Nuestro análisis pretende contribuir a una **mejor comprensión** de los procesos subyacentes al **ciclo anual de producción y seguimiento** del Informe de la Comisión y de su lugar en el **conjunto de herramientas del Estado de Derecho de la UE**. En particular, se ocupa del:

- o **panorama del Estado de Derecho en la UE**, centrándose en la relación del Informe con otras herramientas de la UE relativas al Estado de Derecho;
- o **proceso** de elaboración del Informe, paso a paso, incluida su metodología;
- o **seguimiento** por parte de la Comisión de la primera generación de recomendaciones del Informe de 2022 y las principales actividades de difusión tras la publicación del informe.

**07** El análisis se centra en el último ciclo anual completo, tras la publicación de la **edición de 2022 del Informe** en julio de 2022. Además, para proporcionar información sobre el proceso de seguimiento de la Comisión, consideramos **partes específicas** de la **edición de 2023** publicada en julio de 2023.

**08** La **entidad sometida al análisis es la Comisión**, en concreto, la Dirección General (DG) de Justicia y Consumidores y la Secretaría General. Asimismo, nos reunimos con representantes de las Direcciones Generales de Migración y Asuntos de Interior, y de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías, que también participan en la elaboración del Informe. Además, mantuvimos reuniones de información con representantes de la red de puntos de contacto nacionales sobre el Estado de Derecho, el Parlamento Europeo y otras partes interesadas que participan en la consulta pública para el Informe, como las redes profesionales europeas y el mundo académico.

**09** Analizamos la información obtenida de fuentes públicas, junto con los documentos de la Comisión. Igualmente, nos centramos en **tres temas específicos** de diferentes pilares del Informe y en el trabajo de la Comisión sobre estos temas para una selección de **ocho capítulos por país**. Seleccionamos estos capítulos por país de modo que los correspondientes Estados miembros representaran las partes superior, media e inferior de las clasificaciones mundiales del Estado de Derecho (por ejemplo, el **índice del Estado de Derecho** del World Justice Project). También tuvimos en cuenta el número de sus menciones en la Comunicación del Informe y garantizamos la distribución geográfica. En el **cuadro 1** se resumen los temas y capítulos por país seleccionados.

**Cuadro 1 – Temas y capítulos por país sujetos a análisis específico**

Pilar del informe	Tema	Capítulo por país
1) Sistemas judiciales	Consejos del Poder Judicial y procedimientos para el nombramiento de jueces como salvaguardias clave de la independencia judicial	Dinamarca, España, Hungría
2) Marco de lucha contra la corrupción	Refuerzo de la capacidad de las instituciones y del marco jurídico para luchar contra la corrupción	Bulgaria, Alemania, Malta
3) Pluralismo y libertad de los medios de comunicación	Amenazas contra la seguridad de los periodistas	Países Bajos, Eslovaquia

**10** También realizamos un análisis general de todas las recomendaciones y un análisis más detallado de un subconjunto de doce recomendaciones, que se refieren a los pilares y capítulos por país seleccionados.

# El panorama del Estado de Derecho en la UE

## Definiciones y marco jurídico

### El Estado de Derecho como principio constitucional

**11** El Estado de Derecho es un principio universal de gobernanza que es fundamental para la paz, la seguridad y la estabilidad política internacionales<sup>5</sup>. Con el desarrollo de la política del Estado de Derecho a escala de la UE, la Comisión publicó en 2014 una [Comunicación](#) sobre el nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, en la que reconocía el **Estado de Derecho como principio constitucional** e identificaba una **lista no exhaustiva de sus componentes esenciales**.

**12** Dos Comunicaciones posteriores de 2019<sup>6</sup> precisaron aún más la definición del Estado de Derecho, que la Comisión utilizó posteriormente en la primera edición de su **Informe sobre el Estado de Derecho** en septiembre de 2020<sup>7</sup> ([recuadro 1](#)). Paralelamente, en diciembre de 2020, los legisladores de la UE (el Parlamento Europeo y el Consejo) codificaron una **definición jurídicamente vinculante** del Estado de Derecho a efectos del [Reglamento sobre condicionalidad](#) (artículo 2). Si bien los elementos fundamentales de estas dos definiciones son idénticos, la definición del Informe recuerda además explícitamente que todos los poderes públicos deben actuar dentro de los límites establecidos por la ley.

---

<sup>5</sup> [Resolución aprobada por la Asamblea General](#) el 16 de septiembre de 2005, 60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 24.10.2005, párrafo 134; [Sitio web de las Naciones Unidas sobre el Estado de Derecho](#).

<sup>6</sup> [Comunicación COM\(2019\) 163](#): «Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión»; [Comunicación COM \(2019\) 343](#). «Refuerzo del Estado de Derecho en la Unión – Propuesta de actuación».

<sup>7</sup> [Comunicación COM\(2020\) 580](#): «Informe sobre el Estado de Derecho en 2020».

## Recuadro 1

### Definición del Estado de Derecho en el Informe

El Estado de Derecho está consagrado en el artículo 2 del TUE como uno de los **valores comunes** a todos los Estados miembros. En un Estado de Derecho, **todos los poderes públicos actúan siempre dentro de los límites fijados por la ley**, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales.

El Estado de Derecho engloba **principios** como los de:

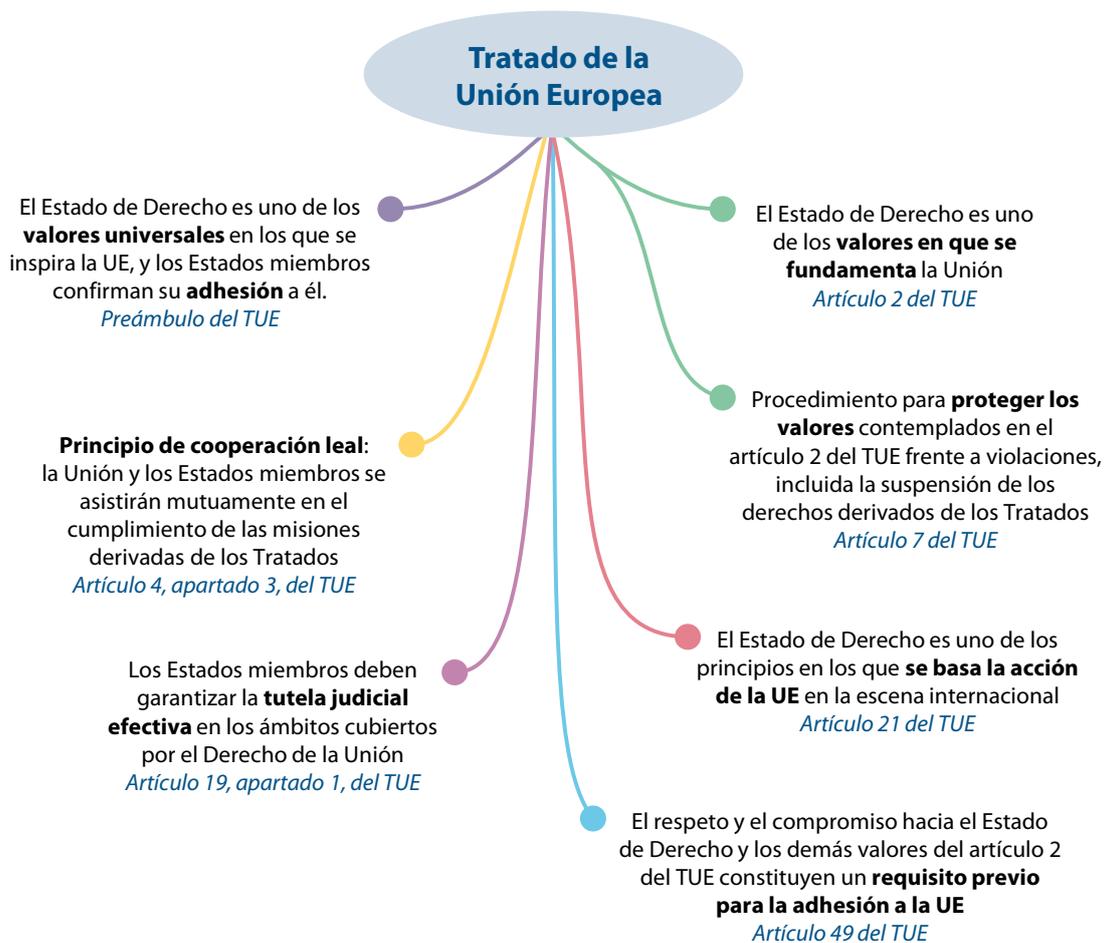
- **legalidad**, que implica un proceso de promulgación de leyes transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas;
- **seguridad jurídica**;
- **prohibición del ejercicio arbitrario** del poder ejecutivo;
- **tutela judicial efectiva** por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales y control judicial efectivo, lo que incluye la protección de los derechos fundamentales;
- **separación de poderes**; e
- **igualdad ante la ley**.

*Fuente:* Comunicación COM (2020) 580.

## Marco jurídico de la UE sobre el Estado de Derecho

**13** Además del **artículo 2 del TUE** (*recuadro 1*), otros artículos del TUE mencionan directamente el Estado de Derecho o definen otros principios relacionados con él. La *ilustración 2* ofrece una visión general de estos artículos.

## Ilustración 2 – Disposiciones relativas al Estado de Derecho en el TUE



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del TUE.

**14** El **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea** (TFUE) contiene otras disposiciones pertinentes. Entre ellas figuran los procedimientos de infracción (**artículos 258 y 259 del TFUE**) y las decisiones prejudiciales (**artículo 267 del TFUE**) para garantizar la interpretación uniforme del Derecho de la UE, así como medidas correctoras en caso de infracción.

**15** La **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE** (artículo 51) confiere derechos a las personas y vincula a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la UE. Así pues, leído junto con el artículo 19 del TUE, el **artículo 47** de la Carta, que establece explícitamente el «derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial», garantiza la existencia de una tutela judicial efectiva cuando se violen los derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión.

**16** El Derecho derivado (directivas, reglamentos, decisiones, etc.) que atañe al Estado de Derecho incluye principalmente los reglamentos de financiación de la UE<sup>8</sup>. Una excepción notable es el **Reglamento sobre condicionalidad**, que establece las disposiciones necesarias para la protección del presupuesto de la UE en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros.

**17** El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) ha elaborado un amplio corpus de **jurisprudencia** sobre el Estado de Derecho, que trata tanto cuestiones de principio como violaciones concretas del Derecho de la Unión en los Estados miembros. El **anexo I** presenta algunos ejemplos de asuntos especialmente influyentes que han contribuido a conformar el panorama del Estado de Derecho de la UE.

## Conjunto de herramientas del Estado de Derecho de la UE

### Variedad de herramientas utilizadas de forma complementaria

**18** La Comisión considera que la promoción y defensa del Estado de Derecho es un «imperativo fundamental» de su trabajo como **guardiana de los Tratados**<sup>9</sup>. Según la Comisión, cuando los mecanismos pertinentes en el ámbito nacional dejan de funcionar de forma eficaz, existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho y la UE debe actuar para protegerlo como uno de sus valores comunes<sup>10</sup>. Para ello, la UE utiliza diversos procedimientos, medidas e instrumentos que presentan diferencias en los fines y alcances, las formas de funcionamiento y las consecuencias en caso de incumplimiento. Todos estos medios constituyen colectivamente el «conjunto de herramientas» del Estado de Derecho» de la UE. El **anexo II** ofrece una breve visión general de las herramientas de la UE que consideramos más pertinentes para el Estado de Derecho.

---

<sup>8</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/947](#), por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global; [Reglamento \(UE\) 2021/1529](#), por el que se establece el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP III); [Reglamento \(UE\) 2021/692](#), por el que se establece el programa Ciudadanos, Igualdad, Derechos y Valores; [Reglamento \(UE\) 2021/693](#), por el que se establece el programa Justicia.

<sup>9</sup> [Comunicación COM\(2019\) 343](#), p. 1.

<sup>10</sup> [Comunicación COM\(2014\) 158](#), p. 5; y [Comunicación COM\(2019\) 343](#), p. 10.

**19** La **elección de la herramienta más adecuada** en cada situación depende del objetivo de cada herramienta y de las condiciones para su uso. Al mismo tiempo, estas condiciones dejan margen para adaptar la elección de la herramienta o combinación de herramientas más adecuada al contexto específico. No existe un vínculo automático entre las herramientas individuales de manera que el uso de una de ellas dé lugar a la utilización de otra. Por lo tanto, este conjunto reúne herramientas complementarias que pueden utilizarse en paralelo y no jerárquicamente.

**20** Esta configuración permite a la Comisión reaccionar sobre la base del contexto general de cada situación y de cualquier otra consideración política. No obstante, puede requerir una justificación y una comunicación adicionales para aumentar la transparencia de la elección por parte de la Comisión de la herramienta que ha de utilizar y el momento de hacerlo.

**21** La terminología que utiliza cada herramienta varía en función de su naturaleza y finalidad específicas. Una «seria preocupación» en el Informe no equivale automáticamente a una «violación grave y persistente [...] de los valores» en el marco del procedimiento del artículo 7 del TUE, ni a una «vulneración de los principios del Estado de Derecho» en virtud del Reglamento sobre condicionalidad. No existe ningún documento oficial que explique cómo todos estos términos se relacionan entre sí, aunque todos se refieren a desviaciones del principio del Estado de Derecho.

## Resumen del Informe sobre el Estado de Derecho

### Evaluación de la propia Comisión

**22** El Informe anual sobre el Estado de Derecho es «un mecanismo preventivo destinado a mejorar la situación del Estado de Derecho en la UE, concienciando sobre los retos y facilitando soluciones tempranas para prevenir el deterioro»<sup>11</sup>.

**23** La gestión del Informe corre a cargo de la **Comisión**. La DG Justicia y Consumidores y la Secretaría General dirigen su preparación y cualquier actividad de seguimiento, mientras que la DG Migración y Asuntos de Interior aporta conocimientos especializados sobre el marco de lucha contra la corrupción, y la DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías hace otro tanto sobre pluralismo y libertad de los medios de comunicación. Además, se invita a otras direcciones generales y

---

<sup>11</sup> Comunicación COM(2022) 500: «Informe sobre el Estado de Derecho de 2022», pp. 33-34.

servicios de la Comisión a participar en **equipos divididos por países**, en los que pueden formular observaciones sobre los proyectos desde sus primeras fases.

**24** El Informe presenta la **evaluación** y la opinión propias de la Comisión. La Comisión ha diseñado su propia metodología para supervisar y evaluar la evolución del Estado de Derecho en los Estados miembros, recogida en un documento de seis páginas a disposición del público<sup>12</sup>, y la complementa con orientaciones internas, reuniones periódicas del grupo director interservicios sobre el Estado de Derecho y reuniones con la red de puntos de contacto nacionales sobre el Estado de Derecho.

**25** La Comisión adopta un enfoque consultivo para la elaboración del Informe, de modo que otorga un papel central al diálogo con los Estados miembros y las partes interesadas (como las asociaciones y redes profesionales, las ONG y el mundo académico). Sobre la base de estos elementos, ofrece una **evaluación cualitativa de los acontecimientos significativos**, tanto positivos como negativos, en relación con el Estado de Derecho en los Estados miembros. El Informe no pretende proporcionar una descripción exhaustiva de la situación del Estado de Derecho en cada Estado miembro, sino más bien información actualizada respecto del año precedente, tomando como base de referencia el Informe de 2020.

**26** El Parlamento considera que este enfoque «no recono[ce] claramente el proceso deliberado de retroceso en el Estado de Derecho emprendido en varios Estados miembros»<sup>13</sup>. Un estudio de investigación también ha señalado que se basa en una declaración genérica de principios y en una enumeración de las reformas promulgadas o previstas, en lugar de analizar los parámetros sistémicos del marco institucional del Estado de Derecho<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> [Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report](#), Comisión Europea, 2022.

<sup>13</sup> [Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 2023](#), sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, apartado 26.

<sup>14</sup> Azmanova, A. y Bethany, H., [Binding the Guardian: On the European Commission's Failure to Safeguard the Rule of Law](#), Informe de proyecto, Parlamento Europeo, Bruselas, 2021, p. 15.

## Estructura de cuatro pilares

**27** El Informe consta de una Comunicación horizontal y veintisiete capítulos por país. La **Comunicación horizontal** contiene la opinión de la Comisión sobre la situación en todos los Estados miembros y una visión general de los acontecimientos y las acciones en el ámbito de la UE. Va acompañado de un anexo en el que se enumeran las recomendaciones a cada Estado miembro. Los **veintisiete capítulos por país** proporcionan información detallada respecto de cada Estado miembro y adoptan la forma de documentos de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD).

**28** El Informe se estructura en torno a cuatro ámbitos temáticos o «pilares», como se muestra en la **ilustración 3**. Los cuatro pilares no se derivan directamente de la definición del Estado de Derecho presentada en el **recuadro 1**, pero la Comisión los considera pilares interdependientes fundamentales para garantizar el Estado de Derecho, tal como se explica en su Comunicación de 2019 y en la primera edición del Informe<sup>15</sup>.

### Ilustración 3 – Cuatro pilares del Informe



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

<sup>15</sup> Comunicación COM(2019) 343, p. 10; y Comunicación COM(2020) 580, pp. 4-5.

**29** El Parlamento ha pedido una **ampliación del alcance del Informe**, de modo que abarque todos los valores consagrados en el artículo 2 del TUE<sup>16</sup>, además del Estado de Derecho. La Comisión se muestra reticente a esta ampliación, ya que no quiere convertir el Informe en un «informe de informes» global, y señala que solo es un elemento de una imagen más amplia en el ámbito de la UE, pues el Informe se complementa con otras iniciativas, como el [Plan de Acción para la Democracia Europea](#) y la [Estrategia para reforzar la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales en la UE](#), así como los informes anuales sobre la aplicación de la Carta<sup>17</sup>.

### El lugar del Informe en el conjunto de herramientas

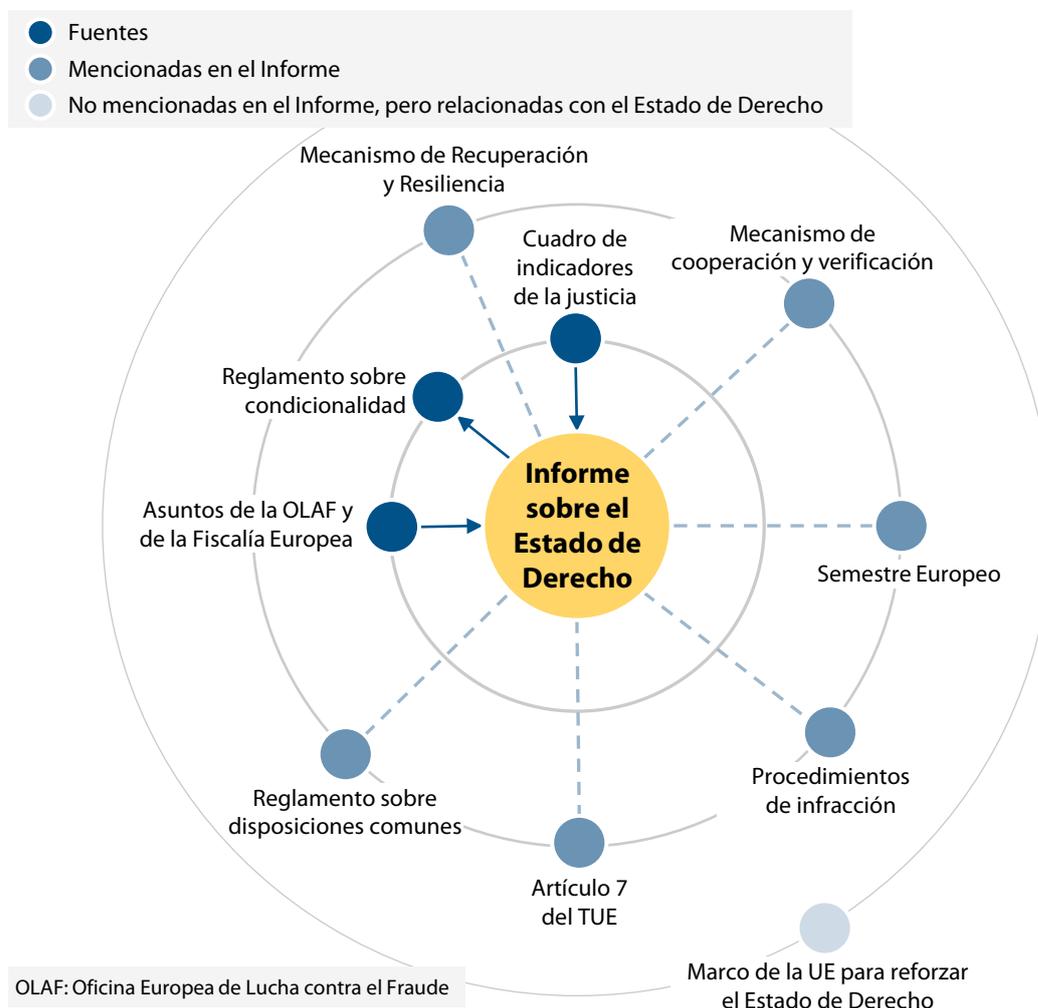
**30** El Informe está interconectado con los demás elementos del conjunto de herramientas del Estado de Derecho (apartado **18**). Utiliza algunos de ellos como fuentes, es utilizado a su vez como fuente, y hace referencia a otros, tanto para una visión general como en relación con las recomendaciones. Todas estas herramientas se nutren mutuamente de información cuando tratan temas relacionados o similares. La [ilustración 4](#) muestra un ejemplo de estos vínculos entre el Informe y las demás herramientas, mientras que el [anexo II](#) ofrece más detalles sobre cada herramienta.

---

<sup>16</sup> [Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 2023, sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, apartado 19.](#)

<sup>17</sup> [Seguimiento de la Resolución no legislativa del Parlamento Europeo sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Comisión Europea, 2023, pp. 2-3.](#)

## Ilustración 4 – El Informe y las demás herramientas relativas al Estado de Derecho



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**31** Los datos del **cuadro de indicadores de la justicia en la UE** sirven de base al Informe, por ejemplo, en cuanto a la percepción de la independencia judicial o sobre la calidad y eficiencia de la justicia. Se invita a la **Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)** a participar directamente en los equipos por países que preparan el Informe, mientras que la **Fiscalía Europea** fue consultada por primera vez para el Informe de 2023.

**32** El **Reglamento sobre condicionalidad** establece un procedimiento que permite la adopción de medidas protectoras concretas en casos de vulneración de los principios del Estado de Derecho que afectan o amenazan con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo. El Informe es una de las fuentes de información utilizadas para detectar vulneraciones de los principios del

Estado de Derecho en el marco de este procedimiento<sup>18</sup>. Sin embargo, no especifica si los problemas en materia de Estado de Derecho detectados afectan o amenazan con afectar a la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o a los intereses financieros de la UE, que es un criterio clave para el procedimiento del Reglamento sobre condicionalidad. Por lo tanto, el Informe solo puede ser un punto de partida para la evaluación ulterior de la Comisión en el marco del procedimiento.

**33** El Parlamento ha reiterado que el Informe debe servir de base para activar los demás instrumentos y ha pedido específicamente a la Comisión que cree un vínculo directo entre el Informe y el procedimiento del Reglamento sobre condicionalidad<sup>19</sup>. Si bien reconoce la necesidad de sinergias entre las herramientas, la Comisión subraya que no parece adecuado anticipar una futura decisión de utilizar alguna de las herramientas y restringir así la capacidad de la UE para reaccionar ante situaciones cambiantes<sup>20</sup>. Al mismo tiempo, el Informe, como herramienta, carece de fuerza legal, y la Comisión depende de la cooperación leal de los Estados miembros.

**34** El Informe menciona además ejemplos de aplicación de **otras herramientas**, como el procedimiento con arreglo al artículo 7 del TUE o los procedimientos de infracción. Así, el Informe menciona los procedimientos de infracción en curso relativos a los regímenes de ciudadanía para inversores (*recuadro 2*), al tiempo que clasifica esta cuestión como una seria preocupación en el marco de la lucha contra la corrupción (pilar 2) en varios capítulos por país<sup>21</sup>. Además, los regímenes de residencia para inversores se destacan en la Comunicación horizontal como un riesgo de corrupción<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Considerando 16 del [Reglamento \(UE, Euratom\) 2020/2092](#).

<sup>19</sup> [Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 2023](#), sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, apartado 28.

<sup>20</sup> [Seguimiento de la Resolución no legislativa del Parlamento Europeo sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022](#), Comisión Europea, 2023 p. 5.

<sup>21</sup> [SWD\(2022\) 502](#), [SWD\(2022\) 513](#) y [SWD\(2022\) 518](#): capítulos por país sobre la situación del Estado de Derecho en Bulgaria, Chipre y Malta.

<sup>22</sup> [Comunicación COM\(2022\) 500](#), p. 18.

## Recuadro 2

### Procedimientos de infracción sobre «pasaportes dorados»

En el marco de un régimen de ciudadanía para inversores, también conocido como «pasaporte dorado», un Estado concede su nacionalidad a cambio de pagos o inversiones financieras predeterminados y sin exigir al solicitante que tenga ningún vínculo real con ese país. Cuando un Estado miembro aplica tal esquema, este afecta a toda la UE, pues una persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro goza automáticamente de la ciudadanía de la UE y de todos los derechos que de ella se derivan.

La Comisión considera que los regímenes de ciudadanía para inversores **infringen la legislación de la UE**. No son compatibles con el principio de cooperación leal (artículo 4, apartado 3, del TUE) ni con el concepto de ciudadanía de la Unión (artículo 20 del TFUE), por lo que deben suprimirse.

Hasta hace poco, había tres Estados miembros que aplicaban este tipo de regímenes: Bulgaria, Chipre y Malta. En octubre de 2020, la Comisión incoó procedimientos de infracción contra Chipre y Malta. Chipre suspendió su régimen de ciudadanía para inversores en noviembre de 2020, pero su marco jurídico sigue en vigor. Bulgaria suprimió su régimen en abril de 2022. Malta suspendió su régimen únicamente para nacionales rusos y bielorrusos debido a la guerra de Rusia contra Ucrania. Puesto que Malta seguía aplicando su régimen para todas las demás nacionalidades, en septiembre de 2022 la Comisión decidió interponer un recurso contra ella ante el TJUE (asunto [C-181/23](#)).

Aunque en la UE existen pocos regímenes de ciudadanía para inversores, muchos Estados miembros aplican algún tipo de **régimen de residencia para inversores**. Estos regímenes funcionan con arreglo a un principio similar, mediante la concesión de permisos de residencia a cambio de una inversión financiera. Los regímenes de este tipo también tienen implicaciones para el conjunto de la UE, ya que los titulares de permisos de residencia gozan de determinados derechos en virtud del Derecho de la UE. La Comisión ha adoptado medidas para abordar los riesgos derivados de los regímenes de residencia para inversores, por ejemplo en el marco de la propuesta de refundición de la [Directiva sobre residentes de larga duración](#), en el [paquete legislativo para la lucha contra el blanqueo de capitales](#) y en la [Recomendación](#) sobre medidas inmediatas en el contexto de la invasión rusa de Ucrania en relación con los regímenes de ciudadanía y residencia para inversores.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [Informe de la Comisión COM\(2019\) 12: Regímenes de ciudadanía y residencia para inversores en la Unión Europea](#); y la [Resolución del Parlamento Europeo de 9 de marzo de 2022](#).

**35** Además, existen **herramientas de otras políticas de la UE** que no se centran específicamente en el Estado de Derecho, pero que, no obstante, pueden tener una influencia significativa en él. Entre ellas figuran el [Reglamento sobre disposiciones comunes](#)<sup>23</sup> (RDC), que se aplica a la política de cohesión y a otros fondos, así como el [Reglamento del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia](#)<sup>24</sup> (MRR) y el [Semestre Europeo](#). El RDC y el Reglamento del MRR incluyen condiciones de pago vinculadas al Estado de Derecho, mientras que las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo también pueden abordar algunas cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho cuando tienen importancia macroeconómica (véase el [anexo II](#)).

**36** En el Informe, la Comisión afirma que proporcionará **un resumen** del uso de las herramientas clave del Estado de Derecho<sup>25</sup>. La sección de la Comunicación horizontal sobre los acontecimientos en el ámbito de la UE incluye una selección de casos en los que se aplicaron algunas de estas herramientas, con detalles adicionales en los capítulos por país, pero no ofrece una visión global de todos los casos y medidas relacionados con el Estado de Derecho. Por ejemplo, la Comunicación horizontal se refiere a determinados casos de procedimientos de infracción en curso, pero no ofrece una visión general de todos los pertinentes. El Informe tampoco incluye siempre referencias completas, que permitirían a los lectores acceder fácilmente a información detallada.

**37** Todas estas herramientas deben funcionar en **complementariedad y sinergia** para garantizar la eficacia de la acción de la UE en materia de Estado de Derecho. Esto requiere coherencia entre todas estas herramientas y coordinación entre las direcciones generales y servicios de la Comisión pertinentes. El [recuadro 3](#) muestra un ejemplo de los retos que puede entrañar esta tarea.

---

<sup>23</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1060](#).

<sup>24</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/241](#).

<sup>25</sup> [Comunicación COM\(2022\) 500](#): «Informe sobre el Estado de Derecho de 2022», p. 3.

### Recuadro 3

#### Coherencia: El Informe sobre el Estado de Derecho frente al Semestre Europeo

Las evaluaciones y recomendaciones específicas por país de la Comisión para el Informe pueden solaparse parcialmente con las del Semestre Europeo, especialmente en relación con los sistemas judiciales, los marcos de lucha contra la corrupción y los procesos legislativos.

Por ejemplo, el informe por país del Semestre Europeo sobre España concluye que «[p]or lo que se refiere a la independencia judicial, **no se han notificado deficiencias sistémicas**». Sin embargo, el capítulo sobre España del Informe señala **varias preocupaciones** en relación con la independencia judicial, como retrasos de varios años en la renovación del Consejo General del Poder Judicial y cuestiones relativas a la autonomía del Ministerio Fiscal del país.

Consideradas de forma conjunta, estas dos manifestaciones pueden parecer contradictorias y demuestran que supone un reto garantizar la complementariedad y las sinergias dentro del conjunto de herramientas del Estado de Derecho.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de [SWD\(2022\) 610](#): Informe sobre España – 2022, p.57; [SWD\(2022\) 509](#): Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España, pp. 4-8.

**38** Para garantizar la coherencia en la elaboración de las recomendaciones del Informe, las orientaciones internas de la Comisión especifican las circunstancias en las que el Informe puede formular nuevas recomendaciones sobre cuestiones ya tratadas por otras herramientas, como los procedimientos de infracción, los procedimientos del artículo 7 del TUE o el MRR. No obstante, la Comisión subraya que las recomendaciones del Informe se entienden sin perjuicio de cualquier procedimiento en virtud de otros instrumentos<sup>26</sup>. En el [recuadro 4](#) se ofrece un ejemplo de concordancia entre una recomendación del Informe y una medida en el marco de otra herramienta de la UE. También demuestra la dificultad de equilibrar la coherencia y la evaluación independiente al abordar cuestiones idénticas relativas al Estado de Derecho a través de diferentes herramientas.

<sup>26</sup> Comunicación COM(2022) 500, pp. 2 y 4.

## Recuadro 4

### Coherencia: El Informe sobre el Estado de Derecho frente al MRR

El [plan nacional de recuperación y resiliencia de Hungría](#) en el marco del MRR incluye un hito dirigido a «reforzar el papel y las competencias del Consejo Nacional del Poder Judicial para contrarrestar las competencias del presidente de la Oficina Nacional del Poder Judicial», que es idéntico a una de las recomendaciones del Informe. Esto demuestra la concordancia entre estas dos herramientas en este punto.

En cuanto a la evaluación de estas dos medidas, el [capítulo por país de 2023 para Hungría](#) incluye la advertencia de que sus evaluaciones sobre la aplicación de las recomendaciones del Informe no prejuzgan ninguna evaluación futura con arreglo al artículo 24 del Reglamento del MRR. El cumplimiento de los hitos del MRR se evaluará de conformidad con los procedimientos específicos establecidos al efecto, pero la Comisión debe seguir garantizando la coherencia global en todas sus acciones relacionadas con el Estado de Derecho.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del [anexo de la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo](#) relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Hungría, pp. 105-106 y p. 147; y [SWD\(2023\) 817](#): Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, pp. 2-4.

## Retos y oportunidades en el panorama del Estado de Derecho de la UE

### **El conjunto de herramientas del Estado de Derecho y la manera en que se utilizan sus diferentes elementos**

El desarrollo y la diversificación del conjunto de herramientas del Estado de Derecho ponen aún más de relieve el reto de garantizar la complementariedad y las sinergias entre todas estas herramientas. Existen oportunidades para abordar este reto, por ejemplo, explicando mejor las interdependencias y los solapamientos entre las herramientas relacionadas con el Estado de Derecho (apartados 37 y 38) y las elecciones por parte de la Comisión de la herramienta que ha de utilizar y el momento de hacerlo (apartados 19 y 20). Otra oportunidad podría consistir en aclarar la relación entre las diferentes terminologías utilizadas por las distintas herramientas (apartado 21).

### **Una visión global de todas las herramientas relacionadas con el Estado de Derecho y las medidas aplicadas en el marco de cada una de ellas**

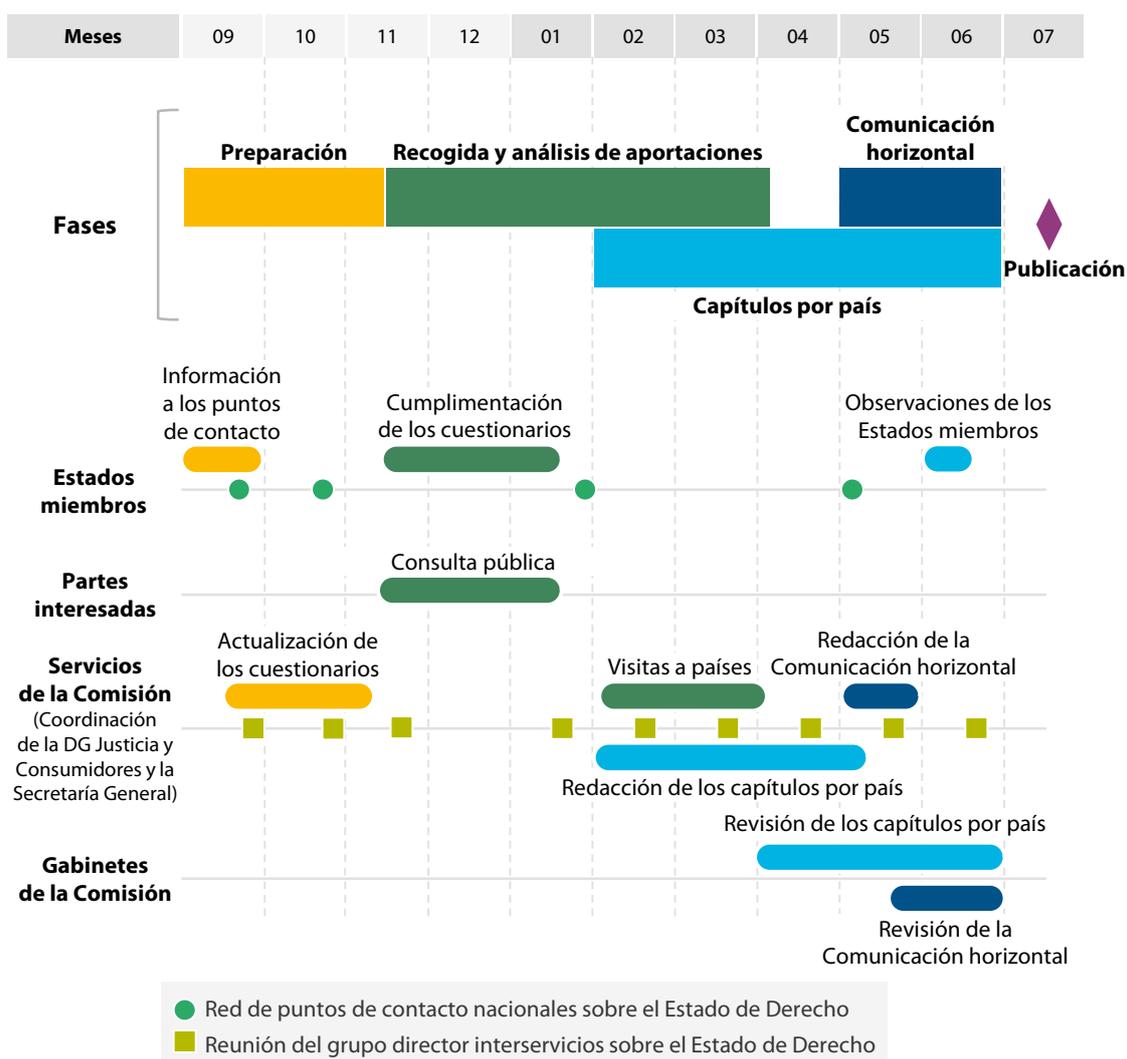
Existe la oportunidad de hacer más global y completa la información sobre la evolución del Estado de Derecho y las medidas al respecto aplicadas en virtud de otras herramientas de la UE presentadas en el Informe y sus anexos. Por ejemplo, podría incluir o hacer referencia a una visión completa de los procedimientos de infracción en curso relacionados con el Estado de Derecho o una lista de todas las medidas relativas a este ámbito aplicadas en el marco de otras herramientas de la UE, como el Semestre Europeo, el MRR o el RDC (apartado 36).

# Proceso de elaboración del Informe

## Síntesis

**39** En la siguiente sección se describe, paso a paso, el proceso de elaboración del Informe, tal como se resume en la *ilustración 5*.

**Ilustración 5 – Proceso de elaboración del informe**



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de los documentos de la Comisión relativos a la cronología.

## Preparación

**40** El ciclo de elaboración del Informe comienza a principios del otoño del año anterior a la publicación. La Comisión ofrece a los Estados miembros la oportunidad de formular observaciones sobre los cuestionarios actualizados que se emplean para recoger sus contribuciones y les informa sobre la planificación de todo el ejercicio.

## Recogida de aportaciones

### Cuestionarios y consulta pública como principales fuentes de información

**41** La Comisión invita a los Estados miembros y a las partes interesadas (como las asociaciones y redes profesionales, las ONG y el mundo académico) a ofrecer sus aportaciones escritas a través de cuestionarios normalizados, que siguen los cuatro pilares del Informe divididos en subtemas más detallados<sup>27</sup>. Los Estados miembros y las partes interesadas cumplimentan sus respectivos cuestionarios en paralelo al final de cada año.

**42** Para el Informe de 2022, todos los Estados miembros, excepto Hungría y Polonia, cumplimentaron los cuestionarios<sup>28</sup>. Para el Informe de 2023, todos los Estados miembros excepto Polonia lo hicieron<sup>29</sup>. El número de partes interesadas que realizaron aportaciones al Informe aumentó de unas 220 partes interesadas para el Informe de 2022 a unas 250 para el Informe de 2023<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> [Mecanismo europeo del Estado de Derecho](#): Modelo para el Informe sobre el Estado de Derecho de 2022.

<sup>28</sup> [SWD\(2022\) 517](#): Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, p. 38; y [SWD\(2022\) 521](#): Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia, p. 39.

<sup>29</sup> [SWD\(2023\) 821](#): Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia, p. 45.

<sup>30</sup> Resumen de la consulta específica a las partes interesadas para los Informes sobre el Estado de Derecho de [2022](#) y [2023](#).

## Aportaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Consejo de Europa y las Naciones Unidas

**43** Además, la Comisión recibe contribuciones anuales de la **Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea** (FRA). Estas contribuciones incluyen extractos del Sistema de Información Europeo de Derechos Fundamentales<sup>31</sup> de la FRA, y la propia investigación de la Agencia sobre los aspectos del espacio cívico relacionados con el Estado de Derecho.

**44** La Comisión también recibe contribuciones anuales de organizaciones internacionales. El **Consejo de Europa** y sus órganos, como la **Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)** o el **Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)**, proporcionan listas de sus informes, dictámenes, recomendaciones, resoluciones y otros documentos publicados recientemente. Las **Naciones Unidas** aportan su contribución anual a través de la Oficina Regional de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para Europa, y también encontramos referencias a informes de la **Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos** recibidos durante la consulta pública.

## Visitas a los países a través de reuniones en línea con los Estados miembros y las partes interesadas

**45** Tras su análisis inicial de estas aportaciones, la Comisión prepara una serie de preguntas de seguimiento. Las utiliza para estructurar sus visitas virtuales a países, que suelen celebrarse en febrero y marzo e incluyen más de 500 reuniones en línea con autoridades nacionales, organismos independientes y partes interesadas<sup>32</sup>.

**46** La Comisión indica en el anexo II de cada capítulo por país las organizaciones con las que se reunió. También publica algunas aportaciones adicionales recibidas durante las visitas a los países. La cantidad de documentación recogida durante estas visitas varía considerablemente de un país a otro. La Comisión no elabora sistemáticamente actas u otros informes de estas reuniones, sino que utiliza directamente en el informe la información recogida oralmente.

---

<sup>31</sup> [Comunicación](#) de la FRA a la Comisión para la preparación del Informe de 2022, p. 2.

<sup>32</sup> Páginas web de la Comisión para el [Informe de 2022](#) y el [Informe de 2023](#).

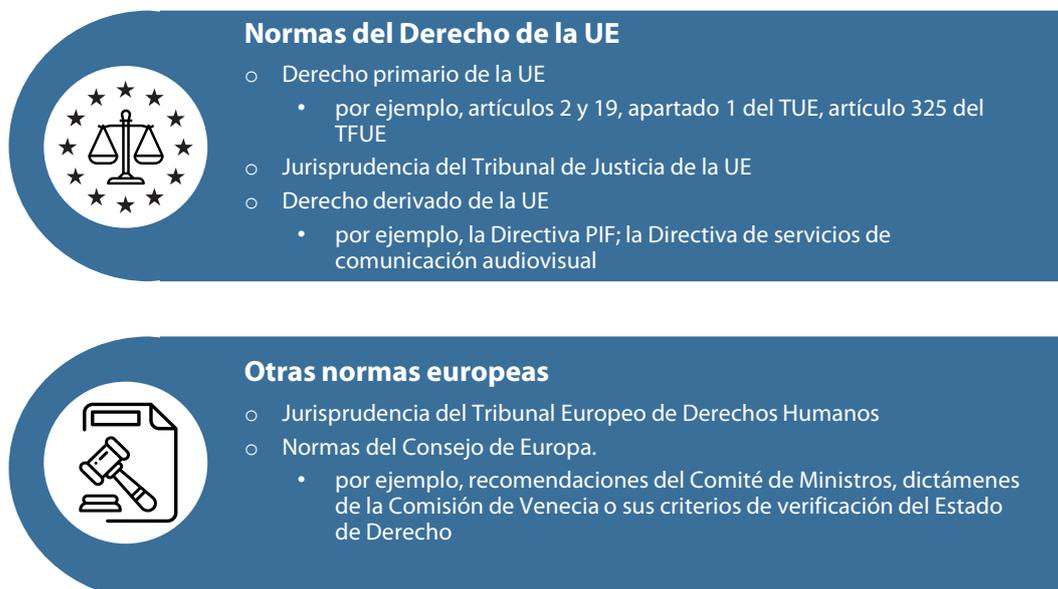
## Análisis

### Método de evaluación cualitativa basado en normas pormenorizadas y los conocimientos y el criterio profesionales

**47** El método de evaluación de la Comisión es principalmente de carácter **cualitativo**, con algunas referencias a índices cuantitativos, como el **índice de percepción de la corrupción** de Transparencia Internacional o las **encuestas del Eurobarómetro**, además de otros datos cuantitativos, como por ejemplo, los relativos a la eficiencia de los sistemas judiciales o las estadísticas sobre los casos de corrupción. Según la Comisión, los índices cuantitativos tienen escasa utilidad directa para el Informe, debido especialmente a que, por ser compuestos, no reflejan el ámbito específico del Informe.

**48** La Comisión trata de evaluar todas las fuentes de información con respecto a los requisitos legales y demás **normas** de la UE, como se resume en la **ilustración 6**:

### Ilustración 6 – Normas para la evaluación del Estado de Derecho de la Comisión



*Nota:* «Directiva PIF» se refiere a la [Directiva \(UE\) 2017/1371](#); «Directiva de servicios de comunicación audiovisual» se refiere a la [Directiva 2010/13/UE](#). La Comisión de Venecia es un órgano consultivo del Consejo de Europa que emite dictámenes autorizados sobre el Estado de Derecho y creó los criterios de verificación del Estado de Derecho (2016).

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del documento «[Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report](#)», Comisión Europea, 2022, pp. 3-4.

**49** La Comisión desglosa estas grandes categorías de normas en más de cincuenta subcategorías encuadradas en los cuatro pilares principales. Algunas subcategorías integran más de diez normas detalladas. Las normas utilizadas para la evaluación de la Comisión se mencionan en el Informe, al final de los correspondientes apartados o en notas a pie de página. La Comisión basa su evaluación directamente en estas normas, algunas de las cuales son específicas mientras que otras son más genéricas. Sin embargo, la Comisión no comunica ni documenta los indicadores específicos utilizados para evaluar el cumplimiento de estas normas cuando las propias normas no son ya suficientemente específicas o directamente mensurables.

**50** Los investigadores que examinan el Informe señalan también que en este no se identifican indicadores específicos utilizados para medir cada una de las características enumeradas en los cuatro pilares<sup>33</sup>. Del mismo modo, el Parlamento Europeo, en su Resolución de 2022, pide a la Comisión «que explique con más detalle los indicadores que utiliza para evaluar la situación del Estado de Derecho en los Estados miembros»<sup>34</sup>.

**51** El enfoque de la Comisión se basa en la experiencia profesional y el criterio de los equipos por países que elaboran el capítulo de cada país. También se basa en debates internos tanto a nivel técnico, en el seno de las direcciones generales y los servicios pertinentes de la Comisión, como a nivel político, en los gabinetes de los Comisarios pertinentes y en el propio Colegio de Comisarios.

**52** La Comisión inicia su trabajo realizando un seguimiento de las cuestiones abordadas en el Informe del año anterior y, a continuación, examinando nuevas cuestiones. Seguidamente, evalúa estas cuestiones de acuerdo con las normas pertinentes de la UE o generales de Europa. Cuanto mayor sea el grado en que una cuestión se aparta de una norma o la infringe, y cuanto mayor sea su impacto, mayor será la probabilidad de que se clasifique como motivo de preocupación. Si una norma se ha incumplido de forma flagrante o repetida y su impacto es elevado, la cuestión se clasificará como «seria preocupación».

---

<sup>33</sup> Closa, C. y Hernández, G., [From scrutiny to implementation: reinforcing the impact of the Rule of Law Report](#), STG Policy Papers, número 2023/05, 2023, pp. 3-4; Pech, L. y Bárd, P., [The Commission's Rule of Law Report and the EU Monitoring and Enforcement of Article 2 TEU Values](#), Estudio encargado por las comisiones LIBE y AFCD, 2022, pp. 13 y 103.

<sup>34</sup> [Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022](#), sobre el Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021, apartado 4.

**53** En este contexto, la Comisión utiliza las siguientes clasificaciones de cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho (conocidas como «**calificativos**»):

- 1) las **preocupaciones**, que se subdividen, en función de su gravedad, en:
  - a) serias preocupaciones
  - b) preocupaciones
  - c) cierta preocupación;
- 2) **retos**: un calificativo general que indica cuestiones pendientes que deben abordarse y que no son lo suficientemente graves como para ser motivo de preocupación;
- 3) **deficiencias**: de gravedad similar a los retos, pero más específicos.

**54** Observamos que el calificativo más sólido, «**serias preocupaciones**», se utilizó en tres de los ocho capítulos de nuestra selección: una vez en el pilar 1, tres veces en el pilar 2 y una vez en el pilar 4. En la Comunicación horizontal, que abarca a los 27 Estados miembros, la Comisión utilizó el calificativo de «serias preocupaciones» solo tres veces en total. Por lo tanto, no todas las «serias preocupaciones» identificadas en los capítulos por país se incluyeron en la Comunicación horizontal.

**55** También observamos que la Comisión distinguió sistemáticamente, en el Informe, entre cuestiones nuevas y otras en curso de años anteriores. Hasta la fecha, la Comisión no ha intentado presentar **tendencias** en la evolución del Estado de Derecho a lo largo de los años, dado que el Informe es un instrumento relativamente nuevo. No obstante, el Parlamento ha declarado que el Informe debe identificar con claridad tendencias positivas y negativas con respecto a la situación del Estado de Derecho, así como tendencias transversales, incluidas las posibles vulnerabilidades sistémicas, a escala de la Unión<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022, sobre el Informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2021, apartados 8 y 9.

## Documentación de evaluación basada en aportaciones, preguntas y proyecto de Informe

**56** Observamos que la Comisión publica casi todas las aportaciones recibidas en su sitio web, previo acuerdo de cada uno de los contribuyentes. A partir del análisis de estas aportaciones, la Comisión prepara preguntas para las visitas a los países, durante las cuales recopila información y documentación complementaria. A continuación, se inicia la redacción de los capítulos por país.

**57** Aparte de esto, la Comisión no elabora ningún otro documento de trabajo que muestre cómo seleccionó las cuestiones sobre las que informar de entre todas las aportaciones recogidas o cómo evaluó su gravedad. En las notas a pie de página del Informe, la Comisión facilita las fuentes de información citadas directamente en el texto. No siempre se identifican las fuentes adicionales empleadas para apoyar el análisis de la Comisión y corroborar la información. Según la Comisión, se tiene debidamente en cuenta toda la información procedente de las fuentes enumeradas en la metodología, atendiendo a su veracidad, exhaustividad, calidad, fiabilidad y pertinencia<sup>36</sup>.

## Capítulos por país

### Búsqueda de coherencia y proporcionalidad

**58** El capítulo de cada país tiene la misma estructura, con un resumen de una página, una página con recomendaciones (a partir de 2022) y con conclusiones sobre el progreso realizado en su aplicación (a partir de 2023), el texto principal y anexos en los que se enumeran las fuentes utilizadas y las organizaciones entrevistadas. El texto principal del capítulo contiene un párrafo introductorio al principio de cada sección, y cada uno de los apartados analíticos posteriores se encabezan con una frase introductoria.

---

<sup>36</sup> «Methodology for the preparation of the annual Rule of Law Report», Comisión Europea, 2022, p. 1.

**59** Para garantizar la **coherencia** de su enfoque en los capítulos por país, la Comisión desglosa su trabajo sobre los 4 pilares en 81 subtemas detallados. La metodología de la Comisión exige un enfoque proporcionado, garantizando al mismo tiempo la igualdad de trato de todos los Estados miembros<sup>37</sup>. En la práctica, esto significa que la Comisión supervisa la evolución de todos estos subtemas para todos los Estados miembros, pero puede ajustar la profundidad del análisis y la información comunicada en función de la gravedad de los problemas detectados, de su carácter sistémico y de la evolución real durante el año. Por consiguiente, el propio Informe no refleja necesariamente todos los subtemas objeto de seguimiento. En el Informe de 2022, como promedio, alrededor de la mitad de estos subtemas se desarrollaron con más detalle en cada capítulo por país. Los subtemas más frecuentes se destacan en la *ilustración 7*.

### Ilustración 7 – Subtemas desarrollados con mayor frecuencia en los capítulos por país



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

<sup>37</sup> *Ibid*, p. 4.

## Revisiones interna y externa

**60** La revisión interna del Informe realizada por la Comisión se estructura en **tres niveles principales**: servicios responsables (DG Justicia y Consumidores y la Secretaría General), nivel de directores (servicios coadyuvantes) y nivel de gabinetes. Además, algunos miembros del personal se encargan específicamente de supervisar la coherencia de la redacción del Informe en su conjunto y su conformidad con las orientaciones.

**61** Todas estas revisiones y controles se realizan directamente en el texto de los proyectos de capítulos por país. La Comisión no utiliza listas de comprobación ni documentos similares para llevar a cabo el control de calidad y, en su lugar, sigue orientaciones internas actualizadas periódicamente.

**62** Al principio de junio, la Comisión comparte los proyectos de capítulos por país con los **Estados miembros para que formulen observaciones**, normalmente con un plazo de dos semanas. El número de observaciones recibidas varía considerablemente. En relación con los ocho capítulos por país de nuestra selección, la Comisión recibió una media de 39 observaciones, que variaban entre 19 y 83 observaciones por capítulo.

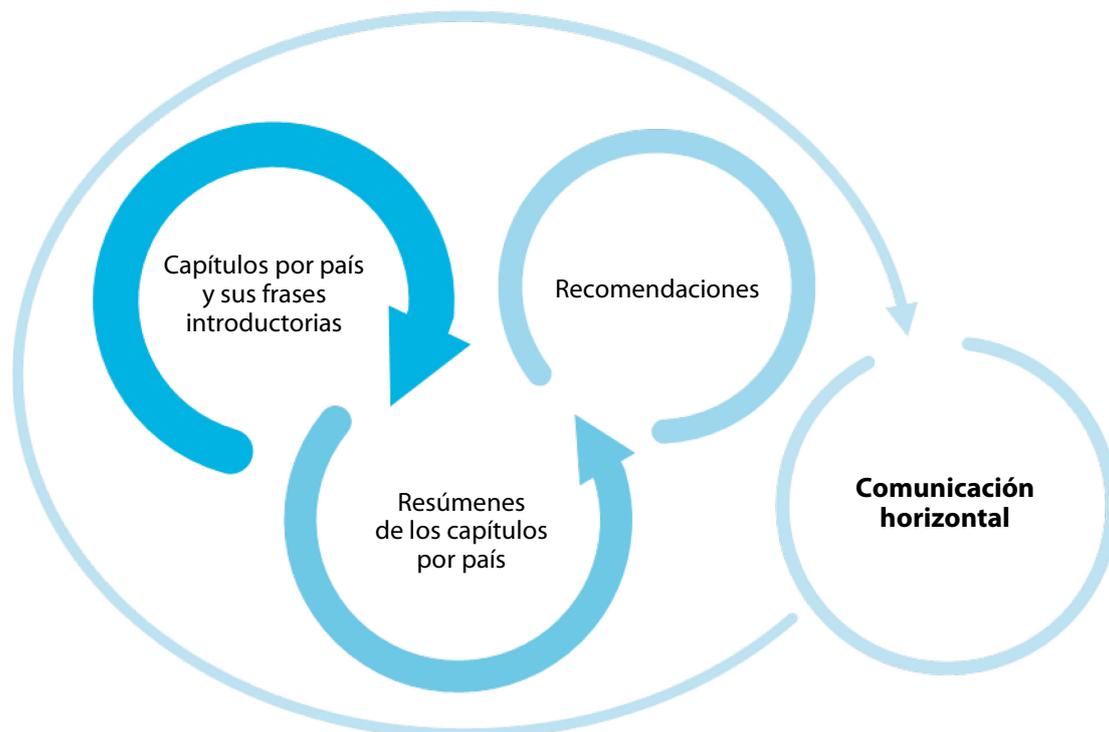
**63** En general, la Comisión tiene en cuenta las observaciones de los Estados miembros relativas a la exactitud fáctica, pero rechaza la mayoría de las observaciones que modifican su evaluación, a menos que estén justificadas por pruebas adicionales. La Comisión no envía comentarios específicos a los Estados miembros, y los cambios introducidos se reflejan directamente en el Informe publicado.

## Comunicación horizontal

### Búsqueda de equilibrio

**64** Paralelamente a los capítulos por país, la Comisión, bajo la responsabilidad de la Secretaría General, también elabora la Comunicación horizontal, que abarca la situación en la UE en su conjunto. La Comisión no dispone de orientaciones internas específicas para la Comunicación horizontal, ya que considera que las orientaciones sobre los capítulos por país son suficientes para cubrir ambos. La Comunicación se basa en la evaluación de los capítulos por país y debería reflejarla adecuadamente. En la **ilustración 8** se presenta el flujo de redacción del Informe, desde los capítulos por país hasta la Comunicación horizontal.

## Ilustración 8 – Flujo de redacción del Informe



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

**65** En nuestro análisis, observamos que:

- o Si un asunto es objeto de una recomendación, la Comisión la incluye en la Comunicación horizontal y en el resumen del correspondiente capítulo por país. El resumen, a su vez, se basa en las frases introductorias del correspondiente capítulo por país.
- o En algunos casos, la Comunicación horizontal incluye cuestiones que no se mencionan en el resumen del correspondiente capítulo por país, contrariamente al flujo de redacción mostrado. Por lo tanto, estos asuntos parecen más importantes en el contexto de la Comunicación que en el contexto del capítulo por país. Por ejemplo, la Comisión utilizó este enfoque cuando surgieron retos similares en varios Estados miembros, mencionándolos todos ellos en la Comunicación, aunque no se recogieran en los correspondientes resúmenes.
- o La Comisión explicó que su objetivo era lograr una cobertura equilibrada de todos los Estados miembros (entre nueve y quince menciones para cada uno) y de los cuatro pilares de la Comunicación horizontal, proporcionando ejemplos tanto positivos como negativos.

## Cuadros de revisión interna y de coherencia

**66** La Comunicación horizontal sigue el mismo proceso de revisión que los capítulos por país. Sin embargo, también se somete a una amplia consulta interservicios antes de su adopción por el Colegio de Comisarios.

**67** Al igual que en los capítulos por país, no existen listas de comprobación específicas ni documentos similares para llevar a cabo el control de calidad del Informe. En cambio, para garantizar la coherencia y el equilibrio, la Comisión se basa en tres cuadros que ofrecen una amplia visión global:

- 1) **un cuadro de ejemplos**, en el que se registra el número de menciones tanto positivas como negativas de cada Estado miembro;
- 2) **un cuadro de coherencia**, que muestra qué subtemas se tratan en cada capítulo por país;
- 3) **un cuadro de recomendaciones**, que ofrece una visión general de todas las recomendaciones.

## Retos y oportunidades en el proceso de elaboración del Informe

### La metodología para la elaboración del Informe

La metodología de seis páginas de acceso público ofrece un valor limitado a los lectores o investigadores interesados que deseen comprender mejor el enfoque de evaluación de la Comisión. Existe la oportunidad de aumentar la cantidad de información públicamente disponible sobre la metodología de la Comisión —por ejemplo, sobre los calificativos y tipologías que se utilizan, y sobre las normas e indicadores (apartados 48 y 53)—, incrementando así la transparencia y la rendición de cuentas.

Cabe asimismo hallar oportunidades en la posibilidad de aclarar aún más el enfoque de evaluación de la Comisión en cuanto al modo en que se evalúan el grado de cumplimiento de las normas y la gravedad de las cuestiones clasificadas (apartados 49 a 54), así como en la mejora de la pista de las pruebas del proceso de evaluación documentando mejor la manera en que la Comisión decide en qué aportaciones se basa y sobre qué cuestiones informa, y, en última instancia, cómo evalúa la gravedad de estas cuestiones (apartado 57).

Además, con la próxima quinta edición del Informe, la Comisión podría aprovechar la oportunidad de presentar una visión general plurianual de las cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho objeto de seguimiento en los distintos ciclos de los Informes anuales (apartado 55).

# Recomendaciones y actividades de seguimiento

## Recomendaciones de la Comisión sobre el Estado de Derecho en el Informe

### Recomendaciones a cada Estado miembro

**68** La Comisión introdujo recomendaciones a cada Estado miembro por primera vez en el Informe de 2022. En total, el Informe contenía **145 recomendaciones** en los cuatro pilares: 40 sobre los sistemas judiciales (pilar 1), 52 sobre marcos de lucha contra la corrupción (pilar 2), 32 sobre pluralismo y libertad de los medios de comunicación (pilar 3) y 21 sobre otros controles y equilibrios (pilar 4). Algunas de estas recomendaciones abordaban a su vez múltiples cuestiones (véase el [anexo III](#)).

**69** La Comisión pretende formular recomendaciones a cada Estado miembro manteniendo su número dentro de ciertos límites. El número de recomendaciones del Informe de 2022 varía entre cuatro y ocho<sup>38</sup> por Estado miembro y, en el Informe de 2023, entre dos y siete<sup>39</sup> por Estado miembro. El subtema con el mayor número de recomendaciones, dirigidas a diecisiete Estados miembros, es «Integridad (conflicto de intereses, puertas giratorias, código de conducta, declaración de patrimonio)» del pilar 2, que refleja la naturaleza compuesta de esta categoría. El pilar 2, relativo a los marcos de lucha contra la corrupción, fue al mismo tiempo el ámbito más frecuente de recomendaciones. En la [ilustración 9](#) se ofrece una visión general de los subtemas más y menos frecuentes de las recomendaciones.

---

<sup>38</sup> Cuatro recomendaciones: Bélgica, Dinamarca, Estonia, Letonia, Países Bajos, Finlandia y Suecia; ocho recomendaciones: Hungría.

<sup>39</sup> Dos recomendaciones: Estonia, Letonia; siete recomendaciones: Hungría, Malta, Polonia, Rumanía y Eslovaquia.

## Ilustración 9 – Los subtemas con mayor y menor frecuencia que se abordan en las recomendaciones



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de documentos de la Comisión.

**70** El Parlamento ha expresado su preocupación por «la falta de coherencia entre el informe [Comunicación] horizontal y las recomendaciones, en particular por el hecho de que las inquietudes específicas de cada país formuladas en el informe horizontal no se corresponden plenamente con las recomendaciones específicas por país». El Parlamento ha pedido un vínculo inequívoco entre las preocupaciones expresadas y las recomendaciones formuladas<sup>40</sup>. Cuando existen serias preocupaciones, la Comisión pretende, en principio, formular recomendaciones que pidan una solución concreta. Sobre la base de nuestro examen de las recomendaciones seleccionadas del Informe de 2022, observamos que, de las cuatro recomendaciones que solicitaban una solución

<sup>40</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 2023, sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, apartado 8.

concreta<sup>41</sup>, ninguna estaba relacionada con un asunto clasificado explícitamente como «seria preocupación». La Comisión considera que, en cada caso, el capítulo por país ofrece una evaluación clara de las preocupaciones, incluidas las normas que no se han cumplido, y de su impacto en la práctica, que constituyen la base para la elección de la recomendación.

**71** Observamos que ninguna de las doce recomendaciones que examinamos tenía un calendario concreto de aplicación. En cambio, la Comisión evalúa los avances de cada recomendación cada año, en la siguiente edición del Informe. Algunas recomendaciones piden medidas específicas, por ejemplo, la adopción de normas concretas sobre el Tribunal Supremo (Hungría) o la renovación del Consejo General del Poder Judicial (España). Otras solo establecen una orientación general, por ejemplo, la mejora de la integridad de sectores específicos de la administración pública (Bulgaria), dejando al Estado miembro en cuestión un margen discrecional para hallar soluciones concretas que aborden los problemas detectados. Las recomendaciones no suelen tener objetivos cuantitativos, por lo que el texto del capítulo por país es necesario para que la Comisión explique el razonamiento que subyace a su evaluación.

**72** El proyecto de recomendaciones no se incluye en la consulta final con los Estados miembros. Estos pueden formular observaciones sobre los proyectos de capítulos por país y las cuestiones identificadas en ellos, pero no ven las recomendaciones con antelación, por lo que no tienen la oportunidad de aceptarlas o rechazarlas. La Comisión considera que las recomendaciones, que no son vinculantes, son el resultado de su propia evaluación y asumen la responsabilidad política de su formulación.

### **Avances tras el primer año de aplicación de las recomendaciones**

**73** A partir del Informe de 2023, la Comisión ha introducido una evaluación de la aplicación de las recomendaciones. Tanto los Estados miembros como las partes interesadas pueden facilitar información sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones en los cuestionarios (apartado 41) que sirven de base para la evaluación de la Comisión.

---

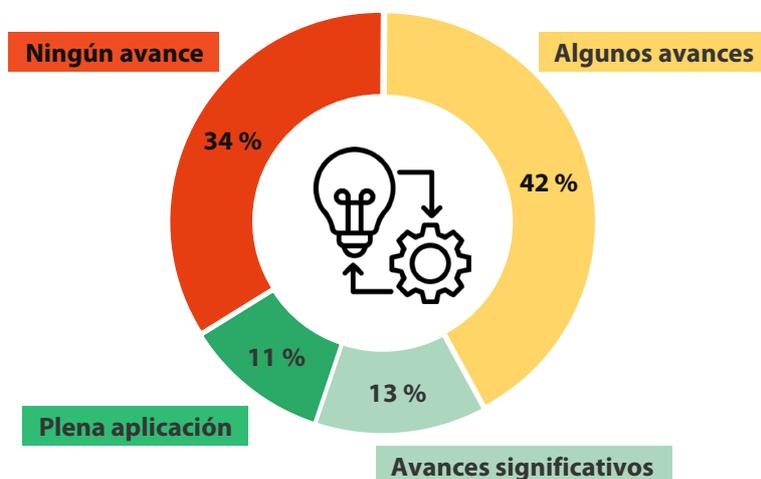
<sup>41</sup> Las dos recomendaciones relativas a Hungría en el pilar 1, la segunda recomendación relativa a España en el pilar 1 y la recomendación relativa a Malta en el pilar 2.

**74** Observamos que el seguimiento de las recomendaciones había mejorado la estructura de la evaluación de la Comisión, ya que el estado de aplicación de cada recomendación ofrecía una conclusión clara. La Comisión utiliza una escala de cuatro fases para evaluar la aplicación de las recomendaciones:

- 1) **plena aplicación;**
- 2) **avances significativos;**
- 3) **algunos avances;**
- 4) **ningún avance.**

**75** En la *ilustración 10* se muestran los avances realizados en la aplicación de las recomendaciones del Informe de 2022, según la evaluación del Informe de 2023, mientras que el *anexo III* ofrece una visión general detallada del estado de aplicación de las recomendaciones de 2022 para cada pilar y Estado miembro.

#### Ilustración 10 – Estado de aplicación de las recomendaciones de 2022 en julio de 2023



*Fuente:* Cálculo propio del Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [Comunicación COM \(2023\) 800](#): «Informe sobre el Estado de Derecho en 2023».

**76** En nuestro análisis de las recomendaciones de los capítulos por país y de los pilares seleccionados, observamos un caso en el que la Comisión reconoció «algunos avances» basándose en que el Estado miembro afectado (Alemania) había informado a la Comisión de que planeaba adoptar unas directrices. La Comisión consideró que este paso era una medida preliminar para alcanzar los objetivos generales de la recomendación (en el *recuadro 5* se presenta detalladamente este caso).

## Recuadro 5

### Seguimiento de las recomendaciones de 2022: «Algunos avances»

**Recomendación:** Reforzar las normas vigentes sobre las puertas giratorias, aumentando la coherencia de las diferentes normas aplicables, la transparencia de las autorizaciones para el futuro empleo de altos cargos públicos y la duración de los períodos de incompatibilidad para los ministros federales y los secretarios de Estado parlamentarios federales.

Evaluación de la Comisión:  
**Algunos avances**

**Texto del capítulo por país:** Se están preparando directrices adicionales sobre el período posterior al desempeño del cargo, pero **no abordan la necesidad** de garantizar una mayor coherencia en las distintas normas vigentes. [...] El Gobierno Federal **no tiene previsto legislar para atender las preocupaciones persistentes** en cuanto a la aplicación diferente de las normas alemanas relativas a las «puertas giratorias», incluidos los distintos períodos de incompatibilidad y la amplia discrecionalidad en la decisión de los superiores en relación con el empleo futuro de secretarios de Estado y directores generales, **a pesar de las recomendaciones internacionales**. [...] Se prepararán nuevas **directrices** preventivas para que el Gobierno Federal **sensibilice** a los funcionarios públicos que se jubilan. Dado que se han tomado medidas limitadas para reforzar las normas vigentes sobre las puertas giratorias, se han realizado algunos avances en relación con la recomendación del Informe sobre el Estado de Derecho de 2022.

*Fuente:* SWD(2023) 805: Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Alemania, pp. 16-17.

**77** Se consideró que un determinado Estado miembro (Hungría) había «aplicado plenamente» una recomendación, al haber adoptado una nueva ley. Sin embargo, la recomendación pedía reforzar el papel de una institución concreta<sup>42</sup>, lo que también puede depender de cómo se aplique esta ley en la práctica. Según las orientaciones de la Comisión, una recomendación puede considerarse plenamente aplicada una vez que el Estado miembro haya adoptado o aplicado (según proceda en el contexto concreto) todas las medidas necesarias para dar una respuesta adecuada a la recomendación.

<sup>42</sup> SWD(2023) 817: Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría, pp. 2-4.

## Actividades de difusión

**78** El ciclo del Estado de Derecho va más allá de la publicación del Informe y continúa hasta los meses de primavera del año siguiente, como se muestra en la *ilustración 11*. Las actividades más destacadas a este respecto son el diálogo anual sobre el Estado de Derecho en el Consejo de la UE, en el que los Estados miembros debaten la Comunicación horizontal y varios capítulos por país, y las resoluciones de propia iniciativa del Parlamento Europeo, elaboradas hasta la fecha en cada edición del Informe. Además, la Comisión prosigue su diálogo con los Estados miembros, invitando a todos ellos a una reunión de seguimiento técnico para debatir la aplicación de las recomendaciones y organizando diálogos nacionales sobre el Estado de Derecho y otras reuniones bilaterales directamente en varios Estados miembros. El *anexo IV* ofrece más detalles sobre estas y otras actividades posteriores a la publicación del Informe.

### Ilustración 11 – Ciclo anual de las actividades de difusión



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del sitio web Europa y documentos de la Comisión.

## Retos y oportunidades en relación con las recomendaciones del Informe

### El número y nivel de detalle de las recomendaciones y la gravedad de los problemas detectados

La situación del Estado de Derecho y los problemas detectados difieren significativamente de un Estado miembro a otro. Por lo tanto, decidir el número y nivel de detalle de las recomendaciones de manera proporcional a la gravedad de los problemas detectados puede suponer un reto para la Comisión (apartados 68 a 71). En este sentido, la Comisión también podría aprovechar la oportunidad para seguir desarrollando sus orientaciones sobre la evaluación de las recomendaciones, basándose en la experiencia de su primer seguimiento realizado en 2023 (apartados 76 y 77).

### El nivel de aplicación de las recomendaciones

Tras el primer año de seguimiento de las recomendaciones que se formularon en el Informe de 2022, no se había registrado ningún avance en el 34 % de las recomendaciones, se habían producido algunos avances en el 42 % y avances significativos en el 13 %, mientras que el 11 % se había aplicado plenamente. Dado el papel que desempeñan los Estados miembros en la aplicación de las recomendaciones y que algunas de estas pueden referirse a cuestiones que requieren una actuación sostenida a lo largo de varios años, aumentar el nivel de aplicación y garantizar así el impacto deseado del Informe puede ser un reto para la Comisión en el futuro (apartado 75).

## Observaciones finales

**79** Desde 2020, la Comisión ha supervisado sistemáticamente la situación del Estado de Derecho en todos los Estados miembros y ha publicado un Informe anual sobre el Estado de Derecho. Nuestro análisis ofrece una visión global de este proceso.

**80** La primera parte de este análisis describe el marco jurídico del panorama del Estado de Derecho de la UE y presenta el **Informe sobre el Estado de Derecho en relación con las demás herramientas de la UE** que se ocupan de este ámbito. La UE dispone de un conjunto de herramientas complementarias que pueden utilizarse en paralelo en lugar de jerárquicamente, dejando margen para adaptar la elección de las herramientas al contexto específico. El Informe es una herramienta preventiva que proporciona la evaluación de la Comisión de los acontecimientos significativos en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros y una visión general de los acontecimientos a escala de la UE (apartados **11 a 38**).

**81** Identificamos retos y oportunidades en relación con:

- el conjunto de herramientas del Estado de Derecho y la manera en que se utilizan sus diferentes elementos:
  - el reto de garantizar la complementariedad y las sinergias entre todas estas herramientas;
  - la oportunidad de explicar mejor las interdependencias entre las herramientas y las elecciones por parte de la Comisión de la herramienta que ha de utilizar y el momento de hacerlo;
- una visión global de todas las herramientas relacionadas con el Estado de Derecho y las medidas aplicadas en el marco de cada una de ellas:
  - la oportunidad de hacer más completa la información presentada en el Informe sobre los acontecimientos en materia de Estado de Derecho en el marco de otras herramientas.

**82** La parte fundamental de nuestro análisis ofrece una visión detallada de **la forma en que la Comisión elabora el Informe** y explica paso a paso este proceso de elaboración. La Comisión utiliza cuestionarios dirigidos a los Estados miembros y una consulta pública con las partes interesadas como principales fuentes de información. Su enfoque de evaluación es cualitativo, basado en los requisitos de la legislación de la UE y otras normas europeas, pero no comunica ni documenta en mayor medida los indicadores utilizados para evaluar el cumplimiento de estas normas. Hasta la fecha, el Informe no ha presentado ninguna tendencia en la evolución del Estado de Derecho a lo largo de los años (apartados **39 a 67**).

**83** Las principales oportunidades que identificamos en el proceso se refieren a:

- o la información públicamente disponible sobre la metodología de la Comisión;
- o la mayor aclaración del enfoque de evaluación de la Comisión;
- o la documentación del proceso de evaluación;
- o una visión general plurianual de las cuestiones relativas al Estado de Derecho.

**84** La última sección de nuestro análisis examina las **recomendaciones del Informe** y el primer ejercicio de seguimiento y ofrece una breve visión general de las actividades de difusión relacionadas con el Informe. El informe incluye una serie de recomendaciones para cada Estado miembro que son objeto de seguimiento en la edición siguiente. Tras el primer año de aplicación, el 11 % de las recomendaciones se había aplicado plenamente, el 55 % se había aplicado parcialmente y no se había registrado ningún avance en el 34 % de ellas. Tras su publicación, el Informe sirve de base para el diálogo anual del Consejo sobre el Estado de Derecho y para debates en el Parlamento Europeo. La Comisión participa en otras actividades de difusión del Informe, tanto a escala de la UE como en los Estados miembros (apartados **68 a 78**).

**85** En cuanto a las recomendaciones y su seguimiento, destacamos los siguientes retos:

- o el reto de determinar el número y nivel de detalle de las recomendaciones de manera proporcional a la gravedad de los problemas detectados;
- o el reto de aumentar el nivel de aplicación de las recomendaciones.

El presente informe ha sido aprobado por la Sala V, presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 16 de enero de 2024.

*Por el Tribunal de Cuentas*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexos

### Anexo I – Ejemplos de la jurisprudencia del TJUE relativa al Estado de Derecho

Aunque los Tratados constitutivos de la Comunidad Económica Europea (CEE) de 1957 no mencionaban específicamente el Estado de Derecho, el TJUE señaló en el **asunto Les Verts** (294/83 de 1986) que la CEE era «una comunidad de Derecho». En su **Dictamen** 2/13 de 2014, que refleja los actuales Tratados de la UE, el TJUE subrayó que el Estado de Derecho, junto con los demás valores comunes consagrados en el artículo 2 del TUE, son compartidos por todos los Estados miembros, lo que a su vez «implica y justifica la existencia de una confianza mutua entre los Estados miembros en el reconocimiento de esos valores y, por lo tanto, en el respeto del Derecho de la Unión que los aplica».

En el asunto de los «**jueces portugueses**» o «**Sindical**» (C-64/16 de 2018), el TJUE declaró explícitamente que la independencia judicial de los órganos jurisdiccionales nacionales es uno de los requisitos inherentes a la tutela judicial efectiva de conformidad con el artículo 19, apartado 1, del TUE. Esto implica que los Estados miembros deben garantizar la independencia judicial para garantizar la tutela judicial efectiva y la interpretación y aplicación uniformes del Derecho de la UE.

El asunto de los jueces portugueses sentó un precedente para otros asuntos, como **Comisión/Polonia** (C-619/18 de 2019). El TJUE concluyó que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 19, apartado 1, del TUE en relación con las medidas de reducción de la edad de jubilación de los jueces y con la discrecionalidad del Presidente de la República para decidir sobre la prórroga de los mandatos de los jueces<sup>43</sup>. Posteriormente, el TJUE ha dictado muchas otras sentencias relativas a la reestructuración del poder judicial en Polonia<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Torres Pérez, A., *From Portugal to Poland: The Court of Justice of the European Union as watchdog of judicial independence*, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Vol. 27(1), 2020, p. 118.

<sup>44</sup> Asuntos C-192/18, C-487/19, C-508/19, C-791/19, etc.

En febrero de 2022, el TJUE desestimó los recursos interpuestos por Hungría y Polonia para la **anulación del Reglamento sobre condicionalidad** (asuntos [C-156/21](#) y [C-157/21](#)). El TJUE confirmó que la base jurídica del Reglamento era adecuada, que no eludía el artículo 7 del TUE, que respetaba los límites de las competencias atribuidas a la UE y que no violaba el principio de seguridad jurídica. El TJUE subrayó que «los valores que recoge el artículo 2 TUE [...] [d]efinen la propia identidad de la Unión como ordenamiento jurídico común. Así pues, la Unión debe estar en condiciones de defenderlos».

## Anexo II – Conjunto de herramientas del Estado de Derecho

### Herramientas de la UE que se centran en el Estado de Derecho

#### Informe anual sobre el Estado de Derecho

El [Informe sobre el Estado de Derecho](#) es un mecanismo preventivo para supervisar y evaluar los acontecimientos significativos, tanto positivos como negativos, en relación con el Estado de Derecho en los Estados miembros. Abarca cuatro pilares: sistemas judiciales, marcos de lucha contra la corrupción, pluralismo y libertad de los medios de comunicación, y otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios. Ni el Informe ni sus recomendaciones tienen fuerza legal.

#### Reglamento sobre condicionalidad

El [Reglamento sobre condicionalidad](#) establece un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto y los intereses financieros de la UE en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros.

Establece medidas de protección específicas, incluida la suspensión de los pagos o la prohibición de contraer nuevos compromisos jurídicos. Las medidas protectoras solo pueden adoptarse en caso de vulneración de los principios del Estado de Derecho que afecta o amenaza con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la Unión o la protección de los intereses financieros de la Unión de un modo suficientemente directo. El procedimiento se aplicó por primera vez en 2022, en relación con Hungría<sup>45</sup>. Para más detalles sobre este procedimiento, véase el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al Estado de Derecho en la UE<sup>46</sup>.

#### Procedimientos del artículo 7 del TUE

El [artículo 7 del TUE](#) establece una serie de procedimientos para hacer frente al riesgo de violación grave o a la existencia de violación grave y persistente de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE. Por lo tanto, su ámbito de aplicación trasciende el Estado de Derecho, pues abarca también el respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos. Contiene tres apartados, cada uno de los cuales introduce un procedimiento distinto, como se muestra en la [ilustración 12](#).

---

<sup>45</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506 del Consejo.

<sup>46</sup> Informe Especial 03/2024.

## Ilustración 12 – Procedimientos del artículo 7 del TUE



### Artículo 7, apartado 1

Constatación de la existencia de un **riesgo claro** de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores:

- Propuesta de 1/3 de los Estados miembros, del Parlamento o de la Comisión.
- Decisión del Consejo, por **mayoría de 4/5**, previa aprobación del Parlamento.



### Artículo 7, apartado 2

Constatación de la **existencia** de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores:

- Propuesta de 1/3 de los Estados miembros o de la Comisión.
- Decisión del Consejo Europeo por **unanimidad** (sin el Estado miembro de que se trate), previa aprobación del Parlamento.



### Artículo 7, apartado 3

Decisión sobre la **suspensión de los derechos** derivados de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto en el Consejo:

- Decisión del Consejo por **mayoría cualificada**.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del artículo 7 del TUE.

El procedimiento del artículo 7, apartado 1, se ha activado en dos casos: en diciembre de 2017, en relación con Polonia (por parte de la Comisión), y en septiembre de 2018 en relación con Hungría (por parte del Parlamento Europeo)<sup>47</sup>. En noviembre de 2023, el Consejo no había votado todavía acerca de ninguno de los dos procedimientos.

### Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho

La Comisión estableció el [marco para reforzar el Estado de Derecho](#) con el fin de evitar que las amenazas emergentes al Estado de Derecho aumenten hasta el punto de que la Comisión deba activar el procedimiento del artículo 7 del TUE. Este marco opera a través de un diálogo con el Estado miembro afectado, seguido de una evaluación de la situación de que se trate. Por último, indica las medidas que podrían adoptarse para hacer frente a la amenaza sistémica<sup>48</sup>. La Comisión aplicó el marco en relación con Polonia antes de iniciar el procedimiento del artículo 7 del TUE. Esta herramienta carece de fuerza legal.

<sup>47</sup> [Comunicado de prensa](#): Estado de Derecho: La Comisión inicia un procedimiento de infracción contra Polonia por violaciones del Derecho de la UE por parte de su Tribunal Constitucional, 22.12.2021.

<sup>48</sup> [Comunicación COM\(2014\) 158](#), p. 8.

## Cuadro de indicadores de la justicia

El [cuadro de indicadores de la justicia](#) es una Comunicación de la Comisión que proporciona información comparativa para evaluar la eficiencia, la calidad y la independencia de los sistemas judiciales nacionales. A diferencia del Informe sobre el Estado de Derecho, que presenta una evaluación cualitativa, el cuadro de indicadores presenta un conjunto de datos principalmente cuantitativos.

## Mecanismo de cooperación y verificación (MCV) – cerrado en 2023

En 2007, tras la adhesión de Bulgaria y Rumanía a la UE, la Comisión estableció el [Mecanismo de cooperación y verificación \(MCV\)](#), una medida transitoria para ayudar a ambos países a subsanar las deficiencias en los ámbitos de la reforma judicial, la lucha contra la corrupción y, en el caso de Bulgaria, la delincuencia organizada<sup>49</sup>. Tras los informes finales relativos a Bulgaria (2019) y Rumanía (2022), el MCV concluyó formalmente en septiembre de 2023<sup>50</sup>. Véanse nuestro informe especial relativo al Estado de Derecho en la UE y las respuestas de la Comisión, que también hacen referencia al MCV<sup>51</sup>. Desde 2020, Bulgaria y Rumanía han estado sujetas a supervisión en el marco del Informe sobre el Estado de Derecho como todos los Estados miembros.

## Herramientas de la UE en otras políticas que afectan al Estado de Derecho

### Semestre Europeo

El [Semestre Europeo](#) es el marco de la UE para coordinar y supervisar las políticas económicas y sociales de los Estados miembros. En el marco del ciclo anual del Semestre Europeo, la Comisión publica informes por país con una evaluación de cada Estado miembro y propone recomendaciones específicas por país para que las adopte el Consejo. Estas recomendaciones también pueden abarcar cuestiones relacionadas con los sistemas judiciales y los marcos de lucha contra la corrupción de los Estados miembros o con la calidad de su proceso legislativo, en la medida en que afecten a la situación macroeconómica de un país o al entorno empresarial, a la inversión, al crecimiento y al empleo. Tienden a ser más amplias y generales que las recomendaciones formuladas en el Informe sobre el Estado de Derecho. Todas las recomendaciones del Semestre Europeo se almacenan en la [base de datos de](#)

---

<sup>49</sup> Decisiones [2006/928/CE](#) y [2006/929/CE](#).

<sup>50</sup> [Comunicación COM\(2023\) 800](#), p. 36; Decisiones (UE) [2023/1785](#) y [2023/1786](#).

<sup>51</sup> [Informe Especial 03/2024](#) y [respuestas de la Comisión Europea](#).

[recomendaciones específicas por país](#) de la Comisión. Para más información sobre esta herramienta, véase nuestro informe especial sobre el Semestre Europeo<sup>52</sup>.

### **Reglamento sobre disposiciones comunes y Mecanismo de Recuperación y Resiliencia**

El [Reglamento sobre disposiciones comunes](#) (RDC), que se aplica a los fondos de cohesión y a otros fondos, y el [Reglamento del MRR](#) son los instrumentos fundamentales de la UE para reforzar la cohesión económica, social y territorial y para la recuperación de las repercusiones económicas de la pandemia de COVID-19. Ambos tienen un cierto impacto en el Estado de Derecho debido a las condiciones de financiación que establecen. El RDC incluye una condición favorecedora horizontal que exige la existencia de mecanismos eficaces para garantizar el cumplimiento de la Carta de los Derechos Fundamentales, mientras que algunos planes nacionales de recuperación y resiliencia en el marco del MRR contienen hitos relacionados con el Estado de Derecho. Además, el MRR está estrechamente relacionado con el Semestre Europeo, ya que los planes nacionales del MRR tienen por objeto contribuir a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos determinados en las recomendaciones específicas por país del Semestre Europeo<sup>53</sup>. Para más detalles sobre la aplicación de esas condiciones en ambas políticas, véase el informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo relativo al Estado de Derecho en la UE<sup>54</sup>.

### **Procedimientos de infracción**

De conformidad con el artículo 258 del TFUE, la Comisión puede incoar [procedimientos de infracción](#) para tratar cualquier situación en la que un Estado miembro haya incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados. Sin embargo, muchos casos de infracción se refieren a asuntos que entran en el ámbito del Informe, como los recientes asuntos sobre la independencia judicial (véanse ejemplos en el [anexo I](#)) y los regímenes de ciudadanía para inversores ([recuadro 2](#)). El procedimiento prevé varias etapas para poner remedio a las infracciones incluso antes de la fase jurisdiccional. Si estas son infructuosas, la Comisión puede recurrir al **TJUE** e incluso pedir a este que imponga sanciones.

---

<sup>52</sup> Informe Especial 16/2020.

<sup>53</sup> Anexo V del Reglamento del MRR.

<sup>54</sup> Informe Especial 03/2024.

### **Decisiones prejudiciales del TJUE**

El [procedimiento prejudicial](#) del TJUE (artículo 267 del TFUE) permite a los órganos jurisdiccionales nacionales plantear al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a la interpretación y la aplicación uniforme del Derecho de la Unión. La facultad discrecional de los órganos jurisdiccionales nacionales a plantear cuestiones prejudiciales al TJUE es una característica esencial del Derecho de la UE que garantiza la cooperación judicial entre la UE y los Estados miembros, como ha confirmado recientemente el TJUE (asuntos [C-564/19](#) y [C-791/19](#)).

### **Asuntos de la OLAF y de la Fiscalía Europea**

La labor de la [Oficina Europea de Lucha contra el Fraude \(OLAF\)](#) y de la [Fiscalía Europea](#) protege los intereses financieros de la UE. Sus acciones contra el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales con frecuencia son relevantes para los cuatro pilares del Informe, especialmente los marcos de lucha contra la corrupción.



	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	N.º
<b>Pilar 3 – Pluralismo y libertad de los medios de comunicación</b>																											<b>32</b>	
Autoridades y organismos de los medios de comunicación									■								■											
Transparencia de la propiedad de los medios de comunicación			●							■																		
Salvaguardias contra las injerencias gubernamentales o políticas			■								■		■				■	■		■	■	■		■	■	■		
Marco para la protección de los periodistas	■			■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■		■	■	■	■				■	■	■	
<b>Pilar 4 – Controles y equilibrios</b>																											<b>21</b>	
Proceso de elaboración y promulgación de leyes						■						■				■							■	■				
Autoridades independientes			■								■	■				■					■	■	■	■	■	■		
Marco propicio para la sociedad civil					■		■	■							■		■				■	■	■					■
Iniciativas para fomentar una cultura del Estado de Derecho																			■									

**Leyenda:**

Ningún avance	■	Avances significativos	■
Algunos avances	■	Plena aplicación	■

Los colores muestran el nivel de aplicación de las recomendaciones. Cada cuadrado coloreado indica una recomendación. Los círculos (●) destacan recomendaciones que abordan dos o más temas separados al mismo tiempo. Otras recomendaciones de esta índole para un mismo país se indican con «●●», «●●●» y «●●●●». Para contabilizar el número total de recomendaciones (última columna de cada cuadro), consideramos que las recomendaciones que abordaban más de un tema (marcadas con círculos ●) constituirían una sola.

*Nota:* Las recomendaciones del Informe deben considerarse en el contexto más amplio de todas las demás medidas relativas al Estado de Derecho aplicadas en virtud de otras herramientas de la UE y no deben entenderse independientemente de ellas. El nivel de aplicación se refiere únicamente a la recomendación concreta y no refleja la situación general del Estado de Derecho en cada Estado miembro.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la [Comunicación COM\(2023\) 800](#): «Informe sobre el Estado de Derecho en 2023».

## Anexo IV – Actividades de difusión

### Actividades interinstitucionales: Consejo y Parlamento

El **Consejo** ha mantenido un diálogo político anual sobre el Estado de Derecho desde 2014 y, desde 2020, ha tomado el Informe como base para estos debates. El Consejo de Asuntos Generales (CAG) debate la Comunicación horizontal poco después del verano, mientras que, al final del año y al principio de la primavera del año siguiente se entablan debates específicos de cada uno de los países basados en los capítulos por país. Cada ronda abarca cinco Estados miembros, siguiendo el orden protocolario<sup>55</sup>. El Consejo no publica ningún documento oficial a partir de estos debates. En el verano de 2023, el Consejo puso en marcha una evaluación de su diálogo anual sobre el Estado de Derecho, sobre la base de un [cuestionario para los Estados miembros](#). Sin embargo, en diciembre de 2023, el Consejo no alcanzó un consenso en cuanto a las Conclusiones sobre la evaluación, puesto que únicamente 26 delegaciones respaldaron el texto o no formularon ninguna objeción. Las Conclusiones confirmaron, entre otros aspectos, que el diálogo seguiría basándose en el Informe sobre el Estado de Derecho y tomaron nota de que la inclusión de recomendaciones era una forma de destacar cuestiones específicas que requerían una mayor atención de los Estados miembros. Las Conclusiones también establecieron un cambio en la frecuencia de los debates específicos por país, que, a partir de 2024, tendrán lugar tres veces al año —dos en el primer semestre y una en el segundo—, centrados en cada ocasión en la situación en cuatro Estados miembros<sup>56</sup>.

El **Parlamento** también debate el Informe y, hasta la fecha, ha elaborado resoluciones de propia iniciativa sobre cada edición. El proceso comienza con la Comisión presentando el Informe en el Parlamento en verano o principios de otoño. A continuación, el Parlamento nombra a un ponente y comienza el trabajo en las comisiones. Normalmente en la primavera del año siguiente, el Parlamento emite una

---

<sup>55</sup> Nota de la Presidencia a las Delegaciones: [Diálogo anual sobre el Estado de Derecho](#), 11510/22, de 2 de septiembre de 2022.

<sup>56</sup> Conclusiones de la Presidencia: [Evaluación del diálogo anual sobre el Estado de Derecho](#), 16547/23, 12.12.2023; [Comunicado de prensa](#): Evaluación del diálogo anual del Consejo sobre el Estado de Derecho – Conclusiones de la Presidencia, actualizadas en fecha de 21.12.2023

resolución<sup>57</sup> en la que destaca determinadas cuestiones relacionadas con el Estado de Derecho, presenta su evaluación del Informe y recomienda mejoras.

Para formalizar en mayor medida la cooperación entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento en el ámbito del Estado de Derecho, el Parlamento ha propuesto reiteradamente la celebración de un **acuerdo interinstitucional sobre el Estado de Derecho**<sup>58</sup>. La Comisión considera que esto podría ser difícil de negociar y prefiere centrarse en hacer el mejor uso posible del marco existente<sup>59</sup>. No obstante, la Comisión expresó su disposición a seguir estructurando los diálogos sobre el Estado de Derecho con el Parlamento y a debatir la situación del Estado de Derecho en los 27 Estados miembros basándose en los capítulos por país del Informe sobre el Estado de Derecho, como se está haciendo en el Consejo.

### Diálogos con los Estados miembros y las partes interesadas

Además de las actividades interinstitucionales, la Comisión garantiza el seguimiento del Informe a través del diálogo con los Estados miembros. La Comisión invita a todos los Estados miembros a **reuniones técnicas de seguimiento** para debatir la aplicación de las recomendaciones, oportunidad que nueve de ellos aprovecharon durante el ciclo del Informe de 2022. Además, se celebran reuniones bilaterales a nivel político y los comisarios debaten el Informe con representantes de varios Parlamentos nacionales. Asimismo, la red de puntos de contacto sobre el Estado de Derecho ofrece un canal abierto para el intercambio regular entre la Comisión y los Estados miembros sobre la elaboración del Informe<sup>60</sup>.

En 2022, la Comisión introdujo un nuevo concepto de **diálogos nacionales sobre el Estado de Derecho** y, en cooperación con la FRA y las partes interesadas nacionales, mantuvo tres de estos diálogos tras la publicación del Informe de 2022 y cinco diálogos tras la publicación del Informe de 2023<sup>61</sup>. La Comisión sigue colaborando con la FRA, las asociaciones profesionales y las redes de la sociedad civil en el ámbito de la UE, y con organizaciones internacionales.

---

<sup>57</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 30 de marzo de 2023, sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022.

<sup>58</sup> *Ibid.*, apartado 19.

<sup>59</sup> Seguimiento de la Resolución no legislativa del Parlamento Europeo sobre el Informe sobre el Estado de Derecho en 2022, Comisión Europea, 2023 p. 2.

<sup>60</sup> Comunicación COM(2023) 800, p. 32.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 32.

# Abreviaciones

**CEE:** Comunidad Económica Europea

**DG:** Dirección General

**DG Justicia y Consumidores:** Dirección General de Justicia y Consumidores

**DG Migración y Asuntos de Interior:** Dirección General de Migración y Asuntos de Interior

**DG Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías:** Dirección General de Redes de Comunicación, Contenido y Tecnologías

**FRA:** Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

**MCV:** Mecanismo de cooperación y verificación

**MRR:** Mecanismo de Recuperación y Resiliencia

**OLAF:** Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

**RDC:** Reglamento sobre disposiciones comunes

**SWD:** Documento de trabajo de los servicios de la Comisión

**TFUE:** Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TJUE:** Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**TUE:** Tratado de la Unión Europea

# Glosario

**Acuerdo interinstitucional:** Documento acordado conjuntamente que regula determinados aspectos de la consulta y la cooperación entre las instituciones de la UE.

**Colegisladores:** El Consejo de la UE y el Parlamento Europeo, que colaboran en pie de igualdad para adoptar la legislación de la UE.

**Comunicación de la Comisión:** Documento en el que la Comisión expone a los colegisladores su evaluación, posición o propuestas sobre una política concreta.

**Conjunto de herramientas del Estado de Derecho de la UE:** Conjunto de herramientas para promover y defender el Estado de Derecho en la UE y sus Estados miembros.

**Directiva PIF:** Directiva de la UE sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal.

**Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión:** Documento de la Comisión no vinculante destinado al debate tanto dentro como fuera de la institución.

**Equipo por países:** Equipo de personal de diferentes direcciones generales o servicios de la Comisión que participa en la elaboración del Informe anual sobre el Estado de Derecho en un país concreto.

**Hito:** Logro cualitativo en la manera de completar una reforma o inversión, como requisito previo para un pago específico del MRR.

**Informe sobre el Estado de Derecho:** Informe introducido en las orientaciones políticas de la Comisión en 2019 como un ejercicio anual y parte del nuevo mecanismo del Estado de Derecho de la UE.

**Objetivo:** Medida cuantitativa de los avances de un Estado miembro en la realización de una reforma específica o una inversión en su plan de recuperación y resiliencia.

**Política de cohesión:** Política de la UE destinada a reducir las disparidades económicas y sociales entre las regiones y los Estados miembros promocionando la creación de empleo, la competitividad empresarial, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la cooperación transfronteriza e interregional.

**Red de puntos de contacto nacionales sobre el Estado de Derecho:** Grupo compuesto por representantes de los Estados miembros, que proporciona un canal para el debate periódico entre la Comisión y los Estados miembros y desempeña un papel activo en el ciclo anual del Informe sobre el Estado de Derecho y en el intercambio de buenas prácticas.

## Equipo del Tribunal de Cuentas Europeo

El presente análisis fue aprobado por la Sala V «Financiación y administración de la UE», presidida por Jan Gregor, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La tarea fue dirigida por Laima Liucija Andrikienė, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Tomas Mackevičius, jefe de Gabinete; Aldona Drėgvaitė, agregada de Gabinete y Angela Ortiz Munoz, asistente de Gabinete; Paul Sime, gerente principal; Jitka Benešová, jefa de tarea; Anžela Poliulianaitė, jefa de tarea adjunta; Tetiana Lebedynets y Miguel Ferrão, auditores; Savija Grabinski, becaria. Jesús Nieto Muñoz prestó asistencia gráfica y Michael Pyper prestó asistencia lingüística.



*De izquierda a derecha:* Anžela Poliulianaitė, Tetiana Lebedynets, Miguel Ferrão, Jitka Benešová, Tomas Mackevičius, Laima Liucija Andrikienė, Paul Sime, Angela Ortiz Munoz, Michael Pyper y Aldona Drėgvaitė.

## COPYRIGHT

© Unión Europea, 2024

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo, sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor:

Ilustraciones 3, 6, 10 y 12: Estas ilustraciones se han diseñado utilizando recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Reservados todos los derechos.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluido de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-849-1598-9	ISSN 2811-8138	doi:10.2865/656454	QJ-AN-24-002-ES-N
-----	------------------------	----------------	--------------------	-------------------

El Estado de Derecho es uno de los valores en los que se fundamenta la UE.

Este análisis contribuye a una mejor comprensión del panorama del Estado de Derecho de la UE y de sus herramientas, centrándose en el Informe sobre el Estado de Derecho que la Comisión elabora con carácter anual; se trata de una herramienta preventiva que ofrece la evaluación de la Comisión de los acontecimientos significativos en materia de Estado de Derecho en los Estados miembros y formula recomendaciones en relación con los problemas detectados.

Aclaremos el lugar y la finalidad del Informe en el panorama del Estado de Derecho y explicamos su elaboración y seguimiento, describiendo cada paso del proceso, desde la recogida y evaluación de aportaciones hasta la formulación de recomendaciones.

Destacamos retos y oportunidades respecto, por ejemplo, a la metodología del Informe o la relación entre las diferentes herramientas del Estado de Derecho.

**TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO**  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO