

Mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria. Una evaluación de sus efectos en el Estado de derecho

Cooperation and Verification Mechanism for Romania and Bulgaria. An assessment of its impact on the Rule of Law

SERGIO MEDINA BERNABÉ

Universidad Autónoma de Madrid

sergio.medina@uam.es

ORCID: 0009-0004-5192-4673

Recibido: 04/11/2023. Aceptado: 18/03/2024.

Cómo citar: Medina Bernabé, Sergio, “Mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria. Una evaluación de sus efectos en el Estado de derecho”, *Revista de Estudios Europeos* 84 (2024): 338-363.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.84.2024.338-363>

Resumen: La reciente finalización del mecanismo de cooperación y verificación (MCV) en septiembre de 2023 abre la posibilidad de evaluar cuáles han sido los efectos que ha tenido en la mejora del Estado de derecho en Rumanía y Bulgaria. Este mecanismo se clasifica como de condicionalidad debido a su carácter vinculante para la imposición de sanciones por parte de la Comisión en caso de incumplimiento de las reformas que se pactaron en el Acta de Adhesión para paliar las llamadas deficiencias sistémicas con las que contaban en el Estado de derecho antes de su adhesión. El objetivo de este artículo consiste en analizar cuál es la utilidad de los procesos de condicionalidad a los que se ven sometidos los Estados candidatos y medir el alcance del MCV como parte de dichos procesos *post* adhesión.

Palabras clave: Estado de derecho; Condicionalidad; Rumanía y Bulgaria; Unión Europea; Adhesión.

Abstract: The recent completion of the Cooperation and Verification Mechanism (CVM) in September 2023 opens up the possibility to assess what effects it has had on improving the Rule of Law in Romania and Bulgaria. This mechanism is classified as conditionality due to its binding nature for the imposition of sanctions by the Commission in case of non-compliance with the reforms agreed in the Act of Accession to alleviate the so-called systemic deficiencies in the rule of law before their accession. The objective of this article is to analyze the usefulness of the conditionality processes to which the Member States are subjected and to measure the scope of the CVM as part of these *post*-accession processes.

Keywords: Rule of Law; Conditionality; Romania and Bulgaria; European Union; Adhesion

INTRODUCCIÓN: VALORES COMUNES Y ESTADO DE DERECHO

Las fallas o deficiencias en un sistema democrático son fenómenos habituales más o menos difíciles de constatar en cualquier Estado, por supuesto también en Europa; desproporciones representativas en sistemas electorales, desequilibrios entre las funciones de las instituciones del Estado, desajustes competenciales o fiscales entre entes federados y el Estado (en el caso de aquellos Estados federales o *cuasi* federales) Sin embargo, en el campo que nos toca, las fallas o deficiencias que puedan existir en el cumplimiento del principio del Estado de derecho afecta a la médula del Estado: la organización social e institucional por medio del Derecho y la garantía de los derechos fundamentales. Desde esta premisa, las deficiencias en el Estado de derecho han sido observadas como un signo de debilidad institucional y democrática de cualquier Estado y teniéndose en cuenta como unos de los principales indicadores de fortaleza o debilidad de una democracia¹.

Desde la óptica del Derecho de la Unión Europea, el respeto y seguimiento del Estado de derecho como valor central para el funcionamiento del sistema democrático no es negociable. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece cuáles son los valores que se entienden como comunes a todos los Estados miembros de la Unión. Valores que no únicamente se enuncian a modo de declaración política, sino como requisito y mandato de actuación para los veintisiete que ahora forman la Unión Europea y para aquellos que aspiran a entrar en el ente supranacional. Sin entrar al detalle de estas previsiones, el entendimiento de los valores comunes como normativos tiene una importancia capital para asegurar su cumplimiento (es decir, el Estado de derecho dentro de la Unión), y por tanto, se han establecido mecanismos de garantía con previsión de sanciones en los Tratados (art. 7 y 49 TUE). Es igualmente interesante mencionar otros mecanismos de control del Estado de derecho a través del procedimiento legislativo. El más reciente

¹ Algunos de los principales índices medidores de la calidad democrática en el mundo como el de *Freedom House* (<https://freedomhouse.org/>) o *Democracy Index*, elaborado por la revista *The Economist* (<https://www.eiu.com/n/>) utilizan indicadores como el nivel de pluralismo político, el correcto funcionamiento institucional (como medidor del nivel de corrupción), la transparencia electoral o el nivel de garantía de los derechos civiles como forma de identificar y clasificar los niveles de democracia entre países. En lo que respecta a este artículo, según el *Democracy Index* de 2022, Rumanía desciende en valoración desde el 2006 al 2022 de un 7,06 a un 6,45. Bulgaria de un 7,10 a un 6,45.

es el que podemos comprobar de acuerdo con la utilización del presupuesto, el llamado mecanismo de condicionalidad para la buena gestión del presupuesto de la Unión².

El fortalecimiento y expansión de tendencias políticas contrarias, no únicamente al proceso de integración europeo, sino al refuerzo del Estado de derecho como forma de organización estatal ha provocado, entre otras causas, que la Unión Europea no sea una excepción para la proliferación de casos en lo referente al desafío o negación de los valores comunes del artículo 2 TUE. El cuestionamiento de dichos valores no solo supone una discrepancia para con el ordenamiento del Derecho de la Unión, sino fundamentalmente un cuestionamiento del marco de convivencia entre Estados miembros. Tanto es así que debemos entender el enunciado de respeto a la dignidad humana, la libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y de los derechos humanos, también los de las minorías³, como la base del entendimiento entre los miembros de la Unión. Los procesos de colaboración que tienen lugar día a día en múltiples ámbitos encuentran su razón de ser en el artículo segundo del TUE.

Uno de los principios quebrados cuando se constata un caso de vulneración de valores comunes es el principio de confianza mutua o recíproca. Este principio, unido al de reconocimiento mutuo entre los Estados miembros, es condición necesaria para hacer realidad el llamado espacio de libertad, seguridad y justicia, esto es, el espacio que forman el conjunto de territorios pertenecientes a los Estados miembros sin fronteras interiores. Este espacio incluye, como no puede ser de otra forma atendiendo a la dirección del proceso de integración europeo (Tratado de Lisboa y Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea), la cooperación entre Estados. Como se sabe, esta cooperación se proyecta no solamente en materia comercial o económica, sino

² Se trata del Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>) aplicado a Hungría por primera vez en 2021. Además, con carácter previo, se puede apreciar al TJUE avalar la base jurídica del mecanismo (art.322.1 a TFUE) en la desestimación de los recursos que impusieron tanto Hungría como Polonia: Sentencias de asuntos s asuntos C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo de 16 de febrero de 2022. ECLI:EU:C:2022:98 y ECLI:EU:C:2022:97

³ Art. 2 TUE

también en materia penal⁴. Recordemos, con la base de una confianza y reconocimiento mutuo en la aceptación y práctica de unos valores comunes. De hecho, en línea con el trabajo anterior de Bazylńska-Nagler⁵, la confianza es un principio que deviene anterior a las disposiciones legales que lo confirman. Por tanto, se entiende la confianza recíproca como el producto de un intenso esfuerzo jurisprudencial por parte de los tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo, por un lado, y por otro, de éstos con los tribunales constitucionales nacionales por el diálogo en pro de la defensa de los derechos fundamentales.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) de 25 de julio de 2018⁶ es un buen ejemplo de quiebra de la confianza mutua como fruto del incumplimiento de los valores comunes, en concreto de la independencia judicial. Las sucesivas reformas del Poder Judicial en Polonia a partir del año 2017 han provocado, a fecha de escribir estas líneas, una auténtica crisis constitucional en el país y un enfrentamiento directo con las instituciones europeas. La sentencia se ve motivada por una orden de detención y entrega (la llamada “euroorden”) dirigida a la República de Irlanda por un ciudadano polaco en su territorio. Este instrumento, la orden europea de detención y entrega, es uno de los que más claramente materializan la cooperación judicial en materia penal sirviéndose del diálogo basado en el principio de confianza⁷. Irlanda, en uso de las facultades que otorga la decisión marco

⁴ La literatura académica sobre este tema es bastante amplia, algunos estudios reseñables con concreción en la lucha por el mantenimiento del Estado de Derecho en Estados del este de Europa: Bazylńska-Nagler, J. (2021). Polonia ante el principio de confianza mutua en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. *Revista de Derecho Político*, (110), 321-346. Bárd, P., & Van Ballegooij, W. (2018). Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in *Minister for Justice and Equality v. LM*. *New Journal of European Criminal Law*, 9(3), 353-365.

⁵ Bazylńska-Nagler, J. (2021). Op. cit. pag. 327-328

⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 25 de julio de 2018. Asunto C-216/18 PPU - Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial) ECLI:EU:C:2018:586

⁷ En la citada sentencia, el tribunal hace énfasis en esta idea: “el principio de confianza mutua obliga a cada uno de esos Estados, en particular en lo que se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia, a considerar, salvo en circunstancias excepcionales, que todos los demás Estados miembros respetan el Derecho de la Unión y, muy especialmente, los derechos fundamentales reconocidos por ese Derecho” STJUE Asunto C-216/18 PPU - Minister for Justice and Equality. Ap. 36

al respecto de dicha orden⁸, alegó la probable vulneración del derecho fundamental del ciudadano polaco, en tanto ciudadano europeo, a la tutela judicial efectiva por la imposibilidad de constatar que se fuera a celebrar un juicio con todas las garantías, en concreto a la independencia del juez.

El Estado de derecho es central como valor común para el entendimiento y reconocimiento entre los Estados miembros, de ahí la relevancia que siempre ha tenido, pero que ahora cobra fuerza para la construcción de un verdadero proceso de integración. Desde principio de la década de 2010, es conocida la dirección que ha seguido el gobierno húngaro, y algo más tarde también el polaco, en la defensa de los derechos fundamentales, sobre todo la tutela judicial efectiva, pero por extensión también se han visto afectados todos los demás, en especial los que afectan a minorías, lo que ha motivado al TJUE y a la literatura académica a devolver al debate público la definición de deficiencias sistémicas en el Estado de derecho. Este concepto no resulta novedoso entre la jurisprudencia europea debido a que ya se barajó en el momento de entrada de miembros como Rumanía y Bulgaria a principios de siglo, con especiales carencias en este campo como se desarrollará más adelante.

Además de un criterio único de conducta para los Estados que forman parte de la Unión, los valores del artículo 2 TUE, y sobre todo el respeto al Estado de derecho, se presenta como la primera barrera de entrada para poder solicitar la adhesión al ente supranacional. A saber, las condiciones de adhesión se conocen como los llamados “Criterios de Copenhague” de 1993, reforzados en 1995, entre los cuales, fundamentalmente, se exigen tres requisitos; el institucional o jurídico, el económico y el requisito de “capacidad”. El institucional es un requisito que requiere respeto máximo por el Estado de derecho y un compromiso previo con la defensa de los Derechos Humanos (incluyendo el Convenio Europeo de Derechos Humanos). El condicionante económico implica la adopción de las reglas de la economía de mercado y, en esencia, una cierta robustez para soportar la presión del mercado interior de la Unión Europea. Por último, el requisito de “capacidad” tiene que ver con la necesidad de aplicar y poner en marcha todas las normas propias del Derecho de la Unión, lo cual no se plantea un mínimo fácilmente abarcable habida cuenta del

⁸ Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (2002/584/JAI)

sinfín de materias que cubre. En realidad, este requisito se enfoca desde el punto de la consecución de los objetivos que se propone la Unión; económicos, políticos y comerciales⁹. Se trata de un proceso largo e incierto, esbozado en el artículo 49 TUE, para el que existen dos rangos; aquellos países que han solicitado la adhesión y reúnen los requisitos para su incorporación, pero están en proceso de trasposición del Derecho de la Unión (países candidatos), y aquellos que no reúnen todavía los estándares mínimos para su incorporación. Bien es cierto que no es solamente un proceso administrativo, sino que para que un Estado entre a formar parte de la Unión Europea debe tener el visto bueno de todos los Estados miembros, Parlamento Europeo, Consejo y opinión de la Comisión. Esto significa que el proceso de adhesión está indudablemente sujeto a muchos condicionantes de carácter estratégico.

1. DEFICIENCIAS SISTÉMICAS Y PROPORCIONALIDAD

Una de las formas de aproximarse a la definición y consecuencias de las deficiencias sistémicas en el Estado de derecho es volviendo a las funciones básicas del Derecho en una sociedad moderna. Una de ellas es la de servir de garantía de seguridad para organizar las actividades y planes de los individuos, es decir, ofrecer las suficientes expectativas normativas a los agentes sociales (individuos, instituciones, organizaciones...) para predecir cuáles van a ser los movimientos de los demás, y poder así planificar su futuro. De otra manera, sería impredecible cualquier comportamiento por parte de los agentes sociales, y así, con la capacidad de organizar los comportamientos y actitudes que la sociedad entiende como aceptables o reprobables. En otras palabras, solo mediante la intermediación del Derecho, las sociedades democráticas pueden articular una red de comportamientos predecibles y construir planes de futuro. Desde luego esta no es una idea novedosa. Otros autores han calificado esta expectativa normativa como la generación de “confianza” entre los individuos por medio del Derecho, a través de la cual se estructuran las conductas¹⁰. Por ejemplo, alguien

⁹ Estos objetivos son fácilmente identificables en la aprobación y renovación de los Planes Financieros Plurianuales. Estos planes presupuestarios apuntan directamente a los objetivos políticos, económicos y comerciales de la Unión, tarea por la cual deben de ser aprobados (o renovados) por unanimidad en el Consejo.

¹⁰ El origen de esta teoría, en realidad mucho más compleja y ampliamente estudiada por la Teoría del Derecho, es la de la dogmática jurídica de Niklas Luhmann. En lo que

cruza una calle porque el semáforo está en verde depositando la confianza en que el conductor obedecerá las normas viales para detenerse ante la señal roja. Se crean expectativas y planes de futuro con la base del cumplimiento generalizado de la norma.

El condicionante clave sobre la premisa anterior con el que dan los profesores Armin Von Bogdandy y Michael Ioannidis en su trabajo sobre las deficiencias sistémicas en el Estado de derecho¹¹, es el factor del cumplimiento del Derecho en las sociedades reguladas por medio del mismo. Los autores señalan que el Derecho únicamente puede desplegar su poder para establecer expectativas sociales en la medida en que su grado de cumplimiento es alto y regular. Esto no significa que no pueda haber infracciones en una sociedad en la que el Estado de derecho sea sólido, es más, las infracciones aisladas y debidamente corregidas es lo que lo fortalece vía actuación de los tribunales. De otro modo, el incumplimiento sistemático de las normas y la no corrección de las conductas ilícitas es lo que debilita el Estado de derecho en la medida en que los ciudadanos pierden estas expectativas normativas debido a que se distorsiona la realidad de qué conductas o qué planes resultan lícitos y cuáles no. La definición que podemos dar de la deficiencia sistémica del Estado de derecho necesitaría de los dos elementos; el de ruptura con la norma y el de incapacidad de las instituciones para hacer corregir las conductas ilícitas. El motivo de la incapacidad es diverso; corrupción, falta de medios para cumplir su función, debilidad estructural de las instituciones públicas por su erosión partidista... En cualquier caso, las causas suelen ir unidas a la inevitable erosión de la confianza de los ciudadanos en el Derecho como fuerza ordenadora de la realidad social y a la incertidumbre normativa que provoca la arbitrariedad institucional.

En el marco del Derecho de la Unión, las deficiencias sistémicas en el Estado de derecho de alguno de sus miembros serían “fácilmente”

nos afecta, la dogmática jurídica opera entre las normas generalmente aceptadas y los casos particulares pendientes de decisión. A partir de aquí, la dogmática propone puntos de vista fijos para la consecución de comportamientos “socialmente aceptados”. La dogmática jurídica ha sido ampliamente criticada dada la negativa del autor a su (necesaria) vinculación con la sociología de acuerdo a esos puntos de vista fijos. Es imprescindible la crítica que hace el profesor Manuel Atienza a esta obra en los términos anteriores: Atienza, M. (1980). El futuro de la dogmática jurídica: a propósito de N. Luhmann. *El Basilisco: Revista de materialismo filosófico*, (10), 63-69.

¹¹ Von Bogdandy, A., & Ioannidis, M. (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos*, (165), 19-64.pág.35

reconocibles debido a su tan estrecha vinculación jurídica. Como se ha mencionado anteriormente, en virtud del espacio de libertad, seguridad y justicia reflejado en los Tratados, pero sobre todo en la realidad, se vería rápidamente afectado; objetivos económicos y monetarios comunes, cooperación judicial en múltiples ámbitos, protección uniforme de los derechos fundamentales en el territorio de la Unión... Los criterios de identificación serían, en realidad, los mismos que los reflejados para la adhesión de nuevos miembros (Copenhague 1993), a los que se monitoriza desde el punto de vista de consecución de los objetivos en los ámbitos anteriormente citados. Son los llamados *benchmarks* a alcanzar para conseguir el visto bueno de la Unión. A este respecto, las exigencias de reforma en los Estados poscomunistas adheridos a la Unión a partir de la ampliación del año 2004, han sufrido un gran proceso de transformación administrativa y legal para adaptarse a los estándares europeos en pocos años. Es igualmente reseñable el peligro de retroceso en dichas mejoras administrativas y en la estructura del Estado de derecho cuando estas reformas no se han llevado a cabo de manera consensual. Ya en el año 2002, en los años previos a la gran ampliación mencionada y también a la de 2007 con Rumanía y Bulgaria, Antonaeta Dimintrova ya advertía del peligro de retroceso en el proceso de construcción de instituciones estables cuando dicho ejercicio no tiene en cuenta “las circunstancias de los actores políticos locales”¹², los cuales, se recuerda, tienen un poder de veto nacional equivalente en el proceso de toma de decisiones al de los Estados miembros en las instituciones europeas.

Rumanía y Bulgaria se vieron igualmente afectados por las condiciones de la llamada *precondicionalidad* a la que se ven sometidos todos los Estados con el estatus de candidato¹³. En concreto, las principales deficiencias, observadas como sistémicas y por tanto prioritarias en solventar para la posibilidad de adhesión a la Unión son la reforma judicial y la lucha contra la corrupción, sumando para Bulgaria la lucha contra el crimen organizado tal como aparece en la Decisión que implanta el mecanismo de cooperación y verificación que analizaremos

¹²Dimitrova, A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics*, 25(4), 171-190. Pág.186

¹³ Para un análisis crítico del proceso de *enlargement* o precondicionalidad y su impacto en las instituciones de los Estados candidatos y su nivel democrático véase De Ridder, E. (2011). Democratic conditionality in the eastern enlargement: ambitious window dressing. *European Foreign Affairs Review*, 16(5).

con posterioridad. Los alicientes para la puesta en marcha de reformas administrativas y políticas de mejora en el Estado de derecho estaban claros; desde los años 1998 y 2000 se empiezan a negociar las condiciones para la adhesión de ambos Estados y se comprueban sus deficiencias en estos campos, pero la meta a alcanzar sería la plataforma de desarrollo de dos Estados con pasados políticos muy convulsos en la última década del S.XX y una gran oportunidad de ampliar horizontes.

El sistema de incentivos mediante el cual la Unión Europea intenta promover – más allá del incentivo último para cualquier Estado candidato que es acceder a la membresía completa – las reformas necesarias para alcanzar los estándares de los demás Estados han sido objeto de críticas en la literatura académica. Este sistema, el que algunos autores han llamado de “recompensa-y-sanción”¹⁴ o también su variante “*reinforcement by reward*”¹⁵, tiene un doble canal de aceptación para los Estados candidatos. Por un lado, tiene la versión positiva en el ofrecimiento por parte de las instituciones europeas de asistencia fiscal y estrechamiento de lazos comerciales, una suerte de asociación prioritaria, de cara a los acuerdos preexistentes antes de acceder al mercado interior europeo. Por otro lado, la versión negativa se encuentra en la sanción del incumplimiento de las condiciones de reforma pactadas. Tanto es así, que se afirma directamente que aceptar dichas condiciones resultaría “menos costoso que afrontar una posible exclusión de la membresía de la UE”¹⁶. De cualquier modo, el sistema de recompensa-sanción encuentra su agotamiento en el momento en que se accede completamente a la UE, que es cuando los Estados candidatos pierden estos alicientes para someterse a las exigencias – más que a los beneficios – del mercado interior europeo.

El gran reto de Rumanía y Bulgaria de cara a comenzar las negociaciones de adhesión a la Unión Europea era la consecución de reformas en el sistema económico. Ambos países provenían de sistemas económicos y políticos socialistas, hándicap para reunir los requisitos de Copenhague anteriormente citados, en especial el económico. Las reformas necesarias no afectaban únicamente al cambio de modelo

¹⁴ Toneva-Metodieva, L. (2014). Beyond the carrots and sticks paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism experience of Bulgaria and Romania. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), 534-551. Pág.537

¹⁵ Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of central and eastern Europe*. Cornell university press.

¹⁶ Toneva-Metodieva, L. (2014) op. cit. pág. 537

económico para adoptar el sistema capitalista o de mercado, sino que debían instaurar un sistema capaz de resistir las exigencias del mercado interior europeo en términos fiscales y monetarios. Desde el comienzo del proceso con la presentación de la solicitud de adhesión en 1995 en ambos casos se amplían los cauces diplomáticos y de cooperación con la UE. Como se ha señalado que ocurre con los Estados que adquieren el estatus de candidatos, aprobando incluso el Reglamento 622/98 para fijar las condiciones de la asistencia comercial y financiera a estos Estados¹⁷. Como bien señala Gabriela Alexandra Oanta¹⁸ en su estudio, el verdadero comienzo de las negociaciones de admisión tiene lugar con la cumbre de Helsinki de 1999¹⁹, cumbre en la cual se decide proceder a la valoración de los Estados candidatos en función de los méritos que cada uno reunía en la toma de reformas para alcanzar los requisitos necesarios para la adhesión definitiva, el llamado principio de diferenciación, que provocó que Rumanía y Bulgaria no se incluyeran en la ampliación de 2004 a pesar de que en ese grupo se encontraran Estados que solicitaron formalmente la adhesión en el mismo año (1995), como los países bálticos²⁰. Este retraso se debió a la falta de capacidad administrativa para implementar las reformas necesarias para reunir los requisitos de Copenhague, problema que seguirán arrastrando incluso en su etapa posterior a la adhesión en 2007.

Esta incapacidad judicial y administrativa es señalada por la propia Unión Europea en el documento que emiten relativo a la hoja de ruta planeada para Rumanía y Bulgaria una vez descartada su incorporación

¹⁷ Reglamento (CE) n° 622/98 del Consejo de 16 de marzo de 1998 relativo a la asistencia en favor de los Estados candidatos en el marco de una estrategia de preadhesión y, en particular, de la creación de asociaciones para la adhesión. P. 265-266 ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1998/622/oj>

¹⁸ Oanta, G. A. (2008). Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea: de la adhesión a la integración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12(29), 91-132. Pág. 102

¹⁹ Consejo Europeo de Helsinki. Conclusiones de la Presidencia, 10-11 de diciembre de 1999, Bol. UE 12-1999. Ap. 10

²⁰ Pueden verse las fechas de presentación de la solicitud formal de adhesión a la Unión Europea en los posteriores dictámenes de la Comisión al respecto para cada país. Véase, por ejemplo, Agenda 2000. Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea de Lituania. Suplemento 12/97 del Boletín de la Unión Europea. Comisión Europea. (1997). Pág. 9

para 2004 y se plantea para 2007²¹. De hecho, la Comisión reconoce que son áreas clave para su integración en el organigrama institucional una vez producida la adhesión las siguientes, al igual que a las áreas temáticas que cita como centrales a tener en cuenta para el apoyo financiero que necesitan estos dos Estados: el desarrollo de la agricultura y mundo rural, de la infraestructura y transporte, de la cohesión social y económica y, por último, de la inversión en la construcción de instituciones sólidas para implementar reformas. Este documento redactado por la Comisión, además de las grandes áreas de atención mencionadas, detalla en veintinueve capítulos los estándares a alcanzar en multitud de aspectos, que serán revisados periódicamente hasta el 1 de julio de 2007, *deadline* para su consecución de cara a la adhesión definitiva.

En este intervalo, desde el año 2002 hasta 2007, las negociaciones de adhesión se producen a un ritmo adecuado, mejor en el caso búlgaro que en el rumano como recuerda Oanta²², pero la Comisión aún dudaba de la solvencia de las reformas en el sistema económico de los Estados candidatos. Por ello, se incluyó una cláusula de dilación en el Acta de Adhesión de Rumanía y Bulgaria²³ para dilatar el margen de adhesión hasta el año 2008 en pro de que el mercado interior no se viera afectado (art. 39 del Acta). Aunque no fuera necesaria en última instancia, se trata de un buen indicador de que la confianza en el alcance de los requisitos por parte de la Comisión no era plena a la hora de la firma del Acta de Adhesión.

2. FUNCIONAMIENTO Y EVOLUCIÓN DEL MECANISMO DE COOPERACIÓN Y VERIFICACIÓN

El Acta de Adhesión a la Unión Europea de Rumanía y Bulgaria está plagada de mecanismos de salvaguarda y prevención de acuerdo con los efectos que pueda tener la inclusión de dos Estados con deficiencias sistémicas en su Estado de derecho a un sistema de estrecha cooperación.

²¹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT Roadmaps for Bulgaria and Romania. Brussels, 13.11.2002 COM(2002) 624 final

²² Oanta, G. A. (2008). Op. cit. pág. 105

²³ Acta relativa a las condiciones de adhesión de la República de Bulgaria y de Rumanía y a las adaptaciones de los Tratados en los que se fundamenta la Unión Europea, DO L 157, 21.06.2005

En cuanto a las previsiones recogidas en dicho acta, lo más relevante son las cláusulas de salvaguardia y las disposiciones transitorias añadidas al texto. En cualquier caso, se trata de mecanismos activables en el corto plazo desde la adhesión en caso de desestabilización; cláusula de salvaguardia económica a petición de cualquier Estado miembro o de la Comisión por no alcanzar las exigencias del mercado interior en cualquier sector (art.36 del Acta) y cláusula de salvaguardia del mercado interior en caso de incumplir las condiciones de la adhesión en alguno de los sectores económicos regulados por el Derecho de la Unión (art.37 del Acta). Además, también se incluyó una tercera salvaguardia en caso de “deficiencias graves o riesgos inminentes de deficiencias graves en la transposición, la instrumentación o la aplicación” de las normas en materia de cooperación y reconocimiento mutuo (art.38 del Acta). Como se puede apreciar, la Comisión es especialmente recelosa con Rumanía y Bulgaria en este momento último del proceso de adhesión por las deficiencias sistémicas que han presentado – a pesar de los intentos de ambos por solventarlas – al igual que por las previsiones de rechazo y resistencia a la normativa europea que podría haber suscitado en parte de los actores políticos rumanos y búlgaros²⁴.

En el marco de este clima de desconfianza, la Unión establece, vía decisión de la Comisión²⁵, un mecanismo específico para Rumanía y Bulgaria dedicado a la supervisión de los avances preceptivos en materia de lucha contra la corrupción y de reforma del sistema judicial. En el caso de Bulgaria, hay que sumarle la lucha contra el crimen organizado. El mecanismo de cooperación y verificación (MCV en sus siglas en español) consiste en la revisión semestral de los avances de dichos Estados en las materias pactadas, así como en la publicación de reportes diferenciados por parte de la Comisión para poder trazar un seguimiento, una constatación del alcance de los llamados *benchmarks* u objetivos a

²⁴ Véase Oanta, G. A. (2008). Op. cit. págs 114-119 para un análisis detallado de estas cláusulas de salvaguardia y disposiciones transitorias en el Acta de Adhesión para Rumanía y Bulgaria, así como sus efectos en la estructura institucional

²⁵ Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Bulgaria para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial, lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada (2006/929/CE) y Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006 por la que se establece un mecanismo de cooperación y verificación de los avances logrados por Rumanía para cumplir indicadores concretos en materia de reforma judicial y lucha contra la corrupción (2006/928/CE)

conseguir anualmente. Concretamente, los objetivos marcados aparecen en el anexo de la Decisión de la Comisión. En el caso de Rumanía, los objetivos marcados implican: garantizar procesos judiciales más transparentes y eficientes fortaleciendo el Consejo Superior de la Magistratura, fundar una Agencia de Integridad para casos de corrupción, ampliar procedimientos que ya comenzaron antes de la adhesión contra la corrupción y, por último, tomar las medidas prevención fundamentalmente en administraciones locales²⁶.

Para Bulgaria la lista es algo más extensa. En primer lugar, se acuerda modificar la Constitución para eliminar ambigüedades acerca de la independencia y responsabilidad del Poder Judicial. Esta independencia se aseguraría aprobando dos leyes; una relativa al Poder Judicial y una modificación del Código de Procedimiento Civil. También se deberá reformar el sistema judicial para aumentar su profesionalidad y eficiencia, al mismo tiempo que investigar los casos de corrupción de alto nivel elaborando informes. Al igual que en el caso rumano, se tomarán medidas de prevención contra la corrupción y, por último, se deberá adoptar una estrategia para erradicar la delincuencia organizada, sobre todo en delitos graves y blanqueo de capitales.²⁷

En cada uno de los reportes o informes redactados semestralmente por la Comisión se incluye un primer apartado de contexto en el que se resume la trayectoria de ambos países desde la solicitud formal de adhesión a la Unión Europea, los objetivos a cumplir y la justificación de dicho mecanismo²⁸. Los comienzos de los informes en el progreso de las reformas bajo el MCV se preveían genéricos, aunque para estos Estados lo suficiente eran los avances obtenidos para evitar las cláusulas de salvaguardia:

²⁶ Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006. (2006/928/CE) Op. cit. Anexo 1-4

²⁷ Decisión de la Comisión de 13 de diciembre de 2006. (2006/929/CE) Op. cit. Anexo 1-6

²⁸ En el apartado web de la Comisión sobre el mecanismo de cooperación y verificación, se añade “Los avances en la reforma judicial, la corrupción y el crimen organizado también permitirán a búlgaros y rumanos disfrutar de todos sus derechos como ciudadanos de la UE” cuando se justifica la implantación del mecanismo. Se trata de una nueva óptica para su justificación teórica, la de la garantía de los derechos fundamentales como parte del principio de Estado de Derecho. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_en

In the light of the analysis contained in this report, the Commission does not consider that it is warranted at this stage to invoke the safeguard provisions of the Accession Treaty.²⁹

2. 1. Evolución de los informes sobre el proceso de reforma

El proceso de reforma y mejora no ha sido lineal. Como se puede observar si se valoran los informes, éstos han sido a tiempo realmente duros con sus exigencias de acuerdo a los términos pactados en el Acta de Adhesión de 2007. El informe de julio de 2008 es un buen ejemplo de ello, sobre todo en lo relativo a Bulgaria y su manejo de los fondos recibidos de la Unión. Las conclusiones de este informe son claras al respecto; por un lado, se estima que los resultados de las reformas no son los esperados a pesar de las inversiones comunitarias para su consecución. El sistema judicial búlgaro sigue sin funcionar con claridad y transparencia y el país no ha sido capaz aún de demostrar avances en su lucha contra el crimen organizado. Pero, por otro lado, el aspecto más lesivo para la confianza de la Comisión se encuentra en el efecto de la persistencia de estas deficiencias en la gestión de los fondos europeos: “Para garantizar la absorción y la entrega eficaces de los fondos de la UE, Bulgaria necesita no sólo aumentar sustancialmente su capacidad administrativa sino también poner freno drásticamente a las oportunidades de corrupción de alto y bajo nivel y luchar enérgicamente contra la delincuencia organizada.”³⁰ La corrupción e ineficiencia en la gestión de los fondos europeos por parte de Bulgaria reflejado en el segundo informe de 2008 tuvo efectos considerables. La gravedad del asunto provocó la anexión de un segundo informe sobre la gestión de los fondos³¹, en el que se retira la capacidad de gestionar fondos a dos

²⁹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Bulgaria's progress on accompanying measures following Accession /COM/2007/0377 final / p. 5

³⁰ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism {SEC(2008) 2350} p. 3

³¹ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Management of EU-funds in Bulgaria/* COM/2008/0496 final */. En sus conclusiones, la Comisión resalta algunas de las preocupaciones sobre la gestión: “En concreto, las reticencias a la hora de recurrir a las fuerzas del orden para dar respuesta a las irregularidades y al fraude a través de recuperaciones inmediatas u otras medidas protectoras y la falta de independencia de la autoridad nacional de auditoría y de los organismos de ejecución son motivo de seria preocupación. La falta de responsabilidad

organismos nacionales previamente autorizados y se les congela una parte de las ayudas otorgadas. El caso de Rumanía en esta fecha es menos grave; por un lado se valora que se han dado los primeros pasos hacia la reforma judicial y administrativa necesaria, pero, por otro, las instituciones creadas *ex novo* y los mecanismos de garantía del buen uso de los fondos europeos todavía son débiles habida cuenta de la magnitud de las deficiencias presentadas a la hora de la adhesión.

El informe de julio 2012 respecto a Rumanía, como resalta Radu Carp³² en su trabajo sobre el Estado de derecho en este país, representa un antes y un después en el uso de los informes para el control del Estado de derecho desde el inicio del mecanismo en 2007. El Gobierno rumano, en una rápida cadena de sucesos, haciéndose valer de una mayoría parlamentaria suspende al Presidente de la República y posteriormente destituye a los Presidentes de ambas cámaras (los encargados constitucionales de ostentar el cargo en su lugar) antes de que se produzca la prescriptiva ratificación por referéndum de la destitución por pertenecer al mismo partido que el Presidente. Además, también se destituye al Defensor del Pueblo, único autorizado para impugnar las iniciativas del gobierno en esta situación y reemplazado por un sustituto afín al gobierno. Por último, se modifica por el procedimiento de urgencia³³ la ley relativa al Tribunal Constitucional para anular las decisiones parlamentarias (una anulación prácticamente completa de sus funciones) y también la ley relativa a los referéndums para facilitar la destitución del anterior Presidente. La Comisión Europea, consciente de la crisis, interviene en la situación vía informe del MCV:

El cuestionamiento de las decisiones judiciales por las fuerzas políticas, el socavamiento del Tribunal Constitucional, la anulación de

penal y de transparencia en la contratación pública con fondos de la UE constituye un problema grave.” P. 3

³² Carp, R. (2014). The struggle for the rule of law in Romania as an EU Member State: the role of the cooperation and verification mechanism. *Utrecht L. Rev.*, 10, 1. Págs 8-10

³³ Véase la opinión de la Comisión de Venecia sobre la inconveniencia de las legislaciones por el método de urgencia en estas circunstancias y su incidencia en el Estado de Derecho: EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) ROMANIA OPINION ON EMERGENCY ORDINANCES GEO No. 7 and GEO No. 12 AMENDING THE LAWS OF JUSTICE Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). CDL-AD(2019)014. Opinion No. 950 / 2019

procedimientos establecidos y la eliminación de contrapoderes institucionales clave han puesto en cuestión el compromiso del Gobierno con el respeto del Estado de derecho y el control judicial independiente³⁴.

Debido a la crisis institucional de Rumanía en este momento, el informe de la Comisión para el segundo semestre de 2012 no va enfocado a valorar – únicamente – el progreso conseguido de acuerdo a los *benchmarks* establecidos, sino que se estructura en recomendaciones que se lanzan de acuerdo a solventar una crisis que amenazaba con acabar con la democracia pluralista en Rumanía. Las recomendaciones giran entorno a la organización del sistema judicial, la rendición de cuentas, la independencia y transparencia de los procesos judiciales, su efectividad, la integridad de cara a los casos de corrupción y las investigaciones en curso. Además, se cita la modificación de la ley del Tribunal Constitucional y la destitución prematura del Defensor del Pueblo como faltas a la independencia en el desempeño de las funciones de contrapeso que ejercen dichas instituciones. Según Carp, la respuesta a la pregunta de por qué los informes citan al Defensor del Pueblo y al Tribunal Constitucional en sus críticas al Estado de derecho a pesar de no formar parte *per se* del Poder Judicial está en la importancia que juegan estas dos instituciones para la lucha por la transparencia y contra la corrupción, que de hecho, los llama “los dos pilares que sostienen el Estado de derecho”³⁵ a ojos de la Comisión en un sistema político como el rumano.

La recta final del MCV comienza en el informe del año 2017, cuando se cumplían diez años de su implantación. Haciendo balance de los progresos alcanzados por ambos Estados en los *benchmarks* asignados durante los últimos años, la Comisión lanza una serie de recomendaciones para poner fin al mecanismo:

The Commission's 2014, 2015 and 2016 CVM reports were able to highlight a positive trend and a track record pointing to strong progress and growing irreversibility of the reforms under the CVM.³⁶

³⁴ Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism COM/2012/0410 final/ p.1

³⁵ Carp, R. (2014) op. cit. pág. 16

³⁶ Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism. COM/2017/044 final p.4

El fin de la aplicación del MCV dependerá de la rapidez y determinación de las administraciones locales para implementar las medidas que se proponen, aunque como viene siendo común a lo largo de todo el proceso, éstas a menudo consisten en reformas legales de calado e incluso en adopciones de nuevos marcos legales creados *ex novo*, como es el caso de la lucha contra la corrupción de alto nivel en Bulgaria³⁷. Sin embargo, es Bulgaria el primero de los dos Estados que consigue superar satisfactoriamente los objetivos marcados por el MCV, según el informe de octubre de 2019. Rumanía lo conseguirá en noviembre de 2022. Aunque formalmente se alcanzaran los objetivos de los *benchmarks* en esas fechas, Rumanía y Bulgaria deberían seguir implementando legislación específica, aunque ya no seguirán siendo monitorizados periódicamente. Por último, en junio de 2023 se completan los objetivos a aplicar y el 5 de julio de 2023 la Comisión comunica al Consejo y al Parlamento el cierre del MCV definitivamente anulando las Decisiones de implementación del MCV de 2006, teniendo efecto el 15 de septiembre de este año:

I would like to congratulate Bulgaria and Romania for the significant progress they made since their accession to the EU. The rule of law is one of our fundamental common values as a Union and both Member States have delivered on important reforms in these past years. Today we recognise these efforts by putting an end to the CVM. Work can now continue under the annual rule of law cycle as for all Member States.³⁸

3. CONDICIONALIDAD PRE Y POST ADHESIÓN. BALANCE DE RESULTADOS

La mejor vía para evitar la creación de mecanismos de condicionalidad *post* adhesión a la Unión Europea adicionales al estricto cumplimiento del Derecho de los Tratados en lo relevante al Estado de

³⁷ En este caso se propone la creación de un nuevo marco legal de lucha contra la corrupción que vaya en línea con la estrategia anticorrupción creada con anterioridad. Además, se insta a reformar cuantas leyes sean necesarias en el ámbito de la administración pública para fortalecer las inspecciones internas. Estas medidas se requieren debido a que “el borrador de la ley anticorrupción no se ha adoptado, y, en consecuencia, la nueva autoridad anticorrupción no se ha implementado Report from the Commission to the European Parliament and the Council On Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism COM/2017/043 final

³⁸ Ursula von der Leyen. Presidenta de la Comisión Europea. 15/09/2023. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4456

derecho y los demás valores comunes del artículo 2 TUE es mejorar el sistema de *enlargement* o precondicionalidad. Antes de desarrollar la idea de que el mecanismo de cooperación y verificación no es la vía ideal para gestionar el cumplimiento del Estado de derecho cuando se habla de Estados miembros, debemos atender a cuáles son los efectos que tiene el sometimiento a un proceso de condicionalidad previo con serias deficiencias. En primer lugar, se habla de un proceso de *enlargement* deficiente por el sistema de incentivos utilizado para el alcance de los criterios de Copenhague. Si bien el estrechamiento de lazos comerciales con la Unión y la ayuda financiera brindada por la Unión es sin duda un buen acicate para acercarse a los valores comunitarios (un ejemplo es el programa de ayuda económica PHARE³⁹), se presentan problemas como la falta de claridad en los requisitos y criterios de admisión de 1993 y ampliados en 1995, la falta de concisión en cuanto a la metodología de las reformas requeridas o incluso la falta de competencia de la Unión de cara a la exigencia de reformas en determinadas materias⁴⁰.

El punto principal de la crítica al proceso de precondicionalidad proviene de la ausencia de correspondencia entre el concepto de condicionalidad asociado a la reunión de los criterios de adhesión y los principios de democracia y Estado de derecho preceptivos a seguir para formar parte de la Unión que maneja la Comisión. Estas dos visiones no pueden corresponderse en vista de la experiencia de las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea por varios motivos; en primer lugar, la falta de precisión y claridad a la hora de fijar criterios de adhesión en lo referente al cumplimiento con los valores comunes hace que los principios de democracia y de Estado de derecho se distorsionen. Resulta complicado distinguir en qué grado “la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías”⁴¹ se cumple en un Estado comparación con otros candidatos habida cuenta de la admisión de Estados como Rumanía y Bulgaria con la existencia de *deficiencias sistémicas* en su Estado de derecho (entre otras cuestiones, un parlamento con serias disfuncionalidades que afectan al normal funcionamiento democrático en Rumanía o la ausencia de un sistema

³⁹ Véase <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/phare-programme.html>

⁴⁰ De Ridder, E. (2011). Op. cit. pág. 5

⁴¹ Criterios de Adhesión. (criterios de Copenhague). 1995. <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>

judicial de tres instancias; primera instancia, apelación y casación, en Bulgaria). El segundo motivo, derivado del primero, reside en la falta de precisión en lo que en realidad se espera de los candidatos cuando no se aclaran los requisitos para la adhesión en materia de Estado de derecho. Como resalta De Ridder, habida cuenta de esta falta de concreción, la Comisión podría haber determinado unos niveles determinados de democracia similares a los existentes en índices externos, pero no solamente no ha sido así, sino que las demandas de ésta a los Estados candidatos ha sido contradictoria en función del caso⁴².

Las disfuncionalidades citadas en el procedimiento de admisión y adhesión han provocado desequilibrios notables en el cumplimiento uniforme del principio de Estado de derecho en la Unión, desequilibrios que condujeron a la adopción del estudiado mecanismo de cooperación y verificación para Rumanía y Bulgaria por su ineficiencia para solventar las deficiencias sistémicas que impedían la adhesión de estos dos Estados. El mecanismo de cooperación y verificación ha sido ampliamente criticado entre la literatura académica al respecto por su naturaleza innecesaria y discriminatoria respecto al resto de Estados miembros⁴³. El ánimo de esta crítica se asienta, como hemos mencionado anteriormente, en la inadecuación del proceso de precondicionalidad, pero sobre todo, una vez se trata de Estados miembros, de lo contraproducente de mecanismos como el MCV para controlar el cumplimiento de los *benchmarks* en materia de Estado de derecho por varias causas; algunos de orden externo a la aplicación del MCV (principio de igualdad) y otros de orden interno (efectos de la aplicación del MCV dentro de las fronteras del Estado).

Los efectos externos en la aplicación del mecanismo de cooperación y verificación afectan frontalmente al principio de igualdad, como valor común del artículo 2 TUE, pero fundamentalmente como principio de igualdad de los Estados miembros ante los Tratados (art.4 TUE). Como es sabido, las vulneraciones e incumplimiento de los valores comunes,

⁴² El autor pone algunos ejemplos al respecto de las distintas demandas de la Comisión: “while Slovakia was allowed to legislate by decree, Romania was not; while the Czech Republic could get positive assessments of its pre-accession progress having no civil service law in place, Slovakia, also lacking such law, saw its accession to the EU being made conditional upon its adoption (...)” De Ridder, E. (2011). Op. cit. pág. 9

⁴³ Dimitrovs, A., & Kochenov, D. (2021). Of Jupiters and Bulls: the Cooperation and Verification Mechanism as a redundant special regime of the rule of law. *EU Law Live*, (61), 1-8. Pp. 7-8

con énfasis en el Estado de derecho, han sido el motivo de choques entre Estados miembros y las instituciones europeas en los últimos años, con aplicación de los mecanismos contemplados en el Derecho de la Unión para hacer respetar tanto los valores comunes como los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos residentes en estos Estados. Esta es parte de la argumentación de la Comisión para justificar la aplicación del MCV a Rumanía y Bulgaria: “Los avances en materia de reforma judicial, corrupción y delincuencia organizada permitirá también a búlgaros y rumanos ejercer plenamente sus derechos como ciudadanos de la UE.”⁴⁴. Estas experiencias llevan inevitablemente a preguntarse por qué Rumanía y Bulgaria, contando con *deficiencias sistémicas* en su Estado de derecho conocidas por la Comisión, no han sido sometidas a las sanciones del artículo 7 TUE o 258 TFUE como Polonia, o a las sanciones del mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión a las que fue sometida Hungría en el año 2021⁴⁵. El caso de Polonia es especialmente relevante de cara a la aplicación de los mecanismos en defensa del Estado de derecho habida cuenta del giro jurisprudencial que se da a partir de 2018 con la nueva interpretación del artículo 19.1 (2) TUE. A partir de entonces⁴⁶, el TJUE hace una interpretación expansiva de la independencia judicial como parte indispensable de la correcta tutela judicial de los derechos de los ciudadanos europeos, y ésta a su vez como centro del Estado de derecho. Lo relevante de la interpretación es que supera la barrera competencial – principal “escudo” de Polonia – argumentando que dicho principio (el Estado de derecho) es un valor común y debe regir el funcionamiento interno de todos los Estados miembros, estén o no en el uso de las competencias cedidas por los Tratados⁴⁷. De esta manera, resulta

⁴⁴ Disponible en el apartado ¿Por qué es necesario el MCV? De la web de la Comisión Europea: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_es

⁴⁵ Para una explicación del mismo, así como del Reglamento 2020/2092 que lo regula véase Kölling, M. (2022). El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?. *Real Instituto El Cano*.

⁴⁶ En concreto la sentencia que abre la puerta a una nueva interpretación jurisprudencial de la independencia judicial, la tutela judicial de los derechos y el Estado de Derecho es la Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018. Asunto C-64/16 - Associação Sindical dos Juizes Portugueses. ECLI:EU:C:2018:117

⁴⁷ A pesar de la gran producción académica sobre el asunto polaco, puede revisarse: Mendaña, N. M. (2022). La garantía de independencia del juez europeo: una revolución

complicado defender las simples amenazas de sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en los informes semestrales a Rumanía y Bulgaria en vista de la amplitud interpretativa dada en casos como el polaco coetáneamente.

En la línea de la crítica al MCV por resultar un mecanismo innecesario y que tensiona gravemente el principio de igualdad de los Estados del artículo 4 TUE, se debe mencionar igualmente la novedad en el Derecho de la Unión del uso del Derecho derivado de los informes que emitía la Comisión para el cumplimiento con el Estado de derecho, como señalan Dimitrova y Kochenov⁴⁸. La respuesta a esta crítica es clara, y es que aunque resulta claro que la intención última de dicho mecanismo es alcanzar el estándar común de cumplimiento con el Estado de derecho de la Unión, el propósito de los informes es monitorizar el avance de los *benchmarks* acordados en la Decisión de la Comisión para implantar el MCV en Rumanía y en Bulgaria. Desde el punto de vista político, este mecanismo tampoco ha sido evaluado positivamente desde los grupos del Parlamento Europeo, los cuales siguen entendiéndolo como discriminatorio, proponiendo alternativas al MCV como el “Mecanismo de Democracia, Estado de derecho y Derechos Fundamentales de la Unión Europea”⁴⁹

Los resultados de orden interno, esto es, los efectos que ha tenido la aplicación del MCV en el avance por un Estado de derecho más sólido en Rumanía y Bulgaria, también son cuestionables. Los estudios cuantitativos que se han realizado, si bien con datos parciales, demuestran, por un lado, un fracaso relativo en la aplicación local de las reformas llevadas a cabo por dificultades particulares en los territorios en materia administrativa o política, y por otro lado, desde una óptica más enfocada a la valoración *macro* de las estrategias de condicionalidad post-adhesión, un éxito en la vertiente de “verificación”, pero un fracaso

encubierta del TJUE. *Estudios de Deusto*, 70(1), 81-109. Y también: Bernárdez, C. P. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo*, (40), 48-95.

⁴⁸ Dimitrovs, A., & Kochenov, D. (2021). Op. cit. pag.8

⁴⁹ Véase European Parliament resolution of 7 October 2020 on the establishment of an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights ([2020/2072\(INI\)](#))

en cuanto a la cooperación”. Este “*mixed picture*”⁵⁰ al que se acude en las valoraciones existentes hace referencia a la situación que se ha mencionado; si bien ha servido para impulsar reformas necesarias en numerosas materias para Rumanía y Bulgaria, no ha representado una cooperación especial para con las instituciones europeas:

The major weakness of the Mechanism is that it not only remains external to the course of life in the monitored countries but is external to the actual policy partnership between EC and the member-states that are within the reach of the CVM.⁵¹

La última cita enlaza con las dificultades de aplicación que ha tenido el MCV en los territorios asignados. Estas dificultades encuentran principalmente dos motivaciones; la primera tiene que ver con el planteamiento de políticas públicas que se ha dado en respuesta a las recomendaciones de los informes. Dimitrov, Haralampiev y Stoychev⁵² demuestran que buena parte de la ineffectividad de las reformas acometidas tienen respuesta en la inadecuación de las mismas para la consecución de los objetivos. Este problema, en realidad, tiene que ver con la ambigüedad de las recomendaciones, pero también con la inapelación de las reformas a todos los actores del sistema político, siendo únicamente aplicable a los institucionales. Las reformas de la administración y de las instituciones del Estado en general que buscan una fortificación del Estado de derecho deben interpelar a la totalidad de los actores del sistema político buscando consenso, de modo que los cambios acordados sean permanentes:

The problem, however, is that some of the recommendations in the reports, and the policy approach behind them, contribute, at least to an extent, to the limited effectiveness of the CVM”⁵³.

⁵⁰ Dimitrov, G., Haralampiev, K., Stoychev, S., & Toneva-Metodieva, L. (2014). The cooperation and verification mechanism: shared political irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian governments. Pag. 154

⁵¹ *Ibidem* pag. 157

⁵² Dimitrov, G., Haralampiev, K., & Stoychev, S. (2016). The Adventures of the CVM in Bulgaria and Romania. *HAS THE EU'S EASTERN ENLARGEMENT BROUGHT EUROPE TOGETHER?*, 213.

⁵³ *Ibidem* pag. 23

Por último, es revelador apuntar la decadencia de la puntuación tanto de Rumanía como de Bulgaria en los índices de democracia desde el inicio de la aplicación. Según el informe de *Democracy Index*⁵⁴, de la revista *The Economist*, Rumanía descendió de un 7,06 en el año 2006 hasta un 6,45 en el 2022, al igual que Bulgaria, que pasa de un 7,10 en 2006 hasta un 6,53.

CONCLUSIONES

Los procesos de condicionalidad anteriores y posteriores a la adhesión definitiva de Rumanía y Bulgaria a la Unión Europea no han producido los resultados esperados una vez finalizado su periodo de aplicación. Al menos no totalmente. Es cierto que en el tiempo en que ambos países solicitaron la adhesión a la Unión éstos estaban aún inmersos en un proceso de reconstrucción nacional tras un S.XX repleto de experiencias totalitarias, y también es cierto que el ritmo de reformas tanto administrativas, como políticas e institucionales se aumentó hasta alcanzar un estándar asemejable a los europeos desde 2007 hasta 2023. Ahora bien, a pesar de los avances en la lucha contra la corrupción, por la reforma de la judicatura e incluso contra el crimen organizado en el caso de Bulgaria, los métodos para incentivarlas desde la Comisión no han sido los adecuados tanto desde una perspectiva interna: qué es lo que se espera de dichas reformas mediante la imposición de objetivos vagos, como desde una perspectiva externa: por qué los mecanismos de garantía de los valores comunes y de los derechos fundamentales son distintos entre los Estados miembros.

Como extensión de los monitoreos por parte de la Comisión en la etapa de *enlargement*, los informes semestrales propios del mecanismo de cooperación y verificación han servido durante los años en los que ha estado vigente no solamente para controlar el avance de las reformas pactadas, sino también para marcar el camino – político – deseado por la Unión de cara a mantener en el tiempo las reformas que se produzcan. Este ha sido una consecuencia de la vaguedad de las recomendaciones que más impacto ha tenido en la obtención de resultados parciales; las reformas llevadas a cabo necesariamente debían de haber nacido desde la apelación a todos los actores de los sistemas políticos rumanos y búlgaros

⁵⁴ Democracy Index (2022). *Frontline democracy and the battle for Ukraine*. The Economist. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/>

para su continuidad y su exclusión del debate ordinario una vez acordadas. El ejemplo de la subversión de dichas reformas es la crisis institucional de Rumanía en 2012. El MCV ha tensionado innecesariamente el principio de igualdad del artículo 4 TUE fruto de un proceso de precondicionalidad asentado en las sanciones por incumplimiento con cada vez menos incentivos además de haber empobrecido (según rankings internacionales) la calidad de la democracia en los Estados por tensiones internas. Ello debe hacer reflexionar acerca de nuevos modelos de membresía a la Unión, como recientemente se ha planteado a raíz de la posible ampliación de la Unión Europea a finales de la década⁵⁵, quizás parciales, además de diferentes vías para la garantía de los valores comunes de la Unión en la etapa de *enlargement* de nuevos Estados candidatos. Este nuevo escenario plantea retos hasta ahora inexplorados para el Derecho de la Unión en multitud de materias en materia de admisión, pero sobre todo en garantía de la normatividad y vigencia de los valores comunes.

BIBLIOGRAFÍA

- Alemanno, A. (2023, 10 octubre). The EU's 'set menu' membership model is failing. it's time for an 'à la carte' approach. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/10/eu-membership-model-new-expansion-east?CMP=Share_iOSApp_Other
- Atienza, M. (1980). El futuro de la dogmática jurídica: a propósito de N.Luhmann. *El Basilisco: Revista de materialismo filosófico*, (10), 63-69.
- Bárd, P., & Van Ballegooij, W. (2018). Judicial independence as a precondition for mutual trust? The CJEU in Minister for Justice and Equality v. LM. *New Journal of European Criminal Law*, 9(3), 353-365

⁵⁵ Alemanno, A. (2023, 10 octubre). The EU's 'set menu' membership model is failing. it's time for an 'à la carte' approach. *The Guardian*. https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/10/eu-membership-model-new-expansion-east?CMP=Share_iOSApp_Other

- Bazylińska-Nagler, J. (2021). Polonia ante el principio de confianza mutua en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. *Revista de Derecho Político*, (110), 321-346
- Bernárdez, C. P. (2016). La Unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo*, (40), 48-95.
- Carp, R. (2014). The struggle for the rule of law in Romania as an EU Member State: the role of the cooperation and verification mechanism. *Utrecht L. Rev.*, 10, 1. Pags 8-10
- De Ridder, E. (2011). Democratic conditionality in the eastern enlargement: ambitious window dressing. *European Foreign Affairs Review*, 16(5).
- Dimitrov, G., Haralampiev, K., & Stoychev, S. (2016). The Adventures of the CVM in Bulgaria and Romania. *HAS THE EU'S EASTERN ENLARGEMENT BROUGHT EUROPE TOGETHER?*, 213.
- Dimitrov, G., Haralampiev, K., Stoychev, S., & Toneva-Metodieva, L. (2014). The cooperation and verification mechanism: shared political irresponsibility between the European Commission and the Bulgarian governments. Pag. 154
- Dimitrova, A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU's administrative capacity requirement. *West European Politics*, 25(4), 171-190. Pág.186
- Dimitrovs, A., & Kochenov, D. (2021). Of Jupiters and Bulls: the Cooperation and Verification Mechanism as a redundant special regime of the rule of law. *EU Law Live*, (61), 1-8. Pp. 7-8
- Kölling, M. (2022). El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia? Real Instituto El Cano.
- Mendaña, N. M. (2022). La garantía de independencia del juez europeo: una revolución encubierta del TJUE. *Estudios de Deusto*, 70(1), 81-109

- Oanta, G. A. (2008). Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea: de la adhesión a la integración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12(29), 91-132. Pág. 102
- Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (Eds.). (2005). *The Europeanization of central and eastern Europe*. Cornell university press.
- Toneva-Metodieva, L. (2014). Beyond the carrots and sticks paradigm: Rethinking the Cooperation and Verification Mechanism experience of Bulgaria and Romania. *Perspectives on European Politics and Society*, 15(4), 534-551
- Von Bogdandy, A., & Ioannidis, M. (2014). La deficiencia sistémica en el Estado de derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer. *Revista de Estudios Políticos*, (165), 19-64