



---

**Universidad de Valladolid**  
**Facultad de Derecho**  
**Grado en Derecho**

La protección del Estado de Derecho en la  
Unión Europea:  
de valores programáticos a principios  
justiciables

Presentado por:

David Bernabé Melo

Tutelado por:

Dr. Francisco Fonseca Morillo

Valladolid, 7 de julio de 2022

*« La liberté appartient à ceux qui l'ont conquise. »*

André Malraux

*« Chaque génération, sans doute, se croit vouée à refaire le monde. La mienne sait pourtant qu'elle ne le refera pas. Mais sa tâche est peut-être plus grande. Elle consiste à empêcher que le monde se défasse. »*

Albert Camus

## SUMARIO

<b>INTRODUCCIÓN.</b> .....	9
<b>Hacia una definición satisfactoria del Estado de Derecho.</b> .....	9
<b>La lucha por el (Estado de) Derecho.</b> .....	10
<b>1. LA CUESTIÓN DE LOS VALORES COMO ELEMENTO CENTRAL DEL PROYECTO POLÍTICO EUROPEO.</b> .....	13
<b>1.1. El Artículo 2 TUE.</b> .....	15
<b>1.2. El Artículo 49 TUE.</b> .....	19
<b>1.3. Los criterios de Copenhague.</b> .....	21
<b>1.4. Estados candidatos a la Unión Europea y su relación con el Estado de Derecho.</b> ....	22
1.4.1. <i>Turquía.</i> .....	23
1.4.2. <i>Albania.</i> .....	25
1.4.3. <i>Serbia.</i> .....	26
1.4.4. <i>Macedonia del Norte.</i> .....	27
1.4.5. <i>Montenegro.</i> .....	28
1.4.6. <i>Bosnia y Herzegovina.</i> .....	29
1.4.7. <i>Kosovo.</i> .....	30
1.4.8. <i>Ucrania.</i> .....	31
1.4.9. <i>Moldavia.</i> .....	32
<b>2. APARICIÓN DE AMENAZAS AL RESPETO DE LOS VALORES: EL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.</b> .....	34
<b>2.1. El Artículo 7 TUE: orígenes.</b> .....	34
2.1.1. <i>El sistema de sanciones del Tratado de Ámsterdam.</i> .....	34
2.1.2. <i>Los problemas de las sanciones contra Austria.</i> .....	36
<b>2.2. El procedimiento del Artículo 7 TUE.</b> .....	38
2.2.1. <i>El procedimiento preventivo incluido en el Tratado de Niza.</i> .....	38
2.2.2. <i>El procedimiento sancionador.</i> .....	39
<b>2.3. Problemas de aplicación del Artículo 7 TUE.</b> .....	40
<b>3. EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA: COMPETENCIA COMPARTIDA.</b> .....	43
<b>3.1. Populismo y Estado de Derecho: el problema político de Polonia y Hungría.</b> .....	43
3.1.1. <i>Polonia y sus ataques a la independencia del Tribunal Constitucional y del poder judicial.</i> .....	47
3.1.2. <i>Otros ataques de Polonia a los valores del Art. 2 TUE: medidas anti-LGTB.</i> .....	49
3.1.3. <i>Hungría y su deriva autoritaria: la Orbánización del país magiar.</i> .....	51
3.1.4. <i>Otros ataques de Hungría a los valores del Art. 2 TUE: medidas anti-LGTB.</i> .....	52

<b>3.2. Respuesta de la Unión Europea.</b> .....	54
3.2.1. <i>El Toolbox de la UE: el Marco del Estado de Derecho, el Mecanismo del Estado de Derecho y el Mecanismo de condicionalidad financiera.</i> .....	54
3.2.2. <i>Propuestas de aplicación del Artículo 7 TUE.</i> .....	65
3.2.3. <i>Caso de Polonia: el papel del TJUE.</i> .....	83
<b>3.3. Otras amenazas al Estado de Derecho en la UE.</b> .....	88
3.3.1. <i>España y la independencia del Consejo General del Poder Judicial.</i> .....	89
3.3.2. <i>El Estado de Derecho en la Unión Europea en tiempos de pandemia.</i> .....	93
<b>4. CONCLUSIONES.</b> .....	97
<b>5. BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	99

**Índice de siglas y abreviaturas:**

ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
BCE	Banco Central Europeo
Benelux	Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
CE	Constitución Española/Comunidad Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEE	Comunidad Económica Europea
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
COVID-19	Enfermedad por coronavirus de 2019
DUE	Derecho de la Unión Europea
EEUU	Estados Unidos de América
Fidesz	Alianza de Jóvenes Demócratas (Hungría)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPÖ	Partido de la Libertad de Austria
FRA	Agencia de la Unión Europea por los Derechos Fundamentales
GRECO	Grupo de Estados contra la Corrupción
LGTBI	Lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales
OLAF	Oficina Europea de Lucha contra el Fraude
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
ÖVP	Partido Popular Austríaco
PIB	Producto Interior Bruto
PiS	Ley y Justicia (Polonia)
PO	Plataforma Cívica (Polonia)
PP	Partido Popular (España)
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RDA	República Democrática Alemana

RFA	República Federal Alemana
SPÖ	Partido Socialdemócrata Austríaco
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional (España)
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo (España)
TC	Tribunal Constitucional (España)
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo (España)
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
V4	Grupo de Visegrado

## RESUMEN:

El presente ensayo aborda el tema de cómo la cuestión de los valores y el respeto al Estado de Derecho se han convertido en uno de los pilares centrales del proyecto político europeo y cómo se garantiza su protección por parte de las instituciones europeas. Con este propósito se valoran varias cuestiones. En primer lugar, analizaremos el control de la UE *ex ante*, en la medida en que los valores recogidos en el Artículo 2 TUE, así como los llamados *criterios de Copenhague*, constituyen requisitos de adhesión para los Estados candidatos. A continuación, plantaremos el tema de la importancia del Artículo 7 TUE y los motivos por los que sus mecanismos no han alcanzado todo su potencial. Por último, este ensayo describe cómo el populismo se ha extendido por algunos Estados miembros implementando una agenda iliberal contraria a las exigencias de la UE con respecto al Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales, y cuáles son las principales herramientas y procedimientos en manos de las instituciones europeas para prevenir y combatir este tipo de amenazas.

## ABSTRACT:

This essay broaches the topic of how the issue of values and the respect for the Rule of Law have become one of the central pillars of the European political project and how its protection is guaranteed by the European institutions. For this purpose, several matters are assessed. First of all, we will analyse the *ex-ante* control by the EU, as long as the values summarised in Article 2, TEU, as well as the so-called *Copenhagen criteria*, constitute pre-requisites of membership for candidate countries. Then, we will raise the matter of the importance of Article 7, TEU, and the reasons why its mechanisms are not reaching their full potential. Finally, the essay describes how populism has spread across some member States of the EU implementing an illiberal agenda contrary to the EU's requests concerning rule of law and respect for fundamental rights, and which the main tools and procedures in hands of the European institutions are, in order to prevent or fight against this kind of threats.

## PALABRAS CLAVE:

Estado de Derecho, Unión Europea, democracia, populismo, independencia judicial, derechos fundamentales, valores, separación de poderes, criterios de Copenhague.

**KEYWORDS:**

Rule of law, European Union, democracy, populism, judicial independence, fundamental rights, values, separation of powers, Copenhagen criteria.



## INTRODUCCIÓN.

### Hacia una definición satisfactoria del Estado de Derecho.

El punto de partida de este ensayo debe ser la determinación del objeto de estudio. El título *El Estado de Derecho en la Unión Europea* parece no dejar lugar a dudas en esta cuestión, pero no podemos perder la ocasión de determinar el alcance del término “Estado de Derecho”, que en ocasiones se nos presenta como una nebulosa de difícil precisión.

El Estado de Derecho es, ante todo, un valor, en tanto en cuanto supone un principio rector de los poderes públicos y de las instituciones que debe guiar toda la actuación de los mismos; pero también es una realidad, por cuanto posee carácter fáctico en un buen número de Estados no solo de Europa, sino del mundo occidental en general, siendo el principal rasgo característico de la democracia liberal.

Como veremos, el Estado de Derecho es reconocido como uno de los valores de la Unión Europea en el Artículo 2 del TUE, pero su inclusión no viene acompañada de definición alguna. Tampoco el Tratado de Funcionamiento de la UE ni la jurisprudencia han ofrecido un concepto, como tampoco lo han hecho los ordenamientos estatales. La falta de unidad en torno al término se plasma también en la disparidad de sus manifestaciones nacionales. Desde el *rule of law* anglosajón hasta el *État de droit* francés, pasando por el *Rechtstaat* alemán, cada ordenamiento occidental ha elaborado su propio concepto del Estado de Derecho, sin que todos ellos ofrezcan un contenido unívoco.

La determinación debe ser por tanto de construcción doctrinal, y a este respecto la doctrina coincide al menos en tres ideas fundamentales: principio de legalidad, tutela judicial efectiva y garantías derivadas de la seguridad jurídica. Esto supone, en primer lugar, que los poderes públicos deben adaptar sus actuaciones a lo que el Derecho ha preestablecido, con los límites previstos por la ley; en segundo lugar, que todo individuo puede obtener la protección de unos tribunales imparciales e independientes respecto de sus derechos e intereses legítimos que se hayan visto atacados, ya sea por parte de los poderes públicos o por un tercero; y, por último, que las normas y los actos jurídicos cumplan los requisitos de generalidad, previsibilidad e interdicción de la arbitrariedad<sup>1</sup>. En un sentido amplio, el término “Estado de Derecho” englobaría también ciertos

---

<sup>1</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, p. 25.

aspectos materiales o sustantivos que debe cumplir el sistema, y que sería básicamente el respeto a los derechos fundamentales, junto con algunas exigencias de transparencia y rendición de cuentas por parte de los poderes públicos.

Observamos así que paradójicamente la democracia no aparece como una de los caracteres del Estado de Derecho, aunque en ocasiones se usen erróneamente ambos términos de manera equivalente. La observación empírica, no obstante, nos muestra a la democracia como condición necesaria pero no suficiente del Estado de Derecho. De este modo, podríamos afirmar que todos los Estados de Derecho del mundo son democracias, pero no todas las democracias del mundo son Estados de Derecho. Particularmente en los Estados en vías de desarrollo, es frecuente que el régimen sea democrático y existan elecciones más o menos libres con sufragio universal, pero es menos habitual que el sistema disponga de un poder judicial independiente y efectivo, que los poderes públicos respeten la primacía de la ley y que se garantice el respeto a los derechos y libertades fundamentales.

### **La lucha por el (Estado de) Derecho.**

En su obra de 1872 *Der Kampf ums Recht*, el autor alemán Rudolf von Ihering (1818-1893) sostiene que el derecho es aquella lucha que tiene como finalidad lograr la paz, es decir, “la paz es el término del derecho y la lucha es el medio para alcanzarlo”. Solo habrá derecho en tanto que se ejerza una resistencia contra los ataques de la injusticia, resistencia que deberá ser constante e ininterrumpida, porque así lo son dichos ataques. Para ilustrar esta idea del derecho como fuerza armada, Ihering expone el ejemplo de la forma en que se suele representar la idea de la justicia: una mujer que sostiene en una mano una balanza donde se pesa el derecho y que en la otra ase una espada para hacer efectivas sus disposiciones. Queda claro, de esta forma, que el derecho que esté exento de fuerza para hacerse imponer no es verdadero derecho, porque es un derecho impotente.

Esta idea de la “lucha por el derecho”, como la llama Ihering, es extrapolable al Estado de Derecho. Hoy en día la democracia y el Estado de Derecho se hallan en un momento de extraordinaria dificultad, y no únicamente fuera de Europa, donde se han sucedido solo en el último año cinco golpes de Estado exitosos (Myanmar, Malí, Guinea, Sudán y Burkina Faso) y el regreso al poder de los talibanes en Afganistán, sino también –de forma

más sutil pero no por ello poco preocupante— dentro de nuestro propio continente. Así, desde hace aproximadamente una década, firmes procesos erosivos amenazan el Estado de Derecho de varias democracias europeas, fruto de nacionalismos y populismos que han cosechado notables éxitos electorales. Varios autores hablan de estos procesos como del mayor desafío al que se enfrenta la Unión Europea en la actualidad. La respuesta, tal como defendía Ihering, debe ser de frontal oposición. Decía el jurista alemán que, si a un campesino le es arrebatado un trozo de sus tierras, por muy insignificante que sea, se le abren dos posibilidades: resistir ante la injusticia o ceder ante ella. En el primer caso renunciará a la paz en favor del derecho; en el segundo, renunciará al derecho en favor de la paz. Ihering sostiene que la segunda opción, la de renunciar al trozo de tierra, es “contraria a la esencia misma del derecho; si [...] llegase alguna vez a prevalecer, se destruiría el derecho mismo, porque predica la fuga ante la injusticia, mientras que el derecho solo existe luchando contra esta”<sup>2</sup>.

En este sentido, la lucha por el (Estado de) Derecho debe ser una obligación, un deber moral, y especialmente en el contexto de una Europa amenazada por el proceso corrosivo del iliberalismo. Pero no es esa la única razón: en la medida en que existe una tendencia derivada de la lógica interna del poder hacia la exorbitancia, que se reproduce en todos los Estados y que se traduce en la pulsión por burlar y rebasar las propias limitaciones del poder, independientemente del nivel de *cultura democrática* de cada Estado, los esfuerzos de las instituciones y de las sociedades a favor del mantenimiento, reparación y perfeccionamiento del Estado de Derecho deben ser como mínimo igual de persistentes. Al mismo tiempo, esta mencionada resistencia no puede verse reducida a un mero inventario de principios loables y buenas prácticas ni a la proscripción de aquellas vituperables, pues ello la condenaría a la impotencia. Debemos ser conscientes, por tanto, de que las exigencias del Estado de Derecho tienen que ser eficaces y poderse imponer coactivamente, y de que lo contrario no sería sino rebajarlas a papel mojado. Es esa la concepción dialéctica del derecho que defiende Ihering y la tesis que secundaré a lo largo del presente ensayo.

Para ello, he dividido este trabajo en tres puntos o capítulos esenciales. El primero de ellos, titulado “La cuestión de los valores como elemento central del proyecto político europeo”, tiene como objeto hacer un repaso general de dichos valores y su consideración

---

<sup>2</sup> VON IHERING, R., *La lucha por el derecho* (A. Posada, trad.), Ediciones Olijnik, Argentina, 2018, p. 24.

como criterios a efectos de la eventual adhesión de un nuevo Estado. El segundo punto o capítulo principal lleva como título “Aparición de amenazas al respeto de los valores: el Artículo 7 TUE”, y hace un análisis pormenorizado de la centralidad que ocupa el mencionado artículo en la defensa del Estado de Derecho en los Estados miembros, así como de las manifiestas problemáticas en su aplicación. Por último, el tercer capítulo, bajo el nombre de “El Estado de Derecho en la UE: competencia compartida”, lo he dedicado a realizar, en primer lugar, un estudio de los desafíos a los que se enfrenta hoy en día la Unión con respecto a la protección del Estado de Derecho de sus Estados miembros y, en segundo lugar, un examen del conjunto de herramientas que han sido activadas por las instituciones europeas con esa finalidad.

## 1. LA CUESTIÓN DE LOS VALORES COMO ELEMENTO CENTRAL DEL PROYECTO POLÍTICO EUROPEO.

Cuando Robert Schuman, Jean Monnet, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak y el resto de padres fundadores iniciaron el largo camino hacia la integración europea a comienzos de la década de los 50, la consecución de un espacio europeo de valores compartidos y mecanismos para hacerlos valer no era sino una utopía. No en vano, el propio Monnet y otros pensadores europeístas como Ortega y Gasset eran conscientes de que la Europa política tenía que esperar, y que de momento el mejor punto de inicio era la unificación económica<sup>3</sup>. Así, igual que la Antigua Atenas o el Imperio Romano empezaron como pequeños asentamientos de tribus agrícolas y ganaderas para terminar convirtiéndose en las más esplendorosas y sofisticadas culturas y civilizaciones, del mismo modo Europa debía comenzar a construirse por la base, por lo elemental. Y qué más elemental que el carbón, la fuente energética preponderante hasta bien entrados los mediados del siglo XX, cuando el petróleo comienza a desbancarlo como primera fuente de energía.

De esta forma nace en París en 1951 la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y pronto va aflorando su éxito como mercado común en el sector siderúrgico y de la energía, al mismo tiempo que se van manifestando fracasos como el de la Comunidad Europea de Defensa (CED) o el de la Comunidad Política Europea (CPE). Como venimos diciendo, era demasiado pronto para pensar en proyectos políticos y aún eran necesarios unos cimientos sólidos a través una mayor integración económica.

El paso crucial en este sentido fue el nacimiento de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica con la firma de los Tratados de Roma el 25 de marzo de 1957. En este momento, Monnet ya es consciente de las implicaciones que puede conllevar el éxito de las Comunidades:

“Lo que está a punto de lograrse para el carbón y el acero de los Seis países de nuestra Comunidad debe ser impulsado hasta su culminación: los Estados Unidos de Europa. Las instituciones de la Comunidad del Carbón y del Acero son hasta el presente las únicas instituciones europeas a las que los parlamentos de nuestros países

---

<sup>3</sup> ORTEGA Y GASSET, J., *Obras completas*, IX, Revista de Occidente, Madrid, 1962, pp. 741-742.

han otorgado transferencia de soberanía y concedido poderes de decisión. Nuestros países se han hecho demasiado pequeños para el mundo actual, por la escala de los modernos medios técnicos, por la medida de los Estados Unidos y de la Unión soviética hoy, de China y la India mañana. La unidad de los pueblos europeos reunidos en los Estados Unidos de Europa es el medio para elevar su nivel de vida y mantener la paz. Es la gran esperanza y oportunidad de nuestro tiempo. Si nos consagramos a ella sin demora y sin desmayo, será también la realidad de mañana”<sup>4</sup>.

En las décadas posteriores, a medida que las Comunidades iban consolidándose en su dimensión económica, surgía la necesidad y la pertinencia de iniciar el proyecto político. A finales de los sesenta, la cumbre de la Haya puso de manifiesto el compromiso de sus líderes de establecer la unión política. No es hasta el Tratado de Maastricht, sin embargo, cuando lo político adquiere el mismo estatus que lo económico y van saliendo a la luz los valores sobre los que se asentará el proyecto político europeo: la paz, la libertad, la democracia, la justicia social y los derechos humanos, proclamados por el artículo 2 del TUE o Tratado de Maastricht<sup>5</sup>.

Los órganos e instituciones irán ahondando en el proceso en las sucesivas reformas, fundamentalmente en el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001). El primero reconoció la competencia del TJUE en materia de violación de derechos fundamentales; el segundo proclamó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, a pesar de que los Estados miembros ya habían suscrito el CEDH con anterioridad<sup>6</sup>.

A día de hoy, no cabe duda de que los valores se han convertido en una pieza clave en el proyecto político europeo, tal como lo atestiguan el Artículo 2 del TUE, la CDFUE o el hecho de que todos los Estados miembros lo son también del Consejo de Europa, siéndoles por tanto de aplicación el CEDH. A ello hay que sumarle la existencia de órganos que velan por el cumplimiento real y efectivo de dichos valores por parte de los Estados miembros, en particular la Comisión como guardiana de los Tratados; el Tribunal

---

<sup>4</sup> MONNET, J. *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1985, pp. 392-393.

<sup>5</sup> PÉREZ SÁNCHEZ, G., “Hacia la unidad europea por la senda trazada por Robert Schuman, setenta años después (1950-2020): ¿el balance sigue siendo positivo?”, *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la Declaración Schuman*, Ediciones Universidad de Valladolid, 2020, pp. 39-41.

<sup>6</sup> Para un recorrido sobre todo el proceso de integración, véase TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea*, Tecnos, Madrid, 2000.

de Justicia, que asegura el principio de tutela judicial efectiva y, de manera externa, el TEDH.

En el presente capítulo analizaré la forma en que dichos valores se plasman en toda la organización normativa e institucional como requisitos de entrada para cualquier Estado miembro que aspire a formar parte del gran proyecto europeo, empezando por el Artículo 2 del TUE y continuando por el Artículo 49 y los llamados criterios de Copenhague, para finalizar con un breve comentario respecto al cumplimiento de los mismos por parte de Estados susceptibles de incorporarse a la Unión a un medio o largo plazo.

### **1.1. El Artículo 2 TUE.**

Si hablamos de los criterios o requisitos de adhesión de los Estados a la Unión Europea, hemos de mencionar dos artículos fundamentales del TUE: el Artículo 2 y el Artículo 49.

El primero de ellos supone una enumeración de los valores de la Unión:

*Artículo 2: La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.*

Este artículo es manifestación inequívoca de que el proceso de construcción europeo no se limita a la elaboración de una unión económica o aduanera, sino que va más allá y aspira a la creación de un espacio de paz y respeto, tal como ha expresado el Parlamento Europeo en varias ocasiones. Desde Maastricht, la obligación de respetar y promover estos valores del Artículo 2 TUE es una obligación jurídica expresa tanto de las instituciones de la Unión como de los Estados miembros, pues se trata de valores comunes y no exclusivos de la UE. De acuerdo con el segundo párrafo del Preámbulo del

TUE, estamos ante valores deseablemente universales, fruto de la herencia común cultural, religiosa y humanista que compartimos los europeos junto con otros pueblos<sup>7</sup>.

En efecto, detrás del proyecto europeo subyace la idea de que estos valores o principios son la base esencial a la cual debe subordinarse el proceso jurídico-político de la Unión.

Analicemos uno por uno estos valores:

❖ **Dignidad humana:** equivalente al valor intrínseco que posee todo ser humano por el mero hecho de serlo y que lleva a considerar cualquier vida humana como algo con un valor infinito y también como un fin en sí mismo, no susceptible de ser empleado como medio para alcanzar otro objetivo. Su inclusión fue novedad del Tratado de Maastricht en 1992 y supone el fundamento de todos los derechos humanos.

❖ **Libertad:** supone el derecho y la facultad de los ciudadanos para elegir su forma de actuación dentro de una sociedad de forma responsable e independiente, sin ser objeto de coacciones por parte de los poderes públicos o privados, sin perjuicio de aquellas potestades públicas necesarias para el buen mantenimiento del orden social, político o económico y del respeto a la libertad de los demás.

❖ **Democracia:** viene desarrollada por el Título II del TUE (Artículos 9-12), bajo el nombre “Disposiciones sobre los principios democráticos”. En ellos se concibe la democracia desde una triple perspectiva. En primer lugar, como principio de igualdad democrática (Artículo 9), que supone que todo ciudadano de un Estado miembro será al mismo tiempo ciudadano de la UE, y por lo tanto se beneficiará por igual de la atención de todos los órganos, instituciones y organismos de la Unión. En segundo lugar, como principio de democracia representativa (Artículo 10), por el cual los ciudadanos de la UE están representados en ella de manera directa a través de los diputados en el Parlamento Europeo y de manera indirecta a través de sus jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo y a través de sus Gobiernos en el Consejo. Por último, cabe

---

<sup>7</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, España, Tecnos, 2020, p. 51.



hablar del valor de la democracia como principio de democracia participativa (Artículo 11), en virtud del cual los ciudadanos, bien de manera directa, bien a través de asociaciones, podrán participar en los procesos de toma de decisiones, expresar sus opiniones e inquietudes y ser consultados, así como presentar una iniciativa legislativa europea, objeto de regulación en el Artículo 24 TFUE.

❖ **Igualdad:** tanto en su vertiente formal o jurídica (igualdad ante la ley, que supone que toda persona tenga los mismos derechos y obligaciones, sin perjuicio de posibles diferencias de trato que estén justificadas en pro de otro objetivo de interés), como en su vertiente material o real (igualdad efectiva, que ordena la actuación de los poderes públicos y es una de las bases del Estado social; no supone un mandato de resultado, sino de adoptar medidas de promoción y de remoción de obstáculos). También fue incorporada la mención a la igualdad por el Tratado de Maastricht.

❖ **Estado de Derecho:** modelo de orden para un país por el cual se impone la primacía de la ley. Supone la ausencia de arbitrariedad en las decisiones de los poderes públicos, que solo podrán realizar aquellas actuaciones para las que han sido autorizados de manera previa por la ley, siguiendo el procedimiento establecido por la ley y con los fines permitidos por la ley. Conlleva también los subprincipios de legalidad, jerarquía normativa y reserva de ley, así como el respeto a los derechos fundamentales y la separación de poderes, y muy en especial la independencia del poder judicial.

❖ **Derechos humanos:** aquellos derechos inherentes a la persona e inalienables. No dependen de un sistema positivizado, sino que son comunes a todas las culturas, Estados y sociedades. Tienen por tanto una pretensión de universalidad, a diferencia de los derechos fundamentales, que se circunscriben dentro de un ordenamiento jurídico determinado, en el plano interno de un Estado. Las instituciones y órganos de la UE están obligados a respetar la CDFUE que

desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2007 ostenta el mismo valor jerárquico que los Tratados constitutivos (Artículo 6.1 TUE)<sup>8</sup>.

❖ **Derechos de las personas pertenecientes a las minorías:** el Artículo 2 TUE lo menciona expresamente pese a incluirlo dentro de los derechos humanos. Las minorías pueden ser religiosas, étnicas, raciales, sociales o lingüísticas, o las que tengan una orientación sexual, identidad de género o discapacidad que las diferencie de la mayoría de la población. Su inclusión es también fruto del Tratado de Maastricht. Es relevante el hecho de que no se diga “derechos de las minorías”, sino “derechos *de las personas* pertenecientes a las minorías”, puesto que no es el derecho del colectivo lo que prevalece, sino los concretos derechos de cada persona.

❖ **Pluralismo:** supone la coexistencia pacífica de diversas opciones políticas, ideológicas, económicas, religiosas o de cualquier otra índole, sin que ninguna de ellas sea impuesta por los poderes públicos como obligatoria o preferible frente a las demás. Las múltiples asociaciones que existen en la mayoría de países occidentales con intereses diversos (partidos políticos, sindicatos, confesiones religiosas...) son ejemplo del pluralismo de una sociedad.

❖ **No discriminación:** es una manifestación del principio de igualdad. Puede existir la discriminación siempre y cuando esté justificada para conseguir un fin social y supere un test de proporcionalidad, como sucede con las acciones positivas o *affirmative actions* y las medidas de discriminación positiva.

❖ **Tolerancia:** hace referencia al respeto hacia otros tipos de realidades, ideas, opciones, preferencias o actitudes dentro de una sociedad.

❖ **Justicia:** principio moral que supone obrar y juzgar dando a cada uno lo que le corresponde en base al derecho, la razón o la equidad.

---

<sup>8</sup> MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. y SALINAS ALCEGA, S. (coords.), *Lecciones para el estudio de la Unión Europea*, Zaragoza, España, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019, p. 51.

❖ **Solidaridad:** implica la colaboración y el apoyo mutuo entre individuos, de manera desinteresada y en especial ante situaciones de dificultad. Desde una perspectiva socioeconómica, se traduce en la reducción de los desequilibrios entre las regiones europeas (Artículo 174 TFUE); desde una perspectiva de seguridad y defensa, supone la ayuda de todos los Estados miembros en caso de un ataque a uno de ellos (guerra, ataque terrorista) o en caso de catástrofe natural (Artículo 222 TFUE)<sup>9</sup>.

❖ **Igualdad entre mujeres y hombres:** se trata de una de las manifestaciones del principio de igualdad. No es casualidad que el Artículo 2 haya hecho especial énfasis en ella, puesto que acabar con la discriminación hacia la mujer en ámbitos como el mundo laboral, la violencia machista o la trata de mujeres y niñas es una de las prioridades de la Unión.

Llama la atención el hecho de que estos valores no se mencionan en el TUE como requisitos a cumplir por los Estados que deseen incorporarse a la Unión, ya que no se emplean los términos “requisitos”, “condiciones”, “criterios” ni ninguna otra expresión equivalente. No obstante, del inicio de la segunda proposición (“estos valores son comunes a los Estados miembros [...]”) debemos inferir que el legislador europeo sí los concibe como tales, de modo que el Estado que aspire a incorporarse a la Unión deberá al menos compartir esos valores que enumera el Artículo 2, y ejemplo de ello es el caso de la adopción en 1993 de los llamados “criterios de Copenhague”, exigibles a todo Estado que pretenda adquirir la condición de candidato.

## 1.2. El Artículo 49 TUE.

*Art 49 TUE: Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa*

---

<sup>9</sup> MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. y SALINAS ALCEGA, S. (coords.), *Lecciones para el estudio de la Unión Europea*, Zaragoza, España, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019, p. 50.

*aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.*

*Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

Como vemos, el Artículo 49 tampoco habla propiamente de requisitos, sino que es una disposición meramente procedimental, explicativa del procedimiento de adhesión. No obstante, la anterior interpretación en cuanto a los valores del Artículo 2 como requisitos de entrada en la Unión Europea se ve reforzada por el Artículo 49, que establece que “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el Artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”. Ello nos lleva a confirmar nuestra teoría: los valores de la Unión son en efecto criterios de admisión para los Estados candidatos, y las instituciones europeas son competentes para realizar un control de cumplimiento y respeto de los mismos.

Pero no queda ahí la cuestión: los valores proclamados por el Artículo 2 son asimismo criterios de permanencia para los Estados que ya son miembros de pleno derecho. Ello supone que un Estado no solo debe respetar esos valores en el momento de ingreso en la UE, sino que una vez dentro debe continuar velando por el respeto hacia ellos, y de lo contrario las instituciones europeas adoptarán medidas sancionadoras que pueden implicar incluso la pérdida de la membresía, tal y como veremos más adelante.

Pero de momento centrémonos en el Artículo 49, que continúa exponiendo el procedimiento de adhesión. Este se inicia mediante la mencionada solicitud de ingreso por parte del Estado interesado al Consejo, y que debe ser trasladada desde el Consejo al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Consejo también deberá consultar a la Comisión, que emitirá un dictamen donde se plasmen los problemas y los efectos del ingreso del país solicitante. Debe verificarse la correspondencia entre la normativa interna del Estado candidato y el DUE e iniciarse las negociaciones, siempre complejas y por lo general muy extensas en el tiempo. Finalmente, el resultado de las negociaciones se plasmará en el Acta de Adhesión y el Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría absoluta. De obtener la aprobación del Parlamento, el Consejo aprobará el Tratado o Acta

de Adhesión por unanimidad. A continuación, es necesario que sea ratificado por todos los Estados miembros, así como por el propio Estado candidato<sup>10</sup>.

Conviene señalar que el legislador europeo ha tratado de evitar el automatismo en el procedimiento de adhesión por medio de fórmulas como la que remite a los “criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo”. Significa esto que es el Consejo Europeo el que en última instancia va a decidir sobre el ingreso de un Estado candidato en atención a distintas variables que fueron finalmente recogidas en 1993 en el Consejo Europeo de Copenhague y que se engloban bajo la denominación de criterios de Copenhague.

### **1.3. Los criterios de Copenhague.**

No es hasta diciembre de 1993 cuando se recogen los criterios de adhesión de manera expresa en el Consejo Europeo de Copenhague, siendo reforzados en 1995 por el Consejo Europeo de Madrid. Esos criterios, conocidos como los criterios de Copenhague, respondían al creciente interés manifestado por Estados del este de Europa desde principios de los años 90 en adherirse a la Unión. Se trataba en su mayoría de repúblicas ex socialistas, con democracias jóvenes y menos avanzadas que las de Europa occidental y cuyas economías e índices de desarrollo humano eran más débiles, razones que hacían necesario un mayor control por parte de las instituciones europeas y unos requisitos adicionales de entrada. Así, por medio del Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003, en vigor desde 2004, se incorporaron la República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Malta y Chipre. Tres años después, en 2007 (por medio del Tratado de Adhesión de 25 de abril de 2005), ingresaron Rumanía y Bulgaria, y finalmente en 2013 (Tratado de Adhesión de 9 de diciembre de 2011), se adhirió Croacia, última incorporación hasta el momento<sup>11</sup>.

Esos criterios que se establecieron en el Consejo Europeo de Copenhague responden a tres tipos.

---

<sup>10</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, España, Tecnos, 2020, pp. 65-66.

<sup>11</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, España, Tecnos, 2020, pp. 41-42.

a) El primer grupo es de los criterios políticos. Estos criterios políticos son 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.

b) El segundo grupo de criterios es el de los económicos: la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE.

c) Por último, habría que hablar de un tercer tipo de requisito o criterio, que podríamos denominar jurídico, y que sería la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el «acervo comunitario», y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria<sup>12</sup>.

De estos tres grupos, es el primero el que nos interesa en el presente trabajo, y sobre la base de esos requisitos políticos analizaremos brevemente en el siguiente epígrafe la situación de los países candidatos a la adhesión, con el fin de determinar si cumplen esos criterios de Copenhague y en qué medida<sup>13</sup>.

#### **1.4. Estados candidatos a la Unión Europea y su relación con el Estado de Derecho.**

La cuestión de las candidaturas a la membresía de la Unión es un tema de la más ardiente actualidad, hasta tal punto de que me he visto obligado a actualizar el presente epígrafe tras el reciente reconocimiento de Ucrania y Moldavia como Estados miembros el pasado 23 de junio.

La nueva decisión configura el mapa de los Estados candidatos de la siguiente manera: actualmente siete Estados ostentan el estatus de Estados candidatos a la Unión Europea, y otros dos Estados son candidatos potenciales. Hasta el pasado 23 de junio todos ellos

---

<sup>12</sup> EUR-Lex. *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)* [en línea]. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhague](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague)> [Consulta: 13 jun. 2022].

<sup>13</sup> Sobre estos criterios, véase RICHES, C. y PAMOWSKI, J., *Copenhagen Criteria*, <<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191870903.001.0001/acref-9780191870903-e-2592>>.

eran, salvo Turquía, países de los Balcanes occidentales y, salvo la propia Turquía y Albania, repúblicas de la antigua Yugoslavia. No obstante, existen importantes diferencias entre ellos en cuestiones culturales, étnicas y religiosas, así como en cuanto a relaciones con terceros Estados, desde las tradicionales posturas prorrusas de Serbia hasta las posiciones de Albania y Bosnia cercanas a Ankara.

Los candidatos oficiales son Turquía (desde 1999), Macedonia del Norte (desde 2005), Montenegro (desde 2010), Serbia (desde 2012), Albania (desde 2014) y Ucrania y Moldavia (como venimos diciendo, desde el 23 de junio). Los dos candidatos potenciales son Bosnia y Herzegovina y Kosovo<sup>14</sup>. Islandia, por su parte, retiró su candidatura en 2013<sup>15</sup>. Por último, y desde el Consejo Europeo de 23 y 24 de junio de este año, Ucrania y Moldavia han obtenido el estatus de candidato, al tiempo que el Consejo Europeo ha abierto la puerta a una ulterior consideración de la candidatura de Georgia<sup>16</sup>.

#### 1.4.1. Turquía.

Turquía es candidato desde 1999 por presión de los Estados Unidos sobre las instituciones europeas<sup>17</sup>, pero el creciente autoritarismo del régimen de Erdogan está alejando al país de sus aspiraciones comunitarias. Un informe del Parlamento Europeo de 7 de junio de 2022 concluyó, con 448 votos a favor, 67 en contra y 107 abstenciones, que en los últimos dos años Turquía ha retrocedido en sus compromisos internacionales en relación a la protección de derechos humanos y la democracia<sup>18</sup>.

---

<sup>14</sup> La candidatura de Kosovo está en suspenso, porque la Comisión Europea explica en su informe anual sobre Kosovo de 2021 que la candidatura de Kosovo se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre su estatuto de los diferentes Estados miembros.

<sup>15</sup> Comisión Europea. *Ampliación de la UE* [en línea]. <[https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement_es)> [Consulta: 12 jun. 2022].

<sup>16</sup> Véanse las conclusiones del Consejo Europeo, puntos 10 a 14, EUCO 24/22.

<sup>17</sup> HUNTINGTON, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, L'Hospitalet de Llobregat, 2005, p. 194.

<sup>18</sup> Parlamento Europeo. *Turkey: persistently further from EU values and standards* [en línea]. <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32136/turkey-persistently-further-from-eu-values-and-standards>> [Consulta: 13 jun. 2022].

Las principales problemáticas concernientes a Turquía tienen que ver con la deficiencia del sistema judicial, la represión de la disidencia, la falta de libertad de expresión, las torturas y los malos tratos, la vulneración de los derechos de las mujeres y del colectivo LGTB y la represión de los kurdos, según Amnistía Internacional<sup>19</sup>. Aparte de todo ello, y a pesar de su estatus de país candidato, las relaciones entre Bruselas y Ankara distan mucho de ser tan fluidas como cabría esperar. Prueba de ello fue el incidente acaecido en abril de 2021 en una visita oficial a Ankara de Charles Michel, presidente del Consejo Europeo, y Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión, en la que se ofrecieron sendas sillas a Michel y a Erdogan, pero no a Von der Leyen, que se vio obligada a quedarse de pie y, posteriormente, sentarse en un sofá alejado del centro de la escena. Una provocación por parte del gobierno turco no carente de relevancia, dado que precisamente los dos líderes europeos acudían a la capital turca para comentar, entre otros asuntos, el abandono del Convenio de Estambul sobre la violencia contra las mujeres por parte de Turquía.

Según el índice de democracia elaborado por *The Economist*, Turquía es un régimen híbrido que no llega al aprobado. Su índice de democracia era de 4,35 sobre diez en 2021 y ocupa la posición 103 de un total de 167 países, la más baja del continente europeo detrás de Bielorrusia (146) y Rusia (124)<sup>20</sup>.

Para el profesor y politólogo estadounidense Samuel P. Huntington (1927-2008), Turquía nunca será miembro de la Unión, pero las razones de ello responden a dos naturalezas distintas. Por un lado, los motivos públicos y oficiales son que Turquía incumple los criterios de Copenhague referentes a la protección de derechos humanos y que posee un bajo nivel de desarrollo. Las razones privadas o extraoficiales, por otro, son la intensa oposición de Grecia y, sobre todo, la cultura islámica del país. Sostiene Huntington que para una organización suprarregional culturalmente occidental como es la UE, Turquía es un agente extraño, un Estado culturalmente islámico, y pesa demasiado “la memoria histórica de los invasores sarracenos en Europa occidental y de los turcos a

---

<sup>19</sup> Amnistía Internacional. *Turquía* [en línea]. <<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/turquia/>> [Consulta: 13 jun. 2022].

<sup>20</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].



las puertas de Viena”<sup>21</sup>. Recuerda el autor que el propio presidente turco Turgut Özal (1927-1993) afirmó en 1992 que los derechos humanos eran una “razón ficticia de por qué Turquía no ingresaba en la CE” y que la verdadera razón era que ellos eran musulmanes y los europeos, cristianos.

Consideraciones aparte, los hechos son que la nueva Constitución turca de 2017 autoriza al Presidente no solo a nombrar varios magistrados del Tribunal Constitucional, sino también a cuatro de los trece miembros del Consejo de Jueces y Fiscales, órgano presidido además por el Ministro de Justicia y responsable de la elección de los jueces del Tribunal de Casación y de los miembros del Consejo de Estado. Otra de las novedades es la pérdida por parte del Tribunal Constitucional de la posibilidad de controlar aquellas leyes que permitan al Consejo de Ministros decretar reglamentos con fuerza de ley. Por si todo ello fuera poco, el Gobierno se ha negado a ejecutar sentencias del Tribunal Constitucional como la que declaró inconstitucional la detención de dos periodistas en 2016 y ordenaba su inmediata puesta en libertad<sup>22</sup>.

#### 1.4.2. Albania.

Albania es un país de mayoría musulmana históricamente muy próximo a las también musulmanas Turquía y Bosnia. No obstante, no ha mostrado en los últimos años un proceso de erosión de la democracia y el Estado de derecho manifiesto, a diferencia de Turquía, si bien sí ha suscitado preocupaciones en cuanto al derecho a la privacidad y la libertad de expresión.

La República de Albania es candidata desde 2014 y el país es, según *The Economist*, una democracia imperfecta que con un 6,11 sobre diez ocupa el puesto 68 de 167 países en el índice de democracia. Se trata de valores semejantes a los que presentan Estados

---

<sup>21</sup> HUNTINGTON, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, L'Hospitalet de Llobregat, 2005, pp. 194-195.

<sup>22</sup> CASTELLÁ ANDREU, J. M. y SIMONELLI, M. A. (ed.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 102-108.

que ya han sido admitidos como miembros de pleno derecho de la UE, como Rumanía (6,43), Hungría (6,50) o Bulgaria (6,64)<sup>23</sup>.

Además, Albania ha intensificado las relaciones y la cooperación con Bruselas en los últimos años. El 24 de marzo de 2020, los ministros de Asuntos Europeos acordaron el inicio de las negociaciones de adhesión con Albania y la República de Macedonia del Norte y el día siguiente se adoptaron formalmente las Conclusiones sobre la ampliación y el Proceso de Estabilización y Asociación. Finalmente, el 26 de marzo de 2020, los miembros del Consejo Europeo refrendaron las Conclusiones<sup>24</sup>.

Ello sitúa al país balcánico como un Estado con serias posibilidades de adhesión a la Unión, a pesar de sus niveles bajos de IDH y PIB en comparación con el resto de países europeos. De ingresar, sería el primer Estado miembro con una población mayormente musulmana, refutando así la teoría de Huntington. En cualquier caso, el posible veto de Bulgaria podría complicar el proceso de adhesión.

#### 1.4.3. Serbia.

Serbia es candidata desde 2012. Se trata de un Estado balcánico de mayoría ortodoxa y su forma de gobierno es la de una república parlamentaria. Su puntuación en el índice de democracia es de un 6,36 (puesto 63, democracia imperfecta)<sup>25</sup>.

El proceso de negociaciones para la adhesión de Serbia lleva abierto varios años. Además de los criterios de Copenhague, se añadieron dos requisitos adicionales para la adhesión de los Estados balcánicos: la cooperación regional y las buenas relaciones de vecindad<sup>26</sup>. Se estaba pensando en dos cuestiones problemáticas con respecto al Estado

---

<sup>23</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

<sup>24</sup> Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. Albania [en línea]. <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/albania/>> [Consulta: 14 jun. 2022].

<sup>25</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

<sup>26</sup> Servicio de estudios del Parlamento Europeo. *Serbia, proceso de adhesión a la UE estancado* [PDF]. Junio de 2021.

serbio: por un lado, las buenas relaciones entre Belgrado y Moscú; por otro, el conflicto de Kosovo, la provincia serbia que declaró unilateralmente su independencia en 2008 con el reconocimiento de los Estados Unidos y la mayoría de los Estados de la UE –siendo España una de las escasas excepciones–. Estas dos cuestiones plantean serias divergencias en el seno de la UE con respecto a la admisión de Serbia. Se considera que el país ex yugoslavo, de integrarse en la Unión, podría bloquear las sanciones contra Rusia debido a la histórica cercanía que ha habido entre Moscú y los gobiernos serbios (ambos Estados son eslavos y de religión ortodoxa). En cuanto a la segunda cuestión, preocupa la disputa aún existente entre Serbia y Kosovo, este último de mayoría albanesa, que de recrudecerse podría suponer un serio problema para los intereses europeos.

Otra de las grandes condiciones en cuanto a la admisión de Serbia en la UE fue su colaboración para detener a los criminales de las guerras yugoslavas Ratko Mladić y Goran Hadzic, que se ocultaban en territorio serbio. Finalmente fueron detenidos por las autoridades serbias en 2011 y juzgados por el Tribunal Penal Internacional por crímenes de guerra.

A pesar de todo, una encuesta realizada en abril de 2022 muestra que, por primera vez en veinte años, el porcentaje de serbios contrarios al ingreso en la UE (44%) es mayor que el de los que se posicionan a favor (35%)<sup>27</sup>. Aun así, a día de hoy las negociaciones se hallan abiertas, con algunas cuestiones cerradas.

#### 1.4.4. *Macedonia del Norte.*

Macedonia del Norte, anteriormente Antigua República Yugoslava de Macedonia, es otro Estado balcánico occidental y uno de los más antiguos candidatos a la adhesión, pues ostenta esta consideración desde 2005. No obstante, las negociaciones para su adhesión no se hallan abiertas a día de hoy. Posee un 6,03 sobre diez en el índice de democracia de

---

<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690658/EPRS\\_ATA\(2021\)690658\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690658/EPRS_ATA(2021)690658_ES.pdf)> [Consulta: 15 jun. 2022].

<sup>27</sup> Euronews. *La Unión Europea pierde interés para los serbios* [en línea]. Actualizado el 21 abril, 2022. <<https://es.euronews.com/2022/04/21/la-union-europea-pierde-interes-para-los-serbios>> [Consulta: 14 jun. 2022].

2021 de *The Economist* (puesto 73) y es también considerado una democracia imperfecta<sup>28</sup>.

De acuerdo con el informe de la Comisión Europea de 2021, Macedonia del Norte ha aumentado sus esfuerzos en fortalecer la democracia y los mecanismos de Estado de Derecho necesarios para la adhesión en la Unión. No obstante, aún presenta deficiencias en cuestiones judiciales y de derechos fundamentales, así como en lucha contra la corrupción<sup>29</sup>. También podría suponer un problema el posible veto de Grecia al ingreso de Macedonia del Norte en la UE, una vez dado a conocer el desbloqueo del veto búlgaro.

#### 1.4.5. Montenegro.

Montenegro se independizó de Serbia en 2006 después de la celebración de un referéndum en el que el 55,5% de la población apoyó la independencia. Es candidato oficial a la adhesión desde 2010 y las negociaciones a día de hoy están abiertas, con muchos capítulos cerrados.

Su índice de democracia en 2021 era de un 6,02 sobre diez y ocupa la posición 74 en el ranquin mundial, semejante al de los anteriores Estados balcánicos occidentales mencionados. Es asimismo considerado un régimen de democracia imperfecta<sup>30</sup>.

El informe de la Comisión Europea sobre la situación de Montenegro en 2021 revela unos moderados progresos en el desarrollo del Estado de Derecho, la lucha contra la corrupción y la defensa de la libertad de expresión. No se han apreciado avances sin embargo en la cuestión del sistema judicial y también son necesarios mayores progresos en la defensa de los derechos fundamentales.

---

<sup>28</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

<sup>29</sup> Comisión Europea. *North Macedonia 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 21 octubre, 2021. <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/North-Macedonia-Report-2021.pdf>> [Consulta: 14 jun. 2022].

<sup>30</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

En cuanto a las buenas relaciones vecinales y la cooperación regional, el informe reconoce una buena cooperación con la mayoría de los Estados de su entorno (Albania, Bosnia Herzegovina, Macedonia del Norte, Kosovo, Italia, Turquía y, en líneas generales, Croacia), con la excepción de Serbia, Estado con el que ha habido algunas tensiones desde la independencia de Montenegro<sup>31</sup>.

Por otra parte, se destacan importantes problemas medioambientales y judiciales que podrían complicar la adhesión.

#### *1.4.6. Bosnia y Herzegovina.*

Bosnia no cuenta aún con el estatus de candidato oficial, sino solo con el de candidato potencial. Con un 5,04 sobre diez (puesto 94 en el ranking de países) ostenta la condición de régimen híbrido, no llegando a la consideración de democracia imperfecta<sup>32</sup>.

Es, al igual que Albania, un Estado de mayoría musulmana, si bien existen importantes minorías ortodoxas y católicas. Su forma de gobierno es la de república federal parlamentaria.

Un informe de la Comisión Europea realizado en 2021 concluyó que el país balcánico no ha dado muestras de progreso en temas como la independencia del poder judicial, la defensa de los derechos fundamentales y la lucha contra la corrupción. No obstante, sí que ha colaborado satisfactoriamente en la resolución y enjuiciamiento de crímenes de guerra cometidos durante las guerras yugoslavas.

En cuanto a las buenas relaciones vecinales y cooperación regional, el informe de la Comisión Europea de 2021 subrayó las buenas relaciones que mantiene el país con Albania, Turquía, Macedonia del Norte y Montenegro, siendo algo más frías con sus

---

<sup>31</sup> Comisión Europea. *Montenegro 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 19 octubre, 2021. <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Montenegro%202021%20report.PDF> [Consulta: 14 jun. 2022].

<sup>32</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

antiguos enemigos de las guerras yugoslavas, Croacia y Serbia. Bosnia y Herzegovina no reconoce a Kosovo como Estado independiente<sup>33</sup>.

El 23 de junio de 2022, ante el reconocimiento de Ucrania y Moldavia como candidatos oficiales, diversos Estados miembros (Austria, Croacia y Eslovenia) solicitaron también dicho otorgamiento a Bosnia.

#### 1.4.7. Kosovo.

Kosovo es un Estado con reconocimiento limitado que declaró unilateralmente su independencia de Serbia en 2008. Actualmente la mayor parte de los Estados de la UE reconocen a Kosovo como Estado independiente, con la excepción de España, Eslovaquia, Rumanía, Grecia y Chipre. No obstante, Kosovo, al igual que Bosnia y Herzegovina, no es candidato oficial al ingreso en la UE, sino candidato potencial.

La población de Kosovo no es eslava como sucede en casi todos los Balcanes occidentales (Eslovenia, Croacia, Bosnia Herzegovina, Serbia, Montenegro y Macedonia del Norte son Estados de mayoría eslava), sino albanesa. Además, el 92% de los kosovares profesa el islam.

Por estas dos razones Kosovo mantiene buenas relaciones con su vecino occidental Albania y fuertes tensiones con el Estado del que se independizó, Serbia, según el informe de la Comisión Europea de 2021. También mantiene buenas relaciones con Turquía, Montenegro y Macedonia del Norte, y relaciones más frías con Bosnia y Herzegovina, que no lo reconoce como Estado.

El mismo informe declara que se han realizado progresos en la celebración de elecciones transparentes y competitivas, pero aún son necesarios más pasos en pro de la estabilidad del sistema, el desarrollo del poder judicial y la defensa de derechos fundamentales, así como en lucha contra la corrupción<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Comisión Europea. *Bosnia and Herzegovina 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 19 octubre 2021. <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Bosnia%20and%20Herzegovina%202021%20report.PDF> [Consulta: 14 jun. 2022].

<sup>34</sup> Comisión Europea. *Kosovo 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 19 octubre, 2021 <file:///C:/Users/Admin/Downloads/Kosovo%202021%20report.PDF> [Consulta: 14 jun. 2022].

Debido a su estatus de Estado con reconocimiento limitado, Kosovo no aparece en el índice de democracia elaborado anualmente por *The Economist*<sup>35</sup>.

#### 1.4.8. Ucrania.

No quiero finalizar este epígrafe sin hacer una referencia a Ucrania debido a motivos evidentes. La invasión rusa del territorio ucranio en febrero de 2022 ha impulsado al Gobierno de Zelenski a buscar un acercamiento no solo con los países de la Unión, sino también con la propia Bruselas. Desde Kiev están convencidos de que la membresía de su país supondría una importante protección ante las agresiones de su vecino ruso iniciadas en la guerra de Crimea de 2014 y manifestadas en toda su crueldad en los últimos cinco meses.

El presidente Volodímir Zelenski solicitó la “adhesión inmediata” de Ucrania en la UE el pasado 1 de marzo, a lo que Von der Leyen respondió que “es uno de los nuestros y lo queremos con nosotros”. No obstante, las palabras de la Presidenta pueden crear falsas ilusiones: Ucrania está lejos de convertirse en Estado miembro. Más prudente se mostró Josep Borrell, alto representante para la política exterior de la UE, que negó que dicha adhesión estuviera en la agenda y advirtió de que se trata de un proceso que lleva años<sup>36</sup>. No le falta razón al responsable de la diplomacia europea, ya que Croacia, el último Estado en incorporarse, tardó diez años en completar el proceso desde que adquirió el estatus de candidato.

Empero, no se puede decir que los esfuerzos de Zelenski hayan sido infructuosos: el pasado jueves, 23 de junio, el Consejo Europeo reconocía a Ucrania –junto con Moldavia– como candidato oficial, un hito histórico al ser el primer Estado que adquiere dicha consideración estando en guerra, lo cual a su vez ha incomodado a países como

---

<sup>35</sup> Esto se debe a las diferencias entre Estados miembros, varios de los cuales no reconocen la independencia de Kosovo. Véase GASHI, K., “Simulated Power and the Power of Simulations: The European Union in the Dialogue between Kosovo and Serbia”, *Journal of Common Market Studies*, 2021, pp. 206-221.

<sup>36</sup> EuroEFE. *Ucrania solicita entrar en la UE, pero el proceso de adhesión es largo* [en línea]. 1 marzo, 2022, actualizado el 2 marzo. <<https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/linksdossier/ucrania-solicita-entrar-en-la-ue-pero-el-proceso-de-adhesion-es-largo/>> [Consulta: 20 jun. 2022].

Bosnia y Herzegovina que cuentan solo con el estatus de candidato potencial, así como a Albania y Macedonia del Norte, cuyas negociaciones se hallan estancadas.

Este reconocimiento expreso por parte del Consejo Europeo llega poco después de que el Parlamento Europeo apoyara dicha concesión del estatus de candidatos a Ucrania, Moldavia y Georgia el pasado 23 de junio de 2022 con 529 votos a favor, 45 en contra y 14 abstenciones, si bien se trata de un órgano sin poder de decisión en el proceso.

Ucrania puntúa con un 5,57 sobre 10 (régimen híbrido) en el índice de democracia de 2021<sup>37</sup>, por lo que son necesarios mayores avances en el Estado de Derecho para considerar una futura ampliación. Desde Bruselas ya han advertido a Zelenski de la necesidad de mejorar la independencia judicial, reducir la influencia de las oligarquías en la política y la economía y asegurar la protección a las minorías, entre ellas, la rusa. Cabe alertar, asimismo, de que en otoño de 2020 la Comisión de Venecia ya llamó la atención al Gobierno de Zelensky ante algunas medidas que ponían en jaque la lucha contra la corrupción y la independencia del Tribunal Constitucional en el país eslavo, si bien las recomendaciones fueron adoptadas por la Rada Suprema en diciembre del mismo año<sup>38</sup>.

#### 1.4.9. *Moldavia.*

Finalmente, la República de Moldavia es el país con el menor PIB per cápita de todo el continente europeo y, por ende, el más pobre. Ello hace que esté poco preparada para cumplir los criterios económicos de Copenhague, pues carece de la capacidad suficiente para hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE.

Aparte de ello, también es necesario un mayor reforzamiento de su Estado de Derecho para convertirse en Estado miembro. Su puntuación a este respecto es similar al de los

---

<sup>37</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

<sup>38</sup> CASTELLÁ ANDREU, J. M. y SIMONELLI, M. A. (ed.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 97-98.



Balcanes occidentales, un 6,10 sobre 10 (democracia imperfecta), según el índice de *The Economist*<sup>39</sup>.

A pesar de todo, el Consejo Europeo decidió otorgar a Moldavia la consideración de Estado candidato el 23 de junio de 2022, al igual que hizo con Ucrania, tal vez como una forma de agradecerle el enorme esfuerzo en su recepción de refugiados ucranianos desde el estallido de la guerra el pasado 24 de febrero, y también como un medio de acercamiento y complicidad frente a Rusia, Estado que ejerce notable influencia sobre algunos territorios moldavos como la región de Transnistria, independiente de facto y donde casi la mitad de la población es de etnia rusa. En cualquier caso, la UE es aún un horizonte lejano para esta República de Europa oriental.

Tanto en el caso de Ucrania como en el de Moldavia, tiene relevancia la conclusión del Consejo Europeo del 23 y 24 de junio, ya citado, porque en el mismo se establece que “el progreso de cada país hacia la UE dependerá de sus propios méritos en lo que se refiere al cumplimiento de los criterios de Copenhague, teniendo en cuenta la capacidad de la UE para integrar a nuevos miembros”. Este párrafo nos indica claramente la complejidad del proceso que acaba de iniciarse para la adhesión de estos dos países.

---

<sup>39</sup> The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

## **2. APARICIÓN DE AMENAZAS AL RESPETO DE LOS VALORES: EL ARTÍCULO 7 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

El respeto a los valores proclamados por el Artículo 2 no queda reducido a un mero control *ex ante*, previo a la entrada en la Unión del Estado en cuestión, sino que también se lleva a cabo una vez el Estado ya es miembro de pleno derecho. Ello evita, o debería evitar –puesto que en la práctica la UE no se ha visto exenta de estos problemas– que un Estado que ha ingresado gracias al cumplimiento de los valores y criterios políticos ya analizados inicie, una vez dentro, una espiral de erosión de su Estado de Derecho como consecuencia de un cambio de Gobierno o cualquier otra causa. El mecanismo fundamental en este sentido es el Artículo 7 del TUE, sin perjuicio de otras medidas disuasorias que analizaré en el Capítulo 3, como el mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos o el papel del TJUE como garante del cumplimiento del Derecho de la Unión Europea. Todas ellas se suman a aquellos instrumentos políticos o de *soft law* consistentes en iniciar conversaciones con los Estados miembros concernidos, realizar observaciones y emitir recomendaciones o dictámenes no vinculantes.

### **2.1. El Artículo 7 TUE: orígenes.**

#### *2.1.1. El sistema de sanciones del Tratado de Ámsterdam.*

En el marco de una Europa remodelada por los avances de la Unión y la caída de los gobiernos comunistas del este, la UE se tuvo que enfrentar a dos problemas a comienzos de los años 90: un problema interno consistente en la mala opinión pública de sus instituciones y un problema externo ante un gran número de Estados de Centroeuropa y Europa del este deseosos de incorporarse a las comunidades.

Con el objetivo de afrontar estas dos cuestiones, la Conferencia Intergubernamental adoptó el Tratado de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, el cual entraría en vigor el 1 de mayo de 1999. En él se fortaleció el papel de codecisión del Parlamento Europeo y se incluyó en el pilar comunitario un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. También se hicieron esfuerzos en la “comunitarización” del Espacio Schengen y la libertad de

circulación de personas<sup>40</sup>. Pero tal vez el avance más importante fue la especial referencia al Estado democrático y de Derecho y los derechos humanos como un nuevo criterio de admisión de nuevos Estados. Así, se estableció un sistema de sanciones para el Estado miembro que violase los derechos humanos y la democracia y se reconoció expresamente la competencia del TJUE para conocer de la violación de derechos fundamentales en el seno de la UE. Ese sistema sancionador se plasmó en lo que actualmente es el Artículo 7 del TUE, apartados 2 a 5:

*2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.*

*3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.*

*Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.*

*4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.*

*5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.*

En el caso de una eventual vulneración o ataque a los valores de la Unión proclamados por el Artículo 2 TUE, el Artículo 7 establece un mecanismo de solución dialogada

---

<sup>40</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, España, Tecnos, 2020, p. 40.

(Artículo 7, apartado 1) y un mecanismo sancionador (Artículo 7, apartados 2, 3 y 4) para el caso de que el primero no surta efecto. Todos ellos serán analizados más adelante.

### *2.1.2. Los problemas de las sanciones contra Austria.*

Antes de abordar el funcionamiento de ambos mecanismos, conviene llamar la atención sobre un incidente acaecido en el año 2000 que puso en jaque la unidad de la Unión y demostró la necesidad de desarrollar de manera más completa el procedimiento a seguir por las instituciones europeas ante una posible violación de los valores del Artículo 2.

El 3 de octubre de 1999 se celebraron elecciones generales en Austria. El Partido Socialdemócrata (SPÖ) se llevó la victoria con un 33,2% de los votos, consiguiendo 65 diputados. No obstante, el verdadero vencedor de la jornada fue el Partido de la Libertad de Austria (FPÖ), un partido populista de extrema derecha con antiguas conexiones con el nazismo, que con un 26,9% del escrutinio logró 52 diputados, los mismos que el demócrata-cristiano Partido Popular Austríaco (ÖVP).

Los demócrata-cristianos liderados por Wolfgang Schüssel, que hasta entonces habían sido socios de gobierno de los socialdemócratas, alcanzaron un acuerdo con los populistas del FPÖ. Schüssel sería Canciller y a cambio el FPÖ entraría en el Gobierno.

El pacto fue visto con preocupación desde la UE. Era la primera vez que un partido de extrema derecha accedía al Gobierno de un Estado miembro desde la creación de las Comunidades Europeas. Habida cuenta de que el mecanismo sancionador introducido en 1997 por el Tratado de Ámsterdam solo era aplicable a casos de violación grave y persistente de derechos humanos, los líderes de los otros catorce Estados que hasta entonces conformaban la UE (Alemania, Francia, Italia, el Benelux, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Suecia y Finlandia) adoptaron una serie de medidas *ad hoc* de carácter informal y unilateral que se tradujeron en una congelación de las relaciones diplomáticas con Viena y en la decisión de no apoyar la candidatura de austriacos a cargos de responsabilidad en organismos internacionales.

Aunque las medidas solo estuvieron en vigor hasta el verano del año 2000, provocaron un enfriamiento del entusiasmo con el que los austriacos habían recibido el ingreso de su país en la Unión apenas cinco años antes, hasta tal punto de que Austria anunció la

celebración de un referéndum sobre la UE si no se levantaban las sanciones<sup>41</sup>. Además, demostraron la necesidad de la Unión de adoptar un mecanismo no solo de sanción, sino de prevención y supervisión ante posibles riesgos de vulneración de la democracia y los derechos humanos por parte de un Estado miembro.

Así, el Consejo Europeo encargó la elaboración de un informe a tres expertos europeístas designados por el presidente del TEDH, el suizo Luzius Wildhaber, a instancias del primer ministro portugués, António Guterres<sup>42</sup>. El dictamen recibió el sobrenombre popular de “Informe de los Tres Sabios” y fue aprobado en París el 9 de septiembre de 2000. Los “tres sabios” no eran otros que el socialista Martti Ahtisaari, presidente de Finlandia desde 1994 hasta el año 2000, el popular Marcelino Oreja, ministro de Asuntos Exteriores de España desde 1976 hasta 1980 y diputado del Parlamento Europeo entre 1989 y 1993, y el jurista alemán Jochen Frowein<sup>43</sup>.

En el informe, cuyo objeto era examinar el compromiso real del Gobierno austríaco con los valores democráticos y especialmente el respeto a los derechos de las minorías, los inmigrantes y los refugiados, se recomendaba el levantamiento de las sanciones contra Austria y la elaboración de un procedimiento preventivo para casos similares, resultante en el actual apartado 1 del Artículo 7 del TUE. Austria celebró el informe y el levantamiento de las medidas y abandonó la idea del plebiscito sobre el futuro de Austria en la UE, reafirmando el compromiso del país con los derechos humanos y los valores europeos. Pese a todo, el FPÖ permaneció como socio de Gobierno hasta 2006.

Lo que nos interesa resaltar de este suceso es que la regulación pactada con respecto al tema de la defensa de los valores europeos pronto manifestó deficiencias. En efecto, en el año 2000 la vertiente política del proyecto europeo presentaba una notable inmadurez en varios aspectos, entre ellos la cuestión de qué hacer cuando no se hubiera dado una verdadera violación de los valores, pero a la luz de las circunstancias cupiera presumir

---

<sup>41</sup> El País. *Austria convocará en otoño un referéndum sobre la UE si antes no se retiran las sanciones* [en línea]. 5 julio, 2000. <[https://elpais.com/diario/2000/07/05/internacional/962748008\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/05/internacional/962748008_850215.html)> [Consulta: 13 jun. 2022].

<sup>42</sup> El País. *Austria celebra la designación de los 'sabios' y confía en que su informe anule las sanciones* [en línea]. 13 julio, 2000. <[https://elpais.com/diario/2000/07/13/internacional/963439204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/13/internacional/963439204_850215.html)> [Consulta: 12 jun. 2022].

<sup>43</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, España, Tecnos, 2020, pp. 149-150.

que existía el riesgo inminente de darse. No es de extrañar que existieran dichas insuficiencias en el sistema, en tanto en cuanto el proyecto político europeo prácticamente acababa de nacer ocho años antes, con el Tratado de Maastricht de 1992, y el mecanismo sancionador no existía hasta el de Ámsterdam de 1997.

## **2.2. El procedimiento del Artículo 7 TUE.**

### *2.2.1. El procedimiento preventivo incluido en el Tratado de Niza.*

A raíz de este caso austríaco, el Tratado de Niza del año 2001 incorporó un nuevo mecanismo al sistema del Artículo 7 precisamente para evitar problemas de esta naturaleza. El Artículo 7 TUE quedó reconfigurado de manera que, en su apartado 1, actualmente se pronuncia así:

*Artículo 7.1: A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.*

*El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.*

En otras palabras, ante la existencia de un riesgo de violación grave de los valores de la Unión por parte de uno de los Estados miembros y a propuesta de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento o de la Comisión., el Consejo debe ser entablar comunicación con el Estado miembro de que se trate, que podrá por esa vía dar explicaciones y recibir recomendaciones. A continuación el Consejo, por mayoría de cuatro quintos y tras la aprobación del Parlamento, podrá *constatar* dicho riesgo.

Se trata por tanto de lo que ha venido denominándose procedimiento preventivo, dado que no constata la existencia de la violación, sino el mero riesgo de que se produzca dicha violación. Es un mero mecanismo de presión política. La inclusión de este procedimiento en el TUE vino motivada, como venimos explicando, por la voluntad del resto de Estados miembros en el año 2000 de impedir la llegada al gobierno de Austria del ultraderechista

FPÖ (*Freiheitliche Partei Österreichs*), puesto que el procedimiento sancionador hasta la fecha existente estaba previsto únicamente para casos de efectiva violación grave y persistente de derechos humanos y no era consecuentemente aplicable al caso<sup>44</sup>.

### 2.2.2. El procedimiento sancionador.

El mecanismo sancionador fue el único incluido originalmente en el Artículo 7 por el Tratado de Ámsterdam, cuatro años antes de la inclusión del mecanismo preventivo. Viene desarrollado por los apartados 2, 3 y 4 de dicho artículo y está previsto para los casos de real y efectiva violación de los valores del Artículo 2 TUE, que debe ser además *grave y persistente*.

La regulación de este procedimiento viene organizada en tres fases: una de constatación (apartado 2), una de adopción de la sanción (apartado 3) y por último una posible modificación o revocación de la sanción (apartado 4).

La constatación la realiza el Consejo Europeo, a diferencia de lo que sucedía en el mecanismo de prevención, donde era el Consejo de la UE. Además lo hace por unanimidad, sin contar obviamente con el voto del Jefe de Gobierno o de Estado del Estado afectado, pero debe ser a propuesta de un tercio de los Estados miembros (actualmente al menos nueve deberían secundarla) o de la Comisión, y ser aprobada previamente por el Parlamento Europeo.

La remisión del Artículo 7.5 TUE al Artículo 354 TFUE para la cuestión de las modalidades de voto aplicables nos lleva a concluir que la aprobación del Parlamento requiere el voto a favor de al menos dos tercios de los votos emitidos que represente la mayoría de los miembros que lo componen. Además, el Estado en cuestión debe ser invitado a presentar sus observaciones antes de la constatación.

En cuanto a la sanción, corresponde al Consejo, que tiene la facultad de imponerla o no (carácter facultativo). Consistirá en la suspensión de determinados derechos del Estado en cuestión, como por ejemplo los derechos de voto del representante de dicho Estado en el Consejo. La decisión debe tomarse por mayoría cualificada.

---

<sup>44</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, España, Tecnos, 2020, pp. 149-150.

Finalmente, el Artículo 7 en su apartado 4 establece la posibilidad de modificar o revocar la sanción si se han producido cambios en la situación que la motivó.

### 2.3. Problemas de aplicación del Artículo 7 TUE.

Como el lector puede haber deducido ya del anterior epígrafe, el Artículo 7 del TUE se ha mostrado incapaz de solucionar los desafíos ante los cuales debía responder, a pesar de todos los esfuerzos y las buenas intenciones de sus mecanismos de prevención y sanción. La lamentable realidad es que estos mecanismos continúan siendo poco aplicables en la práctica, y las razones hay que encontrarlas en dos factores.

Por una parte, el sentido claro de la gravedad requerida del supuesto. El Artículo 7.1 habla de un “riesgo claro de violación grave”, y el 7.2 de la “existencia de una violación grave y persistente”. Lo cierto es que la mayoría de casos de amenazas en el seno de la UE para los valores proclamados por el Artículo 2 no revisten ese grado de urgencia y excepcionalidad que subyace bajo la redacción del Artículo 7.

La otra gran razón de la poca aplicabilidad de los procedimientos del Artículo 7 es la dificultad de la adopción. Para la mera adopción de recomendaciones se exige mayoría de cuatro quintos del Consejo. Y, por otro lado, para el procedimiento sancionador, no solo se exige que el Parlamento Europeo apruebe la constatación de la violación por mayoría de dos tercios, sino que además el Consejo Europeo debe hacerlo *por unanimidad*. Eso significa que basta con que el Estado cuestionado cuente con la complicidad del representante de otro Estado (por ejemplo, Polonia respecto de Hungría, o viceversa) para que ni siquiera pueda constatarse la existencia de dicha violación. Y el siguiente paso, que sería el de adopción de la sanción, contaría además con la barrera de tener que contar con el apoyo de una mayoría cualificada del Consejo.

Por todo ello, el Artículo 7, sobre todo en sus apartados 2 a 4, no reúne en la práctica los caracteres de agilidad y utilidad que serían deseables. Ante esta tesitura, y después de una nueva manifestación de su ineficacia con cuestiones como la involución democrática húngara o la expulsión de romaníes en Francia, surgió en 2014 la necesidad de crear una “antesala” del Artículo 7, lo que algunos autores han denominado “procedimiento pre-



preventivo”<sup>45</sup> y las instituciones europeas, *Rule of Law Framework*<sup>46</sup>. De esta forma la Comisión desarrolló un procedimiento previo para evitar el estancamiento a la hora de hacer frente a estas situaciones. Se trata de un mecanismo ya aprobado al que se podría recurrir antes de acudir al Artículo 7 y que consiste en tres pasos: en primer lugar, la Comisión evalúa el caso y remite una opinión al Estado de que se trate con un plazo para su contestación. En segundo lugar, en caso de que el Estado no responda o lo haga de manera insatisfactoria, la Comisión emitirá una recomendación. Por último, la Comisión supervisará el seguimiento de la recomendación y, de no observar mejoras significativas, iniciará el procedimiento del Artículo 7 <sup>47</sup>.

Este procedimiento previo ha sido llevado a la práctica con Polonia el 13 de enero de 2016, emitiendo la Comisión Europea una opinión el 1 de junio de 2016. La cuestión debatida son las amenazas al Estado de Derecho en Polonia. Para la Comisión, es necesario que el Tribunal Constitucional polaco sea capaz de asegurar una efectiva revisión constitucional de los actos legislativos, en clara alusión a la Ley de 22 de diciembre de 2015 de Reforma de la Ley del Tribunal Constitucional<sup>48</sup>.

Los resultados de este procedimiento previo en el caso polaco no fueron los esperados y se inició el procedimiento preventivo del Artículo 7.1. El 20 de diciembre de 2017 la Comisión presentaba al Consejo la *Propuesta motivada de conformidad con el Artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia*.

Por otro lado, lo mismo sucedió en el caso de Hungría el 12 de septiembre de 2018, fecha en la que se presentó una *Resolución sobre una propuesta en la que el Parlamento Europeo solicita al Consejo que constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión, de acuerdo con el Artículo 7, apartado 1, del TUE*. La particularidad en este caso fue que la propuesta

---

<sup>45</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, pp. 89-91.

<sup>46</sup> Véase subepígrafe 3.2.1.

<sup>47</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, España, Tecnos, 2020, p. 151.

<sup>48</sup> Comisión Europea. *Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland* [en línea]. 1 junio, 2016 <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_2015](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2015)> [Consulta: 13 jun. 2022].

fue presentada por el Parlamento Europeo, a diferencia del caso polaco, donde fue la Comisión.

Ninguna de las dos propuestas ha ido mucho más allá. El Consejo ha establecido consultas con ambos Estados y se han formulado diversas recomendaciones. No obstante, escasos avances se han producido en el seno de los Estados húngaro y polaco y el procedimiento sancionador aun así no ha sido iniciado. Resulta preocupante, por tanto, que a día de hoy aún existan taras en estos mecanismos políticos. El fracaso de este nuevo procedimiento “pre-preventivo” con respecto a las reformas del poder judicial polaco debe hacernos reflexionar sobre cuál es el camino a seguir en la cuestión de la defensa de los valores y el Estado de Derecho. Parte de la doctrina ha llegado a hablar de desidia por parte del Consejo en el trámite de audiencias con ambos Estados, e incluso el Parlamento europeo ha alertado de la insuficiencia de un “mero diálogo informal, el funcionamiento irregular y no transparente, su lentitud en el deterioro de la situación y la necesidad de ampliar la propuesta motivada de la Comisión respecto a Polonia a cuestiones de derechos fundamentales”<sup>49</sup>. En cualquier caso, parece patente el fracaso de ambos brazos – preventivo y correctivo– del Artículo 7, como consecuencia de una parálisis que no era difícil de profetizar y en la medida en que en los casos de Polonia y Hungría ya no podemos hablar de mero riesgo, sino de violación grave y persistente, tal y como ha manifestado el TJUE en diversas sentencias.

---

<sup>49</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, pp. 91-92.

### **3. EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA: COMPETENCIA COMPARTIDA.**

Este último Capítulo del presente trabajo lo vamos a dedicar, una vez vistas las implicaciones del mecanismo del Artículo 7 del TUE y sus inconveniencias, a analizar las problemáticas que se han dado y se siguen dando en la práctica actual en el seno de la Unión con respecto a la protección del Estado de Derecho de los Estados miembros. Nos detendremos así en aquellos ámbitos donde actualmente los valores del Artículo 2 del TUE se ven más cuestionados o se perciben en mayor situación de riesgo. A este respecto, Martín Rodríguez diferencia lo que denomina “tres espacios o zonas de erosión” del Estado de Derecho con problemáticas jurídicas distintas, a saber, la erosión inmanente derivada de la traslación jurídica (sic), la producida como consecuencia de la respuesta de emergencia de la UE a la crisis económica y financiera de 2008 y, sobre todo, la protagonizada por los propios Estados miembros que afecta muy especialmente a la independencia judicial y el respeto a los derechos fundamentales<sup>50</sup>.

La necesidad de acotar nuestra exposición nos obliga a pasar de largo por los dos primeros ámbitos de la tipología, pues de lo contrario sería necesario un ensayo mucho más extenso. De este modo nos centraremos en el deterioro del Estado de Derecho protagonizado por los propios Estados miembros, con una especial dedicación a los casos polaco y húngaro que, como bien es sabido, han liderado la última década el proceso de desgaste de los valores del Artículo 2 del TUE en plena confrontación con Bruselas.

#### **3.1. Populismo y Estado de Derecho: el problema político de Polonia y Hungría.**

Los casos de Polonia y Hungría son paradigmáticos del desafío al que se enfrenta la Unión en la actualidad ante el ascenso de populismos y nacionalismos dentro del seno de la propia UE. Se trata por tanto de un problema interno que ha ejercido y sigue ejerciendo una cada vez mayor presión sobre los mecanismos de control europeos y que, a diferencia

---

<sup>50</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, pp. 57-85.

de aquellas desviaciones parciales, supone una oposición frontal al proyecto común de la Unión dentro de unos valores que podríamos denominar democráticos y liberales. Esta oposición a dichos valores no se incardina, sin embargo, dentro del autoritarismo antidemocrático tradicional, sino que sería más bien lo que algunos autores han denominado *autoritarismos sofisticados*<sup>51</sup>. En ambos casos se trata de fuerzas políticas de carácter populista que se sirven de los propios medios e instituciones democráticas para alcanzar el poder legislativo o ejecutivo –en muchos casos, ambos– y emprender desde ellos una cruzada iliberal, eliminando el sistema de pesos y contrapesos (*checks and balances*) e interviniendo en el judicial.

Tanto en el caso polaco como en el húngaro, sendos gobiernos han empleado sus respectivas mayorías parlamentarias para poder autoerigirse en portavoces del pueblo y la democracia, acusando a agentes externos (las instituciones europeas) de querer imponer su visión de la sociedad y de Estado y clamando por una mayor soberanía nacional. Se situarían así en la clásica posición populista consistente en autoproclamarse los verdaderos defensores del pueblo frente a una élite corrupta y ajena a los intereses nacionales que controlaría su nación desde Bruselas.

En su ensayo sobre el populismo, *Populism: a very short introduction*, Mudde y Rovira Kaltwasser destacan el éxito del que han gozado las formaciones populistas en el centro y el este de Europa como consecuencia de la caída del comunismo a finales de los 80 y comienzos de los 90. En países como la RDA, Polonia, Hungría, Checoslovaquia y las repúblicas ex soviéticas y ex yugoslavas, la sociedad civil desempeñó un papel importante en la caída de los regímenes comunistas, hasta el punto de que eslóganes como “nosotros somos el pueblo” fueron preeminentes en las revoluciones democráticas. En ese contexto, las formaciones anticomunistas, ya fueran de derecha, de izquierda o de centro, se presentaron como “el pueblo”, en contraposición a “la élite” del Partido Comunista<sup>52</sup>. Esos rescoldos habrían perdurado hasta nuestros tiempos, con la salvedad de que la “élite” habría que resituirla en los “burócratas de Bruselas”, representantes del statu quo frente a una mayoría popular que busca revertirlo.

---

<sup>51</sup> BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Estado de Derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGBTI en Hungría y Polonia”, *IgualdadES*, núm. 4, 2021, p. 195.

<sup>52</sup> MUDDE, C. y ROVIRA KALTWASSER, C., *Populism: a very short introduction*, Oxford University Press, Hants, 2017, pp. 35-37.

A ello se suma el hecho de que, tal como afirman Castellá y Simonelli, “en todas las narrativas populistas, los actores internacionales son considerados enemigos del pueblo”, bien como representantes de un imperialismo que explota y empobrece a la clase trabajadora al tiempo que agota los recursos naturales y aumenta la desigualdad social (para el populismo de izquierdas), o bien como una amenaza globalista a los valores identitarios étnicos y culturales de la nación (para el populismo de derechas)<sup>53</sup>. De los dos, ha sido el populismo de derechas el que más se viene dando en Europa en la actualidad debido a motivos idiosincrásicos –frente a América latina, donde el populismo ha sido mayoritariamente de izquierdas–. Pese a ello, no han sido infrecuentes ataques a la Unión Europea desde las fuerzas populistas de derecha acusando a las instituciones de defender los intereses del *establishment* financiero internacional, especialmente desde la crisis de 2008.

Precisamente esta crisis económica y financiera, desatada en 2008 y cuyos efectos se hicieron notar hasta prácticamente el estallido de la pandemia del COVID-19, fue el caldo de cultivo de las ideas y movimientos que en este epígrafe venimos desarrollando, contribuyendo a una creciente desconfianza hacia las instituciones europeas e internacionales. Recordemos, a modo de ejemplo, las políticas neoliberales y de austeridad impulsadas desde la *Troika* (sobrenombre que recibió en los medios el trío formado por la Comisión Europea, el BCE y el FMI) que forzaron a los Estados miembros más insubordinados y deficitarios a adoptar reformas estructurales que se acomodaran a los dictados de los mercados. Todo ello contribuyó, sin duda alguna, a una creciente desafección de la población europea hacia Bruselas, facilitando el auge de una marea populista que llega hasta nuestros días<sup>54</sup>.

Estas ideas nacionalpopulistas no se traducen, sin embargo, en un sentimiento de euroescepticismo como el que condujo a los británicos al Brexit tras el referéndum de 2016. Los gobiernos polaco y húngaro no ponen sobre la mesa un posible *Polexit* ni cualquier expresión equivalente para Hungría, en la medida en que son conscientes de lo beneficioso que les resulta pertenecer a la Unión desde el punto de vista económico y del apoyo en masa que tiene la UE por parte de sus poblaciones. De hecho, todos los Estados

---

<sup>53</sup> CASTELLÁ ANDREU, J. M. y SIMONELLI, M. A. (ed.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp.15-17.

<sup>54</sup> GUERRA, G., « The Authoritarian Conjuncture in Europe and Liberals’ Crocodile Tears », *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 189-210.

miembros del centro y este de Europa son, de acuerdo con datos de la Comisión, beneficiarios netos de los fondos europeos, siendo precisamente Hungría y Polonia los dos más beneficiados<sup>55</sup>. Digamos, por tanto, que los gobiernos húngaro y polaco reclaman una mayor soberanía e independencia política respecto de Europa, junto con la “no imposición” de valores occidentales con el fin de preservar su identidad nacional, pero sin poner en entredicho su estatus de Estados miembros, tan favorable para ellos en los aspectos económico, financiero y comercial.

Por otra parte, tampoco sería correcto decir que las acometidas contra el Estado de Derecho en Hungría y en Polonia son las mismas. Los procesos de erosión en uno y otro Estado presentan variaciones acordes con la idiosincrasia de sus instituciones y su sociedad. Así, los ataques al Estado de Derecho en Polonia han tenido como objetivo principalmente el sistema constitucional y el sistema judicial, y muy en especial la independencia del poder judicial, sin perjuicio de algunas vulneraciones a los derechos fundamentales de colectivos como el LGTBI o el de los refugiados. Hungría, por el contrario, ha presentado un proceso más transversal, en el que no solo se ha visto vulnerada la independencia judicial y el sistema constitucional, sino también una serie de derechos fundamentales que son del mismo modo manifestación inequívoca del Estado de Derecho, sin olvidar la corrupción sistémica de las instituciones húngaras en distintos ámbitos.

En cualquier caso, uno de los denominadores comunes es la fijación casi obsesiva de sus Gobiernos por controlar el poder judicial y el Tribunal Constitucional. En su relato, el control de las normas y de los actos administrativos por fuerzas no electas no es sino un límite impuesto por la élite corrupta a la soberanía popular y un obstáculo a la “verdadera” democracia, representada siempre y únicamente por el partido populista de que se trate. De este modo, y como veremos más detenidamente, se han dado casos de cesaciones, jubilaciones forzosas y hostigamiento de los magistrados del Tribunal Constitucional, sustituciones por otros jueces leales al partido, cambios en la jurisdicción, constitucionalización de normas inconstitucionales, rechazo a publicar o a ejecutar las sentencias, cambios en el procedimiento, etc.

---

<sup>55</sup> European Commission, *EU Budget 2018 Financial Report*, 75 [PDF]. Luxemburgo, 2019. <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget/financial\\_report\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/financial_report_web.pdf)> [Consulta el 29 jun. 2022].

En suma, Polonia y Hungría se han ido posicionando en los últimos años como ejemplos de democracias iliberales, término no exento de controversia empleado para designar aquellos regímenes en los cuales existen elecciones libres, sufragio universal y oposición política, pero sin las garantías de una correcta separación de poderes ni debido respeto por todos los derechos fundamentales<sup>56</sup>. En otras palabras, una democracia se caracteriza por el respeto a la soberanía popular y la *majority rule*, pero una democracia liberal exige además una serie de instituciones independientes encargadas de velar por el respeto de los derechos fundamentales, entre ellos la libertad de expresión y los derechos de las personas pertenecientes a las minorías, de forma que la propia democracia no se convierta en la “tiranía de la mayoría”. El problema terminológico viene, sin embargo, del uso frecuente del concepto “democracia” (sin adjetivarlo) como referente a la democracia liberal, olvidándonos de que la democracia *per se* no es sinónimo de Estado de Derecho<sup>57</sup>. Por esta razón, parte de la doctrina prefiere referirse a estos sistemas políticos como “regímenes híbridos”, “autoritarismo competitivo” o “electoral”, “legalismo autoritario” o “contraconstitucionalismo”<sup>58</sup>.

### 3.1.1. Polonia y sus ataques a la independencia del Tribunal Constitucional y del poder judicial.

Polonia es actualmente una de las cinco potencias de la Unión, detrás de Alemania, Francia, Italia y España. Asimismo, sus 38 millones de habitantes son, según las encuestas, notablemente europeístas (el 71% de sus habitantes se declaraban unidos a la UE en 2018)<sup>59</sup>. No obstante, la llegada al Gobierno en 2015 del partido ultraconservador Ley y Justicia (PiS, en sus siglas en polaco) ha llevado a una deriva iliberal que preocupa en el seno de la UE.

---

<sup>56</sup> El Orden Mundial. *¿Qué es la democracia iliberal?* [en línea]. Eduardo Saldaña, 12 mayo, 2020. <<https://elordenmundial.com/que-es-la-democracia-iliberal/>> [Consulta: 24 jun. 2022].

<sup>57</sup> MUDDE, C. y ROVIRA KALTWASSER, C., *Populism: a very short introduction*, Oxford University Press, Hants, 2017, pp. 80-81.

<sup>58</sup> CASTELLÁ ANDREU, J. M. y SIMONELLI, M. A. (ed.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 114.

<sup>59</sup> El Orden Mundial. *Polonia, la pesadilla del liberalismo* [en línea]. Álex Maroño. 27 noviembre, 2018. <<https://elordenmundial.com/polonia-la-pesadilla-del-liberalismo/>> [Consulta: 15 jun. 2022].

Tras la entrada de Polonia en la Unión en 2004 en la llamada “gran ampliación” de los Estados del este, en 2005 llegó al Gobierno por primera vez el partido Ley y Justicia, liderado por los hermanos Kaczyński. Después de un fatal accidente aéreo en 2010 en el que perdieron la vida 96 personas, entre ellas el propio presidente Lech Kaczyński, el partido liberal conservador Plataforma Cívica (PO) se llevó el gato al agua en las elecciones presidenciales del país. Ello supuso la reafirmación de Polonia dentro de los valores europeos, si bien pronto surgieron discrepancias en una sociedad fuertemente católica y conservadora. Así, temas como el feminismo o los derechos LGTB eran cuestiones espinosas no solo para la derecha nacionalista del PiS, sino también para el propio partido de Gobierno, indeciso entre sus compromisos europeos y sus valores conservadores.

Ello se tradujo en la doble victoria de Ley y Justicia en las elecciones presidenciales de 2015 y en las legislativas del mismo año, encumbrando respectivamente a Andrzej Duda y a Beata Szydło como presidente y primera ministra. El giro a la derecha no se hizo esperar en la política polaca. El nuevo gobierno impulsó medidas más conservadoras en lo social y más intervencionistas en lo económico. También se incidió en la identidad nacional polaca: mientras que Plataforma Cívica había seguido principalmente la agenda europea y el acercamiento con Bruselas, Ley y Justicia reivindicó la soberanía nacional y un euroescepticismo basado en la salvaguarda de los valores católicos.

Otras medidas, por su parte, hacían presagiar un rumbo autoritario en la política polaca. Se aprobó una ley que obligaba a todos los magistrados del Tribunal Constitucional mayores de 65 años a retirarse<sup>60</sup>, se modificó la Ley del Tribunal Constitucional para poder anular los nombramientos de los jueces realizados en la anterior legislatura y se aprobó una Ley Modificativa de la Ley del Tribunal Constitucional haciendo caso omiso de las recomendaciones de la Comisión de esperar al dictamen de la Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo de Europa para cuestiones constitucionales.

---

<sup>60</sup> CNN. *Poland passes bill to make it easier for ruling party to replace Supreme Court head* [en línea]. Laura Smith-Spark y Antonia Mortensen, actualizado el 20 julio, 2018. <<https://edition.cnn.com/2018/07/20/europe/poland-supreme-court-reform-bill-intl/index.html>> [Consulta: 16 jun. 2022].



### 3.1.2. Otros ataques de Polonia a los valores del Art. 2 TUE: medidas anti-LGTB.

Junto con los ataques a la independencia del Tribunal Constitucional y del poder judicial, una de los ámbitos donde más se han vulnerado los valores comunes de la Unión es en el de los derechos fundamentales, y muy en especial los de minorías como la del colectivo LGTBI.

Polonia es, según el informe de la Agencia de la Unión Europea por los Derechos Fundamentales (FRA) el Estado miembro donde un mayor porcentaje de homosexuales (79%) evita ciertos lugares públicos por miedo a ser atacados, acosados o amenazados por su condición sexual, el Estado miembro donde más insatisfecha con sus vidas se encuentra la población LGTBI con respecto al conjunto de la población y el Estado miembro con un índice más alto de ataques motivados por la condición sexual de la víctima, así como el segundo Estado miembro, detrás de Francia, donde más población LGTBI (69%) percibe que ha aumentado la violencia contra su colectivo en los últimos años<sup>61</sup>. Asimismo, el 51% de los polacos opina que las lesbianas, gais y bisexuales no deberían tener los mismos derechos que las personas heterosexuales y solo un 26% de la población polaca declara sentirse cómodo ante una muestra de afecto entre dos personas del mismo sexo, según el Eurobarómetro especial 493 sobre discriminación en la UE<sup>62</sup>.

Los motivos de estos datos tan negativos son numerosos y complejos. Tradicionalmente, los Estados del este de Europa han presentado unos niveles más elevados de intolerancia debido a una menor *occidentalización* de sus sociedades. A esto se le suma el importante peso de la Iglesia Católica en Polonia, donde el 86% de la población polaca manifiesta tener creencias religiosas<sup>63</sup>, lo cual también se ha manifestado en los últimos años en la prohibición del aborto eugenésico y en las controversias relativas a la ideología de género y la educación sexual. Sin embargo,

---

<sup>61</sup> FRA, *A long way to go for LGBTI equality*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, pp. 12, 25, 28, 39.

<sup>62</sup> El Orden Mundial. *El apoyo a los derechos de las personas LGB* [en línea]. Álvaro Merino. 21 diciembre, 2020. <<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/apoyo-derechos-lgb-union-europea/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

<sup>63</sup> Pew Research Center. *Unlike their Central and Eastern European neighbors, most Czechs don't believe in God* [en línea]. Jonathan Evans, 19 junio, 2017. <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/06/19/unlike-their-central-and-eastern-european-neighbors-most-czechs-dont-believe-in-god/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

tampoco cabe obviar la nada desdeñable responsabilidad del Gobierno polaco que, bien por acción, bien por omisión, ha contribuido a agravar la situación de la población LGTBI en su país.

Así, casi cien ciudades polacas, principalmente en el sureste del país, se han declarado “zonas libres de LGTB” con la connivencia y el apoyo del Gobierno, lo cual supone un tercio del territorio polaco. El líder del PiS y ex Primer Ministro, Jarosław Kaczyński, declaró en 2019 que las palabras del alcalde de Varsovia Rafał Trzaskowski en apoyo de los derechos LGTBI eran un “ataque contra las familias y los niños” y tachó dicha defensa de “ideología importada”<sup>64</sup>. En julio de 2019, el semanal *Gazeta Polska* repartió pegatinas con el lema “LGTB-free zone” sobre una bandera arcoíris tachada, ante lo cual el Gobierno manifestó que era un “acto de libertad de expresión”. Asimismo, el Ministro de Educación calificó la ideología LGTBI de “corrupción, depravación y comportamiento totalmente inmoral” y el arzobispo de Cracovia, de “plaga arcoíris”<sup>65</sup>. Cabe destacar que el matrimonio homosexual no es legal en Polonia y tampoco está permitida la adopción por parejas del mismo sexo.

A todo ello se suma el hecho de que actualmente no existe un sistema efectivo de protección de los derechos fundamentales de las personas LGTBI en Polonia. Las recientes reformas del poder judicial y del Tribunal Constitucional detalladas en los apartados anteriores del presente trabajo han provocado la politización de los juzgados y los tribunales de justicia, que a día de hoy se ven influenciados por el partido de gobierno, que además cuenta con la mayoría absoluta en el Sejm. Todo ello explica pronunciamientos como el del Tribunal de Breslavia, que señaló que campañas como las de las zonas libres de LGTB o la vinculación de la homosexualidad con la pederastia quedan amparadas por la libertad de expresión por su “carácter educativo”<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> The Telegraph. *Polish ruling party whips up LGTBQ hatred ahead of elections amid ‘gay-free zones’ and Pride march attacks* [en línea]. Peter Foster, 9 agosto, 2019. <<https://www.telegraph.co.uk/news/2019/08/09/lgbtq-activists-poland-battle-growing-hostility-countrys-powerful/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

<sup>65</sup> BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Estado de Derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGBTI en Hungría y Polonia”, *IgualdadES*, núm. 4, 2021, pp. 201-202.

<sup>66</sup> BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Estado de Derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGBTI en Hungría y Polonia”, *IgualdadES*, núm. 4, 2021, pp. 200-201.

### 3.1.3. Hungría y su deriva autoritaria: la Orbánización del país magiar.

Junto con Polonia, Hungría es el otro gran foco problemático en la Unión Europea en lo que al Estado de Derecho se refiere. En 2020, un estudio del V-Dem Institute consideró a Hungría como el primer Estado miembro de la UE con un «régimen electoral autoritario»<sup>67</sup>. La aserción puede sorprender habida cuenta de que la democracia es uno de los valores fundamentales del Artículo 2 del TUE y, en teoría, un Estado con un régimen autoritario es incompatible con la membresía de la Unión. Así y todo, resulta patente que el buque húngaro capitaneado por el Primer Ministro Viktor Orbán lleva desde 2010 embarcado en una deriva iliberal con pocas perspectivas de finalizar.

Más asombroso aún resulta el hecho de que, pese a este rumbo poco acorde con los valores de la Unión, Hungría se encuentra –al igual que Polonia– entre los países más europeístas, según un estudio del Quality Government Institute (EQI), organismo independiente fundado en 2004 con la cooperación de la Universidad de Gotemburgo. Dicho estudio se realizó mediante encuestas en las que la población puntuaba en una escala del 1 al 10 (donde ‘1’ era nada apegado y ‘10’era mucho) cómo de apegados se sentían a la UE. Sorprendentemente, la región de Budapest resultó ser, con un 7,99, la más europeísta de la Unión<sup>68</sup>.

Hungría se adhirió a la UE en la gran ampliación de 2004, junto con el resto de Estados del Grupo de Visegrado y otros países de Europa central y oriental, apenas quince años después de su *Rendszerváltás* o transición del régimen comunista de candidatura única al régimen capitalista parlamentario liberal. Antes de dicha adhesión en 2004, el país había sido gobernado entre 1998 y 2002 por un joven Viktor Orbán, líder del partido liberal y anticomunista Fidesz (*Fiatal Demokraták Szövetsége*, “Alianza de Jóvenes Demócratas”). En 2002, Orbán perdió las elecciones contra los socialdemócratas del

---

<sup>67</sup> V-Dem. *Autocratization Surges, Resistance Grows: Democracy Report 2020* [en línea]. <<https://www.v-dem.net/en/>> [Consulta: 23 jun. 2022].

<sup>68</sup> El Orden Mundial. *El mapa del sentimiento europeo en la Unión Europea* [en línea]. Álvaro Merino. 11 agosto, 2021. <<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-sentimiento-europeo-union-europea/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

Partido Socialista Húngaro, pero volvió a ganarlas en 2010 con un discurso más agresivo en el que cuestiones como la inmigración pasaron a ocupar un plano central.

El originariamente liberal y democrático Fidesz adquirió, en el poder por segunda vez, tintes más conservadores e iliberales. Una de las más importantes medidas del Primer Ministro Orbán en su segundo mandato fue la reforma de la Constitución húngara en 2012, posible gracias a su mayoría de dos tercios en el Parlamento. El texto resultante incluía previsiones que habían sido declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional y que reforzaban el poder del ejecutivo y la influencia del partido dominante en las instituciones públicas, eliminando un número significativo de *checks and balances*. Orbán justificaba la medida como “necesaria para erradicar el legado del comunismo en Hungría”.

Los cambios instaurados incluían una limitación de las facultades del Tribunal Constitucional, una rebaja en la edad de jubilación de los jueces semejante a la que se promulgó en Polonia en 2016, la obligación de los estudiantes que hubieran recibido becas estatales de permanecer y trabajar en Hungría durante un periodo de tiempo después de graduarse y una serie de medidas discriminatorias contra las parejas homosexuales en cuestiones familiares y adoptivas.

Aprobada en marzo de 2013, la reforma de la Constitución pronto recibió críticas desde las instituciones europeas y organizaciones como Amnistía Internacional. El por entonces presidente de la Comisión, el portugués José Manuel Durao Barroso, afirmó que las medidas levantaban preocupación respecto del Estado de Derecho y el cumplimiento de los estándares del DUE. El Consejo de Europa recomendó a Hungría el aplazamiento de las enmiendas y el Departamento de Estado de EEUU advirtió que la reforma suponía una amenaza a la gobernabilidad democrática del país<sup>69</sup>.

#### 3.1.4. *Otros ataques de Hungría a los valores del Art. 2 TUE: medidas anti-LGTB.*

Al igual que en Polonia, especialmente preocupante resulta la situación de colectivos como el LGTB en Hungría. De acuerdo con una encuesta realizada en 2019, Hungría es

---

<sup>69</sup> BBC. *Q&A: Hungary's controversial constitutional changes* [en línea]. 11 marzo, 2013 <<https://www.bbc.com/news/world-europe-21748878>> [Consulta: 24 jun. 2022].

el segundo país de la UE donde más personas LGTBI (un 95%) creen que su Gobierno no combate de forma efectiva los prejuicios y la discriminación contra el colectivo, solo por detrás de Polonia (un 96%). También es, junto con Polonia, el Estado miembro donde un mayor porcentaje de parejas homosexuales evitan darse la mano en público por miedo a ser amenazadas, atacadas o acosadas (un 84% declaran evitarlo siempre o a menudo)<sup>70</sup>. Además, solo un 16% de la población total declara sentirse cómoda ante una muestra de afecto entre dos hombres (un 20% si el gesto es entre dos mujeres)<sup>71</sup> y un 52% cree que los homosexuales, lesbianas y bisexuales deberían tener menos derechos que las personas heterosexuales<sup>72</sup>.

De nuevo es necesario atender a diversos factores para comprender los motivos subyacentes a estos datos. Aunque la religión no es tan relevante para los húngaros como para los polacos (un 59% de los húngaros se declaran creyentes<sup>73</sup>), tampoco debemos desdeñar el papel de la Iglesia<sup>74</sup>. Asimismo, Barroso Márquez ve el ataque a otras sexualidades no normativas como una consecuencia de la necesidad de encontrar, por parte de las fuerzas populistas, un nuevo *enemigo* sobre el que focalizar el descontento de la población al haber agotado ya la rentabilidad de los elementos xenófobos y nacionalistas de su discurso<sup>75</sup>.

Una de las primeras manifestaciones positivizadas de este retroceso en derechos desde la llegada al poder de Fidesz fue la modificación en la Constitución húngara de la

---

<sup>70</sup> FRA, *A long way to go for LGBTI equality*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, pp. 14, 26.

<sup>71</sup> El Orden Mundial. *Discriminación y afecto en público en la Unión Europea* [en línea]. Álvaro Merino. 7 diciembre, 2020. <<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/aceptacion-afecto-en-publico-homosexual-union-europea/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

<sup>72</sup> El Orden Mundial. *El apoyo a los derechos de las personas LGB* [en línea]. Álvaro Merino. 21 diciembre, 2020. <<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/apoyo-derechos-lgb-union-europea/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

<sup>73</sup> Pew Research Center. *Unlike their Central and Eastern European neighbors, most Czechs don't believe in God* [en línea]. Jonathan Evans, 19 junio, 2017. <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/06/19/unlike-their-central-and-eastern-european-neighbors-most-czechs-dont-believe-in-god/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

<sup>74</sup> KOVATS, E. y PETO A. (2017). “Anti-gender discourse in Hungary: A discourse without a movement?”, *Anti-gender campaigns in Europe: Mobilizing against equality*, R. Kuhar y D. Paternotte (eds.), Rowman and Littlefield, London, pp. 117-118.

<sup>75</sup> BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Estado de Derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGTBI en Hungría y Polonia”, *IgualdadES*, núm. 4, 2021, p. 203.

definición de *familia*, con la intención de excluir del concepto aquellas formas de convivencia distintas de la familia tradicional, como las formadas por las parejas del mismo sexo y sus hijos. A ello hay que sumarle una posterior reforma en 2020 de la Ley Fundamental aprobada por el Parlamento definiendo el matrimonio como la unión entre un hombre y una mujer y la imposición de que los padres deben ser siempre un hombre y una mujer, imposibilitando así la adopción de niños por parejas homosexuales. También se ha ilegalizado el cambio legal de género y la “promoción” de la homosexualidad y la transexualidad entre menores por una ley aprobada el 15 de junio de 2021, lo cual se traduce en la prohibición del apoyo y la visibilidad de este tipo de comportamientos en escuelas, institutos, anuncios publicitarios, libros o programas televisivos dirigidos a menores de 18 años.

Ursula von der Leyen reaccionó a esta reforma calificándola de “vergonzosa” y asegurando que empleará “todos los poderes legales de la Comisión para garantizar los derechos de toda la ciudadanía de la UE”.

### **3.2. Respuesta de la Unión Europea.**

Una vez repasados los principales ataques de los gobiernos de Polonia y Hungría al Estado de Derecho de sus respectivos Estados, vamos a hacer un repaso por los principales instrumentos al servicio de las instituciones europeas que tienen como finalidad prevenir, combatir y sancionar dichos ataques, desde el trío de mecanismos integrados en el llamado *Toolbox* hasta el importante papel del TJUE como garante del principio de tutela judicial efectiva, pasando por la activación del procedimiento del Artículo 7 en los casos de Polonia y Hungría.

#### *3.2.1. El Toolbox de la UE: el Marco del Estado de Derecho, el Mecanismo del Estado de Derecho y el Mecanismo de condicionalidad financiera.*

En la última década, la insuficiencia de los mecanismos del Artículo 7 TUE para atajar los problemas derivados de la deriva iliberal de algunos Estados miembros ha

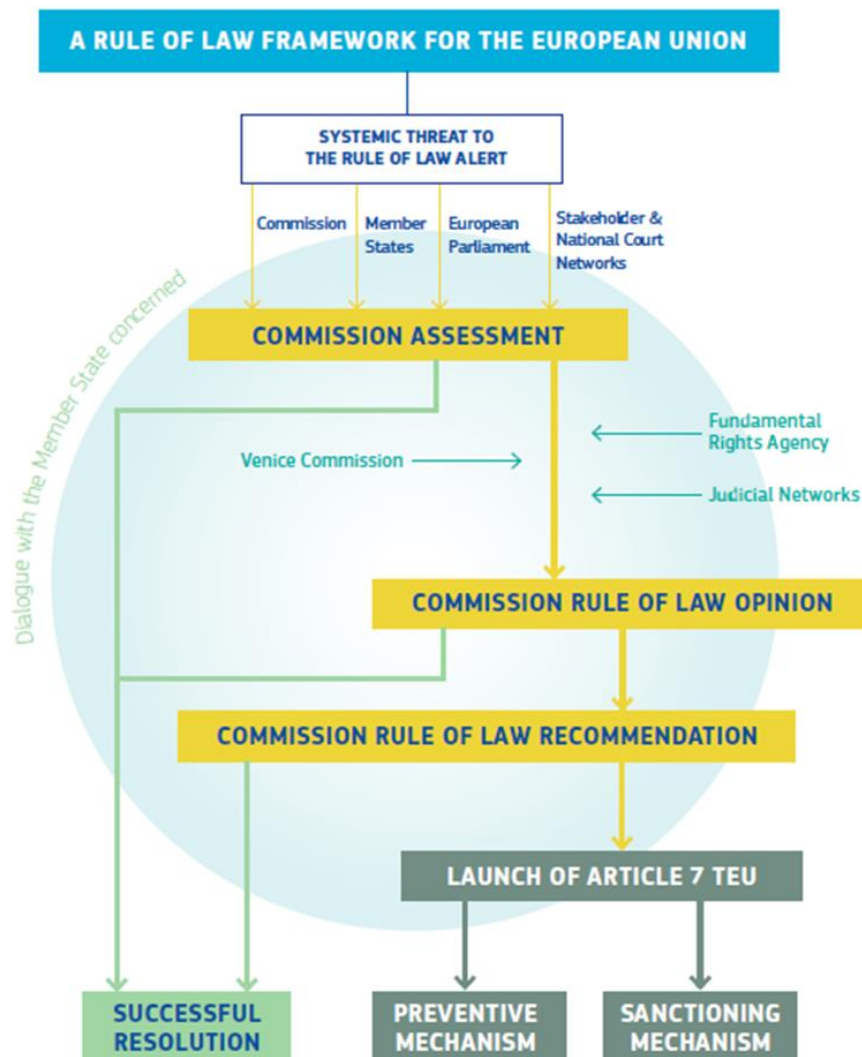
conducido a las instituciones europeas a desarrollar otros recursos complementarios de carácter disuasorio y no vinculante, fundamentalmente los tres que conforman el *Toolbox* o “caja de herramientas” de la UE para el Estado de Derecho, el primero de los cuales fue el Marco del Estado de Derecho en 2014, al que se añadieron en años posteriores el Mecanismo del Estado de Derecho y el Reglamento sobre la condicionalidad financiera de 2020.

a) El Marco del Estado de Derecho.

La inclusión de los ya analizados Artículos 2 y 7 en el TUE estuvo motivada, en un principio, por motivos simbólicos y disuasorios respectivamente, pero nunca se llegó a pensar que adquirirían tanta relevancia práctica en el contexto europeo. Desde aproximadamente el año 2010, sin embargo, la adopción de agendas liberales por parte de algunos Estados miembros ha llevado a las instituciones europeas a considerar ambos artículos desde una perspectiva distinta, ahondando en sus implicaciones prácticas y tratando de encontrar la manera idónea de hacerlos verdaderamente efectivos. Todo ello ha conllevado la adopción por la Comisión, en marzo de 2014, del llamado *Rule of Law Framework*, un conjunto de mecanismos previos a la entrada en acción del TJUE. La finalidad es, por tanto, garantizar el respeto a los valores del Artículo 2 TUE por parte de los Estados miembros, en la medida en que dicha protección es uno de los mandatos constitucionales de la Unión Europea. Al mismo tiempo, con ello se han tratado de sortear las carencias del Artículo 7 TUE.

EL *Rule of Law Framework* o Marco del Estado de Derecho se configura como una herramienta procedimental de carácter preventivo con tres fases diferenciadas. En primer lugar, una fase de evaluación, donde la Comisión advierte de posibles amenazas sistémicas al Estado de Derecho del Estado miembro en cuestión y envía una opinión o dictamen a su Gobierno. En segundo lugar, si no se observan acciones apropiadas por parte del Gobierno para garantizar el Estado de Derecho, la Comisión le remite una recomendación que incluye propuestas de medidas específicas y un plazo para llevarlas a cabo. Finalmente, en la fase de seguimiento, la Comisión evalúa la implementación de la recomendación. En su defecto, podrá iniciarse el mecanismo del Artículo 7.1 TUE.

**HOW THE RULE OF LAW FRAMEWORK WORKS:**



Las críticas a este procedimiento vienen dadas por la naturaleza no vinculante de la recomendación y por su escasa efectividad en aquellos casos en los que las amenazas a los valores del Artículo 2 TUE se enmarcan dentro de un proceso deliberado y sistemático de ataque a las estructuras y principios del Estado de Derecho por parte del Gobierno de que se trate. En esos casos, este procedimiento dialogado tiene a todas luces pocas garantías de éxito, tal y como ha demostrado su inefectiva puesta en práctica en el caso polaco. Otro de los puntos cuestionables es la ausencia de cualquier indicación en lo que respecta a qué se debe entender por incumplimiento o vulneración sistemática, lo cual deja un amplio margen de discrecionalidad a la Comisión. Como resultado, se ha generado todo un mar de dudas y controversias por el hecho de que este mecanismo haya



sido activado con Polonia y no con Hungría, pese a las más que suficientes razones –tal vez mayores– para aplicarse también a este segundo país.

Con todo ello, sería injusto no reconocer algunas bondades que sí posee el Marco del Estado de Derecho, como el hecho de que puede suponer una útil herramienta de *soft law* para aquellos casos de distanciamiento sutil y no frontal de los principios del Estado de Derecho. Sería así un modesto paso en la buena dirección, pero manifiestamente insuficiente en tanto en cuanto da la impresión, parafraseando a Kochenov y Pech, de que cada vez que se enfrentan a un Estado “reincidente” en estas cuestiones, las instituciones europeas deciden añadir un paso previo antes de adoptar sanciones efectivas<sup>76</sup>.

b) El Mecanismo del Estado de Derecho.

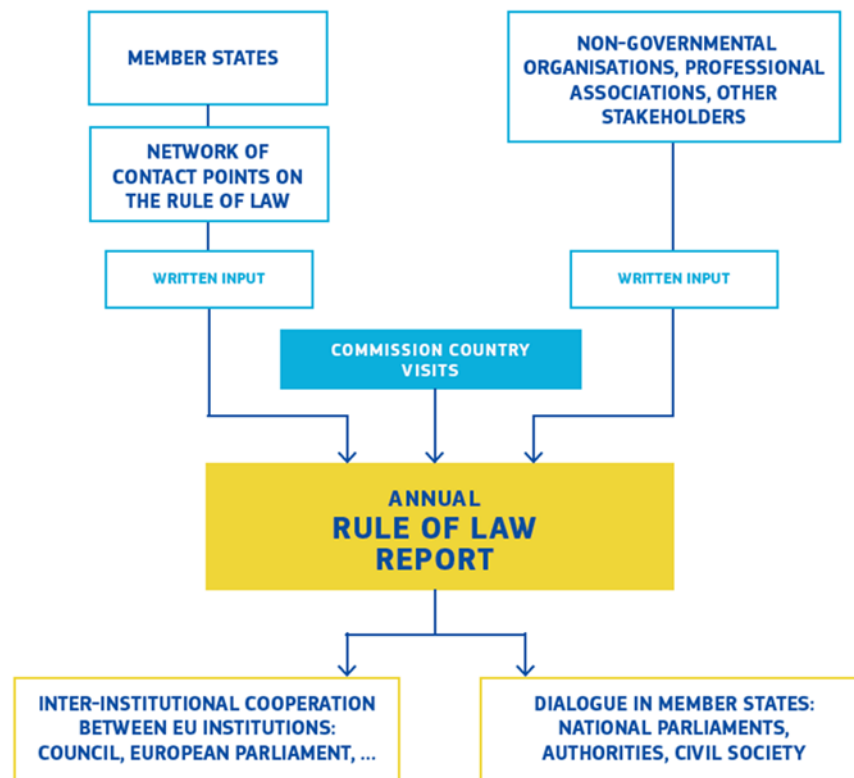
La segunda herramienta incluida en la llamada *Toolbox* para la protección del Estado de Derecho la constituye el Mecanismo del Estado de Derecho, que persigue una cooperación dialogada y multilateral entre las instituciones europeas (Comisión, Consejo y Parlamento), los Estados miembros, los Parlamentos nacionales y la sociedad civil. Todo ello se plasma en un Informe sobre el Estado de Derecho realizado y publicado de manera anual que recoge así las aportaciones tanto de los Estados miembros como de otras partes interesadas (ONG, asociaciones empresariales o profesionales, etc.), así como de los datos recabados por la propia Comisión en sus visitas al Estado en cuestión. A partir de dicho Informe se construirá la cooperación interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y el resto de instituciones europeas y se establecerá el diálogo con los Gobiernos y autoridades, los Parlamentos nacionales y la sociedad civil<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> KOCHENOV, D. y PECH, L., “Better Late Better Late than Never? On the Commission’s Rule of Law Framework and Its First Activation”, *Journal of Common Market Studies*, 2017, pp. 1062-1074.

<sup>77</sup> European Commission. *Rule of Law 2021 Report Toolbox* [PDF]. 20 julio, 2021 <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021\\_toolbox\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf)> [Consulta: 6 jul. 2022].

## HOW THE EUROPEAN RULE OF LAW MECHANISM WORKS:



El Informe sobre el Estado de Derecho viene estructurado en veintisiete capítulos, uno por cada Estado miembro, que analizan los cambios significativos acaecidos en el último año en lo que respecta a la situación del Estado de Derecho de cada país. Los cuatro pilares abordados son el sistema judicial, la lucha contra la corrupción, el pluralismo de los medios de comunicación y otras cuestiones institucionales relacionadas con el control y el equilibrio de poderes<sup>78</sup>.

El Mecanismo del Estado de Derecho es, sin duda alguna, otra herramienta interesante que posee las mismas ventajas y los mismos inconvenientes que el Marco de Estado de Derecho debido a su carencia de fuerza vinculante. Su utilidad, por tanto, es limitada en casos como los de Hungría y Polonia, para los cuales resulta imprescindible el desarrollo y aplicación de instrumentos de *hard law*, o bien de otros instrumentos no vinculantes,

<sup>78</sup> Comisión Europea. *Informe de 2020 sobre el Estado de Derecho* [en línea]. <[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_es)> [Consulta: 6 jul. 2022].

pero de los cuales se puedan derivar efectos negativos con alto poder disuasorio para el caso de su incumplimiento, como el mecanismo de condicionalidad financiera<sup>79</sup>.

c) El Mecanismo de condicionalidad financiera<sup>80</sup>.

Para abordar el tercer instrumento del *Toolbox* de la UE, conviene antes de nada hacer un breve repaso por la situación actual de Hungría en la Unión.

A día de hoy, Fidesz, el partido de derecha nacionalpopulista liderado de forma personalista por Viktor Orbán, inicia su cuarta legislatura consecutiva desde 2010 como partido de gobierno, después de las elecciones del pasado 3 de abril donde batió a una inverosímil coalición de socialistas, liberales, socioliberales, verdes y conservadores con un abrumador 54% de los votos.

Con este resultado Orbán acalló a quienes creían que le pasarían factura sus derivas autoritarias o sus buenas relaciones con Putin tras la invasión de Ucrania iniciada el pasado 24 de febrero de 2022. En efecto, la Hungría de Orbán siempre se ha mostrado cercana a Moscú e incluso ha sido considerada un contrapeso importante dentro de la Unión a favor de los intereses del Estado ruso, con cuyo régimen comparte los mismos valores tradicionales y nacionalistas. Así, el Gobierno húngaro ha criticado las sanciones a Rusia y ha rechazado el envío de armas a Ucrania desde el inicio de la contienda. La verdadera razón de este acercamiento, no obstante, es más económica que de principios: Hungría obtiene gas y petróleo de Moscú a buen precio, fomentando así la reducción de la dependencia respecto a Occidente<sup>81</sup>.

La otra cara de la moneda de esta cooperación son sus consecuencias en el Grupo de Visegrado (V4), la alianza formada por la propia Hungría, Polonia, Eslovaquia y la

---

<sup>79</sup> Para mayor información sobre el funcionamiento del Mecanismo del Estado de Derecho, véase European Commission. *European Rule of Law mechanism: Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report* [PDF].

<[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020\\_rule\\_of\\_law\\_report\\_methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020_rule_of_law_report_methodology_en.pdf)>.

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> El Orden Mundial. *Orbán, ¿el caballo de Troya de Rusia en la UE?* [en línea]. Carmen Martín. 15 marzo, 2022. <<https://elordenmundial.com/orban-hungria-el-caballo-de-troya-de-rusia-en-la-ue/>> [Consulta: 18 jun. 2022].

República Checa. La amistad con Moscú ha tensado las relaciones de Hungría con estos tres Estados centroeuropeos, especialmente con la Polonia de Duda y Morawiecki, tradicionales aliados de Orbán en el seno de la Unión. La razón es la enemistad reconocida entre Varsovia y Moscú, que se ha manifestado en el apoyo sin precedentes del Estado polaco a los refugiados y el ejército ucranianos<sup>82</sup>.

Esta ruptura entre los Gobiernos polaco y magiar podría ser algo positivo para Bruselas, en tanto en cuanto puede traducirse en el fin de los recíprocos vetos a las sanciones impulsadas por las instituciones europeas como respuesta a los ataques al Estado de Derecho por parte de ambos países. Recordemos que el mecanismo preventivo del Artículo 7.1 del TUE exigía el apoyo de cuatro quintas partes del Consejo para constatar la existencia del riesgo y el mecanismo sancionador del Artículo 7, apartados 2, 3 y 4, requería la unanimidad del Consejo Europeo para constatar la efectiva violación. En la medida en que Hungría vetaba las iniciativas para sancionar a Polonia y viceversa, escasas expectativas existían de que el procedimiento sancionador saliera adelante. Ahora, al menos, existe una remota posibilidad.

No obstante, confiar en un posible cambio de tendencia en esta cuestión puede suponer pecar de optimismo y, a medida que ha ido manifestándose el fiasco de los mecanismos de control político, las instituciones europeas han buscado medidas más efectivas para presionar a sus miembros más díscolos. El ejemplo más reciente lo encontramos en el mecanismo de condicionalidad de la recepción de los fondos europeos, instaurado por el 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<sup>83</sup>. Lo que establece este Reglamento, en vigor desde enero de 2021, es la posibilidad de suspender el envío de fondos europeos a aquellos Estados miembros que no cumplan los estándares mínimos del Artículo 2 del TUE, en especial en lo referente al Estado de Derecho.

---

<sup>82</sup> El Orden Mundial. *Hungría se queda sola: así ha roto la invasión de Ucrania el Grupo de Visegrado* [en línea]. Emilio Ordiz. 30 marzo, 2022. <<https://elordenmundial.com/hungria-se-queda-sola-asi-ha-roto-la-invasion-de-ucrania-el-grupo-de-visegrado/>> [Consulta: 18 jun. 2022].

<sup>83</sup> Newtral. *En qué consiste el mecanismo de condicionalidad que Bruselas quiere activar para que Hungría no reciba los fondos europeos* [en línea]. Julia F. Cadenas, 18 abril, 2022. <<https://www.newtral.es/hungria-fondos-europeos-bruselas/20220418/>> [Consulta: 25 jun. 2022].

Fue en mayo de 2018 cuando la Comisión presentó una Propuesta de Reglamento para la protección del presupuesto de la UE en casos de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros, siendo el Servicio Jurídico del Consejo uno de los principales detractores del instrumento, quien en su Dictamen de 25 de octubre de 2018 alegó que las instituciones carecían de las competencias necesarias para ello. A pesar de todo, el Reglamento salió adelante con el apoyo del Parlamento y el Consejo Europeo de julio de 2020, en el marco de la planificación de los fondos para la recuperación de la pandemia. Cabe apreciar que se eliminó del nombre la reveladora expresión “en casos de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros”, que la Propuesta sí incluía, si bien el Artículo 1 del Reglamento deja claro que ese es su ámbito de aplicación.

Se insiste desde Bruselas en que no es este un régimen de sanciones, para lo cual sería necesario recurrir al inoperante Artículo 7 del TUE o a la vía judicial<sup>84</sup>, sino un mero instrumento de protección de los intereses financieros y presupuesto de la UE que encuentra su legitimidad en lo dispuesto en el Artículo 322 TFUE y que viene empleándose desde los años 80 en su dimensión externa (condicionando la ayuda humanitaria para Estados subdesarrollados a su respeto por los derechos humanos) y desde los 90 en su dimensión interna (condicionando los fondos de cohesión para los Estados miembros menos desarrollados a su cumplimiento de las reglas sobre el déficit)<sup>85</sup>. Una vez superada esta cuestión inicial, es conveniente llamar la atención sobre otros aspectos problemáticos que presentaba la Propuesta de la Comisión:

- La vaguedad de la expresión “casos de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los Estados miembros” como supuesto de hecho.
- El desconocimiento de las medidas susceptibles de aplicarse como consecuencia jurídica.
- El voto por mayoría cualificada inversa del Consejo para iniciar el procedimiento.
- El impacto de la condicionalidad financiera en los Estados miembros y sus beneficiarios finales.

---

<sup>84</sup> Véase subepígrafe 3.2.3.

<sup>85</sup> VON BOGDANYI, A. y ŁACNY, J., “Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed? *MPIL Research Paper Series*, 2020, p. 3.

En cuanto a la primera cuestión, se decía que la imprecisión de la expresión puede poner en peligro el principio de seguridad jurídica. Por ello el Parlamento y la Comisión han tratado de acotar el supuesto de hecho estableciendo algunos ejemplos, como la falta de cooperación del Estado miembro con organismos como la OLAF o la Fiscalía Europea, las deficiencias en independencia judicial o en buena administración, la inaplicación de las sentencias firmes, la violación de los derechos fundamentales, el incumplimiento de los criterios de Copenhague o incluso la implementación de medidas que pongan en riesgo los intereses financieros de la Unión. El establecimiento de una lista –en principio *numerus clausus*– en el texto final ha resuelto definitivamente las dudas iniciales.

En cuanto a las medidas adoptables, podrían consistir en la suspensión de pagos a los Estados miembros, la reducción o suspensión de las asignaciones, la interrupción de los plazos de pago o la reducción de la prefinanciación, *inter alia*, si bien el Reglamento no detalla cómo dichas medidas operarán en la práctica. El TJUE criticó también que no fueran medidas claras y precisas. También se infiere del texto que podrán ser a posteriori, es decir, no solo antes de la recepción de dichos fondos. En cualquier caso, deberán respetar el principio de proporcionalidad.

En tercer lugar, el procedimiento de la Propuesta de Reglamento exigía, como hemos anticipado, el voto por mayoría cualificada inversa del Consejo de la UE, lo que significa que la propuesta de la Comisión sería aprobada a menos que el Consejo la rechazara o la modificara por mayoría cualificada (de tal forma que la abstención contaría como un voto a favor). Este procedimiento buscaba asegurar la implementación efectiva de las medidas, pero fue objeto de fuertes críticas por oponerse a las reglas generales de los Tratados. De este modo, el Reglamento final recoge simplemente la mayoría cualificada (no inversa) como condición para adoptar o modificar la propuesta de la Comisión, lo cual puede ser motivo de preocupación dado el poco consenso mostrado por el Consejo a la hora de adoptar este tipo de medidas. Por otra parte, algunos autores han resaltado que, en la medida en que la aplicación de la medida propuesta por la Comisión es un acto ejecutivo y no legislativo, no sería preceptiva la aprobación por el Consejo, pudiendo adoptarse directamente por la Comisión<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> VON BOGDANYI, A. y ŁACNY, J., “Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed? *MPIL Research Paper Series*, 2020, p. 9.

Por último, por lo que respecta al impacto de la condicionalidad financiera, hay que señalar que los fondos retenidos serán finalmente entregados al Estado miembro si adopta medidas que reviertan el Estado de Derecho a su situación original. Por tanto, la retirada de los fondos es en principio una suspensión, sin perjuicio de que, transcurridos dos años sin mejoras observables en el Estado de Derecho del país en cuestión, los fondos puedan ser reintegrados en la reserva de la Unión. Para evitar que ello perjudique a los destinatarios finales (ciudadanos, empresas, empleados, investigadores), el Reglamento impone al Estado la obligación de ejecutar el fondo recurriendo a su propio presupuesto, con independencia de la recepción o no de los fondos europeos. En caso de incumplimiento de esta disposición por parte del Estado en cuestión, los beneficiarios podrían denunciarlo a través de los canales establecidos por la Directiva *Whistleblower* (Directiva (UE) 2019/1937, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión), si bien las objeciones a la verdadera efectividad de la medida presentadas por la doctrina son muchas<sup>87</sup>.

Sea como fuere, el Reglamento fue finalmente aprobado en diciembre de 2020 y la respuesta de los Estados afectados por la medida no se hizo esperar: Hungría y Polonia impugnaron la decisión nada más ser aprobada. En base a ello, el Consejo Europeo y la Comisión Europea decidieron, antes de proceder a una aplicación estricta del Reglamento, dejarlo en suspenso hasta que se pronunciara el TJUE, que finalmente desestimó ambos recursos de anulación el 16 de febrero de 2022.

En sus respectivos recursos, Hungría y Polonia alegaban la ausencia de una base jurídica adecuada en el TUE y el TFUE, el hecho de haberse obviado el procedimiento del Artículo 7 TUE, el de haberse excedido de las competencias de la Unión y el de haberse vulnerado la seguridad jurídica. Asimismo, se remitían al dictamen en contra emitido por el Servicio Jurídico del Consejo. Las sentencias del Tribunal de Justicia (C-156/21 y C-157/21) explican, en respuesta al primer argumento de los recurrentes, que el Reglamento se vincula a la competencia que los Tratados confieren a la UE para establecer normas financieras acerca de la ejecución del presupuesto comunitario, y que

---

<sup>87</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, pp. 129-139, y VON BOGDANYI, A. y ŁACNY, J., “Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed? MPIL Research Paper Series, 2020, pp. 9-11.

una de esas normas es el respeto por parte de los Estados miembros a los valores en que se fundamenta la Unión. En segundo lugar, por lo que respecta a la presunta elusión del procedimiento del Artículo 7 TUE, el Tribunal manifiesta que dicho procedimiento y el establecido por el nuevo Reglamento de condicionalidad persiguen fines distintos, siendo el fin del primero la protección de los valores del Artículo 2 TUE y el del segundo la protección del presupuesto de la Unión para aquellos casos en que se produzcan vulneraciones de los principios del Estado de Derecho de un Estado miembro que amenacen la correcta ejecución de dicho presupuesto. En cuanto a la alegación sobre una posible vulneración de la seguridad jurídica por la ausencia de un concepto de Estado de Derecho en el Reglamento, destaca el Tribunal de Justicia que el concepto viene ampliamente desarrollado por su propia jurisprudencia y que emana de los valores comúnmente reconocidos por las tradiciones constitucionales y los ordenamientos de todos los Estados miembros. Por último, declara el Tribunal que no se ha producido exlimitación alguna en las competencias de la Unión, ya que el Reglamento solo permite a la Comisión y al Consejo estudiar situaciones imputables a las autoridades de un Estado miembro que pongan en peligro la buena ejecución del presupuesto elaborado por la Unión<sup>88</sup>. En estas circunstancias, el Tribunal desestima íntegramente ambos recursos y da vía verde a la aplicación del Reglamento 2020/2092.

Así, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunció el pasado 5 de abril –apenas dos días después de que Orbán ganara las elecciones por cuarta vez consecutiva– que el mecanismo de condicionalidad se aplicaría por primera vez con Hungría. Como resultado de la aplicación, el país centroeuropeo no recibirá su parte correspondiente de los fondos *Next Generation EU*, destinados a paliar los efectos de la pandemia del COVID-19. A modo de ejemplo, a España le han correspondido unos 152.000 millones de euros procedentes de estos fondos, según la web del Ministerio de Hacienda, de los cuales 140.000 corresponden al Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia y otros 12.000 al Fondo REACT-EU<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Sentencias de 16 de febrero de 2022 Hungría/Parlamento y Consejo (Recurso de anulación — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092) (C-156/21, EU:C:2022:97) y Polonia/Parlamento y Consejo (Recurso de anulación — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092) (C-157/21, EU:C:2022:98).

<sup>89</sup> Ministerio de Hacienda y Función Pública. *Next Generation EU* [en línea]. <<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx>> [Consulta: 25 jun. 2022].



La suspensión efectiva de los fondos a Hungría, no obstante, conlleva un procedimiento enrevesado que puede alargarse hasta nueve meses. Así, aunque es pronto aún para poder juzgar el mecanismo de la condicionalidad financiera, podemos afirmar que de funcionar podría convertirse en un instrumento disuasorio de suficiente entidad como para asegurar la defensa de los valores compartidos en el seno de la Unión

### *3.2.2. Propuestas de aplicación del Artículo 7 TUE.*

#### **Propuesta de la Comisión de aplicación del Artículo 7 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia.**

Como ya se explicó en el epígrafe 2.3., la Comisión Europea inició en diciembre de 2017 un procedimiento en virtud del Artículo 7.1 del TUE en respuesta a los riesgos existentes para el Estado de Derecho y los valores de la UE en Polonia, decisión respaldada por el Parlamento Europeo en una resolución de marzo de 2018<sup>90</sup>. En la propuesta de la Comisión dirigida al Consejo, se advertía de dos aspectos. Por un lado, de la ausencia de un “control constitucional independiente y legítimo”. Por otro, de la “adopción por el Parlamento polaco de nueva legislación relacionada con el poder judicial que suscita graves dudas por lo que respecta a la independencia judicial e incrementa significativamente la amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia”. Dentro de esa legislación se mencionaban la Ley del Tribunal Supremo, la Ley por la que se modifica la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios («Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios»), la Ley por la que se modifica la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y otras leyes («Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial») y la Ley por la que se modifica la Ley de la Escuela Nacional de la Judicatura y la Fiscalía, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otras leyes («Ley de la Escuela Nacional

---

<sup>90</sup> Parlamento Europeo. *Estado de derecho en Polonia y Hungría: la respuesta de la UE, a examen* [en línea]. 31 marzo, 2022. <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2022-04-04/6/estado-de-derecho-en-polonia-y-hungria-la-respuesta-de-la-ue-a-examen>> [Consulta: 16 jun. 2022].

de la Judicatura»), todas ellas aprobadas o publicadas en el Boletín Oficial polaco a lo largo del año 2017<sup>91</sup>.

Algunos de los aspectos controvertidos relativos a la falta de un control constitucional independiente y legítimo y mencionados en la Propuesta de la Comisión fueron los siguientes:

- Tres jueces del Tribunal Constitucional nombrados por el anterior Parlamento no habían asumido sus funciones y el Presidente de la República tampoco les había tomado juramento. Por el contrario, los tres jueces designados por el nuevo Sejm (cámara baja) de forma irregular sí habían prestado juramento y asumido sus funciones, desoyendo y desacatando las sentencias del Tribunal Constitucional de 3 y 9 de diciembre de 2015.
- El Gobierno polaco se negó a publicar la sentencia del Tribunal Constitucional de 9 de marzo de 2016<sup>92</sup> que declaró inconstitucional la Ley aprobada el 22 de diciembre de 2015 por la que se modifica la Ley del Tribunal Constitucional. Alegaba el Gobierno que el Tribunal no había aplicado el procedimiento establecido en la Ley de 22 de diciembre de 2015, lo cual era cierto, pero la razón era que precisamente dicha Ley había sido objeto de control de constitucionalidad por el propio Tribunal Constitucional.
- También se negó el Gobierno a publicar otras sentencias como la de 11 de agosto de 2016 relativa a la Ley del Tribunal Constitucional, de 22 de julio de 2016, que confirmaba la invalidez de la designación de los tres jueces nombrados por el nuevo Sejm, así como la de 7 de noviembre de 2016, relativa a las disposiciones de la Ley de 22 de julio de 2016, sobre la selección de los candidatos al puesto de Presidente del Tribunal, la cual advertía del incumplimiento de un requisito procedimental en el nombramiento de dicho cargo.

---

<sup>91</sup> EUR-Lex. *Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia* [en línea]. 20 diciembre, 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835> [Consulta: 22 jun. 2022].

<sup>92</sup> Todas las referencias a sentencias del Tribunal Constitucional polaco proceden de la propia Propuesta de la Comisión de aplicación del Artículo 7 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia.

- El procedimiento de elección de un nuevo Presidente del Tribunal Constitucional presentó graves vicios al ser iniciado por una Presidenta en funciones cuyo nombramiento no había respetado la legalidad, haber participado en él los tres vocales designados por el Sejm de forma irregular y no haber podido intervenir los tres vocales elegidos legítimamente en octubre de 2015, amén de otras controversias como el breve plazo de convocatoria del pleno y la negativa a aplazarlo o la elección de los candidatos realizada únicamente por seis jueces, hecho declarado inconstitucional por sentencia de 7 de noviembre de 2016.

- Otros acontecimientos relevantes que apuntala la Comisión son el hecho de que el Vicepresidente del Tribunal fue forzado a tomar una excedencia hasta final del mandato; que la Presidenta alteró la composición de las formaciones del Tribunal que entienden de los diversos asuntos, redistribuyéndose a otras constituidas en parte por jueces nombrados ilegalmente; que se desoyeron las recomendaciones del Defensor del Pueblo dirigidas a destituir a esos jueces nombrados ilegalmente; que una vez finalizado el mandato del Vicepresidente obligado a tomarse una excedencia este fue sustituido por uno de esos jueces, etc.

La Comisión, de manera previa a la presentación de esta propuesta al Consejo, dirigió hasta tres recomendaciones al Gobierno polaco con el fin de que restableciera la independencia del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución, asegurando la legalidad de la elección de su Presidente, Vicepresidente y demás vocales. También incidió en la necesidad de que publicar y ejecutar las sentencias de dicho órgano, en ambos casos con nulo éxito.

Por otro lado, en cuanto al poder judicial ordinario, desde la llegada al Gobierno del PiS en 2015 los ataques a la independencia del mismo también han sido graves y numerosos con la promulgación de nuevos cuerpos normativos. En primer lugar, procedemos a resumir los hechos más graves que recoge la nueva Ley del Tribunal Supremo, aprobada por el Senado el 15 de diciembre de 2017, aunque hemos de subrayar que no son todos los que enumera la propuesta de la Comisión:

- Los jueces del Tribunal Supremo mayores de 65 años fueron forzados a jubilarse, atentando contra el principio de inamovilidad de los jueces. Ello supuso la retirada de 31 de los 83 jueces que componían dicho órgano y la necesidad de

ser suplidos por otros más jóvenes. Los nuevos magistrados entrantes fueron en su totalidad nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Consejo Nacional del Poder Judicial formado, a su vez, por miembros en su mayoría nombrados por designación política.

- Según la nueva ley, los jueces del Tribunal Supremo afectados por la anterior medida podían enviar una solicitud al Presidente de la República si desearan prorrogar su mandato. Esta facultad discrecional del Jefe del Estado de prorrogar o no el mandato de los magistrados supuso un ataque más a la independencia del poder judicial, contraviniendo el principio de separación entre los poderes ejecutivo y judicial y todos los estándares europeos (Recomendación del Consejo de Europa de 2010, según el cual las decisiones relativas a la selección y la carrera profesional de los jueces se deben basar en criterios objetivos previstos por ley y que afirma que debe existir una autoridad independiente procedente en gran medida del poder judicial competente para formular recomendaciones o emitir dictámenes que sean tenidos en cuenta por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos).

- En tercer lugar, la Ley del Tribunal Supremo estableció un nuevo recurso llamado extraordinario, susceptible de ser interpuesto por el Defensor del Pueblo o por el Fiscal General, entre otros, y capaz de anular total o parcialmente casi cualquier sentencia definitiva dictada por un tribunal polaco en los últimos veinte años, incluidas las sentencias del Tribunal Supremo. El TJUE alertó de que el principio de seguridad jurídica y de cosa juzgada podían verse conculcados con esta nueva disposición, así como los principios constitucionales polacos de estabilidad de la jurisprudencia, carácter definitivo de las resoluciones judiciales, protección de la confianza en el Estado y la ley y derecho a un juicio dentro de un plazo razonable.

- También se estableció en la Ley del Tribunal Supremo la nueva facultad del Presidente de la República y del Ministro de Justicia de nombrar un “agente disciplinario” capaz de abrir procedimientos disciplinarios contra jueces del Tribunal Supremo. Es decir, se sustraería del poder judicial la facultad de nombrar dicho cargo para otorgársela al poder ejecutivo, una muestra más de la

preocupante erosión de los principios de independencia judicial y separación de poderes.

En segundo lugar, entre las reformas introducidas por la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, también aprobada por el Senado el 15 de diciembre de 2017, se incluían las siguientes:

- El artículo 6 dispuso que los mandatos de todos los actuales jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial finalizarían de manera prematura, lo que redundaría en un mayor control del Parlamento sobre la composición del órgano, en detrimento del control de los propios jueces.
- El artículo 1 y el artículo 7 reconocieron la competencia del Sejm de nombrar y reelegir a los 15 jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial, mientras que hasta ese momento la mayoría de sus miembros eran elegidos por los jueces.

En tercer lugar, la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, publicada en el Boletín Oficial polaco el 28 de julio de 2017 y en vigor desde el 12 de agosto de ese año, incluyó las siguientes disposiciones:

- Se redujo la edad de jubilación de los jueces de los 67 a los 65 años y de las juezas de 67 a 60 años, prorrogables a discrecionalidad del Ministerio de Justicia en base a unos criterios vagos e indefinidos. A juicio de la Comisión, del Tribunal de Justicia y del TEDH, esa vaguedad de los criterios es susceptible de ser empleada por el Gobierno según sus conveniencias políticas, atentando contra el principio de inamovilidad de los jueces.
- También se reconoció la facultad del Ministerio de Justicia de cesar a los presidentes de tribunal (cargo de administrador del tribunal con funciones judiciales) durante los seis primeros meses siguientes a la entrada en vigor de la ley sin necesidad de motivar la decisión y sin posibilidad de revisarla ni recurrirla. Además, los nuevos presidentes de tribunal serían nombrados por el Ministro de Justicia sin necesidad de consultar al poder judicial.

Por último, mencionamos las leyes del Ministerio Fiscal, de 28 de enero de 2016, que fusionaron los cargos de Ministro de Justicia y Fiscal General. Desde su entrada en vigor, ambos puestos serían ejercidos por la misma persona, concentrando un poder desmesurado al que habría que añadir el incremento por separado de las competencias y facultades tanto del Fiscal General como del Ministro de Justicia.

En definitiva, la Comisión Europea alerta de que todas estas prácticas y normas contribuyen a la degradación del Estado de Derecho en Polonia y advierte un denominador común: la creciente influencia de los poderes legislativo y ejecutivo, ambos en manos del PiS, sobre el poder judicial, amenazando la independencia del mismo y la separación de poderes y desoyendo las recomendaciones y posturas de las partes interesadas y de órganos, organizaciones e instituciones europeas e internacionales como el TEDH, el TJUE, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa o la propia Comisión Europea.

Hasta el momento, las recomendaciones<sup>93</sup>, dictámenes y conversaciones de la Comisión no han recibido respuestas positivas ni voluntad de cooperación por parte del Gobierno polaco. Tampoco la respuesta del Consejo a la propuesta de la Comisión recomendando al Gobierno de Polonia el restablecimiento de la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional y de los órganos del poder judicial ha arrojado un resultado positivo.

### **Propuesta del Parlamento Europeo de aplicación del Artículo 7 del TUE por riesgo de violación de los valores de la Unión y respuesta del Consejo.**

El 12 de septiembre de 2018, ante la escalada autoritaria del Gobierno húngaro, el Parlamento Europeo (recordemos que el mecanismo del Artículo 7 del TUE reconoce también la legitimidad de este órgano para presentar una de estas iniciativas) adoptó una *Resolución sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el*

---

<sup>93</sup> Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia; DO L 217 de 12.8.2016, p. 53; Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374; DO L 22 de 27.1.2017, p. 65.; y Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146; DO L 228 de 2.9.2017, p. 19.

artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión<sup>94</sup>.

En dicha resolución el Parlamento advierte de los siguientes aspectos, a los que tacha de “preocupantes”:

- el funcionamiento del sistema constitucional y electoral;
- la independencia del poder judicial y de otras instituciones y los derechos de los jueces;
- la corrupción y los conflictos de intereses;
- la protección de datos y de la intimidad;
- la libertad de expresión;
- la libertad de cátedra;
- la libertad de religión;
- la libertad de asociación;
- el derecho a la igualdad de trato;
- los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos, así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías;
- los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados;
- los derechos económicos y sociales.

La resolución contiene, en su Anexo, la respuesta del Consejo a dicha resolución, bajo la forma de propuesta de Decisión, que contiene diversos puntos sobre los que es preciso llamar la atención.

- En primer lugar, el Consejo advierte que la Constitución húngara, de acuerdo con la Convención de Venecia, presentó en su proceso de redacción ciertas fallas relativas a “la falta de transparencia del proceso, la insuficiente participación de la sociedad civil, la inexistencia de una verdadera consulta, el

---

<sup>94</sup> EUR-Lex. *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL))* [en línea]. 23 diciembre, 2019. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018IP0340>> [Consulta: 25 jun. 2022].

riesgo para la separación de poderes y el debilitamiento del sistema nacional de contrapoderes institucionales”.

- El Consejo también llama la atención sobre la reforma constitucional, en concreto sobre su limitación a las competencias del Tribunal Constitucional y su procedimiento de nombramiento de jueces.

- También se menciona el uso recurrente del Gobierno a consultas nacionales que, bajo una falsa apariencia de preocupación por la voluntad popular y la democracia directa, encierran pretensiones e implicaciones engañosas o demagógicas. Algunos ejemplos serían la consulta de mayo de 2015 sobre inmigración en la que se relacionaba este fenómeno con el terrorismo, la de abril de 2017 bajo el nombre de “Paremos a Bruselas” o la de octubre del mismo año contra lo que se denominaba “Plan Soros”.

En cuanto a la cuestión de la independencia del poder judicial:

- La Ley CLXII de 2011 sobre el estatuto jurídico y la remuneración de los jueces y la Ley CLXI de 2011 sobre la organización y la administración de los tribunales confirieron amplias facultades al presidente de la Oficina Nacional de Justicia, en detrimento del Consejo Nacional del Poder Judicial. Dicho presidente, al ser elegido por el Parlamento y no ser por tanto un garante imparcial de la independencia judicial, no puede ser considerado un organismo de autogobierno de dicho poder. Las competencias del presidente de la ONJ incluían la transferencia y asignación de jueces, la intervención en la disciplina judicial y la formulación de recomendaciones al presidente de Hungría sobre el nombramiento y la destitución de presidentes de tribunales.

- Se resalta el hecho de que la STJUE de 6 de noviembre de 2012, en el asunto C-286/12, Comisión/Hungría (ver epígrafe 3.2) ha sido parcialmente desacatada. Esta sentencia declaraba que la disposición que obligaba a cesar a los jueces de más de 62 años era contraria al DUE y obligaba a adaptar el Derecho húngaro al DUE.



- Asimismo, la STEDH de 16 de julio de 2015, *Gazsó/Hungría*<sup>95</sup>, que declaraba la violación del derecho a un juicio justo y del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de Hungría, no había sido ejecutada. Se acusaba en ella a Hungría de no garantizar que los procesos para la determinación de los derechos y obligaciones civiles concluyeran dentro de plazos razonables ni que los afectados pudieran reclamar por esa dilación.

- Se reprocha también el incumplimiento por parte de Hungría de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo al sustituir al comisario encargado de la protección de datos András Jóri por una Autoridad Nacional de Protección de Datos y Libertad de Información antes de que finalizara su mandato de seis años. No obstante, esta vez Hungría modificó la normativa y abonó un importe en concepto de compensación tal como prescribía el TJUE.

- La Ley CLXIII de 2011 sobre la Fiscalía y la Ley CLXIV de 2011 sobre el estatuto del fiscal general, los fiscales y otros empleados de la Fiscalía y la carrera fiscal en Hungría presentaban, según la Comisión de Venecia, diversas carencias. El GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción) del Consejo de Europa también instó a suprimir la posibilidad de reelección del fiscal general húngaro y a mejorar la transparencia de los procedimientos disciplinarios contra fiscales.

Por lo que respecta a cuestiones relacionadas con la corrupción y los conflictos de intereses:

- La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE dictaminó en un informe de 27 de junio de 2018 que existía un deficiente control sobre los gastos de la campaña electoral y una nula transparencia en cuanto a las fuentes de esos fondos.

- En diciembre de 2016, Hungría manifestó su retirada inmediata de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), organización internacional que reúne a

---

<sup>95</sup> STEDH (Sección 2ª). Caso *Gazsó/Hungría*, 16 julio 2015.

75 países y cientos de asociaciones de la sociedad civil y que trabaja para promover la lucha contra la corrupción, aumentar la transparencia de los gobiernos y dar mayor poder a los ciudadanos. La OGP había cuestionado desde 2015 las actuaciones del Gobierno de Hungría.

- En 2017, la OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude) detectó «graves irregularidades» y «conflictos de intereses» en su investigación de varias decenas de contratos públicos financiados con fondos de la Unión y adjudicados a una sociedad controlada por el yerno del Primer Ministro Orbán. Dichas irregularidades incluían el engrosamiento artificial de los costes de los proyectos mediante un régimen de subcontratación. El Gobierno húngaro rechazó colaborar en la investigación, imputación y enjuiciamiento de los responsables mediante la creación de una Fiscalía Europea.

- Según diversos informes de la Comisión Europea, el nivel de corrupción de todas las regiones húngaras está por encima de la media europea y se percibe como un problema muy extendido en todo el territorio nacional.

En cuanto a problemas relativos a la protección de datos y el derecho a la intimidad:

- La STEDH de 12 de enero de 2016, Szabó y Vissy/Hungría<sup>96</sup>, estimó que las medidas de Hungría de seguridad nacional habían vulnerado el derecho al respeto de la vida privada y el secreto de las telecomunicaciones debido a unas insuficientes garantías jurídicas contra la vigilancia secreta e ilegal. También el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas alertó de unas salvaguardias insuficientes contra las injerencias arbitrarias en el derecho a la intimidad.

En cuanto a posibles vulneraciones de la libertad de expresión:

- La Ley CLXXXV sobre los servicios de medios y los medios de comunicación de masas, la Ley CIV sobre la libertad de prensa, y la legislación sobre la imposición de los ingresos de la publicidad de los medios de

---

<sup>96</sup> STEDH (Sección 4ª). Caso Szabó y Vissy/Hungría, 12 enero 2016.

comunicación de masas levantaron preocupación en la Comisión de Venecia (dictamen de 22 de junio de 2015), la Oficina del Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación (análisis de febrero de 2011), el Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa (dictamen de 25 de febrero de 2011) y los expertos del Consejo de Europa en legislación húngara sobre medios de comunicación (informe pericial de 11 de mayo de 2012). Las cuestiones más problemáticas tenían que ver con la definición de «contenidos ilegales de los medios de comunicación», la regulación del delito de difamación y de la revelación de las fuentes periodísticas, las sanciones aplicadas a los medios de comunicación y la concentración de la propiedad de los mismos.

- La Comisión de Venecia también hizo hincapié en la necesidad de garantizar de manera más efectiva una representación equitativa de las diferentes opciones políticas en el Consejo de los Medios de Comunicación con el fin de asegurar la neutralidad.

- La Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE advirtió en su informe de 27 de junio de 2018 que la cobertura mediática de la campaña electoral presentó graves deficiencias al favorecer sistemáticamente a la coalición en el poder liderada por Fidesz. Las razones fueron, según el informe, la concentración y la politización de la propiedad de los medios de comunicación y la carencia de un organismo independiente encargado de regular dichos medios.

- En sus observaciones finales de 5 de abril de 2018, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas manifestó que la legislación húngara no garantizaba de forma plena una prensa sin censuras y que no se daba una independencia suficiente del Consejo de los Medios de Comunicación ni de la Autoridad de los Medios de Comunicación.

- El 11 de abril, la revista húngara *Figyelő* publicó una relación de más de 200 personas que estaban, supuestamente, trabajando para «derrocar al gobierno». La publicación fue duramente criticada por el representante de la OSCE para la

Libertad de los Medios de Comunicación, que también condenó la denegación de acreditación a algunos periodistas en el Parlamento de Hungría.

En cuanto a posibles vulneraciones de la libertad de cátedra:

- La Comisión de Venecia y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación en lo referente a la Ley XXV de 4 de abril de 2017 sobre la modificación de la Ley CCIV de 2011 sobre la educación superior nacional, en tanto en cuanto limita la libertad de pensamiento, la libertad de expresión y asociación y la libertad de cátedra.

- En diciembre de 2017, la Comisión Europea llevó ante el TJUE la cuestión de la modificación de la Ley CCIV de 2011 sobre la educación superior nacional al entenderla contraria al derecho a la libertad de cátedra y a las obligaciones jurídicas asumidas por la UE en el Derecho del Comercio Internacional.

- En 2018, el Gobierno húngaro anunció la retirada de la impartición del máster en estudios de género de la universidad pública Eötvös Loránd (ELTE) y la denegación del reconocimiento del mismo máster de la privada Universidad de Europa Central. El Parlamento Europeo pidió que se restableciera por completo el principio de libertad de enseñanza.

En cuanto a violaciones de la libertad de religión y de conciencia:

- La Ley CCVI de 2011 sobre el derecho a la libertad de conciencia y religión y el estatuto jurídico de las iglesias, confesiones y comunidades religiosas de Hungría redujo el reconocimiento a catorce confesiones, número ampliado posteriormente a 31 ante las presiones del comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. El dictamen de la Comisión de Venecia de marzo de 2012 condenó el trato discriminatorio recibido por algunas confesiones con respecto a otras a raíz de la promulgación de la mencionada ley.

- El Tribunal Constitucional y el TEDH, en sendas sentencias de febrero de 2013 y abril de 2014 (STEDH de 8 de abril de 2014, Magyar Keresztény

Mennonita Egyház y otros/Hungría<sup>97</sup>) decretaron respectivamente que la ley era inconstitucional y que violaba la libertad de asociación, interpretada a la luz de la libertad de conciencia y de religión.

En lo referente a la libertad de asociación:

- El Gobierno magiar restringió en abril de 2017 la financiación extranjera de diversas ONG que actuaban en Hungría en defensa de los derechos humanos. La Comisión de Venecia reconoció que la medida era legítima siempre y cuando tuviera como finalidad luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación de grupos terroristas, pero en este caso no se daba ninguno de los dos supuestos. La Comisión Europea sostuvo que diversas disposiciones de la Ley sobre las ONG eran contrarias a la libertad de asociación y otros derechos consagrados en la CDFUE, en el artículo 26.2 del TUE y en los artículos 56 y 63 del TFUE.

- Asimismo, los tres proyectos de ley (T/19776, T/19775, T/19774) presentados por el Gobierno húngaro en febrero de 2018 fueron declarados contrarios a la libertad de asociación por el presidente de la Conferencia de ONG del Consejo de Europa y el presidente del Consejo de Expertos en Derecho de las ONG. Alegaban que los proyectos de ley atacaban la el derecho de asociación de las ONG protectoras de los migrantes. Diversos relatores y expertos de Naciones Unidas también expresaron dictámenes semejantes. El paquete legislativo del Gobierno aludía a la “supervivencia de la nación” y vinculaba la labor de las ONG con una supuesta conspiración mundial. Además, gravaba a la financiación extranjera de las ONG con un tipo del 25% y eliminaba cualquier posibilidad de apelar las decisiones arbitrarias de la Administración y el Gobierno húngaros.

- El 20 de junio de 2018 fue aprobado por el Parlamento húngaro un proyecto de ley del Gobierno que tipificaba como delito la actividad de ayuda y apoyo a las solicitudes de asilo y residencia y restringía el derecho a solicitar asilo. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) expresó su preocupación y solicitó la retirada del proyecto antes de ser aprobado.

---

<sup>97</sup> STEDH (Sección 2ª). Caso Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros/Hungría, 8 abril 2014.

En la cuestión del derecho a la igualdad de trato:

- El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer apreció, en una visita a Hungría en mayo de 2016, que no se contemplaba el derecho de las mujeres a la igualdad más que en el contexto de otros grupos vulnerables como los discapacitados, y que los libros de texto de las escuelas recogían estereotipos de género, presentando a las mujeres en su papel de madres y encargadas del cuidado de la casa e incluso como menos inteligentes que los hombres. Asimismo, la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE recalcó la infrarrepresentación de las mujeres en la vida política de Hungría y la ausencia de medidas de discriminación positiva para paliar la situación.

- En abril de 2017, un dictamen de la Comisión instaba a Hungría a aplicar correctamente la Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, habida cuenta de que la legislación húngara preveía una excepción a la prohibición de discriminación por razón de sexo mucho más amplia que la de la Directiva. También condenó la Comisión el incumplimiento de la obligación de los empresarios de adaptar las condiciones de trabajo a las empleadas embarazadas o en periodo de lactancia, obligación prevista en la Directiva 92/85/CEE del Consejo.

- En cuanto a disposiciones constitucionales, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas llamó la atención sobre el hecho de que la prohibición de discriminación de la Constitución húngara no prevé la orientación sexual y la identidad de género como posibles motivos de discriminación. También condenó la definición restrictiva de familia que recoge la Ley Fundamental, sin englobar otras realidades como las de las parejas homosexuales, y los numerosos actos de violencia y discriminación hacia el colectivo LGTB en Hungría.

En cuanto a los derechos de las personas pertenecientes a minorías:

- El comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa expresó su inquietud en diciembre de 2014 ante las actitudes de antigitanismo en muchas zonas de Hungría, algunas de las cuales incluso cuentan con patrullas paramilitares que dirigen sus acciones contra la población romaní. También puso de manifiesto los comportamientos de antisemitismo, xenofobia, aporofobia y homofobia que son recurrentes en el país centroeuropeo.
- El Comité Consultivo del Convenio Marco para la Protección de las Minorías Nacionales destacó en su dictamen sobre Hungría de febrero de 2016 la discriminación hacia los romaníes en ámbitos como la vivienda, el empleo, la educación, el acceso a la sanidad y la participación en la vida social y política.
- La STEDH de 29 de enero de 2013, Horváth y Kiss/Hungría<sup>98</sup>, señaló que no existen en el ordenamiento húngaro las salvaguardias necesarias para evitar la sobrerrepresentación y la segregación de los niños gitanos en escuelas especiales debido a que se les diagnostica sistemática y erróneamente discapacidad mental, sin tener en cuenta otros factores que influyen en un porcentaje de fracaso escolar por encima de la media. Dicha sentencia aún no ha sido ejecutada.
- Otras SSTEDH, como la de 20 de octubre de 2015, Balázs/Hungría<sup>99</sup>, o la de 31 de octubre de 2017, M.F./Hungría<sup>100</sup>, sostuvieron que las autoridades húngaras no habían investigado el antigitanismo como una de las posibles causas de las agresiones sufridas por las víctimas, lo cual conculcaba la prohibición de discriminación.
- En febrero de 2013, el alcalde de Miskolc dijo que quería limpiar la ciudad de «romaníes antisociales y pervertidos» que se beneficiaban ilegalmente de ayudas y subvenciones. A continuación se llevaron a cabo desahucios de familias romaníes en dicha ciudad. Las recomendaciones recogidas en el dictamen conjunto emitido por el comisario de Derechos Fundamentales y el comisario

---

<sup>98</sup> STEDH (Sección 2ª). Caso Horváth y Kiss/Hungría, 29 enero 2013.

<sup>99</sup> STEDH (Sección 2ª). Caso Balázs/Hungría, 20 octubre 2015.

<sup>100</sup> STEDH (Sección 4ª). Caso M.F./Hungría, 31 octubre 2017.

adjunto para los Derechos de las Minorías Nacionales el 5 de junio de 2015 no fueron adoptadas por el Gobierno de la localidad.

- En su discurso de 15 de marzo de 2018, el Primer Ministro Viktor Orbán empleó estereotipos antisemitas para denigrar públicamente a George Soros.

Por lo que se refiere a los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados:

- En 2015, ACNUR y ACNUDH condenaron el trato del Gobierno y la Administración húngaros hacia los refugiados y los migrantes y manifestaron que violaba el Derecho internacional. De forma similar se expresó el comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa. ACNUR también criticó el elevado número de denuncias de abuso por parte de las autoridades fronterizas hacia los migrantes y solicitantes de asilo y el endurecimiento de los requisitos para las solicitudes de asilo. En 2017 se rechazaron el 9,1% de las solicitudes de protección internacional presentadas en Hungría.

- También se produjeron denuncias, desde diversos organismos de la ONU y del Consejo de Europa, acerca de detenciones de migrantes, en especial de menores no acompañados, que incluían en algunos casos malos tratos físicos por parte de agentes de policía y guardias armados.

- Una ley de marzo de 2017 aprobada por el Parlamento húngaro disponía la detención obligatoria de todos los solicitantes de asilo, niños incluidos, a lo largo de todo el procedimiento de asilo.

- El representante especial del secretario general del Consejo de Europa para la migración y los refugiados alertó, tras una visita a la frontera entre Hungría y Serbia en junio de 2017, de que las expulsiones forzosas de migrantes y refugiados de Hungría a Serbia vulneraban los artículos 2 (derecho a la vida) y 3 (prohibición de la tortura) del CEDH. También alertó de los peligros que corrían esas personas de ser víctimas de trata por parte de mafias y traficantes operantes en esas zonas geográficas de tránsito.



- Las autoridades húngaras cesaron de dar alimentos a los solicitantes de asilo que fueran adultos y que impugnaran las decisiones de inadmisibilidad. El TEDH intervino disponiendo en una sentencia la obligatoriedad de la entrega de alimentos. Hungría acató dicha sentencia.
- Eslovaquia y Hungría interpusieron sendos recursos ante el TJUE contra el mecanismo provisional de reubicación obligatoria de los solicitantes de asilo de conformidad con la Decisión del Consejo (UE) 2015/1601 (asuntos C-643/15 y C-647/15). El TJUE desestimó totalmente dichos recursos en su sentencia de 6 de septiembre de 2017. No obstante, Hungría no cumplió con sus obligaciones una vez dictada la STJUE. Como consecuencia, el 7 de diciembre de 2017 la Comisión Europea denunció a Hungría ante el TJUE, junto a Polonia y la República Checa.
- El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas condenó la legislación húngara en materia de asilo y migración, que permite prácticas como la expulsión de todos los solicitantes de asilo durante el tiempo de ejecución del procedimiento con la excepción de los menores de 14 años no acompañados, la detención de migrantes en centros de acogida como medida disuasoria contra la inmigración ilegal, las malas condiciones en algunos de esos centros de acogida y la expulsión sumaria de cualquier migrante que cruce la frontera de manera irregular. También expresó su preocupación en relación a la violencia de algunas expulsiones, con ataques de perros y uso de disparos de balas de goma que acabaron con la vida de al menos un migrante.

Por último, en cuanto a posibles violaciones de derechos económicos y sociales, el Consejo enumera los siguientes hechos:

- La legislación húngara permitía a las autoridades locales la penalización del sinhogarismo pese a la inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional de dicha disposición. El comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa habló de una “criminalización” de la situación de carencia de hogar. Ajeno a las críticas y recomendaciones de varios órganos de la ONU y del Consejo de Europa, el Parlamento húngaro aprobó el 20 de junio de 2018 la

séptima modificación de la Ley fundamental que prohíbe la residencia habitual en un espacio público.

- El Comité Europeo de Derechos Sociales señaló que Hungría incumple la Carta Social Europea en varias de sus disposiciones. Los hechos más graves tienen que ver con la desprotección de algunas categorías de trabajadores en cuestiones de salud y seguridad en el trabajo y la insuficiencia de las pensiones de vejez, de las ayudas a los demandantes de empleo y de las prestaciones por rehabilitación e invalidez. Además, se incumplen otros preceptos de la Carta Social Europea como el que impone la igualdad de acceso a los servicios sociales para todos los nacionales de Estados Parte que residan legalmente. Tampoco se ha demostrado que exista una oferta adecuada de vivienda para las familias vulnerables. En cuestiones laborales, no está suficientemente garantizado el derecho a disfrutar de vacaciones pagadas y el derecho a la huelga está restringido a numerosas categorías de funcionarios.

- Asimismo, desde la enmienda a la Ley de Huelgas en diciembre de 2010, la huelga es ilegal en Hungría, permitiéndose únicamente en empresas asociadas con la administración gubernamental a través de contratos de servicio público, con la excepción de conductores de trenes, agentes de policía, personal médico y controladores aéreos. En otros casos, se exigirá el cumplimiento de un porcentaje –que puede llegar hasta el 70%– de trabajadores que apoyen la huelga, y solo cuando se cumpla dicho porcentaje la decisión sobre su legalidad será tomada por un tribunal completamente subordinado al Estado.

- El porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social era del 26,3 % en 2016, superior a la media de la UE. El nivel de prestaciones de renta mínima es además uno de los más bajos de la Unión y la duración de las prestaciones por desempleo –máximo 3 meses– es la más corta en la Unión, siendo su cuantía también una de las más reducidas.

En definitiva, y como se puede apreciar, el Consejo de la UE determina que existe un riesgo claro de violación grave, por parte de Hungría, de los valores contemplados en el

Artículo 2 del TUE. No obstante, la propuesta no ha llegado a ser adoptada por el Consejo, que solo se ha limitado a entablar consultas con el Estado magiar.

### 3.2.3. *Caso de Polonia: el papel del TJUE.*

Una vez estudiados los mecanismos del Artículo 7 del TUE y su más que frecuente inoperancia, así como otros recursos secundarios como el reciente mecanismo de condicionalidad de los fondos europeos, es hora de comentar otras herramientas de que disponen las instituciones europeas para hacer efectivas las exigencias relativas al Estado de Derecho en los Estados miembros. A diferencia de las ya analizadas, en este caso estamos ante un instrumento cuyo protagonismo recae en una institución de la Unión no política, sino judicial. Hablamos del control del cumplimiento del DUE por parte de los Estados miembros a través del TJUE.

El procedimiento de control llevado a cabo por el TJUE del cumplimiento del DUE deriva de la interpretación extensiva del Artículo 19 del TUE, que proclama la competencia del Tribunal de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados. Lo que se persigue otorgando dicha facultad al órgano jurisdiccional de la Unión es “cerrar cualquier resquicio jurídico que permita sustraerse a [la independencia judicial] al tiempo que dejar abierta la posibilidad de desarrollos futuros”<sup>101</sup>. El procedimiento en cuestión puede iniciarse mediante el llamado recurso de incumplimiento, cuya regulación se contempla en los Artículos 258 a 260 del TFUE. En concreto, el Artículo 258 establece que, en el caso de estimar que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones en virtud de los Tratados, la Comisión emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido al Estado la posibilidad de presentar sus obligaciones. En caso de no acatar el dictamen en el plazo fijado por la Comisión, esta podrá recurrir al TJUE. El Artículo 259, por su parte, consagra la facultad de cualquier Estado miembro de recurrir el incumplimiento por cualquier otro Estado miembro del DUE ante el Tribunal, siempre y cuando lo haya puesto previamente en conocimiento de la Comisión. De ambos artículos se infiere, por tanto, que la legitimación para interponer el recurso de incumplimiento la poseen la Comisión y los Estados miembros, no así los

---

<sup>101</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, p. 104.

particulares, que únicamente podrán presentar a la Comisión un escrito de queja por incumplimiento por parte de un Estado miembro, que la Comisión se comprometerá a estudiar para, en el caso de considerarlo oportuno, presentar el recurso.

El mecanismo jurisdiccional así establecido es una apuesta inteligente que se perfila, eso sí, como último dique de contención efectivo frente a los ataques al Estado de Derecho por parte de los países miembros. Uno de los grandes pilares en que se sustenta es el de la independencia judicial, para cuya estimación el Tribunal adopta una *aproximación ideal y global*.

La aproximación ideal significa que el Tribunal, para considerar si el Estado miembro respeta los requisitos derivados de dicha independencia, en primer lugar no trata de probar la existencia de una interferencia que la ponga en entredicho, sino que lo que hace es comprobar la presencia y el cumplimiento de reglas en el sistema que eliminen cualquier duda razonable en cuanto a la neutralidad de los órganos judiciales que conozcan del caso. En otras palabras, se busca descartar la posibilidad de que el sistema pudiera amparar ciertas injerencias en la independencia judicial. Esto incluye tener en cuenta normas relativas al nombramiento de los órganos judiciales, composición de los mismos, protección de su inamovilidad –incluyendo la facultad para cesar a sus miembros, el régimen disciplinario y cuestiones relativas a la edad de jubilación–, duración de sus mandatos, causas de inhibición, etc.<sup>102</sup>.

La aproximación global, por su parte, implica la consideración por parte del TJUE de todos los datos y argumentos de que dispone –tanto fácticos como jurídicos– para alcanzar la conclusión de si se vulnera o no la independencia judicial del Estado miembro. No existe por tanto una regla de oro para determinar dicha vulneración, sino que esta se determina atendiendo a todas las variables y a toda la información disponible, caso por caso<sup>103</sup>. Todo ello preserva el margen de apreciación para futuros casos e impide que el posible surgimiento de nuevas *técnicas* de injerencia en la independencia del poder judicial quede impune.

---

<sup>102</sup> ZELLER, E., “Access points for infringements of judicial independence – a practical tour d’horizon”, *ERA Forum*, vol. 20, núm. 1, 2019, pp. 129-139.

<sup>103</sup> PRECHAL, S., “Effective judicial protection: some recent developments – moving to the essence”, *Review of European Administrative Law*, núm. 13, 2020, pp. 175-190.

Otro acierto del mecanismo es la ya mencionada interpretación extensiva del Artículo 19 del TUE, en particular del párrafo segundo de su apartado 1, que establece que “los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”. El carácter extensivo de la interpretación consiste en entender que la obligación existe con independencia de si el Estado miembro está aplicando o no el DUE<sup>104</sup>. Dado que la independencia judicial es condición *sine qua non* de la garantía de dicha tutela judicial efectiva, para entender que esta ha sido vulnerada es suficiente con que la falta de independencia afecte a un juez que se pronuncia sobre DUE.

A pesar de estas bondades, el Artículo 19.1 del TUE también presenta problemas, fundamentalmente en cuanto al alcance de su función constitucional. En palabras de Tanehev:

“Al delimitar el ámbito de aplicación del Art. 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, lo que se trata de determinar, desde el punto de vista constitucional, es si el Tribunal de Justicia es competente para sustituir a los tribunales constitucionales nacionales y al TEDH en la resolución de violaciones de los derechos fundamentales. El respeto a la línea divisoria entre las competencias de la Unión y las de los Estados miembros es tan importante en el ordenamiento jurídico de la Unión, basado en el Estado de Derecho, como la protección de los derechos fundamentales”<sup>105</sup>.

Resulta indiscutible que la configuración del Estado de Derecho nacional es competencia exclusiva de cada Estado miembro y que la UE carece de competencias a este respecto. Entonces, ¿cómo debemos entender lo que proclama el Artículo 19.1 en su segundo párrafo? La respuesta a esta cuestión no es sencilla, pero la jurisprudencia del TJUE<sup>106</sup> se ha pronunciado al respecto en el sentido de que la competencia de la Unión no es sino para controlar que los Estados respetan las obligaciones asumidas como miembros, lo cual no contradice la soberanía estatal ni el respeto a la identidad constitucional, como alega Polonia.

---

<sup>104</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, p. 109.

<sup>105</sup> Conclusiones del Abogado General Tanehev, Comisión/Polonia (tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:529), punto 112.

<sup>106</sup> STJUE de 19 de noviembre de 2019 *A.K. y otros* (Independencia de la Sala Disciplinaria) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982), apdo. 75.

No obstante, recientemente el Tribunal de Justicia ha ido más allá declarando que el Artículo 19 posee efecto directo como consecuencia del Artículo 47 de la CDFUE, imponiendo a los Estados una obligación de resultado de amplio alcance. De esta forma, cualquier juez nacional puede recurrir al Artículo 19 del TUE para poner en entredicho cualesquiera normas o medidas que entienda que vulneran su independencia. No sería necesario, además, que se esté aplicando el DUE, bastando con que la regla o medida afecte a un juez “a quien corresponda aplicar el Derecho de la Unión”<sup>107</sup>. Martín Rodríguez entiende al respecto que la independencia del juez no es un derecho del juez, sino de las partes (un derecho fundamental, además), por lo que cualquier individuo podría invocar el Artículo 19 del TUE frente a un juez a quien corresponda aplicar el DUE si existen razones para creer que su independencia está condicionada<sup>108</sup>.

A este respecto, conviene detenernos en la ya citada STJUE *A.B. y otros*, de 19 de noviembre de 2019, sobre la impugnación de dos candidatos excluidos de la decisión de nombramiento de jueces del Tribunal Supremo polaco por parte del Presidente de la República a propuesta del Consejo Nacional del Poder Judicial. Estando pendiente la resolución de la impugnación, se decretó una nueva regulación que eliminaba cualquier posibilidad de recurso al respecto y el sobreseimiento automático de cualquiera que estuviera pendiente. La STJUE estimó que, a la luz del Artículo 267 del TFUE y 19.1, primer párrafo, no es aceptable el sobreseimiento de la cuestión prejudicial y, de acuerdo con el 19.1, segundo párrafo, el TJUE se declara competente para determinar si el proceso de nombramiento de jueces del Tribunal Supremo polaco por parte del jefe de Estado y a propuesta del Consejo Nacional respeta la independencia judicial según los cánones del DUE.

Las consecuencias prácticas del efecto directo del Artículo 19 del TUE son, por tanto, prácticamente ilimitadas<sup>109</sup>, hasta el punto de que, al ser dicho artículo el que atrae la aplicación del Artículo 47 de la CDFUE (sobre el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial), se evita que se deban aplicar las limitaciones de la propia Carta

---

<sup>107</sup> STJUE de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros* (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo) (C-824/18, EU:C:2021:393).

<sup>108</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, p. 122.

<sup>109</sup> Conclusiones del Abogado General Bobek, *Asociatia “Forumul Judecatorilor Din Romania”* (C-83/19, C-127/19 y C-195719, EU:C:2020:746), punto 209.

establecidas por su Artículo 51, el cual dispone que sus disposiciones “están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión [...], así como a los Estados miembros *únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión*” (la cursiva es mía). De esta forma, el TJUE sería competente para conocer de aquellas vulneraciones a la independencia judicial acaecidas no solo cuando el juez nacional esté aplicando el DUE. Haciendo esto, el TJUE considera que la violación o el no respeto a los equilibrios constitucionales internos que garantizan la aplicación del Estado de Derecho por un Gobierno afectan intrínsecamente a la aplicación del Estado de Derecho en la escala europea.

Al margen de todas estas consideraciones en abstracto, por lo que respecta al plano fáctico, a día de hoy sigue abierto el asunto C-204/21, iniciado por demanda de la Comisión a Polonia ante el TJUE por el incumplimiento de la independencia judicial a tenor del Artículo 19 del TUE. Las últimas novedades del proceso han sido las siguientes:

El 14 de julio de 2021, mediante auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, se condenaba a Polonia (en concepto de medidas provisionales) a suspender la aplicación de diversos artículos de la Ley del Tribunal Supremo y de la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, en concreto aquellas disposiciones que suponían una atribución excesiva de competencias de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo sobre los jueces, las que prohibían la examinación por parte de los jueces y tribunales polacos del cumplimiento de las exigencias de independencia y de imparcialidad de un tribunal establecido previamente por la ley a los efectos del Artículo 19.1 TUE, apartado 1, en relación con el Artículo 47 de la CDFUE, las que establecían sanciones disciplinarias a los jueces por dicho comportamiento y las que otorgaban toda la competencia para examinar las imputaciones basadas en la falta de independencia de un juez o de un tribunal a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo. Dicha suspensión debía producirse hasta que recayese sentencia que pusiera fin al asunto C-204/21<sup>110</sup>.

A la vista del incumplimiento por parte de Polonia de las disposiciones de dicho auto de 14 de julio de 2021, el pasado 27 de octubre de 2021, mediante un nuevo auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, se condenaba a Polonia a la multa coercitiva (en

---

<sup>110</sup> Auto de la Vicepresidenta del TJUE de 14 de julio de 2021, *Comisión/Polonia* (Procedimiento sobre medidas provisionales) (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

concepto de medidas provisionales) de un millón de euros diarios hasta que recayese sentencia que pusiera fin al asunto C-204/21 o hasta que Polonia diese cumplimiento a las obligaciones derivadas del auto de 14 de julio<sup>111</sup>. Dichas cantidades se deducirán de la financiación de la Unión correspondiente al Estado polaco y otras fuentes presupuestarias. A pesar de este escenario poco halagüeño para Polonia, es notable la batalla por el relato por parte del Gobierno de Morawiecki y su falta de honestidad para con sus ciudadanos al aseverar que Polonia no pagará las sanciones<sup>112</sup>. En cualquier caso, hay que reconocer que sí se han dado pasos que invitan al optimismo, como el hecho de que el Gobierno polaco ha empezado a trabajar en una ley de reforma de la cámara disciplinaria de los jueces, uno de los requisitos que impone Bruselas para recibir los fondos. Aun así, a día de hoy las sanciones siguen en pie<sup>113</sup>.

La conclusión respecto al TJUE en el tema del presente ensayo pasa, por tanto, por reconocer su papel como último recurso en la defensa de los valores comunes, donde ha pasado a cumplir una función antaño reservada a los Tribunales constitucionales nacionales y al TEDH. Ello no debe ser, empero, en detrimento de los mecanismos políticos, que deben seguir estudiándose y desarrollándose complementariamente al mecanismo jurisdiccional y al margen de los fiascos hasta ahora manifestados, o de lo contrario el Tribunal se verá deslegitimado como garante de los valores compartidos en el seno de la Unión.

### 3.3. Otras amenazas al Estado de Derecho en la UE.

Como colofón al presente Capítulo sobre las actuales amenazas al Estado de Derecho de la UE por parte de los Estados miembros, y después de haber analizado los desafíos principales que suponen los casos de Polonia y Hungría, es momento de hacer un breve

---

<sup>111</sup> Auto de la Vicepresidenta del TJUE de 27 de octubre de 2021, *Comisión/Polonia* (Procedimiento sobre medidas provisionales) (C- 204/21 R, EU:C:2021:878).

<sup>112</sup> Euronews. *La Comisión reclama a Polonia su multa de 1 millón de euros diaria* [en línea]. Shona Murray, actualizado el 20 enero, 2022. < <https://es.euronews.com/my-europe/2022/01/19/45-millones-de-euros-mensuales-menos-para-polonia-por-su-pugna-con-bruselas> > [Consulta: 28 jun. 2022].

<sup>113</sup> Euractiv. *Poland urged to adopt law overhauling disciplinary chamber 'soon'* [en línea]. Silvia Ellena, 23 febrero, 2022. < <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/poland-urged-to-adopt-law-overhauling-disciplinary-chamber-soon/> > [Consulta: 13 jul. 2022].



comentario sobre otras desviaciones del Estado de Derecho en los Estados de la Unión que no quedarían ya circunscritos dentro de lo que hemos denominado “oposiciones frontales”. Serían, por el contrario, desviaciones parciales cuya corrección, si bien no es actualmente una prioridad para las instituciones de la UE, sí sería deseable en tanto que suponen un distanciamiento de los estándares abstractos del Estado de Derecho en una democracia liberal y constitucional. La existencia de estas erosiones, al contrario que en los casos frontales, no implica necesariamente que detrás se halle una fuerza política populista, autoritaria o iliberal, sino que se explica –como ya anticipábamos en la Introducción– por dos posibles motivos. Primeramente, por las propias características del poder y la presencia de distintas fuerzas opuestas que buscan erigirse en detrimento de las demás. En segundo lugar, por la existencia de distintos modelos que responden a culturas y tradiciones jurídicas y políticas diversas<sup>114</sup>.

Dado que sería una tarea penosa y casi interminable hacer un estudio pormenorizado de todos aquellos puntos conflictivos donde el Estado de Derecho se ve enfrentado a amenazas de este tipo, centraré la exposición en dos cuestiones especialmente cercanas como son la polémica relativa al Consejo General del Poder Judicial en España y los efectos que ha tenido la pandemia del COVID-19 sobre el Estado de Derecho en los Estados de la Unión.

### *3.3.1. España y la independencia del Consejo General del Poder Judicial.*

De acuerdo con la Constitución Española, el CGPJ es el órgano de gobierno del poder judicial (Artículo 122.2 de la CE). Esta fórmula permite sustraer diversas funciones de la competencia del Gobierno, concretamente del Ministerio de Justicia, y asegurar de esta manera la independencia judicial y la separación de poderes de manera más efectiva. Esas funciones del CGPJ son, principalmente, la selección y formación de los jueces, la provisión de destinos y ascensos y el régimen disciplinario.

Hay que señalar, no obstante, que el CGPJ no forma parte del poder judicial, pese a ser su órgano de gobierno, ya que no ejerce funciones jurisdiccionales. Tampoco es un

---

<sup>114</sup> MARTÍN RODRÍGUEZ, P.J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021, pp. 86-87.

órgano de representación, ni en sentido político ni en sentido procesal. Se trata más bien de un órgano constitucional y administrativo, por cuanto ejerce sus competencias con sometimiento a la ley.

En cuanto al aspecto de su composición, el Artículo 122.3 CE dispone que se compondrá por veinte miembros más el Presidente, el cual lo es también del TS —en la actualidad, el magistrado Carlos Lesmes—, nombrados todos ellos por el Rey para un periodo no renovable de cinco años. De esos veinte miembros, la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, dispone que doce serán elegidos entre jueces y magistrados, seis de ellos por el Congreso y otros seis por el Senado, en ambos casos por mayoría de tres quintos de cada una de las cámaras. Los ocho restantes serán elegidos entre abogados y juristas de reconocido prestigio, también cuatro por el Congreso y cuatro por el Senado, de nuevo por mayoría de tres quintos. En cuanto al Presidente, es elegido por mayoría también de tres quintos del Pleno del CGPJ, durante su sesión constituyente. Los tres quintos se calculan respecto del total de veintiún miembros del Pleno<sup>115</sup>.

Por tanto, la injerencia política en el poder judicial es evidente en el sistema actual, en vigor desde la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio. Sí es cierto que las propuestas de los candidatos parten de las asociaciones judiciales o de un número de jueces y magistrados que represente al menos el 2% de los que se hallen en servicio activo, pero no es menos cierto que es el Parlamento el que tiene la última palabra en el nombramiento de los miembros.

Estas preocupaciones llevaron a que la reforma instaurada por la LOPJ de 1985 fuera objeto de un recurso de inconstitucionalidad ante el TC, el cual, a pesar de alertar de los riesgos de una posible politización de la justicia, concluyó que no había motivos suficientes para declararla inconstitucional<sup>116</sup>. Según las conclusiones de la STC<sup>117</sup>, la independencia judicial y la existencia del CGPJ no comportan, según la Constitución, la

---

<sup>115</sup> Consejo General del Poder Judicial. *Nombramientos reglados y discrecionales* [en línea]. <<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Funciones--/Nombramientos-reglados-y-discrecionales>> [Consulta: 20 jun. 2022].

<sup>116</sup> GONZÁLEZ CAMPAÑA, N., “Constitutional Erosion in Spain: from the Catalan Pro-Independence Crisis to the (Intended) Judiciary Reforms”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 171-172.

<sup>117</sup> STC 108/1986, de 29 de julio de 1986.

facultad de autogobierno de los jueces y magistrados ni la autonomía de la Judicatura, tal como sostenían los recurrentes. El pleno del TC, asimismo, reconoció que el Consejo, de acuerdo con la nueva ley, no tenía por qué depender necesariamente del Parlamento, ya que no estaba permitido el mandato imperativo y la duración del mandato de sus miembros (cinco años) no era coincidente con la de los diputados y senadores (cuatro años). También declaró que las disposiciones del Artículo 122.3 CE sobre la necesidad de que cuatro miembros del Consejo fueran elegidos por el Congreso y otros cuatro por el Senado no suponían un límite cuantitativo o tope máximo a la facultad de ambas cámaras parlamentarias de nombrar a los componentes del órgano, sino que la Constitución, por medio de ese precepto, asignaba a dichas cámaras una función que necesariamente habían de cumplir y que la ley no podía atribuir a ningún otro órgano. En definitiva, las conclusiones del Pleno del TC se pueden resumir en la siguiente cita de dicha sentencia:

“La existencia y aun la probabilidad de ese riesgo, creado por un precepto que hace posible, aunque no necesaria, una actuación contraria al espíritu de la norma constitucional, parece aconsejar su sustitución, pero no es fundamento bastante para declarar su invalidez, ya que es doctrina constante de este Tribunal que la validez de la ley ha de ser preservada cuando su texto no impide una interpretación adecuada a la Constitución”<sup>118</sup>.

Por otra parte, a esta intromisión del legislativo en el judicial, constitucional pero no por ello menos discutible, se añade el bloqueo en que se halla sumido el CGPJ desde el 4 de diciembre de 2018, cuando expiró el mandato de cinco años y entró por tanto en funciones, incumpliendo de este modo el artículo 122.3 de la CE<sup>119</sup>. Tres años y medio en los que el Consejo aún no ha sido renovado, motivando continuas llamadas de atención de la Unión Europea y de la Comisión de Venecia.

En realidad, uno y otro problema están relacionados. El Partido Popular, actualmente en la oposición, es quien lleva bloqueando desde 2018 la renovación del CGPJ en ambas cámaras parlamentarias, y lo hace precisamente para forzar una reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial que establezca un nuevo sistema de elección de los miembros

---

<sup>118</sup> STC 108/1986, de 29 de julio de 1986, fundamento jurídico decimotercero.

<sup>119</sup> El Confidencial. *Tres años de bloqueo del CGPJ: impotencia ante el medio centenar de plazas judiciales caducadas* [en línea]. Beatriz Parera, 4 diciembre, 2021. < [https://www.elconfidencial.com/espana/2021-12-04/bloqueo-cgpj-medio-centenar-plazas-judiciales-caducadas\\_3336048/](https://www.elconfidencial.com/espana/2021-12-04/bloqueo-cgpj-medio-centenar-plazas-judiciales-caducadas_3336048/)> [Consulta: 30 jun. 2022].

del CGPJ que otorgue mayor relevancia a los propios jueces, tal y como recomiendan desde las instituciones europeas. No obstante, cabe resaltar que el PP tampoco llevó a cabo cuando se encontraba en el Gobierno la reforma por la que ahora clama, habida cuenta de que por entonces era él el beneficiado por la legislación vigente<sup>120</sup>.

A este respecto, el pasado 13 de junio la vicepresidenta de la Comisión Europea, Vera Jourová, afirmaba que un CGPJ en el que la mayoría de sus miembros sean nombrados por los políticos va “contra las normas, supone una vulneración” (de los estándares de un Estado de Derecho). Las palabras de la vicepresidenta y comisaria de Valores y Transparencia se enmarcaban dentro de una visita a España para estudiar el bloqueo en el órgano de gobierno de los jueces. La vicepresidenta Jourová recalcó que Bruselas ya tuvo que intervenir el pasado año para que el Gobierno español retirara la reforma que reducía la mayoría de tres quintos para poder renovar el órgano prescindiendo de cualquier acuerdo con el Partido Popular<sup>121</sup>.

Ante este escenario, los dos principales partidos con representación parlamentaria se acusan mutuamente de la situación. Desde el PSOE acusan al PP de incumplir el mandato constitucional según el cual la renovación de los titulares del CGPJ debe darse cada cinco años. Por su parte, desde el PP inciden en la negativa del PSOE a acoger la fórmula defendida por Bruselas de elección de los vocales por los propios jueces<sup>122</sup>.

Tampoco parece una buena solución, por otra parte, la propuesta de reforma de la Ley Orgánica impulsada por el PSOE y Unidas Podemos en 2020 –y retirada en mayo de 2021–, según la cual solo sería necesaria la mayoría cualificada de tres quintos en una primera votación. En el caso de que no se alcanzara dicha mayoría, la elección se efectuaría en una segunda votación bastando con la mayoría absoluta, lo que implicaría

---

<sup>120</sup> El País. *El PP se enroca en sus exigencias sobre el Poder Judicial pero se queda en minoría en el Congreso* [en línea]. Xosé Hermida, Javier Casqueiro y José Marcos, 21 septiembre, 2021, actualizado el 21 de septiembre <<https://elpais.com/espana/2021-09-21/el-pp-se-enroca-en-sus-exigencias-sobre-el-poder-judicial-pero-se-queda-en-minoria-en-el-congreso.html>> [Consulta: 12 jun. 2022].

<sup>121</sup> ABC. *La Comisión Europea insiste en cambiar el modelo de elección del Poder Judicial: «Que los políticos elijan a los jueces es una vulneración»* [en línea]. Nati Villanueva, actualizado el 14 junio, 2022. <[https://www.abc.es/espana/abci-vicepresidenta-comision-europea-insiste-politicoss-elijan-juecess-vulneracion-202206141137\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-vicepresidenta-comision-europea-insiste-politicoss-elijan-juecess-vulneracion-202206141137_noticia.html)> [Consulta: 12 jun. 2022].

<sup>122</sup> El Mundo. *La vicepresidenta de la Comisión Europea urge al Gobierno a que la elección del CGPJ la hagan los jueces* [en línea]. Marisa Cruz, actualizado el 14 junio, 2022. <<https://www.elmundo.es/espana/2022/06/14/62a85c71e4d4d856188b457c.html>> [Consulta: 12 jun. 2022].

que la mayoría parlamentaria que sustenta al Gobierno podría decidir por sí misma la composición del CGPJ, poniendo en peligro más si cabe la independencia del órgano y la separación de poderes<sup>123</sup>.

En cualquier caso, y pese a las advertencias de la vicepresidenta, que ha alertado de que el ejecutivo se arriesga a una infracción, y las demandas de las asociaciones judiciales, que lamentan lo que consideran una creciente politización de la Justicia, todo apunta a que los avances en esta cuestión están lejos de producirse, habida cuenta del uso torticero que hacen del CGPJ los dos principales partidos.

### 3.3.2. *El Estado de Derecho en la Unión Europea en tiempos de pandemia.*

La enfermedad de COVID-19 propagada mundialmente desde principios del año 2020 ha supuesto un descomunal desafío no solo desde el punto de vista sanitario y social, sino también jurídico y político, en la medida en que ha obligado a activar medidas de emergencia limitadoras de derechos fundamentales y a dotar de mayores poderes de decisión al ejecutivo de los Estados miembros de la UE en detrimento de sus parlamentos nacionales. En este subepígrafe, el último del ensayo que nos ocupa, analizaré cómo los Estados miembros –dado que las respuestas legales a la pandemia han sido eminentemente nacionales<sup>124</sup>– han reaccionado frente a la emergencia sanitaria y qué impacto han tenido estas medidas en el Estado de Derecho.

En primer lugar, el gran dilema presentado a lo largo de los dos años que ha durado la pandemia (inicios de 2020 a inicios de 2022) ha sido el de cómo ponderar dos valores en juego, a saber, la salvaguarda de la seguridad de la población y la preservación del Estado de Derecho y la democracia constitucional (junto con un tercer valor, el de la economía, que no resulta pertinente estudiar aquí). En este contexto, la mayoría de los gobiernos nacionales han tratado de ponderar ambos intereses, en algunos casos dando mayor

---

<sup>123</sup> GONZÁLEZ CAMPAÑA, N., “Constitutional Erosion in Spain: from the Catalan Pro-Independence Crisis to the (Intended) Judiciary Reforms”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 173-175.

<sup>124</sup> CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Preserving Democracy and the Rule of Law in a Pandemic. Some Lessons from the Venice Commission”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 253.

primacía al primero que al segundo. En otros Estados, sin embargo, el Gobierno ha tratado de encontrar en la situación de urgencia un pretexto con el que cohonestar sus aspiraciones iliberales y autoritarias. No debería sorprendernos, a estas alturas, el hecho de que hayan sido los Gobiernos de Polonia y Hungría los que hayan adoptado una paradigmática postura en este sentido<sup>125</sup>, acelerando su agenda de corrosión de los derechos fundamentales, prevalencia del ejecutivo en la toma de decisiones, silenciamiento de la oposición y ausencia de control por parte de los poderes legislativo y judicial.

Independientemente del aspecto subjetivo o ánimo latente en las respuestas a la crisis, se observan una serie de rasgos comunes en el *modus operandi* de los Estados miembros a lo largo de estos dos años: el protagonismo que ha adquirido el poder ejecutivo central, el empleo de legislación de emergencia y la limitación de derechos fundamentales. No ha sido común a la totalidad de los Estados, empero, el recurso al estado de emergencia, término genérico empleado por la Comisión de Venecia para referirse a todos los estados de excepción previstos constitucionalmente que reciben nombres distintos en función de cada sistema legal –en España, como es sabido, existen tres clases de estados de emergencia según el Artículo 116 CE (alarma, excepción y sitio)–. Así, algunos Estados miembros decidieron no optar por decretar el estado de emergencia y recurrir por el contrario a la legislación prevista para emergencias sanitarias (por ejemplo, Alemania, Francia o Italia) y otros, por lo general aquellos menos afectados por la pandemia (como Bélgica, Austria o Grecia), emplearon legislación ordinaria<sup>126</sup>.

Conviene apuntalar que el instrumento del estado de emergencia, debido a sus poco loables *efectos secundarios*, debe regirse por una serie de principios, fundamentalmente los de legalidad, necesidad, proporcionalidad en sentido estricto, excepcionalidad, diferenciación entre los distintos niveles de estado de emergencia, temporalidad, control parlamentario y judicial, cooperación leal entre instituciones y seguridad jurídica. Este último implica, a su vez, la necesidad de que la regulación esté prevista desde antes de la

---

<sup>125</sup> BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Respuesta de Polonia al COVID-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 36, 2020, pp. 25-62.

<sup>126</sup> CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Preserving Democracy and the Rule of Law in a Pandemic. Some Lessons from the Venice Commission”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 253-260.

declaración del estado de emergencia y de que sea clara, *numerus clausus* y exenta de ambigüedades. Sobra decir que no se han cumplido la totalidad de principios en muchos de los Estados miembros, como en Hungría y Croacia, donde el estado de emergencia se adoptó sin haber establecido un límite temporal a su duración. En España, de los dos estados de emergencia aprobados, el segundo incumplió manifiestamente los principios de temporalidad y control parlamentario al haberse adoptado por un periodo de tiempo sin duda excesivo –seis meses– sin control efectivo por parte del Congreso de los Diputados. Al respecto la Comisión de Venecia se ha expresado declarando que:

“The longer the emergency lasts, the further the state is likely to move away from the objective criteria that made have validated the use of emergency powers in the first place. The longer the situation persists, the lesser justification there is for treating a situation as exceptional in nature with the consequence that it cannot be addressed by application of normal legal tools”<sup>127</sup>.

En el mismo sentido se pronunció el Tribunal Constitucional español en su sentencia 183/2021, que declaró inconstitucional dicho estado de alarma por ser excesivo e injustificado, otorgando un poder inmenso e incontrolado al Ejecutivo que en ningún caso puede incardinarse dentro del espíritu de la Constitución<sup>128</sup>.

Por su parte, la Comisión de Venecia ha condenado el “uso del COVID-19 como una oportunidad para hacer más poderosos a los gobiernos a expensas de los parlamentos” y ha recordado que “el parlamento debe ser el centro de la vida política de un país” y tiene la obligación de continuar con su trabajo durante periodos de crisis mediante instrumentos como las plataformas que posibilitan videoconferencias y reuniones en línea<sup>129</sup>.

Este fenómeno de marginalización de los parlamentos nacionales no es ninguna novedad. La convulsión que ha caracterizado el panorama internacional los últimos veinte años debido a cuestiones como el terrorismo o la crisis económica ha impulsado una excesiva utilización de decretos-leyes por parte de los gobiernos ante situaciones

---

<sup>127</sup> Interim Report CDL-AD(2020)018, párrafo 51.

<sup>128</sup> DUEÑAS CASTRILLO, I. A., “The Duration of the State of Alarm in Spain and the Problems Posed for Democracy”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 284.

<sup>129</sup> CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Preserving Democracy and the Rule of Law in a Pandemic. Some Lessons from the Venice Commission”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, p. 266.

supuestamente de emergencia que, en realidad, no presentaban tal consideración. Este fenómeno se ha dado especialmente en España y en Italia, y por gobiernos de todos los signos políticos. Ello, unido a que en muchos otros Estados han recurrido a un empleo extensivo de referendos y otros instrumentos de democracia directa en sustitución de aquellos mecanismos de democracia representativa, ha llevado a algunos autores a hablar de una “crisis de los parlamentos” que se habría agravado con la pandemia<sup>130</sup>.

En cualquier caso, el influjo del COVID-19 en el Estado de Derecho no ha sido un fenómeno simétrico en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Desde parte de la doctrina se ha señalado que las instituciones democráticas se han adaptado razonablemente bien a la situación de emergencia y las restricciones de los derechos fundamentales se han insertado dentro de un marco aceptable. Más críticos se muestran con aquellos Estados miembros en los que ya se apreciaba con anterioridad una regresión en los niveles y calidades del Estado de Derecho, en particular Hungría, pero también Bulgaria, Eslovenia y Polonia<sup>131</sup>. En este último país, además, resulta llamativa la respuesta del Gobierno a la crisis de la pandemia, condicionada en todo momento por los concretos intereses políticos y electorales del PiS ante el escenario de las elecciones presidenciales del 10 de mayo de 2020. Para ello el Gobierno evitó decretar el estado de alarma, pues ello habría exigido constitucionalmente un aplazamiento de la cita electoral que no favorecía al partido de gobierno, al mismo tiempo que se beneficiaba de la posición del presidente Duda, único candidato no limitado por las restricciones de movilidad gracias a su cargo institucional<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> SIMONELLI, M. A., “To Watch and Control the Government. Rediscovering Parliaments’ Oversight Function”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 291-311.

<sup>131</sup> GROPPPI, T., “Might COVID-19 Help Strengthening European Democracies?”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 332-335.

<sup>132</sup> BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Respuesta de Polonia al COVID-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 36, 2020, pp. 25-62.



#### 4. CONCLUSIONES.

Si uno echa la vista atrás en el ensayo que aquí llega a su fin, verá que hemos examinado fundamentalmente el rol que desempeña la Unión Europea como dique de contención a los peligros que supone un fenómeno que recorre toda la civilización occidental en general y la europea en particular, y que podríamos denominar “crisis del Estado de Derecho”, habida cuenta de que el populismo solo es el agente patógeno principal –que no único– y no la patología en sí. Bien es cierto que no es este el único desafío al que se encara la Unión; el terrorismo, las crisis económicas, la defensa común, las oleadas migratorias o la emergencia medioambiental se presentan también como algunos de los problemas que van a caracterizar la Europa del siglo XXI y hacen presagiar unas décadas venideras como poco desafiantes.

En ese contexto, los europeos debemos hacer balance de los valores comunes que nos han caracterizado como civilización y que tan acertadamente fueron recopilados en el Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea: dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, pluralismo, Estado de Derecho, derechos humanos... Son ellos los que deben guiar nuestros pasos, tal y como ya vaticinó hace setenta años la conciencia visionaria de los padres fundadores de la Unión, cuando el ave fénix de Europa –si se me permite tan manida metáfora– comenzaba a renacer de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial y se prometía a sí misma no volver a cometer los mismos errores.

Esa es, precisamente, la tarea que nos corresponde ahora como sociedades, pero para ello debemos ser conscientes de que un proyecto de tales magnitudes no se construye con palabras vanas y promesas ilusorias. La Unión Europea debe trabajar con todos sus medios a su alcance, sin caer en la *naïveté* de creer que será suficiente con herramientas de *soft law* o con instrumentos como el del Artículo 7 TUE dependientes de la decisión discrecional de la práctica totalidad de los Estados miembros. La experiencia ha demostrado, como no era complicado augurar, que estos mecanismos son incapaces por sí solos de hacer frente a las amenazas sistémicas llevadas a cabo por los Gobiernos iliberales de algunos Estados, y tal vez sean el Reglamento de condicionalidad financiera y el recurso de incumplimiento ante el propio Tribunal de Justicia los únicos capaces a día de hoy de evitar la consolidación de regímenes híbridos en el seno de la Unión. Aun así, no resulta arriesgado asegurar que son necesarios mayores esfuerzos por parte de las instituciones europeas ante un problema que tiene visos de agudizarse con el tiempo, todo

ello sin que por otro lado la propia Unión acabe convirtiéndose en aquello que dice combatir.

Se trata por tanto de un cometido afanoso, complejo y no ajeno a las contrariedades dimanantes de varios dilemas políticos, jurídicos y filosóficos. No obstante, el éxito es posible, y prueba de ello es que se ha logrado en buena medida en las últimas décadas a lo largo y ancho de los Estados de Europa occidental, donde se han alcanzado las más altas cotas históricas de seguridad jurídica, respeto a los derechos fundamentales, libertad individual, separación de poderes y bienestar social. Es por ello que quizá lo que nos corresponda a nuestra generación y a las venideras sea, como afirmó Camus en su discurso al recibir el Nobel de literatura, no tanto el cometido de rehacer el mundo, sino la tal vez más grande labor de evitar que se deshaga.

## 5. BIBLIOGRAFÍA.

### Libros, capítulos y revistas:

BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Estado de Derecho e igualdad: poder ejecutivo «ilimitado» como respuesta a la crisis de la COVID-19 y vulneración de los derechos LGBTI en Hungría y Polonia”, *IgualdadES*, núm. 4, 2021, pp. 183-214.

BARROSO MÁRQUEZ, J. F., “Respuesta de Polonia al COVID-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales”, *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 36, 2020, pp. 25-62.

CASTELLÁ ANDREU, J. M., “Preserving Democracy and the Rule of Law in a Pandemic. Some Lessons from the Venice Commission”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 253-272.

CASTELLÁ ANDREU, J. M. y SIMONELLI, M. A. (ed.), *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022.

DUEÑAS CASTRILLO, I. A., “The Duration of the State of Alarm in Spain and the Problems Posed for Democracy”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 273-289.

FRA, *A long way to go for LGBTI equality*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.

GASHI, K., “Simulated Power and the Power of Simulations: The European Union in the Dialogue between Kosovo and Serbia”, *Journal of Common Market Studies*, 2021, pp. 206-221.

GONZÁLEZ CAMPAÑA, N., “Constitutional Erosion in Spain: from the Catalan Pro-Independence Crisis to the (Intended) Judiciary Reforms”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 157-178.

GROPPI, T., “Might COVID-19 Help Strengthening European Democracies?”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 332-335.

GUERRA, G., « The Authoritarian Conjuncture in Europe and Liberals' Crocodile Tears », *Populism and Contemporary Democracy in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 189-210.

HUNTINGTON, S. P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Paidós, L'Hospitalet de Llobregat, 2005.

KOCHENOV, D. y PECH, L., “Better Late than Never? On the Commission's Rule of Law Framework and Its First Activation”, *Journal of Common Market Studies*, 2017, pp. 1062-1074.

KOVATS, E. y PETO A. (2017). “Anti-gender discourse in Hungary: A discourse without a movement?”, *Anti-gender campaigns in Europe: Mobilizing against equality*, R. Kuhar y D. Paternotte (eds.), Rowman and Littlefield, London, pp. 117-131.

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2020.

MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Algete, 2021.

MARTÍNEZ PÉREZ, E. J. y SALINAS ALCEGA, S. (coords.). *Lecciones para el estudio del Derecho de la Unión Europea*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 2019.

MONNET, J. *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1985.

MUDDE, C. y ROVIRA KALTWASSER, C., *Populism: a very short introduction*, Oxford University Press, Hants, 2017.

ORTEGA Y GASSET, J., *Obras completas*, IX, Revista de Occidente, Madrid, 1962.

PÉREZ SÁNCHEZ, G., “Hacia la unidad europea por la senda trazada por Robert Schuman, setenta años después (1950-2020): ¿el balance sigue siendo positivo?”, *La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la Declaración Schuman*, Ediciones Universidad de Valladolid, 2020, pp. 24-52.

PRECHAL, S., “Effective judicial protection: some recent developments – moving to the essence”, *Review of European Administrative Law*, núm. 13, 2020, pp. 175-190.

RICHES, C. y PAMOWSKI, J., *Copenhagen Criteria*, <<https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780191870903.001.0001/acref-9780191870903-e-2592>> [Consulta: 4 jul. 2022].

SIMONELLI, M. A., “To Watch and Control the Government. Rediscovering Parliaments’ Oversight Function”, *Populism and contemporary democracy in Europe*, coordinación de Josep María Castellá y Marco Antonio Simonelli, Palgrave Macmillan, Cham, 2022, pp. 291-311.

TRUYOL Y SERRA, A., *La integración europea*, Tecnos, Madrid, 2000.

VON BOGDANYI, A. y ŁACNY, J., “Suspension of EU Funds for Member States Breaching the Rule of Law – A Dose of Tough Love Needed? *MPIL Research Paper Series*, 2020.

VON IHERING, R., *La lucha por el Derecho* (A. Posada, trad.), Ediciones Olijnik, Argentina, 2018.

ZELLER, E., “Access points for infringements of judicial independence – a practical tour d’horizon”, *ERA Forum*, vol. 20, núm. 1, 2019, pp. 129-139.

### **Webs de organismos oficiales:**

Amnistía Internacional. *Turquía* [en línea]. <<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/turquia/>> [Consulta: 13 jun. 2022].

EUR-Lex. *Criterios de adhesión (criterios de Copenhague)* [en línea]. <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhague](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague)> [Consulta: 13 jun. 2022].

EUR-Lex. *Propuesta de DECISIÓN DEL CONSEJO relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia* [en línea]. 20 diciembre, 2017. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835> [Consulta: 22 jun. 2022].

EUR-Lex. *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro*

*de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL))* [en línea]. 23 diciembre, 2019. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018IP0340>> [Consulta: 25 jun. 2022].

Comisión Europea. *Commission adopts Rule of Law Opinion on the situation in Poland* [en línea]. 1 junio, 2016 <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_2015](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_2015)> [Consulta: 13 jun. 2022]

Comisión Europea, *EU Budget 2018 Financial Report*, 75 [PDF]. Luxemburgo, 2019. <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about\\_the\\_european\\_commission/eu\\_budget\\_financial\\_report\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget_financial_report_web.pdf)> [Consulta el 29 jun. 2022].

Comisión Europea. *Ampliación de la UE* [en línea]. <[https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/eu-enlargement_es)> [Consulta: 12 jun. 2022].

Comisión Europea. *North Macedonia 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 21 octubre, 2021. <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/North-Macedonia-Report-2021.pdf>> [Consulta: 14 jun. 2022].

Comisión Europea. *Montenegro 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 19 octubre, 2021. <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/Montenegro%202021%20report.PDF>> [Consulta: 14 jun. 2022].

Comisión Europea. *Bosnia and Herezegovina 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 19 octubre 2021. <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/Bosnia%20and%20Herzegovina%202021%20report.PDF>> [Consulta: 14 jun. 2022].

Comisión Europea. *Kosovo 2021 Report* [PDF]. Estrasburgo, 19 octubre, 2021 <<file:///C:/Users/Admin/Downloads/Kosovo%202021%20report.PDF>> [Consulta: 14 jun. 2022].

Comisión Europea. *Rule of Law 2021 Report Toolbox* [PDF]. 20 julio, 2021 <[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021\\_toolbox\\_factsheet\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ruleoflaw2021_toolbox_factsheet_en.pdf)> [Consulta: 6 jul. 2022].

Comisión Europea. *Informe de 2020 sobre el Estado de Derecho* [en línea]. <[https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2020-rule-law-report_es)> [Consulta: 6 jul. 2022].

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Ampliación de la UE* [en línea]. <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/>> [Consulta: 14 jun. 2022].

Consejo Europeo y Consejo de la Unión Europea. *Albania* [en línea]. <<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/enlargement/albania/>> [Consulta: 14 jun. 2022].

Consejo General del Poder Judicial. *Nombramientos reglados y discrecionales* [en línea]. <<https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Informacion-Institucional/Que-es-el-CGPJ/Funciones--/Nombramientos-reglados-y-discrecionales>> [Consulta: 20 jun. 2022].

Ministerio de Hacienda y Función Pública. *Next Generation EU* [en línea]. <<https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx>> [Consulta: 25 jun. 2022].

Parlamento Europeo. *Turkey: persistently further from EU values and standards* [en línea]. <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32136/turkey-persistently-further-from-eu-values-and-standards>> [Consulta: 13 jun. 2022].

Parlamento Europeo. *Serbia: proceso de adhesión a la UE estancado* [PDF]. Branislav Stanicek. Junio 2021. <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690658/EPRS\\_ATA\(2021\)690658\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690658/EPRS_ATA(2021)690658_ES.pdf)> [Consulta: 14 jun. 2022].

Parlamento Europeo. *Estado de derecho en Polonia y Hungría: la respuesta de la UE, a examen* [en línea]. 31 marzo, 2022. <<https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2022-04-04/6/estado-de-derecho-en-polonia-y-hungria-la-respuesta-de-la-ue-a-examen>> [Consulta: 16 jun. 2022].

Pew Research Center. *Unlike their Central and Eastern European neighbors, most Czechs don't believe in God* [en línea]. Jonathan Evans, 19 junio, 2017.

<<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/06/19/unlike-their-central-and-eastern-european-neighbors-most-czechs-dont-believe-in-god/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

V-Dem. *Autocratization Surges, Resistance Grows: Democracy Report 2020* [en línea]. <<https://www.v-dem.net/en/>> [Consulta: 23 jun. 2022].

### **Jurisprudencia:**

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª). Caso Gzásó/Hungría, 16 julio 2015.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª). Caso Szabó y Vissy/Hungría, 12 enero 2016.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª). Caso Magyar Keresztény Mennonita Egyház y otros/Hungría, 8 abril 2014.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª). Caso Horváth y Kiss/Hungría, 29 enero 2013.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 2ª). Caso Balázs/Hungría, 20 octubre 2015.

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección 4ª). Caso M.F./Hungría, 31 octubre 2017.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de noviembre de 2019 A.K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria) (C-585/18, C-624/18 y C-625/18, EU:C:2019:982).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de marzo de 2021, A.B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo) (C-824/18, EU:C:2021:393).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022 Hungría/Parlamento y Consejo (Recurso de anulación — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092) (C-156/21, EU:C:2022:97).

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de febrero de 2022 Polonia/Parlamento y Consejo (Recurso de anulación — Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092) (C-157/21, EU:C:2022:98).



Conclusiones del Abogado General Tanchev, Comisión/Polonia (tribunales ordinarios) (C-192/18, EU:C:2019:529).

Conclusiones del Abogado General Bobek, *Asociatia “Forumul Judecatorilor Din Romania”* (C-83/19, C-127/19 y C-195719, EU:C:2020:746), punto 209.

Auto de la Vicepresidenta del TJUE de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia (Procedimiento sobre medidas provisionales) (C-204/21 R, EU:C:2021:593).

Auto de la Vicepresidenta del TJUE 27 de octubre de 2021, *Comisión/Polonia* (Procedimiento sobre medidas provisionales) (C- 204/21 R, EU:C:2021:878).

Sentencia del Tribunal Constitucional español 108/1986, de 29 de julio de 1986.

#### **Artículos periodísticos y webs especializadas:**

ABC. *La Comisión Europea insiste en cambiar el modelo de elección del Poder Judicial: «Que los políticos elijan a los jueces es una vulneración»* [en línea]. Nati Villanueva, actualizado el 14 junio, 2022. <[https://www.abc.es/espana/abci-vicepresidenta-comision-europea-insiste-politicos-elijan-jueces-vulneracion-202206141137\\_noticia.html](https://www.abc.es/espana/abci-vicepresidenta-comision-europea-insiste-politicos-elijan-jueces-vulneracion-202206141137_noticia.html)> [Consulta: 12 jun. 2022].

BBC. *Q&A: Hungary's controversial constitutional changes* [en línea]. 11 marzo, 2013. <<https://www.bbc.com/news/world-europe-21748878>> [Consulta: 24 jun. 2022].

CNN. *Poland passes bill to make it easier for ruling party to replace Supreme Court head* [en línea]. Laura Smith-Spark y Antonia Mortensen, actualizado el 20 julio, 2018. <<https://edition.cnn.com/2018/07/20/europe/poland-supreme-court-reform-bill-intl/index.html>> [Consulta: 16 jun. 2022]

El Confidencial. *Tres años de bloqueo del CGPJ: impotencia ante el medio centenar de plazas judiciales caducadas* [en línea]. Beatriz Parera, 4 diciembre, 2021. <[https://www.elconfidencial.com/espana/2021-12-04/bloqueo-cgpj-medio-centenar-plazas-judiciales-caducadas\\_3336048/](https://www.elconfidencial.com/espana/2021-12-04/bloqueo-cgpj-medio-centenar-plazas-judiciales-caducadas_3336048/)> [Consulta: 30 jun. 2022].

El Mundo. *La vicepresidenta de la Comisión Europea urge al Gobierno a que la elección del CGPJ la hagan los jueces* [en línea]. Marisa Cruz, actualizado el 14 junio,

2022. <<https://www.elmundo.es/espana/2022/06/14/62a85c71e4d4d856188b457c.html>> [Consulta: 12 jun. 2022].

El Orden Mundial. *Polonia, la pesadilla del liberalismo* [en línea]. Álex Maroño. 27 noviembre, 2018. <<https://elordenmundial.com/polonia-la-pesadilla-del-liberalismo/>> [Consulta: 15 jun. 2022].

El Orden Mundial. *¿Qué es la democracia iliberal?* [en línea]. Eduardo Saldaña, 12 mayo, 2020. <<https://elordenmundial.com/que-es-la-democracia-iliberal/>> [Consulta: 24 jun. 2022].

El Orden Mundial. *Hungría se queda sola: así ha roto la invasión de Ucrania el Grupo de Visegrado* [en línea]. Emilio Ordiz. 30 marzo, 2022. <<https://elordenmundial.com/hungria-se-queda-sola-asi-ha-roto-la-invasion-de-ucrania-el-grupo-de-visegrado/>> [Consulta: 18 jun. 2022].

El Orden Mundial. *Orbán, ¿el caballo de Troya de Rusia en la UE?* [en línea]. Carmen Martín. 15 marzo, 2022. <<https://elordenmundial.com/orban-hungria-el-caballo-de-troya-de-rusia-en-la-ue/>> [Consulta: 18 jun. 2022].

El Orden Mundial. *El mapa del sentimiento europeo en la Unión Europea* [en línea]. Álvaro Merino. 11 agosto, 2021. <<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-sentimiento-europeo-union-europea/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

El Orden Mundial. *El apoyo a los derechos de las personas LGB* [en línea]. Álvaro Merino. 21 diciembre, 2020. <<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/apoyo-derechos-lgb-union-europea/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

El Orden Mundial. *Discriminación y afecto en público en la Unión Europea* [en línea]. Álvaro Merino. 7 diciembre, 2020. <<https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/aceptacion-afecto-en-publico-homosexual-union-europea/>> [Consulta: 22 jun. 2022].

El País. *Austria convocará en otoño un referéndum sobre la UE si antes no se retiran las sanciones* [en línea]. Agencias, 5 julio, 2000. <[https://elpais.com/diario/2000/07/05/internacional/962748008\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/05/internacional/962748008_850215.html)> [Consulta: 13 jun. 2022].

El País. *Austria celebra la designación de los 'sabios' y confía en que su informe anule las sanciones* [en línea]. Bosco Esteruelas, 13 julio, 2000. <[https://elpais.com/diario/2000/07/13/internacional/963439204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/07/13/internacional/963439204_850215.html)> [Consulta: 12 jun. 2022].

El País. *El PP se enroca en sus exigencias sobre el Poder Judicial pero se queda en minoría en el Congreso* [en línea]. Xosé Hermida, Javier Casqueiro y José Marcos, 21 septiembre, 2021, actualizado el 21 de septiembre <<https://elpais.com/espana/2021-09-21/el-pp-se-enroca-en-sus-exigencias-sobre-el-poder-judicial-pero-se-queda-en-minoria-en-el-congreso.html>> [Consulta: 12 jun. 2022].

Euractiv. *Poland urged to adopt law overhauling disciplinary chamber 'soon'* [en línea]. Silvia Ellena, 23 febrero, 2022. <<https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/poland-urged-to-adopt-law-overhauling-disciplinary-chamber-soon/>> [Consulta: 13 jul. 2022].

EuroEFE. *Ucrania solicita entrar en la UE, pero el proceso de adhesión es largo* [en línea]. Jorge Andrés Bolaños, José Fuentes Rajo y Lydia Hernández Téllez, 1 marzo, 2022, actualizado el 2 marzo. <<https://euroefe.euractiv.es/section/ampliacion/linksdossier/ucrania-solicita-entrar-en-la-ue-pero-el-proceso-de-adhesion-es-largo/>> [Consulta: 20 jun. 2022].

Euronews. *La Unión Europea pierde interés para los serbios* [en línea]. Actualizado el 21 abril, 2022. <<https://es.euronews.com/2022/04/21/la-union-europea-pierde-interes-para-los-serbios>> [Consulta: 14 jun. 2022].

Euronews. *La Comisión reclama a Polonia su multa de 1 millón de euros diaria* [en línea]. Shona Murray, actualizado el 20 enero, 2022. <<https://es.euronews.com/my-europe/2022/01/19/45-millones-de-euros-mensuales-menos-para-polonia-por-su-pugna-con-bruselas>> [Consulta: 28 jun. 2022].

Newtral. *En qué consiste el mecanismo de condicionalidad que Bruselas quiere activar para que Hungría no reciba los fondos europeos* [en línea]. Julia F. Cadenas, 18 abril, 2022 <<https://www.newtral.es/hungria-fondos-europeos-bruselas/20220418/>> [Consulta: 25 jun. 2022].

The Economist. *A new low for global democracy* [en línea]. 9 febrero, 2022, actualizado el 10 febrero, 2022. <<https://www.economist.com/graphic-detail/2022/02/09/a-new-low-for-global-democracy>> [Consulta: 13 jun. 2022].

The Telegraph. *Polish ruling party whipsup LGBTQ hatred ahead of elections amid 'gay-free zones' and Pride march attacks* [en línea]. Peter Foster, 9 agosto, 2019. <<https://www.telegraph.co.uk/news/2019/08/09/lgbtq-activists-poland-battle-growing-hostility-countrys-powerful/>> [Consulta: 22 jun. 2022].