



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Grado en DADE**

**LA RESPUESTA DE LA UE A  
LA CRISIS DEL ESTADO DE  
DERECHO EN POLONIA**

Presentado por:

***Juan Ángel Mateos Rueda***

Tutelado por:

***Paloma Biglino Campos***

*Valladolid, 11 de julio de 2022*

## ÍNDICE GENERAL

<b>RESUMEN</b> .....	<b>1</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>2</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
1.1. Justificación del tema escogido .....	3
1.2. Metodología .....	4
<b>2. CONTEXTUALIZACIÓN</b> .....	<b>5</b>
2.1. La crisis del Estado de Derecho en la UE .....	5
2.2. Democracia y Estado de derecho .....	8
2.3. Garantías políticas de los valores de la Unión .....	11
<b>3. EL LLAMADO ILIBERALISMO CONSTITUCIONAL</b> .....	<b>14</b>
3.1. Concepto y situación en diferentes países .....	14
3.2. Desarrollo e impacto en el derecho de la UE.....	16
3.3. Situación particular en Polonia .....	20
<b>4. LA CRISIS CONSTITUCIONAL EN POLONIA</b> .....	<b>22</b>
4.1. Origen de la crisis en Polonia .....	22
4.1.1. Antecedentes históricos .....	22
4.1.2. La llegada de la crisis constitucional .....	23
4.2. Reformas del Tribunal Constitucional polaco .....	25
4.2.1. Aspecto personal de la crisis del TC .....	27
4.2.2. Aspecto institucional de la crisis del TC .....	28
4.2.3. Aspecto procedimental de la crisis del TC .....	29
4.3. Asalto al poder judicial .....	30
4.4. Impacto en otros ámbitos de la sociedad .....	31
<b>5. RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS EN POLONIA</b> .....	<b>34</b>
5.1. La independencia judicial y los mecanismos para su defensa .....	34
5.2. Primeras reacciones frente a la crisis polaca. La Comisión Europea. ....	36
5.2.1. El refuerzo del Estado de Derecho .....	37
5.2.2. El procedimiento del art. 7 TUE y su aplicación al caso polaco .....	40
5.3. El papel del TJUE .....	43
5.4. Expectativas a futuro .....	53
<b>6. CONCLUSIONES</b> .....	<b>56</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>58</b>

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS

---

### A

ASJP

Associação sindical dos juízes portugueses ..... 44

---

### C

CDFUE

Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea ..... 44

CE

Comisión Europea ..... 37

CNJ

Consejo Nacional de la Judicatura ..... 23

CNM

Consejo de Medios Nacionales ..... 32

CNRT

Consejo Nacional de Radio y Televisión ..... 31

---

### P

PE

Parlamento Europeo ..... 12

PIS

Ley y Justicia ..... 20

---

### T

TC

Tribunal Constitucional ..... 25

TFUE

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ..... 34

TJUE

Tribunal de Justicia de la Unión Europea ..... 4

TS

Tribunal Supremo ..... 20

TUE

Tratado de la Unión Europea ..... 8

---

### U

UE

Unión Europea ..... 3

## RESUMEN

En el presente proyecto se lleva a cabo una revisión bibliográfica de los principales autores que estudian e investigan sobre la crisis del Estado de Derecho que está sucediendo en la Unión Europea, con un especial enfoque a la situación en Polonia. Tras analizar el contexto de la crisis en Europa y la situación particular que afecta a Polonia, nos detenemos en valorar los aspectos fundamentales del conflicto iniciado en el año 2015. Seguidamente, se estudian y analizan las actuaciones que Polonia ha llevado a cabo desde ese año hasta la actualidad que resultan problemáticas con el Derecho de la Unión Europea. Visto esto, se evalúan las distintas respuestas que cronológicamente han ido desarrollando las instituciones de la UE, en particular, el TJUE, ante el problema polaco. Para finalmente establecer una serie de conclusiones y posibilidades de futuro con respecto a la crisis del Estado de Derecho en Polonia y en el conjunto de Estados miembros de la Unión Europea.

**Palabras Clave:** Crisis del Estado de Derecho, Democracia, Estado de Derecho, Unión Europea, valores de la Unión Europea, Polonia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, crisis constitucional, independencia judicial.

## **ABSTRACT**

In the present paper, a bibliographic review of the main authors who study and research the crisis of the Rule of Law that is happening in the European Union is carried out, with a special focus on the situation in Poland. After assessing the context of the crisis in Europe and the particular situation affecting Poland, we break to evaluate the fundamental aspects of the conflict that began in 2015. Then, we study and analyze the actions that Poland has carried out from that year until today that are problematic with the European Union Law. Because of this, the different responses chronologically developed by the EU institutions, in particular, the ECJ, to the Polish problem are evaluated. Finally, a series of conclusions and possibilities for the future concerning the crisis of the Rule of Law in Poland and all the Member States of the European Union is established.

**Keywords:** Rule of Law Crisis, Democracy, Rule of Law, European Union, European Union values, Poland, Court of Justice of the European Union, constitutional crisis, judicial independence.

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Justificación del tema escogido

La Unión Europea como organización internacional de integración está sufriendo, en estos últimos años, un aparatoso retroceso en la confianza general depositada en ella por parte de algunos de los Estados Miembros. Una serie de países reniegan de las facultades de la Unión para hacer frente a los desafíos que nos depara el mundo actual, basándose, entre otras cosas, en la desconfianza generada tras la resolución de las crisis que ha sufrido Europa. En conexión con esa desconfianza, varios principios y estructuras básicas de la UE se ponen en duda entre estos países, algunos de ellos tan vitales como el principio democrático o el Estado de Derecho<sup>1</sup>.

En este contexto es preciso llevar a cabo un análisis profundo del origen y las causas de esa desconfianza generalizada en la Unión reflejada en países como Hungría o Polonia. Especialmente en este último, donde se han originado fuertes movimientos políticos y sociales contra parte de las instituciones del propio país y que, en consecuencia, supone una lucha en contra de los principios troncales de la UE.

Ante esta situación, procede estudiar las opciones que tiene la Unión Europea para, no solo paralizar los movimientos antidemocráticos desarrollados en algunos países, sino para asegurar un futuro mejor para el conjunto de Estados miembros de la organización. Sabiendo que muchas de estas opciones irán ligadas a la imposición de una serie de medidas de carácter sancionador por incumplimientos graves de las disposiciones del Derecho de la Unión. Además, el acatamiento de dichas medidas por parte de los Estados afectados estará influenciado por los perjuicios que el incumplimiento de estas pudiera provocarles.

El papel de la UE en el conflicto de Ucrania tampoco está pasando desapercibido. En un contexto como el que nos ocupa donde la Unión Europea se ve cerca del desbordamiento por los continuos reveses geopolíticos, sigue sin estar resuelta la problemática que concierne a Polonia y Hungría.

Son, por tanto, muchos los desafíos a los que se enfrenta la UE en el corto plazo y largo plazo, que no admiten fácil solución a simple vista. La labor de salvaguardar principios

---

<sup>1</sup> Biglino Campos, P. (2019). “La Unión Europea ante el déficit democrático de los Estados miembros.” En: Aragón Reyes, M., Jiménez Campo, J., Aguado Renedo, C., López Castillo, A., García Guerrero, J. L. (Dir.), *La Constitución de los españoles*, CEPC, Madrid.

y derechos básicos en el ámbito europeo resulta, ahora más que nunca, necesaria para paliar los retrocesos que se vienen sucediendo en algunos Estados europeos.

Es por ello que, en el presente trabajo, se busca indagar en los orígenes de esa desavenida del marco democrático establecido por la UE en entredicho hoy en día. Se busca a su vez, estudiar la situación particular de un Estado como Polonia que representa bien esta deriva y cuyo contexto interno es cuanto menos preocupante en el presente. También se pretende deslindar los motivos que pueden seguir llevando a países como Polonia o Hungría a desatender las continuas llamadas de atención de la Unión.

Por último, consideraremos las expectativas que, a corto plazo y largo plazo, pueden afectar a la UE como organización de integración. Los desafíos de actualidad y la posible solución de este conflicto como referencia para futuros problemas con los Estados miembros.

## **1.2. Metodología**

La metodología en este trabajo consistirá en una revisión bibliográfica de los principales autores que han escrito sobre la crisis del Estado de Derecho en la UE. Específicamente, nos centraremos en el análisis de aquellos textos que se refieren a la situación particular de Polonia como Estado miembro de la UE. Se utilizarán libros, artículos de investigación, de revistas, manuales y diferentes trabajos académicos para recopilar la información deseada.

Llevaremos a cabo un primer acercamiento de lo que se entiende por la crisis del Estado de Derecho en Europa, su origen e implicaciones, para continuar con un análisis profundo de la situación que atraviesa Polonia. También analizaremos otros conceptos como el de iliberalismo constitucional o los propios valores de Democracia y Estado de derecho.

Posteriormente, ahondaremos en la reacción europea al conflicto presente en Europa, analizaremos cuáles han sido las respuestas de la UE y en concreto, del TJUE y cuál es la situación actual del conflicto en Polonia y en el resto de países enfrentados a la UE. También veremos las posibles soluciones de cara al futuro del conflicto, así como, el papel de la UE en la resolución de futuras crisis.

Finalmente, elaboraremos unas conclusiones que nos servirán de base para comprobar si hemos alcanzado el objetivo principal: recopilar los sucesos de la crisis que tuvo lugar en Polonia entre 2015 y 2017, e indagar en las respuestas que, desde entonces, han venido dando las diferentes instituciones de la Unión Europea.

## 2. CONTEXTUALIZACIÓN

### 2.1. La crisis del Estado de Derecho en la UE

Hoy por hoy es innegable que la Unión Europea afronta una situación de crisis en el refuerzo de valores entendidos como vitales. Algunos de estos son el Estado de Derecho o la democracia. La gravedad reside en que el retroceso que se está produciendo en el respeto de dichos valores viene dado por parte de algunos de los Estados miembros. Es decir, estamos ante una situación que no procede de terceros países, cuya preocupación sería menor, sino que está sucediendo en el propio marco interno de la UE.

Las continuas dificultades a las que se ha tenido que enfrentar la Unión en los últimos años y las formas de afrontarlas no han hecho sino avivar un sentimiento de desconfianza generalizada hacia la Unión en varios de los Estados miembros. Entre otras cosas, atribuyendo estos Estados a la UE las consecuencias negativas arrojadas por las diferentes crisis del siglo XXI.<sup>2</sup> Estas crisis han impactado directamente en el ámbito de la Unión hasta el punto de considerar otra crisis diferenciada conocida como la crisis europea. Siendo esta última la conjunción de cinco ámbitos de fragilidad que se superponen y aluden a una serie de deficiencias entorno a los principales ámbitos de la sociedad; (sector financiero, fiscal, de gobierno, económico y político).

Es importante tener en cuenta que la situación cambia de unos países a otros. Por ejemplo, en los casos de Hungría o Polonia los movimientos antieuropeos no vienen determinados estrictamente por la actuación de la UE en las últimas crisis. Esto es algo que se aplica a otros países o Estados europeos que no han sido especialmente apoyados por parte de la UE en la recuperación económica tras la crisis. En este sentido, tanto Polonia como Hungría son casos más preocupantes, si cabe, ya que las causas que han originado los distintos movimientos antieuropeos son muy diversas y no se explican en base a la falta de apoyo de la UE. Ambos países del Este han sido fieles receptores de fondos europeos, siendo de los Estados miembros más apoyados en las salidas de las distintas crisis.

Ante esto, la supervivencia del modelo del Estado Social y democrático de Derecho se ve severamente afectada pues requiere un modelo económico solvente y un sector financiero estable para hacer frente a las necesidades del mismo. Sin olvidar las múltiples diferencias que se aprecian entre las constituciones de los distintos Estados miembros, que

---

<sup>2</sup> Menéndez, A. J. (2012). “La mutación constitucional de la Unión Europea.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, p. 44.

atendiendo a una mayor defensa de lo nacional, dejan por el camino los principales objetivos que se plantearon con objeto de la integración europea.

Es todavía más preocupante el hecho de que en lugares donde se aceptaba ampliamente el desarrollo de los valores troncales de la Unión ahora se dude y desconfíe mayoritariamente. Al menos un elevado e importante porcentaje de la población de estos países del este europeo dudan de la capacidad integradora de la Unión<sup>3</sup>.

Esta desconfianza se ha traducido en un incremento notable de partidos políticos populistas y líderes con talante, que se aferran a los valores nacionales como única vía de salvación frente al empuje negativo proveniente de la UE. Las políticas europeas se han convertido en foco de protesta por estos partidos y organizaciones, y, en último término, han llevado a estos a oponerse frontalmente a ellas. El problema no es solamente que unos pocos países hayan tomado este devenir antidemocrático, es todavía más grave que esta deriva se esté expandiendo a otros Estados del este europeo poniendo en peligro el conjunto total del proyecto europeo<sup>4</sup>. Esto se explica por la actual interdependencia existente entre los estados UE, donde una vulneración de los postulados principales comunitarios puede impactar en el global de los miembros.

La defensa del Estado de Derecho en la Unión nunca ha sido tarea fácil en estos países, pese a que tras la segunda guerra mundial la situación parecía indicar a una cada vez mayor integración entre los Estados miembros. Ahora bien, las graves erosiones que particularmente se llevan sucediendo estos últimos años en países como Polonia o Hungría repercuten en la confianza que el resto de Estados le atribuyen a la UE. No dejamos de estar ante una organización específicamente regida por los principios de colaboración, confianza mutua y cooperación entre Estados. Por ello, la crisis del Estado de Derecho es un fenómeno transversal pues afecta a propios y ajenos a la causa particular que atraviesan estos países.

Hay que señalar que no todos los estados del este han experimentado de igual manera esta sucesión de movimientos antieuropeos. Se puede decir que existen diferentes tipos de déficits democráticos en distintos Estados miembros.<sup>5</sup> Es más la mayor parte de la población

---

<sup>3</sup> Faggiani, V. (2019). "La "rule of law backsliding" como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE". *Revista Española De Derecho Europeo*, (71), 57–100.

<sup>4</sup> García Ortiz, A. (2020). "La defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea. Una valoración con motivo de la crisis polaca." En: Pérez Miras, A. Et al. (dirs.). *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*. Volumen I: Balances y perspectivas en la Europa constitucional. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

<sup>5</sup> Muller, J.-W. (2014). "The EU as a militant democracy, or: are there limits to Constitutional mutations within EU member States.". *Revista de Estudios Políticos*, n. 165, 141-162.

del resto, exceptuando Polonia y Hungría, aun defienden la labor integradora de la Unión Europea, y apoyan seguir formando parte del “club”.

Analizar lo que comporta la crisis del Estado de Derecho no es tarea fácil, pues no se trata de un incidente concreto, sino que se trata de una situación que afecta a varios Estados, especialmente a Polonia y Hungría. En estos y otros países se vienen sucediendo cambios a nivel social e institucional muy fuertes. No sería noticia, hay que decir, si no supusieran vulneración de los pilares básicos de la Unión. Desgraciadamente, estos cambios se están produciendo en base a alteraciones antidemocráticas y muchas veces incluso fuera de la legalidad.

Muchos achacan estos cambios a las medidas llevadas a cabo por la UE, durante y para poner fin, a la última crisis financiera. Es cierto que la aparente unificación del bloque occidental europeo y el bloque oriental tras la segunda guerra mundial no ha llegado a fructificar nunca. Los esfuerzos realizados desde la UE y Estados Unidos en el proceso conocido como la transición democrática resultan ser algo ineficaces en estos países.<sup>6</sup> Todo ello a pesar de que la mayor parte de países realizasen profundos cambios y reformas en el marco institucional nacional para adaptarse a los criterios establecidos en Copenhague.

El discurso populista ha calado gracias, en parte, a la desconfianza generada por la Unión, que ha llevado a un refuerzo de los valores nacionales como algo prioritario. El efecto de este *backsliding* del Estado de Derecho es más que palpable y se ha traducido en el ascenso de varias figuras de carácter autoritario en países muy concretos pero cuya influencia está trasladándose al conjunto de la Unión.

Y un ejemplo claro de ello son Polonia y Hungría. Del primero trataremos profundamente en el resto de apartados, del segundo podemos decir que representa un alejamiento claro del principio democrático, principio que analizaremos a continuación.

En Hungría la situación cambió a raíz de unas elecciones generales que dieron como victorioso al partido liderado por el político Viktor Orbán. Sin más tardar, los miembros de su gobierno, con él en cabeza, se centraron en realizar una revisión profunda de la Constitución, suprimiendo, en tal proceso, parte de los controles democráticos y de división de poderes que operaban hasta entonces.

---

<sup>6</sup> Cianetti, L; Dawson, J.; Hanley, S. (2018). “Rethinking 'democratic backsliding'.” In: *Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*, East European Politics, Vol. 34, n. 3, 243-256.

En definitiva, vemos como la crisis del Estado de Derecho en la UE es algo que se viene produciendo desde hace años y que de manera transversal, se reproduce por toda Europa. Las debilidades estructurales de países como Polonia o Hungría no han hecho sino aflorar con el paso del tiempo y la pérdida de confianza en el proyecto europeo. No parece, por tanto, que sea un problema con fácil solución, menos teniendo en cuenta el avance de la influencia rusa con motivo de la guerra en Ucrania. De ahí que, puede que haya que retornar a los motivos que originaron en un primer momento la idea de integración europea y lograr de alguna manera, el refuerzo de valores como la Democracia o el Estado de Derecho. Valores que, a día de hoy se encuentran en verdadero peligro de extinción en la transformación de parte de los Estados miembros.

## **2.2. Democracia y Estado de derecho**

Democracia y Estado de Derecho se presentan como los valores principales o nucleares de la redacción establecida en el artículo 2 TUE. Además, su utilidad se extiende ya no al ámbito de la Unión, sino al propio espacio jurídico europeo, es decir, a los propios Estados miembros, a la Unión y al Consejo de Europa. Esa vinculación entre democracia y Estado de Derecho se aprecia incluso en la propia jurisprudencia del TJUE. Al ser los derechos fundamentales parte fundamental de cualquier Estado de Derecho el TJUE ha desarrollado el concepto de “democracia convencional” como forma de vincular ambos conceptos.<sup>7</sup>

Es fácil identificar una serie de características comunes entre los países en los que se está produciendo de manera más pronunciada la llamada crisis del Estado de Derecho. En estos Estados hay, al menos, un común denominador, el olvido o la reinterpretación de ciertos valores fundamentales como son la democracia o el Estado de Derecho.

Es preciso recordar que, los retrocesos democráticos no aparecen en todos los Estados miembros, ni tampoco de las mismas maneras, sino que presentan diferencias según el tipo de país. Por otro lado, vemos que en determinadas ocasiones se vulneran derechos fundamentales típicos como la libertad de expresión, íntimamente relacionada con el proceso democrático. En otras, sin embargo, la vulneración radica en una eliminación de los derechos de las minorías en favor de las mayorías, por lo que el Estado de Derecho se ve también perjudicado.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia.” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº43, 132.

<sup>8</sup> Biglino Campos, P. (2020). “La Unión Europea contra el retroceso democrático en los estados miembros: de la democracia al estado de derecho, del estado de derecho a la

Para comprender lo que suponen ambos valores en el conjunto de la Unión Europea es preciso remontarse a los inicios de esta organización, durante el proceso de construcción de la Unión Europea. En aquellos tiempos era impensable aceptar como miembro de la Unión a ningún país que no respetase los mínimos democráticos y los derechos humanos. Lo que hasta entonces se entendía como reglas no escritas cobró formalidad con los criterios de Copenhague de 1993<sup>9</sup>. Allí se estipularon las bases que debían regir las instituciones de la Unión, bases que años más tarde quedarían reflejadas en el artículo 49 TUE. Estos criterios requerían entre otras cosas el respeto de los valores que quedaron establecidos en el artículo 2 del TUE, es decir, “el 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”.

Vemos que la democracia, desde los inicios de la UE, ha estado presente como valor fundamental, y no sólo eso, sino que además, el propio artículo 10 TUE establece otras exigencias que trascienden la idea de democracia como principio inspirador<sup>10</sup>. Este precepto reconoce a los miembros del Consejo y del Consejo Europeo como representantes de los Estados miembros sean democráticamente responsables ante sus propios parlamentos nacionales o ante sus ciudadanos.

Esta última cuestión es fundamental, teniendo en cuenta lo que hemos mencionado en el apartado primero de este epígrafe sobre la actuación de ciertos líderes políticos en algunos Estados miembros. La deriva antidemocrática que caracteriza a estos países afecta directamente a las instituciones europeas, al estar estos líderes representados en el Consejo y el Consejo de Europa. De esta manera, se entiende que un freno a la democracia en cualquier estado miembro repercute en la calidad democrática de las instituciones europeas. Hay que tener en cuenta que las acciones tomadas por el Consejo pueden vincular a ciudadanos de cualquier Estado miembro, es por ello que la legitimidad de ese órgano no puede verse cuestionada por alteraciones del régimen democrático de los Estados miembros.

Los Estados miembros, incluidos aquellos que hoy vulneran los valores troncales de la Unión, se comprometieron a ceder parte de las competencias que estos tienen sobre sus

---

independencia de las jurisdicciones nacionales.” *En La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*. Ediciones Universidad de Valladolid. 299-320.

<sup>9</sup> Criterios de Copenhague, 21-22, Junio de 1993, [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) (Fecha de visita: 28 junio de 2022)

<sup>10</sup> En su primer apartado el art. 10 TUE establece: “el funcionamiento de la Unión se fundamenta en el principio de democracia representativa”

ciudadanos a instituciones de la Unión tan importantes como el Consejo. Es por ello que, las normas en cuya elaboración participa este órgano, que como sabemos gozan de primacía respecto a la normativa nacional de cada Estado miembro, pueden perder legitimidad si quien participa en la decisión de elaboración de dichas normas no respeta los valores democráticos.

Pero la pregunta en este punto es, ¿por qué motivo la libertad y la democracia vienen experimentando este retroceso en tantos países? La respuesta según varios autores como Larry Diamond, es sencilla, un mal gobierno.<sup>11</sup>

Respecto al Estado de Derecho, el principio adquirió, ya desde los inicios de las Comunidades europeas, un papel fundamental en el desarrollo de la Unión como organización de integración. Fue evolucionando en un sentido similar al que vemos en los Estados miembros y sustancialmente diferente al que tiene en el Derecho Internacional tradicional.<sup>12</sup>

Algunos de principios esenciales que derivan del Estado de Derecho son: la independencia judicial o la tutela judicial efectiva. Principios fundamentales que en algunos países parecen matizarse o incluso obviarse por completo. También cabría mencionar los principios de seguridad jurídica, libertad o igualdad que se han convertido en troncales en la Unión y en la mayor parte de Estados miembros.

Pues bien, sabiendo lo que se entiende por democracia y Estado de Derecho y teniendo en cuenta su papel central en la Unión Europea, ¿cuál es su verdadera concreción jurídica? Es decir, ¿de qué manera pueden ser exigibles y en qué grado? Para poder establecer los efectos de sus posibles vulneraciones es esencial responder a esa pregunta. Hay que atender a dos elementos vitales que se desprenden del art. 2 TUE donde localizamos, entre otros valores, la democracia y el Estado de Derecho.<sup>13</sup>

En primer término, es preciso señalar que la presencia de los valores del artículo 2 TUE no se explica en base a una creación originaria de la Unión Europea o sus órganos e instituciones. Son, sencillamente, valores que proceden de la tradición jurídica de cada Estado miembro, y no del Derecho Internacional u otras fuentes jurisprudenciales.

---

<sup>11</sup> Diamond, L. (2015). "Facing up to the democratic recession." *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.

<sup>12</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). "La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia." Op. Cit., p.134. En este sentido el autor manifiesta que se está produciendo una extensión del concepto de Estado de derecho como principio de valor universal.

<sup>13</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). "La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia." Op. Cit., p.136.

En segundo término, y más importante aún, los valores que se enuncian tienen carácter normativo propio y por ende, pese a su falta de concreción práctica, son justiciables. Esta última cuestión ha sido objeto de numerosas críticas y opiniones dispares, debido, en parte, a su consideración generalizada como meras obligaciones morales. Sin embargo, muchos autores afirman su naturaleza jurídica y la posibilidad de ser exigibles directamente ante los tribunales. Postura que ha sido ratificada por el TJUE al menos con respecto al Estado de Derecho.<sup>14</sup>

En este contexto resulta, más que nunca, necesaria la acción de la UE para mantener un elevado respeto al principio democrático y al Estado de Derecho en cada Estado miembro. Y esta acción es, a su vez, pertinente, pues como hemos mencionado los Estados miembros se comprometieron a respetar estos valores en el momento de adhesión, cediendo parte de sus competencias. Luego parece más que razonable que la UE active, como hizo y veremos, los instrumentos de los que goza para hacer frente a ataques similares a su estructura.

### **2.3. Garantías políticas de los valores de la Unión**

Los principales instrumentos que maneja la Unión para enfrentar algunas de las medidas llevadas a cabo por los Estados miembros, son de carácter político y se activan ante la vulneración de los valores mencionados anteriormente, los del art. 2 TUE. Cuando estamos ante la defensa de valores ciertamente indeterminados como la democracia u otros de dicho precepto, es procedente utilizar la garantía de instrumentos políticos y no jurídicos, pese a las consideraciones de las que hemos hablado en el apartado anterior. Esto se explica en base a la indeterminación y generalidad de valores como la democracia que varían de un Estado miembro a otro en su concreción y se hace difícil dotar un concepto unitario en base a la definición del art. 2 TUE.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Dos varios los casos en los que el TJUE ha defendido esta postura. Sirvan como ejemplo el asunto Sindical dos Juízes Portugueses (Asunto C-64/16), en el que incluye la independencia judicial como manifestación de ese Estado de derecho. Y el asunto LM (Asunto C-216/18 PPU), dando la posibilidad, en este caso, a los jueces nacionales de examinar la existencia de cualquier riesgo de violación del derecho fundamental a un proceso equitativo.

<sup>15</sup> Biglino Campos, P. (2020). “La Unión Europea contra el retroceso democrático en los estados miembros: de la democracia al estado de derecho, del estado de derecho a la independencia de las jurisdicciones nacionales.” Op. Cit., p. 308.

Realmente el diseño de los mecanismos de los que dispone la Unión para examinar de cerca las medidas de los Estados miembros se asemeja al que disponen algunos de los gobiernos nacionales de dichos Estados.<sup>16</sup>

La opción que parece más adecuada y que ya ha sido utilizada por la Unión Europea, es la que contiene el artículo 7 TUE. La activación de este precepto se había planteado en varias ocasiones por la UE, siendo la mayor parte de las veces, descartada por entenderse innecesaria para paliar las vulneraciones de los valores del art. 2. TUE. La apertura de un diálogo entre Estado miembro y Consejo lo que suele ocurrir previa aplicación del artículo 7 TUE, ha resultado ineficaz en dos casos muy particulares. En primer lugar el caso de Polonia en el que nos centraremos en los siguientes capítulos, y el caso de Hungría más reciente e igualmente problemático.

*La actuación del Parlamento Europeo en el caso húngaro:*

Hay que decir que la opción nuclear<sup>17</sup> presente en el artículo 7 TUE no había sido utilizada hasta ahora por varios motivos. El más destacado radicaba en las más que posibles repercusiones que esta activación tendría en el proceso de integración europea.<sup>18</sup> Sin embargo, ante las dificultades encontradas en la activación del mecanismo de diálogo y las continuas desavenencias en países como Polonia o Hungría, se decidió plantear la activación del artículo 7 TUE.

Sobre el caso húngaro, el más reciente, es preciso destacar que ha sido el Parlamento Europeo la institución de la UE que ha liderado el procedimiento frente a este país. No fue hasta el 12 de septiembre de 2018 cuando precisamente en el pleno del PE se votó la Resolución que instaba la activación del art. 7 TUE por parte del Consejo. Los motivos que llevaron al Parlamento Europeo a adoptar esta decisión por mayoría<sup>19</sup> fueron varios y todos ellos relacionados con el mal funcionamiento del sistema constitucional húngaro.

Especialmente todos los temas que rodean a la independencia judicial, los propios derechos de los jueces y la corrupción del sistema judicial. También preocupaba en el seno de la Unión la situación relativa a otros derechos como la libertad de expresión, la libertad

---

<sup>16</sup> Closa, C., Kochenov, D. (2017). *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge.

<sup>17</sup> Conocida así a la opción establecida en el apartado segundo del artículo 7 TUE en caso de violación grave y persistente de los valores de la Unión

<sup>18</sup> Faggiani, V. (2019). “La “rule of law backsliding” como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE.” Op. Cit., p 84.

<sup>19</sup> La votación que se produjo en septiembre de 2018 arrojó unos resultados de 448 votos a favor y 197 en contra.

de asociación, la libertad académica o los derechos de las personas pertenecientes a minorías.<sup>20</sup>

En este contexto, se decide activar el artículo 7.1 TUE siendo, para muchos, un hecho histórico no solo por la novedad, pese a lo ya sucedido en Polonia, sino por ser consecuencia de vulneraciones de derechos fundamentales además del Estado de Derecho.

Es preciso recordar que ya a finales de 2012 el TJUE determinó que la medida establecida por dicho Estado relativa a la obligación de cesar de su actividad profesional a jueces, fiscales y notarios de más de 62 años de edad, era contraria al derecho de la Unión.<sup>21</sup> Después de años de tiras y aflojas se llega al punto mencionado en septiembre de 2018, donde el Parlamento Europeo que el conjunto de los hechos acaecidos y normas aprobadas en Hungría se percibe una “amenaza sistémica de los valores del artículo 2 del TUE”.

Una particularidad de la actuación que llevó a cabo el Parlamento Europeo que distingue a la que previamente había realizado al Comisión en el tema polaco, es que no define los valores de la Unión, no establece lo que se entiende específicamente por democracia o Estado de Derecho. Da por reproducidas las definiciones de estos valores contenidas en otras normas o en los propios Tratados. La regulación de esos principios y su aplicación a Hungría quedan resumidos en el conocido “explanatory statement”<sup>22</sup>.

En este informe se reitera una idea fundamental y es que el ámbito del art. 7 TUE no se ciñe a las obligaciones que se imponen a los Estados en los Tratados. Va más allá, y abarca a los ámbitos reservados a la acción propia y autónoma de los Estados miembros, es decir, su ámbito nacional.<sup>23</sup>

En definitiva, se cuestiona el conjunto del sistema constitucional húngaro y el contenido de las modificaciones legislativas que se han realizado en este país a lo largo de los años. Sobre todo al ser llevadas sin la necesaria protección y participación ciudadana.

---

<sup>20</sup> Biglino Campos, P. (2020). “La Unión Europea contra el retroceso democrático en los estados miembros: de la democracia al estado de derecho, del estado de derecho a la independencia de las jurisdicciones nacionales.” Op. Cit., p. 313.

<sup>21</sup> Sentencia del TJUE de 6 de noviembre de 2012, C-286/12, Comisión c. Hungría, ECLI: EU: C: 2012: 687.

<sup>22</sup> Elaborado por Judith Sargentini ponente del Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior.

<sup>23</sup> Biglino Campos, P. (2020). “La Unión Europea contra el retroceso democrático en los estados miembros: de la democracia al estado de derecho, del estado de derecho a la independencia de las jurisdicciones nacionales.” Op. Cit., p. 313.

Algo que parece claro es que la corriente que se inició en países como Polonia extendiéndose a otros como Hungría, conocida como el iliberalismo constitucional, ha calado y parece ser un problema con difícil solución. Por este motivo, se hace necesario realizar un pequeño acercamiento a los detalles de esas modificaciones del régimen constitucional de estos países, a su origen y su mantenimiento a lo largo de los años.

### **3. EL LLAMADO ILIBERALISMO CONSTITUCIONAL**

#### **3.1. Concepto y situación en diferentes países**

El análisis de las herramientas que tiene la UE para hacer frente a vulneraciones de los valores y principios de la Unión no puede realizarse sin conocer de qué manera y por qué razón surgen los distintos disidentes. Es preciso detenerse primero en el origen de las actitudes antieuropeas que hemos ido viendo en países como Polonia o Hungría y qué caracteriza a dichas actitudes.

Se conoce como iliberalismo constitucional la actitud generalizada en un determinado Estado que se caracteriza por defender un orden que cuestiona o enfrenta los principios y bases esenciales del sistema democrático. Desde hace años, estas actitudes se han ido desarrollando en países de la propia Unión Europea, específicamente en países ubicados en el Este europeo. Si bien esto es algo que no se identifica solo con dichos Estados, pues es una tendencia generalizada en muchos otros países europeos, Estados como Polonia y Hungría han llevado estas actitudes a contaminar el conjunto de su orden constitucional. Muchos autores hablan de un problema sistémico que afecta al conjunto de las instituciones del país.<sup>24</sup> Más allá de Polonia y Hungría estos retrocesos en el régimen democrático se pueden apreciar en muchos otros países no solo miembros de la UE.

Es precisamente esa cualidad particular la que diferencia las actitudes liberales que ocasionalmente suceden en otros Estados miembros, de las que actualmente están sucediendo en Polonia o Hungría.

Algo que identifica a la doctrina del iliberalismo constitucional es la presencia en estos países de una personalidad que representa un determinado grupo político. Esta personalidad se alza como líder del movimiento y manifiesta sus opiniones en base a un ideario

---

<sup>24</sup> Cruz Mantilla de los Ríos, P. (2020). “La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa.” En: Pérez Miras, Antonio, et al. (dirs.). *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española. Volumen I: Balances y perspectivas en la Europa constitucional*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020., pp. 539-555.

antieuropeo que resalta los valores nacionales anteponiéndolos a los de la Unión.<sup>25</sup> El aparente éxito de las políticas liberales de principios de finales de siglo y principios del XXI, es tan solo eso, aparente, pues desde 2010 se viene visualizando un retroceso notable de los órdenes constitucionales de una serie de países.

Muchos otros autores sitúan el origen del retroceso democrático de ciertos países en el año 2006. Afirman que además de existir una falta de mejoría y una erosión de los niveles de libertad y democracia, hay otros aspectos mucho más preocupantes. Algo que caracteriza ese proceso iniciado en el año 2006 es el ascenso del autoritarismo en diferentes formas y en países importantes desde el punto de vista geopolítico.<sup>26</sup> Esta situación es de mayor gravedad si tenemos en cuenta que países y democracias establecidas como Estados Unidos han padecido durante años recientes retrocesos notables en la llamada expansión del régimen constitucional. Si bien este último, tras la llegada de Biden ha logrado mejorar sus índices de Democracia, siguen existiendo problemas de orden constitucional.

Siguiendo con el concepto de iliberalismo constitucional, decíamos que este tiene que verse representado a través de una figura de alta personalidad, con un ideario nacionalista y con la seguridad nacional y la amenaza a lo externo como buques insignias. Por otro lado, debe de tratar de hacerse fuerte en las instituciones a través de alteraciones en el poder judicial u otros estamentos como los medios de comunicación públicos.

Es pues mediante una serie de técnicas en los distintos medios mencionados como el pensamiento iliberal se va extendiendo en parte de la sociedad civil. Con especial atención a lo que ocurre en los tribunales, donde desde el poder político se pretende establecer un control que le permita adaptar las resoluciones judiciales a las aspiraciones de los partidos iliberales. También es importante en estos casos asegurarse que ni los medios de comunicación privados ni las principales instituciones académicas puedan suponer algún problema. Suele seguirse una campaña de amenazas contra estos sectores con la intención de que no influyan negativamente al interés de la causa.

Este modelo, pese a parecer alejado de las corrientes más modernas, se ha venido sucediendo en varios Estados, concretamente en Hungría y Polonia. Hablábamos en los primeros capítulos de este trabajo sobre el cambio que supuso la entrada en el gobierno húngaro del partido liderado por Viktor Orbán en el año 2010.

---

<sup>25</sup> Krzywón, A. (2022). “El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: Las experiencias centroeuropeas.” *Revista De Derecho Político*, (113), 165-191.

<sup>26</sup> Diamond, L. (2015). “Facing up to the democratic recession.” *Op. Cit.*, p. 147.

Desde ese año se ha ido estableciendo una agenda política con el fin último de establecer una democracia iliberal en contra de los postulados de organización política que existen en Europa.<sup>27</sup>

Este cambio que hemos visto en Hungría se reprodujo en Polonia, como veremos en el siguiente epígrafe, en el año 2015 con una similitud casi total en las maneras de dismantelar el orden constitucional en ambos países. Sin embargo, la diferencia principal entre ambos procedimientos radica en que en Hungría los cambios se realizaron a través de una reforma constitucional con respeto a las normas vigentes; mientras que en Polonia, las normas constitucionales se modificaron con el beneplácito de la ley ordinaria.<sup>28</sup>

Antes de analizar la situación particular polaca es preciso analizar lo que supone el iliberalismo constitucional y la manera que tiene dicho movimiento de introducirse en un determinado país.

### **3.2. Desarrollo e impacto en el derecho de la UE**

Mencionábamos al inicio del presente trabajo la influencia que había tenido la resolución por parte de la UE de las distintas crisis económicas en el surgimiento de un sentimiento antieuropeo. Lo cierto es que muchos autores señalan que el origen de estas actitudes contrarias a los valores europeos, no provienen de un efecto de estas crisis. Es más, se puede apuntar que en estos territorios del Este europeo el impacto de crisis como la del 2008 fue mucho menos intenso que en el resto de Europa. De forma que, las razones que se manejan para justificar la aparición de estos movimientos antieuropeos reside en una situación de evolución de los valores socioculturales más allá del mero desencanto con la Unión Europea.<sup>29</sup>

Así, en este contexto, el triunfo del iliberalismo se explica en base a un proceso convincente en el que se destacan y resaltan los valores nacionales y se manipula la información pública. Con el objetivo principal de que, tanto propios como ajenos a la causa, empaticen con el mensaje y vean los postulados de la Unión como algo peligroso y perjudicial para el país. Muy relacionado con el iliberalismo suele estar el miedo a lo extranjero. Se suele incidir en la falta de natalidad y los problemas demográficos, sin embargo, también aparece,

---

<sup>27</sup> Cruz Mantilla de los Ríos, P. (2020). “La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa.” Op. Cit., p. 545.

<sup>28</sup> Krzywón, A. (2022). “El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: Las experiencias centroeuropeas.” Op. Cit., p. 176.

<sup>29</sup> Norris, P, e Inglehart, R, (2018). “Cultural Backlash Trump, Brexit, and the Rise of Authoritarian Populism.” *Cambridge University Press*.

curiosamente, un sentimiento de miedo a la llegada de extranjeros. Esto último es algo que ha caracterizado a varios países de Europa Central durante las últimas décadas, la idea de que la llegada de inmigrantes pueda dificultar la convivencia en el propio país.

Todo lo que acabo de mencionar lo suelen identificar los más allegados al iliberalismo constitucional con los valores representativos de la Unión Europea. Valores a los que, según ellos, no queda más remedio que oponerse. La UE supone una representación de la pérdida de identidad nacional unida a un multiculturalismo obligado junto con una inmigración masiva, dicen los miembros de estos grupos.<sup>30</sup> Estas presiones unidas al papel del TJUE y de los tribunales nacionales, hacen que exista una clara desconexión entre la sociedad y los demás poderes del ordenamiento, generando un descontento notable entre la población.

Este sentimiento que generan en la población consigue una deseada confrontación entre distintas naciones, en este caso, entre la “nación europea” y las suyas propias. Lo que se conoce como instrumentos de “soft power” es algo que vienen utilizando muchos países para oponerse a las normas democráticas. Un ejemplo de ello es China, a través de conferencias, o programas de intercambio orientados a desacreditar parte del ideario demócrata de occidente.<sup>31</sup> Otro ejemplo claro, y que vemos hoy en día en su máxima expresión es Rusia. País que no solamente ha sido capaz de iniciar una guerra vulnerando los principios europeos y derechos humanos, sino en el que, además, se sigue un acérrimo control de los disidentes al régimen de Putin. Este control se lleva a cabo a partir de una supresión de la libertad de prensa, y en ocasiones, a través del control de los contenidos que acceden a la red.

En definitiva, estos son tan solo unos ejemplos de lo que comporta el régimen iliberal en su aspecto constitucional. Líderes y autócratas que presionan y generan falsas esperanzas en la población y defienden una demonización de lo extranjero, de los regímenes liberales y de los valores europeos.

Vimos en la primera parte del trabajo como la crisis del Estado de Derecho en la UE también comportaba un déficit democrático generalizado en varios de los Estados miembros. Siendo esto así, lo que consigue el iliberalismo es cambiar la idea que mantiene la propia configuración de la Unión Europea. Es decir, la UE se configuró para que los propios Estados pudieran tener control sobre las instituciones de la Unión y no al revés, pues se

---

<sup>30</sup> Krzywón, A. (2022). “El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: Las experiencias centroeuropeas.” Op. Cit., p. 173.

<sup>31</sup> Diamond, L. (2015). “Facing up to the democratic recession.” Op. Cit., p. 151.

pensaba que estos respetarían los valores y principios aceptados al adherirse a la organización. De esta manera, más allá de hablar de un déficit democrático que ocasione las actitudes iliberales, es más preciso hablar de una desconexión democrática<sup>32</sup> junto con una falta de confianza entre varios Estados.

Lo que resulta más importante a la hora de hablar de la UE es la legitimidad normativa, es decir el global de los valores que la componen e identifican. Y no tanto la legitimidad institucional, pues lo que verdaderamente se encuentra atacado es el principio legitimador de origen.

Otra cuestión sobre la que merece la pena detenerse es la relativa a la permanencia en el poder de los iliberales. ¿Cómo logran ubicarse y convencer a las masas para lograr su confianza?

Podemos señalar diferentes esferas de actuación donde los iliberales se centran para establecer un control de la sociedad.

- i. La primera de ellas es sin duda el poder judicial.<sup>33</sup>

Los jueces y tribunales son uno de los ámbitos principales donde los iliberales centran su atención a la hora de establecer un control de la sociedad. Fundamentalmente se trata de una serie de incidencias en la autonomía de estos estamentos del poder judicial, con el objetivo de someterlos al control político. El nombramiento de estos jueces y tribunales también se ve directamente afectado, haciendo que la mayor parte de las designaciones estén politizadas.

Un aspecto relevante del control que someten los iliberales al poder judicial es el conocido como *courtpacking*, este término resume la actividad de incrementar el número de jueces haciendo que la mayoría de turno en la cámara pueda controlar el sistema de nombramiento. Si bien esto sucede en varios países, es también bastante habitual que los iliberales se encarguen de destituir a una serie de jueces que no son afines a sus ideas una vez se acomodan en el poder.

---

<sup>32</sup> Lindseth, P. (2020). “The Democratic Disconnect, the Power-Legitimacy Nexus, and the Future of EU Governance.” En: Bignami, F.: *Forthcoming in EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*. Cambridge University Press. p. 505.

<sup>33</sup> Los informes de la Comisión Europea de 20 de julio de 2021 sobre la situación en Hungría (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714>) y la situación en Polonia (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0722>) detallan las principales vulneraciones de este poder.

No olvidar otras actuaciones que tienden a soslayar la independencia judicial, algunas como por ejemplo, la alteración del mandato de los jueces o incluso de la propia edad de jubilación.<sup>34</sup>

Una vez los tribunales constitucionales se hallaban bajo el control y beneplácito de las autoridades políticas, era posible alcanzar los tribunales ordinarios. Quizá estos últimos más importantes debido a que ejercen el control ordinario de la actividad jurisdiccional y son, en definitiva, aquellos que afectan más a la sociedad civil. Para llevar a cabo esta labor los liberales centroeuropeos pusieron en funcionamiento una serie de instrumentos contrarios a los principios y garantías constitucionales de la independencia judicial. El principio de inamovilidad es un claro ejemplo de ello.

ii. La segunda esfera de actuación de los liberales es el parlamento nacional.

El plan reside en subordinar al ejecutivo el control de la elaboración de las leyes. Se trata de impedir que el poder legislativo desarrolle su actuación con normalidad, es decir, evitar los debates políticos o el control del ejecutivo. Esto no es tarea difícil una vez los liberales obtienen mayoría absoluta, lo que resulta más complicado es obtener esa mayoría. Sin embargo, una vez están en el poder no resulta complicado promulgar leyes en días incluso en horas sin el control del legislativo. La oposición existe pero se la ignora. Es prácticamente lo mismo decir que no hay oposición, puesto que tampoco se respetan los derechos de la misma.

iii. La tercera esfera sobre la que actúan los liberales son los medios de comunicación.

Si bien las dos primeras esferas pueden considerarse fundamentales para someter la sociedad al control absoluto por parte de los liberales, esta tercera sirve de acompañamiento para lograr ambas anteriores. El control sobre los medios hace que la propaganda solo se concentre en una determinada dirección, haciendo imposible a otros partidos promocionarse como opciones viables para el gobierno. Por otra parte, la dimensión contraria de este aspecto es la herramienta que comportan estos medios para atacar a la contraparte. No siendo suficiente la inexistencia de campañas que apoyen a esos partidos, las minorías son normalmente atacadas desde estas élites políticas.

Pero no solamente esto es aplicables a los medios de comunicación públicos, con los medios privados sucede algo similar. Estos están bajo continua presión cuando los liberales están en el poder, incluso bajo amenaza de aplicación de instrumentos económicos.

---

<sup>34</sup> Jubilación forzosa cuestionada por el propio TJUE en sus sentencias del 24 junio de 2019 y del 5 noviembre de 2019, frente a Polonia y el 6 de noviembre de 2012 frente a Hungría.

Haciendo que muchas empresas decidan apoyar al gobierno actual dirigiendo sus campañas exclusivamente a los medios controlados por ese mismo gobierno.

En definitiva, se puede apreciar la problemática fundamental del iliberalismo constitucional. Más allá de ser un régimen que atenta contra los valores esenciales del Estado de Derecho es un orden que subsiste por sí mismo y tiene la posibilidad de prolongarse en el tiempo por ser autosuficiente.

### **3.3. Situación particular en Polonia**

Anticipando lo que en más detalle vamos a ver en los siguientes capítulos del presente trabajo, en este apartado nos detenemos en la situación que afecta a Polonia en lo que tiene que ver con el régimen liberal.

El iliberalismo ha irrumpido con fuerza en muchos países de occidente y del centro europeo, pero es especialmente preocupante, tal y como llevamos viendo a lo largo del trabajo, en el país polaco. Este país experimentó una gran transformación en la década de los 90, concretamente fue a finales de esos años cuando el deseo de adherirse a las Comunidades Europeas le llevó a imponer un modelo de Estado conforme a otros países occidentales.<sup>35</sup> Desde entonces el actual partido político en el poder PiS<sup>36</sup> ha tratado sin mucho éxito de cambiar la Constitución de 1997 para cambiar el modelo impuesto originariamente. Si bien podemos afirmar que ha fracasado en el intento de cambiar la carta magna polaca, se ha servido de otra serie de reformas legales para tratar de combatir el sistema constitucional vigente. La gran parte de estas medidas se enmarcan en lo que venimos explicando que consiste el iliberalismo constitucional.

Como resumen de las medidas que se vienen llevando a cabo desde 2015, año en el que el partido PiS entró al poder, podemos señalar las dos más significativas. En primer lugar, la que tiene que ver con la modificación de la ley del Consejo del Poder Judicial polaco, y la que atañe al cese y jubilación forzosa de parte de los magistrados del TS.<sup>37</sup>

Es por tanto a través de estas medidas como se pone en grave riesgo el funcionamiento general del Estado y del régimen constitucionalista. Aun siguiendo vigente

---

<sup>35</sup> Barroso Márquez, J. F. (2020). “Respuesta de Polonia al Covid-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales.” *Anuario De La Facultad De Derecho*, Universidad De Extremadura, 36(36).

<sup>36</sup> Las siglas PiS hacen referencia al partido conocido como Ley y Justicia.

<sup>37</sup> Lucas Areizaga, S. (2020). “La salvaguarda del Estado de Derecho en la UE.” En: Pérez Miras, Antonio, et al. (dirs.) *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*. Universidad Complutense de Madrid. pp. 521-538.

la constitución de 1997, los liberales han logrado implementar medidas como las que hemos visto que realmente ponen en peligro los principios constitucionales básicos. Es por ello que se puede afirmar que en Polonia desde 2015 se vive una crisis constitucional, que resume bien la situación de especial gravedad que se vive en este país desde ese año.

No parece sin embargo, que antes de 2015 existiera en Polonia un reclamo general para la llegada del iliberalismo constitucional<sup>38</sup>. Es más, la mayor parte de la sociedad no se encontraba dispuesta a abandonar los postulados constitucionalistas y los principios comunitarios. Sin embargo, si existía una parte de la sociedad que sentía un abandono en términos políticos<sup>39</sup>, sentían que la identidad polaca se estaba perdiendo. Para este sector de la sociedad la oferta iliberal era convincente pues perseguían incrementar el papel del Estado y retomar la idea de Polonia reclamando mayor atención a los nacionales. Un claro ejemplo de ello fue el incremento considerable de políticas sociales en el año 2015 y en los años venideros.

Por tanto, visto como el régimen iliberal de carácter constitucional se ha implantado en varios Estados satisfactoriamente procede preguntarse, ¿de quién es la culpa? ¿Es la Unión Europea culpable del desarrollo de movimientos políticos de este tipo? Muchos autores argumentan que el proceso de integración europea no ha cumplido con sus objetivos y ha resultado siendo un fracaso. Provocando, entre otras cosas, el surgimiento de este tipo de nacionalismos que contradicen los valores principales de la Unión Europea.<sup>40</sup>

En cualquier caso, para entender mejor qué podría haber hecho la Unión y cómo se han extendido estos movimientos eurofóbicos en toda Europa, es preciso detenerse en el país que más ha sufrido estas consecuencias. Efectivamente el estudio de Polonia es una de las tareas que nos propusimos inicialmente al comenzar este trabajo. Tanto por la influencia del iliberalismo en este país, como por las respuestas que ha dado la UE en contra de parte de sus políticas, es importante conocer que ha ocurrido allí. Especialmente, desde el año 2015 donde muchos autores sitúan el inicio de la crisis constitucional que llega, incluso, hasta nuestros días.

---

<sup>38</sup> Markowski, R. (2019). "Creating Authoritarian Clientelism: Poland After 2015." *Hague Journal on the Rule Law*, 11, p. 112.

<sup>39</sup> Krzywón, A. (2022). "El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: Las experiencias centroeuropeas." Op. Cit., p. 172.

<sup>40</sup> Habermas, J. (2018). "'New' Perspectives for Europe, *Social Europe*". <https://www.socialeurope.eu/new-perspectives-for-europe>.

## 4. LA CRISIS CONSTITUCIONAL EN POLONIA

### 4.1. Origen de la crisis en Polonia

#### 4.1.1. Antecedentes históricos

Antes de entrar a analizar la crisis constitucional que irrumpió en Polonia en 2015, es importante valorar las bases del constitucionalismo polaco antes de ese año. Se trata de analizar brevemente la historia constitucional polaca, para poder entender mejor algunas de las razones que han podido llevar a este país a separarse de sus raíces constitucionales.

La aprobación de la Constitución de 3 de mayo de 1791 dio paso al periodo constitucional en Polonia, fue el primer texto constitucional de toda Europa continental.<sup>41</sup> El contexto histórico y los cambios tras la Segunda Guerra Mundial hicieron que se aprobaran en Polonia los llamados *Roundtable Agreements* en 1989. Estos acuerdos sirvieron para llevar a cabo diversas reformas constitucionales que finalizaron con la aprobación en 1992 de la Pequeña Constitución. Esta última constitución<sup>42</sup> es la que incorporaba importantes principios como la separación de poderes o las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo. En definitiva, anticipaba un régimen adaptado a otros países europeos en el respeto de valores importantes que se identifican con el Estado de Derecho.

El fin de esta transición y cambio de modelo de Estado se produjo con la aprobación de la Constitución de 1997. La nueva carta magna estableció algunos de los principios básicos que comparten actualmente la mayor parte de democracias occidentales. Configuró a Polonia como un Estado Democrático, Social y de Derecho, y recalcó que el mismo texto constitucional tendría la mayor jerarquía normativa del ordenamiento. Esto supuso garantizar de un lado el correcto funcionamiento del sistema democrático y del Estado de Derecho, y de otro, la seguridad jurídica, estableciendo que ninguna norma estaría por encima de la Constitución.

La Constitución de 1997 también incluye un proceso de reforma constitucional en su artículo 235. Este precepto exige una “mayoría de dos tercios sobre un quórum de la mitad

---

<sup>41</sup> Barroso Márquez, J. F. (2020). “Respuesta de Polonia al Covid-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales.” Op. Cit., p 29.

<sup>42</sup> Valvidares, S. (2002). “El constitucionalismo polaco: pasado y presente.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 65. Pp. 184-185.

del número de miembros de la Cámara de los Diputados<sup>43</sup>”, y “mayoría absoluta de votos sobre un quórum de la mitad” en este caso del número de miembros del Senado.

El funcionamiento de ambas cámaras, Sejm y Senado, se basaba en un parlamentarismo asimétrico en el que predominaba la Cámara de los Diputados. En cuanto al ejecutivo, tiene un carácter dual, puesto que los electores tienen, en primer lugar, la capacidad para elegir de manera directa al Presidente de la República. Y por otro lado, los miembros del gobierno son elegidos de manera derivada, es decir, nos encontramos con un modelo semipresidencialista. En relación al poder judicial, se introducen en esta Constitución los principios inherentes a la separación de poderes: la inamovilidad, la independencia judicial, el régimen de incompatibilidades, y por ende, este poder solo puede quedar sometido al imperio de la ley.<sup>44</sup> Se crea el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ) y se introduce el Tribunal Constitucional, al margen de los jueces y tribunales ordinarios, constituyéndose como un poder externo.

La Constitución de 1997 trajo consigo numerosos avances que asemejaban a Polonia con muchos países vecinos, superando las consecuencias de la guerra fría y sus problemas, Polonia se aseguraba un futuro democrático con la aprobación de esta nueva carta magna. Sin embargo, veremos como en los años venideros se fue creando un cultivo antidemocrático fruto del iliberalismo constitucional que terminó por derivar en una profunda crisis constitucional.

#### 4.1.2. *La llegada de la crisis constitucional*

Durante el otoño de 2015, el 25 de octubre, tuvieron lugar en Polonia las elecciones parlamentarias que arrojarían como ganador en la cámara baja al partido conservador Ley y Justicia, partido liderado por Kaczinski logró casi el 40% de los votos con un total de 235 escaños de 460 posibles. Al obtener este partido mayoría absoluta, no encontró problemas en acometer las primeras reformas legales de las muchas que llevaría a cabo, afectando sensiblemente aspectos importantes de la estructura básica de la sociedad. Si bien el resultado obtenido en las elecciones no garantizaba la posibilidad de llevar a cabo unilateralmente una

---

<sup>43</sup> La Cámara de los Diputados en Polonia se conoce bajo la denominación de Sejm.

<sup>44</sup> Siera Mucientes (2006), “Constitución de Polonia.” *Revista de las Cortes Generales*. 67. P 407.

reforma constitucional, las reformas legislativas lograron modificar la propia esencia de la Constitución polaca.<sup>45</sup>

Esta victoria en las urnas no se puede decir que proviniera de la nada, existía desde hace varios años un sentimiento nacionalista emergente en la sociedad y que acabó por fructificar entre la población, dando como vencedor de las elecciones al partido que representaba más fielmente esas ideas. Un sentimiento había calado entre parte de los polacos y era difícilmente alterable: el resurgimiento de la nación o la supervivencia de la misma<sup>46</sup> a toda costa. La insistencia, en definitiva, en países como Polonia y Hungría, de librarse de las influencias liberales de Europa así como de ciertos valores impuestos por la Unión, retomando a su vez los valores propios nacionales. Todo ello vio su resultado en la victoria del mencionado partido conservador en las elecciones de 2015 de Polonia y que anticiparían un periodo conocido como la crisis constitucional de Polonia<sup>47</sup>.

Queda, sin embargo, por analizar, cómo llegaron esas ideas a la población y cómo estas se esparcieron para dar lugar a los resultados electorales mencionados y, consecuentemente, a la crisis de los años 2015 a 2017.

Es preciso remontarse años atrás, después del fin de la crisis financiera del 2008 diversos Estados miembros del este europeo comenzaron a dudar de la viabilidad de la Unión como agente capaz de solventar problemas en el plano internacional. Las primeras tensiones evolucionaron rápidamente en movimientos políticos representados por figuras que captaban la atención de masas. Se estaba formando el caldo perfecto para el retorno de los conservadores al poder, y así fue. En Polonia el PIS ya había sido parte del gobierno durante 2005-2007 pero llevaba años en la oposición. En cualquier caso, el triunfo de los conservadores en Polonia solo fue una representación de la situación generalizada que se estaba dando en varios Estados miembros por aquel entonces.

Las dificultades de la UE para afrontar las diversas crisis que había tenido que sufrir Europa no pasaron desapercibidas por parte de estos Estados que, incluso a día de hoy, reniegan de la idea integradora de la Unión. En este contexto de incertidumbre el partido Ley

---

<sup>45</sup> Barroso Márquez, J. F. (2020). “Respuesta de Polonia al Covid-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales.” Op. Cit., p 33.

<sup>46</sup> Varga, M. (2020). “The Return of Economic Nationalism to East Central Europe: Right-wing Intellectual Milieus and Anti-liberal Resentment, Nations and Nationalism.” Pp. 208-220

<sup>47</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” *Teoría y realidad constitucional*, n. 41, pp. 359-379.

y Justicia obtuvo mayoría absoluta, siendo una de sus primeras decisiones la de alterar el sistema de nombramiento de jueces preestablecido, alterando así la composición de jueces seleccionada por el anterior gobierno. Estos jueces nombrados para el Tribunal Constitucional serían revocados e intercambiados por los nombrados por el nuevo gobierno en cuestión. Esta decisión, cuanto menos polémica, desató lo que conocemos hoy como la crisis constitucional polaca.

#### **4.2. Reformas del Tribunal Constitucional polaco**

Una de las primeras medidas que llevó a cabo el partido ganador de las elecciones de 2015 fue la aprobación de la ley del 22 de diciembre de 2015. Esta ley incrementaba el quórum de magistrados que pueden conocer un determinado asunto, de trece miembros hasta quince miembros.

En base a lo que establece el artículo 194 de la Constitución polaca de 1997<sup>48</sup> el Tribunal Constitucional se compone de hasta 15 miembros elegidos individualmente por el Sejm por un mandato de 9 años. La Constitución también establece que las sentencias del Tribunal Constitucional sean vinculantes y tengan fuerza de normas de aplicación general, además han de ser publicadas en el diario oficial con inmediatez.<sup>49</sup> (Artículo 190).

En 2006 se eligieron 5 jueces para ser nuevos miembros del Tribunal Constitucional. De esta manera, 9 años después en 2015, los puestos de estos jueces serían disponibles desde el 7 de noviembre hasta el 9 de diciembre, en función de cuando fueron nombrados los cinco jueces en 2006.<sup>50</sup> El nombramiento de estos cinco nuevos jueces se celebró el día 8 de octubre de 2015, 17 días antes de las elecciones al Parlamento. El presidente de la República no llevo a cabo la obligada ceremonia de juramento de estos jueces.

Esta fue la decisión que hizo surgir las controversias entorno a las resoluciones del Sejm, el nombramiento de estos cinco jueces miembros del Tribunal Constitucional no se había hecho conforme a la ley. ¿Cuál es el principal problema de esta decisión? Pues que ni la legislación ordinaria ni la Constitución habilitan al Tribunal Constitucional para revisar las

---

<sup>48</sup> Constitución de la República de Polonia aprobada por la Asamblea Nacional el 2 de abril del año 1997 (English translation): [www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm](http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm) [accedido el 08/07/2022]

<sup>49</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 362.

<sup>50</sup> Wiącek, M. (2021). “Constitutional crisis in Poland 2015–2016 in the light of the rule of law principle.” In *Defending Checks and Balances in EU Member States* (pp. 15-33). Springer, Berlin, Heidelberg.

resoluciones del Sejm.<sup>51</sup> El Tribunal Constitucional únicamente está capacitado para revisar actos ordinarios del Sejm pero no resoluciones individuales del mismo.

La Constitución polaca no introduce ningún mecanismo que permita revisar este tipo de resoluciones, impidiendo una revisión en caso de inconstitucionalidad de este tipo de actos. Esto es algo que contrasta con otros países europeos que sí habilitan sistemas para revisar estas resoluciones, un claro ejemplo de ello es España.<sup>52</sup>

En definitiva, tenemos un contexto problemático y que puede ocasionar situaciones como la que se vivió en 2015. Desde ese año hasta 2017 se sucedieron una serie de cambios importantes en la jurisdicción constitucional polaca. Se pueden distinguir tres aspectos concretos sobre la crisis del Tribunal Constitucional<sup>53</sup>:

- El que tiene que ver con los asuntos personales: esencialmente la forma de elección de los magistrados y la independencia de estos en relación al legislativo y al ejecutivo.
- El que tiene que ver con el aspecto institucional: las relaciones del ejecutivo y el legislativo en cuanto al cuestionamiento de las sentencias del Tribunal Constitucional, además de las vulneraciones de la ley en la elección del Presidente del Tribunal Constitucional.
- Y finalmente el que tiene que ver con el aspecto procedimental: La aprobación por parte del Sejm de parte de las normas que afectan a la independencia y composición del Tribunal Constitucional.

Antes de analizar cada uno de los aspectos de la crisis hay que tener en cuenta en el plano legislativo lo que ocurrió desde 2015. Hemos hablado de que uno de los aspectos más preocupantes de la intromisión al Tribunal Constitucional fue la cantidad de leyes que se promulgaron para incidir en su actividad. Desde noviembre de 2015 hasta diciembre de 2016 se promulgaron hasta 5 leyes reguladoras del Tribunal Constitucional. Los procedimientos de aprobación de leyes fueron muy reducidos, en apenas días se adoptaba la decisión final en el Sejm para que rápidamente el presidente de la República firmara las leyes, incluso en el mismo día.

---

<sup>51</sup> Wiącek, M. (2021). “Constitutional crisis in Poland 2015–2016 in the light of the rule of law principle.” Op. Cit., p. 25.

<sup>52</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) del 3 de octubre de 1979. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1979-23709> [Accedido el 08/07/2022].

<sup>53</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 362.

Esta forma de operar fue declarada contraria a los principios y estándares de un Estado democrático.<sup>54</sup> Esto fue manifestado por el propio Tribunal Constitucional polaco en varias ocasiones, por ser los procedimientos para aprobar las leyes contrarios al principio de legalidad.<sup>55</sup>

#### 4.2.1. *Aspecto personal de la crisis del TC*

La nueva ley del Tribunal Constitucional del 25 de junio de 2015 dio paso a diversos cambios que incidirían en la crisis del mismo órgano durante varios años. La elección de los 5 jueces de la que hemos hablado en el epígrafe anterior fue problemática puesto que tal y como hemos comentado, no todos finalizaban el mandato en la misma legislatura. La disposición transitoria aprobada para que el Sejm de la anterior legislatura<sup>56</sup> pudiera elegir a los 5 magistrados, hizo surgir dudas en varios sectores de diputados e incluso en el propio Presidente de la República quien no realizó su labor de tomar juramento.

Ante esta situación, el Sejm de la VIII legislatura decidió anular la decisión transitoria y seleccionó a los 5 nuevos miembros del Tribunal Constitucional. El propio Tribunal Constitucional declaró que en virtud de la Constitución, la elección llevada a cabo por el Sejm de la VII legislatura era inconstitucional por no respetar el principio de que los magistrados han de ser elegidos durante la legislatura del Sejm y no después. Por lo tanto, 2 de los 3 magistrados habían sido elegidos en contra de las disposiciones de la Constitución, de forma que, no quedaba más remedio que declarar la disposición transitoria que permitía dicha elección como contraria a la Constitución.

En esa misma sentencia,<sup>57</sup> se pronunció el Tribunal Constitucional acerca de la actitud del Presidente de la República en su negativa a prestar juramento de los magistrados erróneamente elegidos. Manifiesta el Tribunal que el Presidente no tiene posibilidad de evaluar por su cuenta la legalidad de ningún procedimiento de elección de los magistrados del Tribunal Constitucional.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> Opinion on amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016).

<sup>55</sup> Sentencias del TC polaco de 9 de diciembre de 2015, asunto K 35/15 y de 9 de marzo de 2016, asunto K 47/15.

<sup>56</sup> El Sejm de la VII legislatura adoptó el acuerdo de elección de los 5 magistrados del Tribunal Constitucional.

<sup>57</sup> Sentencia del TC polaco 3 de diciembre de 2015, asunto K 34/15.

<sup>58</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 365.

Por otro lado y no menos importante, el Tribunal Constitucional se manifestó en relación a la posible capacidad del Sejm de revocar la elección de magistrados del Tribunal Constitucional del Sejm de la anterior legislatura. El Tribunal entiende que el Sejm de la actual legislatura no puede revocar la elección ni declarar su nulidad o ineficacia, ya que la elección de magistrados es un acuerdo irrevocable. De forma que, en palabras del Tribunal, hay que interpretar estos acuerdos como una mera opinión del Sejm de la actual legislatura, pero sin efectos jurídicos conforme a la decisión definitiva adoptada por el anterior Sejm.

En definitiva, el Tribunal Constitucional polaco no permitió a los magistrados elegidos por el primer Sejm dictar sentencias y juzgar asuntos. De la misma manera, no permitió a los 3 magistrados nombrados por el nuevo Sejm realizar las mismas actividades debido a que habían sido elegidos ilícitamente. Tras producirse el cambio de presidente del Tribunal Constitucional en diciembre del 2016, las personas anteriormente impedidas para juzgar, quedaron incluidas en el grupo de magistrados, que se conoce como “dobles magistrados”. La opinión que merece otorgar la potestad jurisdiccional a magistrados elegidos de manera inconstitucional es algo que también trató la Comisión de Venecia en su sesión plenaria en marzo de 2016.<sup>59</sup> Las razones y motivos que llevaron a contemplar esta posibilidad quedan fuera del contenido del presente trabajo.

#### 4.2.2. *Aspecto institucional de la crisis del TC*

En un segundo momento, la crisis constitucional que afectó al Tribunal Constitucional se tradujo en problemas con los otros poderes; legislativo y ejecutivo. Las sentencias que hemos ido indicando en apartados anteriores dictadas por el Tribunal Constitucional ante los conflictos en la elección de magistrados, fueron continuamente ignoradas por el ejecutivo y por el Sejm de la VIII legislatura. La cualidad de Primer Ministro comporta, entre otras cosas, la obligación de publicar las sentencias y actos normativos del Tribunal Constitucional. Pues bien el gobierno en varios casos<sup>60</sup> retrasó dicha publicación de sentencias alegando que estaban siendo dictadas por magistrados nombrados ilícitamente.

En esta situación el legislativo decidió irrumpir para proteger al gobierno en su obligación de publicar las sentencias del Tribunal Constitucional. Se acogió a la última enmienda de la ley del TC que prevé que no es necesaria la publicación de sentencias si se

---

<sup>59</sup> Opinion on amendements to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal of Poland, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session.

<sup>60</sup> Concretamente, se trató de las sentencias que hemos visto; K 34/15 y K 35/15, que fueron publicadas varias semanas más tarde de su fecha de firma.

refieren a actos normativos que ya no están vigentes. Esta actuación en concreto ha sido muy criticada por ser manifiestamente contraria al Estado de Derecho y sus reglas más elementales.

Por otra parte, otro aspecto remarcable de esta crisis institucional fueron los enfrentamientos del gobierno contra el presidente del Tribunal Constitucional debido a su decisión sobre los magistrados de la nueva legislatura. La pretensión del gobierno era cambiar el Presidente del Tribunal Constitucional por uno de su cuerda ideológica, y para ello, pretendían reducir unilateralmente el mandato del mismo. Ante esta idea, el Tribunal Constitucional se manifestó afirmando la constitucionalidad de la petición pero únicamente a *pro futuro* y no vinculando al actual Presidente. Tras el fin del mandato del Presidente del Tribunal Constitucional de entonces en 2016, la mayoría parlamentaria logró posicionar a una persona de su apoyo en la presidencia mediante un proceso con bastantes dudas democráticas.<sup>61</sup>

#### 4.2.3. *Aspecto procedimental de la crisis del TC*

Pero si faltaba alguna herramienta para terminar por afectar al Tribunal Constitucional, desde noviembre de 2015 se trató de cambiar la manera de operar del mismo, incidiendo directamente en su independencia. La mayoría parlamentaria trató de evitar el normal funcionamiento de este tribunal introduciendo cambios en la asamblea general, en las fechas de las audiencias, asignación de casos y las mayorías necesarias para dictar sentencia.<sup>62</sup>

Quizá el aspecto más destacable de esta intromisión en el normal funcionamiento del Tribunal Constitucional fue el establecimiento de la norma que mantenía la obligación de tramitar los casos en función del orden de entrada de los mismos. Esto provocó un desorden y estancamiento considerable al no poder tramitar los casos de más urgencia los primeros.

Lo más preocupante de estos cambios es que a pesar de que el Tribunal Constitucional declaró que eran inconstitucionales y afectaban a la independencia del órgano, las sentencias que así lo afirmaban no fueron publicadas.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> La asamblea de magistrados convocada para elegir al nuevo presidente se convocó en apenas dos días y no todos los magistrados pudieron participar en ella.

<sup>62</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 368.

<sup>63</sup> Estas fueron las sentencias de 9 de marzo de 2016, asunto K 47/15, de 11 de agosto de 2016, asunto K 39/16, o del 7 de noviembre de 2016, asunto K 44/16.

### 4.3. Asalto al poder judicial

El ataque de los liberales al régimen constitucional no se basó únicamente en una intromisión en el Tribunal Constitucional, otros órganos del poder judicial polaco se vieron afectados por numerosos cambios y alteraciones en su composición y funcionamiento. La independencia judicial se vio directamente afectada por las medidas que se tomaron desde 2015 en Polonia, no solamente en el ámbito de la jurisdicción constitucional, sino también en la ordinaria.

Tanto el Tribunal Supremo (TS), y el Consejo Nacional de Judicatura (CNJ), se vieron afectados a continuos cambios apoyados en la legalidad ordinaria pero fuera de la Constitución.<sup>64</sup> Estos cambios provocaron que la mayor parte de los jueces polacos tuvieran que decidir entre cumplir las leyes adoptadas inconstitucionalmente por los liberales, o bien respetar íntegramente la constitución y el imperio de la ley. En el año 2017 se sucedieron dos proyectos de leyes sobre el TS y el CNJ, estas leyes, desgraciadamente, siguieron un esquema similar al que se había propuesto en las leyes previamente vetadas por el Presidente.

- En primer lugar, en relación al Consejo Nacional de Judicatura.

Este había sido un órgano creado para garantizar, entre otras cosas, la independencia del poder judicial y de jueces y tribunales en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. La modificación fundamental que sufrió durante 2017 fue la forma de elegir a sus miembros.<sup>65</sup> Los jueces se vieron impedidos de elegir a sus representantes, de forma que sería el Sejm quien llevaría a cabo la labor de elección de los 15 magistrados. Este cambio se apoya en una defensa rígida del principio de soberanía nacional, sin embargo, no se incide ninguna disposición que defienda esta posibilidad en la actual Constitución polaca.

De otro lado, se produjo además de este cambio, una reducción por ley ordinaria de la duración del mandato de los miembros del Consejo.<sup>66</sup>

- En segundo lugar las nuevas propuestas afectaron al Tribunal Supremo.

---

<sup>64</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 369.

<sup>65</sup> La composición del CNJ incluye 25 miembros, 17 de ellos magistrados elegidos por el poder judicial, el resto se reparten entre el poder legislativo y el poder ejecutivo. Este último cuenta con tan solo dos representantes: el Ministro de Justicia y un representante del Presidente de la República.

<sup>66</sup> El mandato de los miembros del CNJ según la Constitución de 1997 es de 4 años.

Los cambios que afectaron al TS con la aprobación de una nueva ley en diciembre de 2017 también incidieron en los jueces y magistrados que lo componen. En este caso, se decidió reducir la jubilación de estos de los 70 años a los 65 años.

También se modificó de manera desigual en función del sexo de los miembros de los tribunales ordinarios: de los 67 años a los 65 años en hombres y de 67 a 60 en mujeres.<sup>67</sup>

Esta decisión, que acogió la forma de ley ordinaria, permite que el propio Presidente de la República autorice al juez en cuestión a seguir ejerciendo sus funciones.<sup>68</sup> De esta manera, se está admitiendo la posibilidad que un órgano del ejecutivo (Presidente de la República) decida unilateralmente sobre la actividad de jueces y magistrados.

Además de esto, la ley de diciembre de 2017, añade la Cámara Disciplinaria a la estructura original del TS. La problemática con esta modificación de la estructura es la autonomía de la que goza este órgano en relación al Presidente del TS. Por otro lado, se incluye un nuevo recurso de extraordinario ante el TS para poder revisar cualquier sentencia firmada después de 1997. En este caso, la gravedad reside en los amplísimos motivos que permite la ley para acudir a este recurso. Utiliza criterios como infracciones del principio de legalidad o la justicia social para poder admitir este recurso, criterios que son bastante indeterminados y no otorgan seguridad jurídica.

#### **4.4. Impacto en otros ámbitos de la sociedad**

La crisis constitucional que se vivió en Polonia tuvo como principal enfoque el ataque al poder judicial establecido, a la estructura y funcionamiento de este, y especialmente al Tribunal Constitucional. No obstante, no fue este el único ámbito de la sociedad que se vio afectado, los liberales que se encontraban en el poder se preocuparon de que sus ideas acompañaban la gravedad de sus actos y la sociedad los viera como alguien con quien empatizar.

El acceso y control de los medios de comunicación era algo esencial si se quería influir en el conjunto de la población. En especial, los medios públicos, sin dejar de lado a los medios privados quienes, como ya comentábamos en el primer capítulo de este trabajo, se sometieron a fuertes presiones a lo largo del periodo de crisis.

---

<sup>67</sup> Barroso Márquez, J. F. (2020). “Respuesta de Polonia al Covid-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales.” Op. Cit., p 42.

<sup>68</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 371.

Las modificaciones en este ámbito afectaron específicamente al funcionamiento del CNRT (Consejo Nacional de Radio y Televisión), órgano que en virtud de su regulación constitucional, debe de ser independiente. Esto quiere decir que no se puede a ningún poder político. El nombramiento de los miembros de este consejo se atribuye a otros órganos<sup>69</sup> como son el Sejm, el senado y el Presidente de la República.

En definitiva, la tradicional estructura y funcionamiento del CNRT provenía de una ley de 1992<sup>70</sup>, esta fue alterada con dos modificaciones realizadas en el año 2015. La primera de ellas, suprimió el derecho que previamente tenía el CNRT para seleccionar mediante concurso a las autoridades de la radio y televisión. Esta competencia se le otorgo de manera discrecional al Ministro de Hacienda. Ante las críticas, tanto del Tribunal Constitucional polaco<sup>71</sup> como de otras organizaciones internacionales<sup>72</sup>, el legislador no rectificó y decidió promulgar una segunda ley el 22 de junio del año 2016. Esta norma supuso mayores limitaciones al papel autónomo del CNRT y la creación del CNM (Consejo de Medios Nacionales).

Otro ámbito que sufrió alteraciones en este periodo de 2015 a 2017 fueron las regulaciones de los derechos y libertades constitucionales.<sup>73</sup> Tenemos una nueva regulación de enero de 2016 que afecta al control por parte de la policía y los servicios de inteligencia de datos de carácter personal. A este respecto se refirieron diversas organizaciones internacionales. Por otra parte, en cuanto a los derechos políticos se alteraron las condiciones para ejercer el derecho de reunión, dando prioridad a ciertas reuniones cíclicas en comparación con a otras que celebrasen espontáneamente. También se modificaron ciertos derechos económicos como el derecho a transmitir inmuebles rústicos privados, con limitaciones exclusivamente a no agricultores.

---

<sup>69</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 373.

<sup>70</sup> La ley de 29 de diciembre de 1992 establecía que tanto la radio como la televisión quedarían organizadas en forma de Sociedades anónimas de la Hacienda Pública.

<sup>71</sup> Sentencia del TC polaco 13 de diciembre de 2016, asunto K 13/16.

<sup>72</sup> Human Rights Watch: *Eroding Checks and Balances. Rule of Law and Human Rights Under Attack in Poland*, October 2017 [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/poland1017\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/poland1017_web.pdf), p. 17-19; Representante de OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación: <http://www.osce.org/fom/213391>. [fecha de acceso: 10/07/2022]

<sup>73</sup> Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” Op. Cit., p 376.

Los liberales no se quedaron ahí y alteraron el modelo de función pública así como el régimen electoral. El gobierno entendía que era necesario contratar más funcionarios y que estos se identificaran con la política de gobierno para poder asegurar su apoyo.<sup>74</sup> El modelo electoral se modificó para aumentar el control del ejecutivo y de la mayoría parlamentaria, politizando numerosos órganos electorales.

En conclusión, se puede apreciar que además de los notables cambios que se dieron en los ámbitos jurisdiccionales, otros sectores de la sociedad también sufrieron las consecuencias de este devenir iliberal.

La situación a finales de diciembre de 2017 era crítica, trece leyes aprobadas de manera consecutiva afectando la estructura del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del conjunto de jueces ordinarios. Para justificar estos cambios el gobierno polaco se basó principalmente en el pluralismo constitucional y la identidad nacional y constitucional<sup>75</sup> como principios troncales.<sup>76</sup> El artículo 4 TUE apoya esta interpretación pues establece que la UE deberá respetar la identidad nacional e igualdad de los Estados miembros. Sin embargo, en el apartado tercero de ese mismo precepto se establece el principio de cooperación leal en virtud del cual, Unión y Estados miembros se asistirán mutuamente para cumplir los objetivos de los Tratados. Algo, esto último, que ha sido completamente dejado de lado por países como Polonia o Hungría.

En este contexto, cuando en Estados como Polonia se superan los umbrales constitucionales y de tolerancia, la reacción de la UE es necesaria por varios motivos. Se requiere que se reestablezca la confianza depositada inicialmente en las instituciones por los Estados miembros y por los propios ciudadanos, y además, se necesita recuperar la certeza del derecho.<sup>77</sup> Es por ello, que Europa reaccionó a esta crisis acaecida en Polonia, cabe ahora preguntarse si esta respuesta fue suficiente o aún quedan cosas por hacer.

---

<sup>74</sup> Sadurski, W. (2019). "Poland's constitutional breakdown." *Oxford University Press*, Oxford. P. 135.

<sup>75</sup> La identidad constitucional es un valor de cada comunidad nacional que establece tanto los valores fundamentales que la definen, como la misión principal de las autoridades de ese mismo Estado. Además, sirve para identificar los límites de la intervención que pueda llevar a cabo la Unión Europea.

<sup>76</sup> Kelemen, R. D. y Pech, L. (2018). "Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland." RECONNECT Working Paper, 2, 5-23. Disponible en: <https://bit.ly/3ewkH1d>.

<sup>77</sup> Faggiani, V. (2019). "La "rule of law backsliding" como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE." Op. Cit., P. 73.

## 5. RESPUESTA EUROPEA A LA CRISIS EN POLONIA

Vistos los problemas y la Unión en esta lucha por la defensa de los valores comunitarios, procede estudiar las reacciones que se han venido sucediendo durante todos estos años de parte de las principales instituciones de la UE. En especial, nos centraremos en la reacción a la crisis desatada en Polonia, al papel del TJUE en su defensa de la Unión y las opciones que se siguen manteniendo a día de hoy para paliar el iliberalismo.

Partimos del hecho de que varios representantes de la Unión Europea, del Consejo de Europa, Naciones Unidas y otros muchos Estados y organizaciones internacionales, se han manifestado en relación a la situación de Polonia.<sup>78</sup>

### 5.1. La independencia judicial y los mecanismos para su defensa

La base sobre la que se asienta gran parte de la estrategia política de los liberales consiste en ejercer un control continuado sobre los principales poderes del Estado. Específicamente, tal y como hemos repetido a lo largo del trabajo, el poder judicial resulta vital para poder llevar a cabo una transformación del Estado.

Es por ello que la vulneración de la independencia judicial se convierte en uno de los principales motivos para que Europa reaccione frente a este tipo de crisis políticas en distintos Estados miembros.

Atendiendo al contenido de las principales normas del derecho de la Unión que protegen directamente la independencia judicial tenemos, por un lado las cuestiones prejudiciales (art. 267 TFUE), y por otro los recursos de incumplimiento (art. 258 TFUE).<sup>79</sup> Ambos principios dieron en su momento una dimensión al principio de independencia judicial operativa y cambiaron la idea de considerarlo un mero valor o principio a seguir.

Nos preguntamos en este punto qué interés puede tener la UE para emprender acciones frente a Estados como Polonia, cuyas decisiones atacan directamente la independencia judicial. Dijimos en la introducción del presente trabajo que la UE tiene la importante misión de garantizar la cooperación y confianza mutua entre todos los Estados miembros. Pero no solamente eso, el TJUE ha mostrado estos últimos años la importancia que tiene para la Unión y el conjunto de Estados miembros el respeto al art. 19 TUE y la cualidad de jueces comunitarios que tienen los jueces nacionales de cada Estado. Es por ello,

---

<sup>78</sup> Szuleka, M. Wolny, M. And Szwed, M. (2016). "The Constitutional crisis in Poland 2015-2016." *Helsinki Foundation for Human Rights*. Warsaw.

<sup>79</sup> Krzywoń, A. (2020). "La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea." *Revista Española de Derecho Constitucional*, (119), 85-118.

que cualquier ataque de la magnitud que hemos visto, como el que tuvo lugar en Polonia entre 2015 y 2017, es objeto de claro interés por parte de la UE.

La defensa de la independencia judicial de un Estado se proyecta sobre la defensa del conjunto de Estados miembros que han optado por formar parte de una Unión de integración. Además, la independencia judicial es habitualmente, la última garantía del pluralismo, ya que los derechos de la minoría se ven asegurados frente a posibles excesos de la cúspide política. En este sentido, la justicia debe de ser imparcial y autónoma a modo de proteger a estos sectores de las amplias mayorías parlamentarias.<sup>80</sup>

Hemos mencionado las cuestiones prejudiciales como instrumento de defensa de la independencia judicial. Efectivamente, el TJUE lo ha utilizado en varias ocasiones, por ejemplo, en el caso de Polonia, no para establecer las irregularidades del sistema de justicia polaco, sino para ofrecer opciones a los tribunales para medir la independencia judicial.<sup>81</sup> En los casos como en Hungría o Polonia, el recurso de las cuestiones prejudiciales ante el TJUE puede ser un instrumento interesante para proteger la independencia judicial, sobre todo si se tiene en cuenta que esos países carecen de un control de constitucionalidad propio.

Si bien la labor del TJUE es importante porque es quien puede exteriorizar las dudas que alberga, desde el punto de vista de la independencia judicial, un determinado país, es cierto que no es suficiente. Es habitual que ante las peticiones del TJUE se requiera de una voluntad política nacional acorde que reconsidere el rumbo que está llevando el país.

Este, quizás, es el elemento que falla en países como Polonia, donde se ha intentado de todas las maneras evitar la implementación de las sentencias del TJUE.<sup>82</sup>

Por otra parte, como mecanismo para proteger la independencia judicial en la UE tenemos el recurso de incumplimiento. El camino que ha seguido este instrumento ha variado, ya que, en un primer momento la Comisión Europea no lo utilizaba para cuestionar los problemas en la independencia judicial, sino únicamente en base a la prohibición de la discriminación.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Biglino Campos, P. (2020). “La Unión Europea ante el déficit democrático de los Estados miembros.” Op. Cit., p. 20.

<sup>81</sup> Krzywoń, A. (2020). “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea.” Op. Cit., p. 97.

<sup>82</sup> Kelemen, R. D. y Pech, L. (2018). “Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland.” Op. Cit., p. 42.

<sup>83</sup> Ejemplo de ello es la sentencia del TJUE de 6 de noviembre de 2012, C-286/12 sobre el cese de actividad de miembros del poder judicial que alcanzasen los 62 años.

En un segundo momento, sin embargo, se utilizó en el asunto *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*<sup>84</sup> y a partir del mismo, para cuestionar directamente ataques a la independencia judicial. Independencia judicial a la que se alude a través de la tutela judicial efectiva presente tanto en el art. 19 TUE como en el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales. El primer precepto dispone lo siguiente: “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”. Mientras que el segundo, se centra en declarar los derechos fundamentales a un juez independiente establecido por la ley y a un juicio justo.<sup>85</sup>

Dicho lo cual, el TJUE puede evaluar disposiciones nacionales para interpretar su conformidad con el derecho de la UE, ahora bien solo los tribunales nacionales son competentes para ejecutar la sentencia que declare el incumplimiento.<sup>86</sup> No obstante, es posible que si el Estado no cumple con su labor de ejecutar la sentencia del TJUE, la imposición del pago de una suma o de una multa coercitiva. Esta parece ser, tal y como veremos en el siguiente capítulo, la vía mayormente aceptada por los Estados miembros a la hora de adaptar sentencias del TJUE a sus ordenamientos nacionales.

## **5.2. Primeras reacciones frente a la crisis polaca. La Comisión Europea.**

La grave crisis constitucional que tuvo lugar en Polonia en 2015 evidenció que el país se encaminaba a una democracia iliberal en la que el partido político PiS se hacía con el control de prácticamente todas las instituciones del Estado.

La reacción de la Comisión Europea no se hizo esperar y puso en marcha varios instrumentos para combatir este problema: el recurso de incumplimiento, el mecanismo analizado del art. 7 TUE y el marco del Estado de Derecho.<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Sentencia de 27 febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117. En este asunto el TJUE interpretó que la independencia judicial no se oponía a la aplicación de medidas generales de reducción salarial a los miembros del Tribunal de Cuentas portugués.

<sup>85</sup> Mańko, R. (2021). “European Court of Justice case law on judicial independence.” *EPRS, European Parliament*.

<sup>86</sup> Krzywoń, A. (2020). “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea.” Op. Cit., p. 100.

<sup>87</sup> Cruz Mantilla de los Ríos, P. (2020). La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa. Op. Cit., p. 565.

Una reacción que no pasó desapercibida fue la del vicepresidente de la Comisión Europea Franz Timmermans a través de una carta<sup>88</sup> dirigida al Ministro de asuntos exteriores y al Ministro de justicia polaco en base a los resultados de la sentencia del Tribunal Constitucional polaco de 2015.<sup>89</sup> También se refirió a esta situación el Ministro de Asuntos Exteriores de un país vecino como Luxemburgo en términos similares.

Las tensiones entre Bruselas y Varsovia siguieron durante semanas, especialmente tras las votaciones que tenían lugar en el Sejm, como por ejemplo la relativa al control del CNRT. Pese a las explicaciones provenientes de Varsovia<sup>90</sup>, la Comisión entendió que había preocupaciones más que relevantes respecto al funcionamiento del Estado de Derecho en Polonia.<sup>91</sup>

### 5.2.1. *El refuerzo del Estado de Derecho*

El conocido como *Rule of Law Framework* es uno de los distintos mecanismos que hemos visto dispone la Comisión para controlar el normal funcionamiento del Estado de Derecho en un Estado miembro determinado. Fue introducido en el año 2014 y tiene diferentes etapas en su aplicación. Se trata de un procedimiento importante porque por una parte justifica lo importante que es el principio del Estado de Derecho en la UE y además precisa el contenido de este.<sup>92</sup> En cuanto a las distintas etapas de su aplicación:

- La primera de ellas consiste en un diálogo entre el Estado que ocasiona el riesgo y la propia Comisión Europea. También se ha considerado como la fase de evaluación pues se trata de determinar si existe una amenaza sistémica para el Estado de Derecho.

---

<sup>88</sup> “*This amendment, on the basis of the information at our disposal, concerns the functioning of the Court as well as the independence of its judges. I would expect that this law is not finally adopted or at least not put into force until all questions regarding the impact of this law on the independence and the functioning of the Constitutional Tribunal have been fully and properly assessed.*”

<sup>89</sup> Szuleka, M. Wolny, M. And Szwed, M . (2016). “The Constitutional crisis in Poland 2015-2016.” Op. Cit., p. 42.

<sup>90</sup> El gobierno polaco no respondió hasta el 7 de enero de 2016 y el 11 de enero de 2016.

<sup>91</sup> European Commission, College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers, available at: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm)

<sup>92</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia.” Op. Cit., p. 149.

- La segunda consiste en la emisión de una Opinión por parte de la CE unida a unas recomendaciones para que el Estado miembro cumpla con los requerimientos mínimos que exige el Estado de Derecho.
- Finalmente si esta segunda etapa no fructifica, es posible que la Comisión se dirija al Consejo para que este inicie el procedimiento del art. 7 TUE, resultando en la más que posible imposición de sanciones.<sup>93</sup>

Después de que resultaran inoperantes los primeros contactos y las recomendaciones efectuadas por escrito, la Comisión Europea activó la segunda fase del llamado Marco del Estado de Derecho<sup>94</sup> solicitando al gobierno polaco información reciente sobre las leyes del TC y del CNRT.<sup>95</sup> El Parlamento Europeo apoyó la decisión de la Comisión Europea de activar el Marco del Estado de Derecho en abril de 2016.

El debate que previamente había tenido lugar el día 19 de enero de 2016<sup>96</sup> entre las autoridades del Parlamento Europeo y el primer ministro polaco, Beata Szydlo, no resolvió los problemas ni permitió que este reconociera las vulneraciones del Estado de Derecho de Polonia.

Siguiendo con la fase de negociaciones, esta se alargó 6 meses donde se mantuvieron reuniones con el gobierno polaco y otras instituciones de la UE. Finalmente el 1 de junio la Comisión efectuó una opinión manifestando sus reservas a la normativa adoptada en Polonia relativa a la elección de jueces y la reforma del Tribunal Constitucional.

Más relevantes son, si cabe, las Recomendaciones adoptadas por la Comisión declarando que existía en Polonia una situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho.<sup>97</sup> Esta recomendación, en concreto, se centraba específicamente en 3 aspectos:

- Nombramiento de jueces del Tribunal Constitucional.
- No ejecución de las sentencias vistas del 3 y 9 de diciembre de 2015.
- No publicación y no ejecución de la sentencia del 9 de marzo de 2016.

---

<sup>93</sup> Kelemen, R. D. y Pech, L. (2018). “Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland.” Op. Cit., p. 43.

<sup>94</sup> Esta fase fue iniciada el día 19 de enero de 2016.

<sup>95</sup> Cruz Mantilla de los Ríos, P. (2020). “La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa.” Op. Cit., p. 566.

<sup>96</sup> Debate en el Parlamento Europeo, 19 de enero de 2016, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/plenary/video?debate=1453218960960>

<sup>97</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, pp. 53-68.

- Funcionamiento del Tribunal Constitucional a partir de las reformas.

Además, lógicamente en esta Recomendación no solo se detallaban los problemas que afectaban al Estado de Derecho, también se incluía recomendaciones para los miembros del ejecutivo polaco, tratando de evitar que continuasen dichas vulneraciones. En concreto, se establecía que en el periodo de 3 meses desde su publicación se deberían implementar en Polonia todas las recomendaciones.

La situación de gravedad se denotó a finales de junio cuando la respuesta por parte del Ministro de Asuntos Exteriores polaco fue describiendo las reformas que estaban teniendo lugar en el Sejm. Fue esto lo que ocasionó que se publicaran en pocos días las recomendaciones de la Comisión Europea dando paso a la segunda etapa del procedimiento del Marco del Estado de Derecho.<sup>98</sup>

Se planteó la posibilidad de activar los mecanismos que hemos tratado en los primeros capítulos del presente trabajo y que desarrollaremos en profundidad en el siguiente punto, los relativos al art. 7 TUE. Sin embargo, se decidió no activar ni el mecanismo preventivo ubicado en el art. 7.1 TUE ni el mecanismo sancionador del apartado segundo de ese mismo precepto.<sup>99</sup>

No obstante, si se realizó una segunda Recomendación en el año 2017<sup>100</sup>. En ella, la Comisión Europea llegó a la conclusión de que se había logrado algún avance en la protección del Estado de Derecho pero aún quedaba mucho por hacer. Además, concedió un plazo de dos meses para resolver los problemas e indicó que todavía era posible llevar a cabo la aplicación del mecanismo del art. 7 TUE si las vulneraciones continuaban.

La tercera Recomendación<sup>101</sup> llegó el día 16 de mayo del año 2017 tras recibir el apoyo por parte del Consejo de la UE en su labor frente a la crisis polaca.

Las Recomendaciones pretendían dar respuesta a las resoluciones que se adoptaban en Polonia durante ese mismo año. Hubo una serie de leyes como la modificación de la

---

<sup>98</sup> Kelemen, R. D. y Pech, L. (2018). "Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism." *Lessons from Hungary and Poland.* Op. Cit., p. 44.

<sup>99</sup> Cruz Mantilla de los Ríos, Pablo. (2020) "La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa." Op. Cit., p. 567.

<sup>100</sup> 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, pp. 65-81.

<sup>101</sup> 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, pp. 19-32.

Escuela Nacional de la Judicatura o la ley del CNPJ o la ley del TS que albergaban dudas razonables, sobre todo en cuanto a sus disposiciones sobre jubilaciones forzosas.<sup>102</sup>

En esta tercera Recomendación que he mencionado la Comisión daba el plazo de un mes para que el gobierno polaco retomara el curso y resolver la situación. Para ello, se indicaba en esa misma Recomendación una serie de medidas a adoptar. Se instaba a las autoridades polacas a que resolvieran los problemas en el plazo de un mes, sin adoptaran medidas que supusieran la aplicación de la medida de jubilación forzosa. En este sentido se manifestaron tanto el presidente de la Comisión Claude Juncker como el Comisario Franz Timmermans.

Ambos entendían que no se enmarcaba dentro del sistema de la Unión ninguna medida que permitiera cesar los jueces unilateralmente pues se estaría vulnerando de manera directa la independencia judicial.<sup>103</sup>

En agosto de 2017 llegó la respuesta del gobierno polaco que, en contra de lo que podría finalmente esperarse tras meses de negociaciones, se opuso a las Recomendaciones emitidas por la Comisión durante esos años. Fue a partir de este momento cuando diversas organizaciones internacionales reaccionaron con preocupación ante estas respuestas provenientes de Polonia.<sup>104</sup>

A finales de 2017, el 20 de diciembre, la Comisión efectuó la cuarta Recomendación<sup>105</sup> que complementaba a las otras tres y se adoptaba tras una nueva resolución del Parlamento Europeo. En esta última Recomendación se volvía a insistir en la reducción de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo, también en el nuevo procedimiento de recurso extraordinario. En ese momento ya se pensaba en otros mecanismos que pudieran ser útiles a la vista de la insuficiencia práctica de las Recomendaciones.

### 5.2.2. *El procedimiento del art. 7 TUE y su aplicación al caso polaco*

Los resultados inoperantes de las cuatro Recomendaciones emitidas hasta la fecha hicieron que la Comisión Europea buscara otras soluciones para afrontar la crisis en Polonia.

---

<sup>102</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia”. Op. Cit., p. 153.

<sup>103</sup> Atienza, B. B. (2020). “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia.” *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, (44), 113-144.

<sup>104</sup> El dictamen 904/2017 de la Comisión de Venecia es un ejemplo. Otro ejemplo es la aportación de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE en un dictamen de agosto de 2017.

<sup>105</sup> Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017.

En este punto el apoyo del Parlamento Europeo<sup>106</sup> fue vital para que finalmente se aprobara la propuesta de activar el art. 7.1 TUE.<sup>107</sup>

Este precepto, como antes he analizado, en su primer inciso conviene la posibilidad de que el Consejo, a propuesta de parte del Parlamento Europeo o de la Comisión, puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores del art. 2 TUE. Por lo tanto, podemos ver como este instrumento tiene un carácter marcadamente preventivo y pretende orientar la acción del estado vulnerador antes de acometer ninguna otra medida. Además, es un procedimiento en el que se prioriza el diálogo, ya con antelación a la constatación del riesgo, el Consejo se obliga a oír al Estado miembro en cuestión y podrá remitirle recomendaciones. Pero no solo eso, sino que el Consejo debe mantener una vigilancia periódica sobre las actuaciones del Estado miembro con el objetivo de determinar si sigue manteniéndose la vulneración de valores en dicho territorio.

En el segundo apartado del art. 7 TUE se recoge un segundo instrumento que, a diferencia del anterior, exige para su activación no ya la constatación de un mero riesgo sino la presencia de una violación grave y persistente de los valores del art. 2 TUE. Pero no solamente difiere del primer inciso en los presupuestos, como estamos viendo, sino en el procedimiento para su activación. Debido a las consecuencias que implica sobre el Estado miembro frente al que se activa este instrumento, se exige unanimidad en el Consejo para adoptar la decisión. Además, la propuesta ha de provenir de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y de nuevo se debe posibilitar la audiencia del Estado miembro en cuestión.

Si bien en el primer caso la consecuencia de la activación era la exigencia de vigilancia periódica y la posibilidad de dirigir recomendaciones por parte del Consejo. En el segundo caso, al ser este más grave, se posibilita la suspensión de ciertos derechos derivados de aplicar los Tratados al Estado miembro. Todo ello teniendo en cuenta que la posible modificación o revocación de las medidas que se adopten le corresponderá al Consejo por mayoría cualificada.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2017, sobre la situación del Estado de Derecho y de la democracia en Polonia.

<sup>107</sup> 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; COM (2017) 835 final, de 20 de diciembre de 2017.

<sup>108</sup> Así lo establece el art. 7.4 del TUE que además añade que se adopte “como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición”

No hay que perder de vista que los mecanismos presentes en el artículo 7 TUE no son, o no deben pretender ser lo habitual para los casos de control de la calidad democrática de un determinado país. Es preferible acudir antes a los procedimientos, tanto ordinarios como extraordinarios, que se establezcan antes de aplicar estos mecanismos que se entienden como de *última ratio*.<sup>109</sup>

Volviendo al caso polaco, la propuesta de activación del primer inciso del precepto siguió el cauce previsto en el mismo, llegando al Consejo y con las observaciones pertinentes del gobierno del Estado afectado.

Fue una noticia con mucho revuelo popular pues había muchos medios que catalogaban esta acción de la UE como la activación de la opción nuclear.<sup>110</sup> Sin embargo, tal y como hemos ido viendo a lo largo del trabajo, esto solo es predicable de la activación del procedimiento sancionador del art. 7.2 TUE y no del preventivo que es el que se instó. Al ser este un procedimiento preventivo y no sancionador, independientemente de a donde llegue la consecución de esta medida, se puede afirmar que no llevaría a mayores consecuencias que una nueva Recomendación a Polonia.

Cabe señalar que se sigue a la espera de que el Consejo estime pertinente continuar con la aplicación de este mecanismo que, tal y como vimos en el primer capítulo, no deja de basarse en las garantías políticas y por ende, tiene grandes limitaciones. Queda aún sin resolver las preocupaciones por la independencia y legitimidad del Tribunal Constitucional polaco que fueron planteadas por la Comisión a través del procedimiento del art. 7.1 TUE.<sup>111</sup>

El principal problema de este instrumento es que no goza de ciertas características de las que sí disponen otros instrumentos jurídicos que poseen un parámetro preestablecido. Se activa únicamente cuando los Estados miembros lo entienden conveniente en base a los criterios que ha marcado la UE. Se basa en criterios de oportunidad y por tanto no se puede determinar con precisión cual va a ser el recorrido futuro que tome este procedimiento.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). "La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia." Op. Cit., p. 143.

<sup>110</sup> Atienza, B. B. (2020). "Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia." Op. Cit., p. 136.

<sup>111</sup> Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en Polonia. (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021SC0722>

<sup>112</sup> Biglino Campos, P. (2020). "La Unión Europea ante el déficit democrático de los Estados miembros." Op. Cit., p. 16.

### 5.3. El papel del TJUE

Veíamos que una opción que introdujo la Comisión hace años para afrontar vulneraciones e intromisiones en la independencia judicial de los Estados miembros eran los recursos por incumplimiento del art. 258 TFUE.

Hay que tener en cuenta con carácter previo la labor que ha realizado el TJUE a lo largo de los últimos años en relación a la salvaguarda del principio de independencia judicial. En comparación con otras instituciones de la UE, como por ejemplo la Comisión o el Parlamento, el papel del TJUE ha sido crucial para la defensa de la independencia de jueces y tribunales de los Estados miembros de la UE.<sup>113</sup> Hemos visto en el capítulo primero de este epígrafe la relevancia e importancia de la defensa independencia judicial en la UE, y especialmente, en países donde más se está poniendo en riesgo.

El primer gran paso que dio el TJUE en su defensa del principio de independencia judicial tal y como lo conocemos hoy, fue en el caso (enunciado previamente) de la asociación de jueces portugueses. En este asunto el Tribunal vincula por primera vez el principio de cooperación leal del art. 4 TUE y el contenido del art. 19 TUE al art. 47 CDFUE que contiene una expresión concreta del principio de independencia judicial. El TJUE comparte la argumentación jurídica en la que se basa la ASJP (Asociación sindical de jueces portugueses), sin embargo, difiere en que la reducción del salario de los jueces pueda vulnerar su independencia.<sup>114</sup>

A partir de este asunto el TJUE inicia una línea dura de defensa del principio de independencia judicial que utiliza en varias ocasiones para defender su postura frente a la crisis polaca. En el asunto sobre el Ministro de Justicia e Igualdad o asunto LM<sup>115</sup> la independencia del poder judicial polaco se ve comprometida al solicitar a un tribunal irlandés orden de detención frente a un ciudadano polaco. La High Court (Tribunal superior de justicia irlandés) pide a través de una cuestión prejudicial al TJUE que se manifieste al respecto. En la sentencia del 25 de julio de 2018 el TJUE se basa en el caso *Aranyosi and*

---

<sup>113</sup> Maňko, R. (2021). “European Court of Justice case law on judicial independence.” *EPRS, European Parliament*.

<sup>114</sup> Maňko, R. (2021). “European Court of Justice case law on judicial independence.” *Op. Cit.*, p. 3.

<sup>115</sup> Sentencia de TJUE de 25 de julio de 2018 (Gran sala). Asunto C-216/18. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0.&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2266271> [accedido el 15/07/2021]

*Caldararu*<sup>116</sup> para declarar que pueden existir limitaciones en los principios de reconocimiento mutuo y confianza mutua entre Estados miembros “en circunstancias excepcionales”. En estos principios originalmente debería basarse el funcionamiento de las órdenes de detención europeas, sin embargo, el TJUE entiende que la independencia judicial en Polonia se haya comprometida de tal forma que el individuo podría no gozar de las premisas requeridas a un justo.<sup>117</sup> En este caso, y de manera excepcional, es posible desatender esa orden europea para proteger al individuo particular.

La Comisión Europea no ha cejado en su interés de resolver la grave situación que a día de hoy sigue sucediendo en Polonia, su resolución, tal y como hemos visto, no parece ser tarea sencilla. En los años posteriores a 2018 se han seguido produciendo intentos para solventar las infracciones al Derecho de la Unión en Polonia, muchos de ellos, infructuosos.

El 3 de abril de 2019 la Comisión inicio un nuevo procedimiento de infracción<sup>118</sup> en base al nuevo régimen disciplinario que afecta a los jueces polacos en su actividad jurisdiccional. En concreto, se entiende por parte de la CE que este régimen menoscaba la independencia judicial de los jueces polacos ya que no da garantía alguna para que queden protegidos del control político. La ley polaca faculta que los jueces ordinarios puedan ser objeto de investigaciones y sanciones sobre el contenido de las sentencias y resoluciones que dicten.

Además, no se garantiza la imparcialidad con el nuevo régimen disciplinario del TS, ya que, sus miembros son únicamente nombrados por la Sala del Gobierno elegida por el Sejm. Por otra parte, este régimen no permite que los asuntos se tramiten en un plazo de tiempo razonable, sino que se ordenan en función de cuando llega el asunto a la Sala.

Por todo ello, se instó a Polonia a responder al emplazamiento de la Comisión en el plazo de dos meses. Tras la respuesta de parte de las autoridades polacas, la Comisión decidió concluyó que era insuficiente para solventar los múltiples problemas jurídicos ocasionados

---

<sup>116</sup> Sentencia del TJUE de 5 de abril de 2016 (Gran sala). Asunto C-404/15 y C-659/15 PPU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CJ0404&from=ES>

<sup>117</sup> Esto es algo que le compete valorar a la autoridad judicial encargada de ejecutar la orden, esta es la High Court irlandesa. Precisamente, en la sentencia de 12 de noviembre de 2019 este tribunal entendió que pese a existir deficiencias en del Estado de Derecho en Polonia, estas no privaban al individuo en cuestión de un juicio justo.

<sup>118</sup> Comisión Europea, comunicado de prensa, “Estado de Derecho: la Comisión Europea da un nuevo paso en la protección de los jueces polacos frente al control político”, Bruselas, 17 julio 2019. [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-4189\\_es.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4189_es.htm), [Fecha de acceso: 10/07/2022]

por el nuevo régimen disciplinario. Polonia no cambió de opinión y la Comisión remitió el asunto al TJUE el día 10 de octubre de 2019.

Por lo que respecta a la Comisión, desde entonces, ha tomado varias decisiones, relacionadas con el papel del TJUE. Se ha solicitado al TJUE la imposición de medidas cautelares como ahora veremos y además se ha enviado en varias ocasiones cartas de emplazamiento a Polonia con el objetivo de que esta adopte medidas para cumplir las distintas sentencias que veremos ha emitido el TJUE.

En los tiempos más cercanos a la actualidad cobra especial relevancia desde su aprobación el Reglamento 2020/2092<sup>119</sup> de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. En el marco de la crisis polaca este Reglamento aparece como una opción destacada para tratar de combatir la actitud reticente de colaboración de países como Polonia.

Siguiendo con la situación en Polonia, la Comisión Europea ha interpuesto hasta ahora varios recursos por incumplimiento, dos de los cuales, los primeros, fueron en contra de la Organización de los Tribunales ordinarios y en contra de la organización del Tribunal Supremo.<sup>120</sup> Además, hemos visto como en abril de 2019 la Comisión incoó un nuevo procedimiento, esta vez en contra del régimen disciplinario al que se someten los jueces polacos. Posteriormente en los años 2020 y 2021 la situación no ha cambiado y se ha iniciado otro procedimiento más también en relación al régimen disciplinario.

En cuanto al primer recurso por incumplimiento, fue el 28 de julio de 2017 cuando la CE envió a través de una carta un emplazamiento al gobierno polaco para que, en el plazo de un mes, presentara sus observaciones. La respuesta negativa del gobierno polaco no se hizo esperar y la CE tras la emisión de un dictamen nuevamente rechazado por Polonia, remitió el asunto al TJUE interponiendo recurso por incumplimiento. Este recurso fue interpuesto en contra de la ley polaca sobre los tribunales ordinarios. El gobierno polaco respondió insatisfactoriamente al requerimiento inicial y ante eso, se decidió trasladar el asunto al TJUE. Se inició en base a la materia de jubilación y la repercusión de esta sobre la independencia judicial. Finalmente se remitió el asunto al TJUE el 20 de diciembre de 2017.

---

<sup>119</sup> <https://www.boe.es/doue/2020/433/M00001-00010.pdf>

<sup>120</sup> Cruz Mantilla de los Ríos, P. (2020). “La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa.” Op. Cit., p. 567.

El TJUE se pronunció el día 5 de noviembre de 2019<sup>121</sup> en defensa del principio de inamovilidad y de la tutela judicial efectiva. Declaró que pese que a lo que mantiene la República de Polonia: la administración de justicia de cada Estado miembro es competencia exclusiva de ellos, es cierto, estos tienen que respetar las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión. Concretamente, las que proceden del art. 19.1 TUE, de forma que, los tribunales ordinarios de los Estados miembros han de aplicar el Derecho de la Unión cumpliendo con las exigencias del principio de tutela judicial efectiva.

Continúa el Tribunal subrayando dos aspectos fundamentales que caracterizan a la independencia de los órganos jurisdiccionales:

- El primero de ellos de orden externo, tiene que ver con que el órgano jurisdiccional ha de poder realizar sus funciones con plena autonomía, sin depender de instrucciones de ninguna autoridad o tercero.
- El segundo aspecto es de orden interno, tiene que ver con la imparcialidad que tiene que guardar el juez con el litigio en concreto y con las partes del mismo.

No obstante, además de estas garantías que han de caracterizar la independencia judicial de los órganos jurisdiccionales, la libertad de los jueces frente a presiones también exige otras garantías como la inamovilidad. Este principio de inamovilidad<sup>122</sup> puede ser objeto de excepciones en ocasiones muy particulares, cuando existan, en palabras del Tribunal, “motivos legítimos e imperiosos que los justifiquen” siempre y cuando se respete el principio de proporcionalidad. El carácter reprobable de las medidas que se juzgan en este asunto reside, en gran parte, en la actuación del Ministro de Justicia que le permitía autorizar o denegar la prórroga del ejercicio del cargo de juez hasta los 70 años. Luego lo verdaderamente grave según la Comisión Europea no es el procedimiento de nombramiento de jueces sino que estos puedan seguir ejerciendo la potestad jurisdiccional tras haber finalizado su mandato y que esa decisión dependa de una autoridad del ejecutivo. Además, el TJUE señala que los criterios que utiliza el Ministro de Justicia polaco para tomar esa decisión de prórroga o no, son “excesivamente vagos” y no pueden aceptarse en el caso concreto.

Finalmente, el TJUE acepta el recurso interpuesto por la Comisión y resuelve que:

---

<sup>121</sup> Sentencia del TJUE de 5 de noviembre de 2019. Asunto C-192/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0192&from=es> [Accedido el 15/07/2022]

<sup>122</sup> Este principio exige que los jueces puedan permanecer en el ejercicio propio de sus funciones siempre y cuando no hayan alcanzado la edad de jubilación forzosa o hasta que su mandato no haya terminado cuando esta tenga una duración determinada.

- El incumplimiento de las obligaciones del art. 157 TFUE de Polonia, al haber establecido una edad de jubilación diferente para hombres y mujeres.
- El incumplimiento de las obligaciones del art. 19 TUE al permitir al Ministro de Justicia autorizar o denegar la prórroga del ejercicio del cargo de jueces y tribunales ordinarios.

El *segundo recurso por incumplimiento* incoado el 2 de julio de 2018 fue, si cabe, más importante pues afectaba a los miembros del Tribunal Supremo. El objeto de este recurso eran las actuaciones que había seguido el gobierno polaco dirigidas a la reducción de la edad de jubilación de los jueces del TS. Por implicar esto una violación del art. 19.1 TUE y del 47 de la Carta, este último en relación al principio de tutela judicial efectiva.<sup>123</sup>

Pero no se quedó ahí, la Comisión además solicitaba al TJUE que adoptara medidas cautelares para que el TS polaco reestableciera su estructura original. Quizá lo más sorprendente de todo es que se solicitaran estas medidas cautelares incluso antes de la formulación de observaciones por parte de Polonia.<sup>124</sup> La remisión por parte de la Comisión tuvo lugar el día 24 de septiembre de 2018. El auto del TJUE (reunido en Gran Sala) aceptó la propuesta de medidas cautelares que había emitido la Comisión y que suponen suspender la aplicación de la ley polaca del TS. Esta aceptación de medidas cautelares fue algo de lo que hasta entonces, no había precedentes en la jurisprudencia del TJUE.

Las conclusiones del Abogado General Tanchev<sup>125</sup> de junio de 2019 confirman la violación que se llevó a cabo en Polonia del Derecho de la UE por la organización que establecía la ley polaca de Organización de los Tribunales ordinarios. En este caso, a diferencia de anteriores propuestas y resoluciones de la Comisión, el auto tuvo su efecto en Polonia pues las autoridades aceptaron que los jueces que habían sido afectados por la medida se reincorporasen al Tribunal Supremo.

El TJUE se pronunció finalmente sobre este asunto en Gran Sala, el día 24 de junio de 2019<sup>126</sup>, declarando que las disposiciones de la legislación polaca sobre la reducción de la

---

<sup>123</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia.” Op. Cit., p. 154.

<sup>124</sup> Atienza, B. B. (2020). “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia.” Op. Cit., p. 137.

<sup>125</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, conclusiones del Abogado General Tanchev, presentadas el 20 de junio de 2019, asunto C-192/18, ECLI: EU:C:2019:529.

<sup>126</sup> Sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019. Asunto C-619/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0619> [Accedido el día 15/07/2022]

edad de jubilación de los jueces del TS eran contrarias al Derecho de la Unión. El TJUE concluyó que se habían violado los principios de inamovilidad del juez y de independencia judicial. El Tribunal de Luxemburgo volvió a recordar la importancia de reconocer las obligaciones que comporta el Derecho de la Unión con independencia de que cada Estado miembro tenga la competencia de organizar su propia administración de justicia. A esto añade la relevante posición del TS en cualquier ordenamiento nacional e interpreta que las normas nacionales que afectan a este son objeto de control en virtud del art. 19 TUE.

Finaliza el TJUE retomando el principio de inamovilidad como garantía indispensable de cualquier tribunal, y en especial, de uno de las características del TS polaco. Las únicas excepciones que admitiría el principio de inamovilidad tampoco tienen lugar en este caso, pues deberían de ser proporcionadas y no suscitar dudas entre los justiciables sobre la impermeabilidad del tribunal.

La intención que, parece ser, tuvo el TJUE al dictar esta sentencia fue la de garantizar la autonomía y la homogeneidad del Derecho de la Unión. En primer lugar, era necesario garantizar que la independencia de los jueces nacionales no estuviera en riesgo, pues en ese caso, los principios que conforman el derecho de la UE también estarían en peligro.<sup>127</sup> El derecho de la UE tiene que ser defendido en cada Estado miembro por los propios jueces nacionales, y esta labor resulta imposible si estos no encuentran las garantías mínimas que los configuren como tribunales independientes.

Vistos los dos primeros recursos de incumplimiento que interpuso la Comisión en relación a la crisis polaca, quizás el más destacable de los posteriores es el del régimen disciplinario polaco sobre los jueces. Vimos que la Comisión Europea había iniciado un procedimiento el 3 de abril de 2019 para remitirlo al TJUE el 10 de octubre de ese mismo año. El 14 de enero de 2020<sup>128</sup> la Comisión solicitó de nuevo y de manera similar al caso de junio de 2019, la imposición de medidas cautelares, ordenando la suspensión del régimen de la Sala de Disciplina del Tribunal Supremo polaco. El TJUE se pronunció a favor de la petición de la Comisión<sup>129</sup>, indicando que Polonia debe de suspender de inmediato la

---

<sup>127</sup> Biglino Campos, P. (2020). “La Unión Europea ante el déficit democrático de los Estados miembros.” Op. Cit., p. 19.

<sup>128</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex\\_20\\_56](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_56)

<sup>129</sup> Auto del TJUE de 8 de abril de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62019CO0791%2801%29>

aplicación de las disposiciones nacionales relativas al funcionamiento de la Sala de Disciplina de la Corte Suprema.<sup>130</sup>

No siendo esto suficiente y ante la infracción de la ley de 20 de diciembre de 2019<sup>131</sup>, la Comisión Europea inició el 29 de abril de 2020 otro procedimiento de infracción. Esta legislación es peligrosa pues prohíbe a los tribunales polacos aplicar directamente disposiciones del Derecho de la Unión, impidiéndoles entre otras cosas, remitir asuntos al TJUE. Ante unas nuevas negociaciones infructuosas, la Comisión decide llevar a Polonia al TJUE el 31 de marzo del año 2021.

Hay que tener en cuenta que antes de esa fecha, el TJUE había resuelto una cuestión prejudicial que había sido planteada por la sala de lo Contencioso-administrativo del TS polaco<sup>132</sup>, en la que se dudaba acerca de la interpretación del art. 267 TFUE, y los artículos 19.1 y 4.3 del TUE. Ya en ese momento el TJUE adelantaba los problemas que las modificaciones del CNPJ y del nombramiento de jueces del TS podían originar en el Derecho de la Unión.

Volviendo al procedimiento de infracción que veíamos, el TJUE se manifestó al poco tiempo<sup>133</sup> imponiendo nuevas medidas cautelares, esta vez más precisas, sobre el funcionamiento del TS polaco.

Las medidas cautelares consistían en lo siguiente:

- La suspensión de las disposiciones que permitían a la Sala Disciplinaria del TS polaco resolver sobre el levantamiento de la inmunidad judicial, también aquellas en materia de empleo, SS, y jubilación de jueces del propio Tribunal.
- Suspensión de los efectos que haya adoptado hasta el momento la Sala Disciplinaria sobre el levantamiento de la inmunidad judicial
- Suspensión de las disposiciones que impedían a jueces polacos aplicar de manera directa el Derecho de la UE que protege la independencia judicial, y en concreto la que facultaba a estos últimos la solicitud de cuestiones prejudiciales.

---

<sup>130</sup> Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 7 de septiembre de 2021. [Fecha de acceso 10/07/2022] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_4587](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4587)

<sup>131</sup> Esta ley sobre el poder judicial polaco entró en vigor el 14 de febrero de 2020.

<sup>132</sup> Sentencia del TJUE de 2 de marzo de 2021, asunto C-824/18.

<sup>133</sup> Orden de medidas provisionales de 14 de julio de 2021.

Tan solo un día después de la emisión de la orden de medidas cautelares se emitió la importante sentencia del TJUE<sup>134</sup>. En esta sentencia el TJUE dictamina que el régimen disciplinario de los jueces polacos no es compatible con la legislación de la UE. Este régimen no garantiza los mínimos necesarios para proteger a los jueces del control político. Sin embargo, la Comisión no se ha quedado ahí tal y como adelantábamos en el capítulo anterior. El 20 de julio de 2021 la Comisión envió una carta a Polonia en la que se contenía:

- Por una lado, la el auto de medidas provisionales del TJUE del 14 de julio de 2021.
- Por otra parte, la propia sentencia del TJUE 15 de julio de ese mismo año.

La Comisión solicitó a Polonia que llevara a cabo todas las medidas tendentes a cumplir la orden del TJUE. Para asegurarse su efectividad, la Comisión decidió solicitar al TJUE la imposición de sanciones pecuniarias para cumplir la orden de medidas cautelares. Para ello, se basó en la aplicación del art. 279 TFUE<sup>135</sup>. Este precepto establece lo siguiente: “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea podrá ordenar las medidas provisionales necesarias en los asuntos de que esté conociendo.”

La Comisión Europea planteaba una multa diaria por cada día que Polonia no cumpliera con las medidas impuestas en la orden del 14 de julio. Hay que recordar que conforme al art. 260 TFUE, si el TJUE establece que un Estado miembro ha incumplido una obligación del Tratado, el Estado deberá tomar medidas necesarias para cumplir con la sentencia del TJUE.

El TJUE resolvió el recurso de incumplimiento en su esperada sentencia del 15 de julio de 2021, esta vez, sobre el régimen disciplinario de los jueces en Polonia, por lo tanto difiriendo en el objeto de las anteriores sentencias vistas hasta hora. El TJUE de nuevo repite la doctrina que se originó en el ya visto caso de la Asociación sindical de jueces portugueses, sobre la posibilidad de enjuiciar la compatibilidad del Derecho de la UE con la normativa nacional sobre administración de justicia de cualquier Estado miembro. Subraya el Tribunal la importancia de considerar los órganos jurisdiccionales nacionales como parte del poder judicial europeo en tanto que aplican el derecho de la Unión Europea. De esa forma está

---

<sup>134</sup> Sentencia del TJUE de 15 de julio de 2021 asunto C-791/19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0791&qid=1657975068948> [Accedido el 15/07/2022]

<sup>135</sup> <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf>

justificada la intervención del TJUE controlando la normativa nacional en materia de régimen disciplinario de los jueces.

Posteriormente, el TJUE realiza un análisis del régimen disciplinario de los jueces polacos. Entiende el Tribunal que cualquier régimen disciplinario de jueces nacionales de Estados miembros de la UE y las decisiones que estos adopten, deben de estar totalmente separados del control político. El TJUE entra a analizar de lleno el régimen disciplinario de los jueces polacos diferenciando tres dimensiones distintas:

- Una *dimensión subjetiva*:

El TJUE entiende que las decisiones que se tomen en los procesos disciplinarios contra jueces tienen que ser objeto de control por un órgano con las garantías y requisitos de la independencia judicial. Esto en el caso polaco no sucede, pues las decisiones son controladas por la Sala Disciplinaria del TS, cuyos miembros desde 2018 son nombrados por el Presidente de la República a propuesta del KRS.<sup>136</sup> Este órgano de gobierno también fue alterado recientemente y sus miembros son mayormente elegidos por el Sejm. De forma que, el TJUE entiende que este órgano genera dudas legítimas respecto a la independencia judicial, y su participación a la consideración de tribunal independiente.

- Una *dimensión objetiva*:

Desde esta dimensión el TJUE interpreta que las actitudes susceptibles de ser castigadas disciplinariamente, así como las sanciones que a estas se apliquen, tienen que estar previamente definidas y han de ser plenamente conocidas antes de ser aplicadas. La nueva redacción del régimen disciplinario polaco incluye una tipificación que, en palabras del TJUE, es excesivamente genérica y vaga, siendo esto contrario al propio art. 19.2 TUE.

- Finalmente una *dimensión procedimental*:

El TJUE recuerda que el Derecho de la UE establece exigencias en relación a las garantías procesales que han de cumplirse en los asuntos disciplinarios contra jueces. En la legislación polaca existe la posibilidad de nombrar un agente disciplinario sobre el mismo asunto que este conociendo otro agente.

El Tribunal entiende que de esta forma los jueces polacos no ven resueltos los recursos que interponen en un tiempo aceptable, siendo contrario esto último a la independencia judicial.

---

<sup>136</sup> Órgano de gobierno de los jueces polacos.

Esta sentencia es clave pues supone un nuevo freno a las medidas que se vienen adoptando en Polonia de manera más reciente. En este caso, en un ámbito distinto a la reducción de la edad de jubilación o a la prórroga de la misma de jueces ordinarios y del TS. Esta vez el TJUE garantiza que los jueces se encuentren en plena disposición de presentar las cuestiones prejudiciales del art. 267 TFUE, pues si se les impide de alguna forma realizar esa labor, se estaría vulnerando directamente su independencia. Algo que el TJUE entiende que está sucediendo en Polonia en base a los procedimientos y sanciones disciplinarias.

Cambiando de ámbito la Comisión Europea ante las insuficiencias de los métodos vistos hasta ahora había tratado de vincular el presupuesto de la Unión al Estado de Derecho y al respeto del principio de independencia judicial. Lo hacía a través de la propuesta de un reglamento<sup>137</sup> por el cual es posible suspender los pagos y la financiación a un determinado Estado miembro si prosigue con vulneraciones del Estado de Derecho y la independencia judicial.

Tras la consecución de varios recursos de parte de Hungría y Polonia contra esta nueva normativa, el TJUE ha avalado recientemente este mecanismo a través de una sentencia.<sup>138</sup> En ella el Tribunal afirma que el bloque financiero de la Unión Europea no está desprovisto de ataques al Estado de Derecho. Señala que la “buena gestión financiera” podría verse “amenazada” si se continúa con vulneraciones del Estado de Derecho. El TJUE postula además, que el Reglamento 2020/2092 no vulnera las competencias de los Estados miembros, pues únicamente protege el presupuesto cuando estemos ante situaciones de vulneración del Estado de Derecho en cualquier Estado miembro. Situaciones que indudablemente pueden perjudicar la ejecución del presupuesto. Finalmente el Tribunal entiende que se respeta el principio de seguridad jurídica pues no cualquier vulneración del Estado de Derecho faculta para vincular el futuro de los fondos, sino solo aquella vulneración que se vincule a una amenaza sobre el presupuesto.

En conclusión, a partir de esta sentencia el TJUE da luz verde al mecanismo de condicionalidad que supedita el acceso a financiación procedente del presupuesto de la UE al respeto de los principios básicos del Estado de Derecho.

Por otra parte, previamente a esta sentencia, el 8 de marzo de 2021 el primer ministro polaco, Mateusz Morawiecki, solicitó al Tribunal Constitucional que se pronunciara sobre la

---

<sup>137</sup> El reglamento en cuestión es el Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. Entró en vigor el 1 de enero de 2021.

<sup>138</sup> Sentencia del TJUE de 16 de febrero de 2022, asuntos C-156/21 y C-157/21.

compatibilidad del orden constitucional polaco y las obligaciones de los tribunales ordinarios de seguir las sentencias del TJUE, con el propio Derecho de la UE. El 7 de octubre del año 2021 el Tribunal Constitucional polaco dictó una importante sentencia<sup>139</sup> que no tenía precedentes hasta entonces, pues en ella se establecía que varios artículos de los Tratados de la UE son inconstitucionales. La respuesta del TJUE no se hizo esperar<sup>140</sup> aunque verdaderamente esta estaba relacionada con el procedimiento de infracción de los asuntos C-585/18, C624/18 y C625/18) y no tanto con la sentencia del día 7.

En ese mismo mes impuso una sanción al país de un millón de euros por negarse a cumplir las medidas cautelares que veíamos en la sentencia del 15 de julio de 2021. La importancia de esta sentencia radica en que de no acatar Polonia las medidas impuestas por el TJUE, podría extraerse, esa misma cantidad, un millón de euros, de las ayudas a Polonia por el COVID.19.

La sentencia del 7 de octubre de 2021 del Tribunal Constitucional polaco ha tenido ya reacciones por parte de la UE, en este caso la Comisión Europea a través de un Comunicado de Prensa<sup>141</sup>, dispone la iniciación de un nuevo procedimiento de infracción contra Polonia nuevamente por vulneraciones del Derecho de la UE.

En la actualidad siguen los debates y las tensiones sobre el cumplimiento de las medidas que el TJUE ha impuesto a Hungría y Polonia. Hay fuertes presiones provenientes de estos países para que la UE ceda y no se vinculen los fondos a los desajustes con el Estado de Derecho de estos países. Sin embargo, ese mismo 16 de febrero la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, apoyaba la decisión del TJUE en defensa de las vulneraciones del Estado de Derecho.<sup>142</sup>

#### **5.4. Expectativas a futuro**

Si nos situamos a día de hoy la situación sigue siendo compleja. Hemos visto como el Consejo aún está pendiente de resolver sobre el mecanismo del art. 7.1 TUE, al que recordemos se acudió con numerosas reservas. El Consejo sigue sin pronunciarse acerca de

---

<sup>139</sup> Sentencia del 7 de octubre de 2021 del TC polaco, Asunto K 3/21.

<sup>140</sup> Auto del TJUE de 27 de octubre del 2021. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CO0204\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CO0204(03))

<sup>141</sup> Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 22 de diciembre de 2021. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_21\\_7070](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_21_7070)

<sup>142</sup> Comunicado de la Presidenta de la Comisión Europea de 16 de febrero de 2022 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_22\\_1106](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1106)

la confirmación o negación de la existencia de un riesgo grave para el Estado de Derecho en Polonia.

Por otra parte, las tensiones en relación al Reglamento 2020/2092 han sido apagadas por el TJUE con una serie de resoluciones clave para el futuro de la UE. Todo ello sin perder de vista que nos hallamos en el marco de la recuperación de la crisis del COVID-19, con las dificultades que este virus sigue suponiendo en todos los niveles. En este punto cabe preguntarse si la actuación de la Unión Europea hasta ahora ha sido suficiente o por el contrario la gestión de la crisis podría haber sido distinta.

Algunos afirman que era necesario aclarar la noción y el contenido del Estado de Derecho, en tanto que, para entender mejor los procesos de integración y en especial, el que afecta a la UE.<sup>143</sup>

Ahora bien, el papel necesario de las instituciones de la UE para apoyar a los Estados miembros queda fuera de dudas. La afectación de una situación de iliberalismo constitucional como la hemos visto en Polonia a lo largo del trabajo requiere de una actuación directa por parte de las instituciones de la UE que se oriente a asegurar los principios de confianza mutua y cooperación leal.

El papel que ha desarrollado el TJUE parece haber sido bastante más efectivo que la implantación de los distintos mecanismos políticos por parte de la Comisión o el PE. Bastante más<sup>144</sup> relevante es el nexo que utilizó el TJUE en la sentencia de 25 de julio de 2018 al vincular Estado de Derecho-tutela judicial efectiva para intervenir en la crisis acaecida en Polonia. Otras opciones que cabe esperar del futuro incierto es la apuesta por procesos internos de regeneración, que protejan el principio del imperio de la ley y, en definitiva, se siga el principio de Estado de Derecho.

Actualmente la situación se puede decir que ha mejorado, evidentemente no estamos en los años 2015 o 2016 donde la crisis polaca era imparable, tampoco se puede decir que la situación se haya resuelto. Seguimos teniendo datos que no prometen tiempos fáciles en los

---

<sup>143</sup> Faggiani, V. (2019). "La "rule of law backsliding" como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE." Op. Cit., p. 83.

<sup>144</sup> Faggiani, V. (2019). "La "rule of law backsliding" como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE." Op. Cit., p. 91.

años venideros. El *Democracy Perception Index de 2021*<sup>145</sup> establecía que solamente el 31% de los polacos valoraban a su país como verdaderamente democrático.<sup>146</sup>

Queda la duda de si será necesario en un futuro recurrir a la vía del art. 7.2 TUE, la opción nuclear, por ahora, no se ha valorado utilizarla por las perjudiciales consecuencias que puede tener en el Estado miembro afectado. También hay que tener presente la opción que establece el art. 50 TUE sobre la posible expulsión de la Unión de un Estado que incumpla de manera flagrante y reiterada los requisitos que establece el ya mencionado art. 49 TUE.<sup>147</sup>

En definitiva, el futuro despierta muchas dudas acerca de cómo se van a resolver ciertos problemas que a día de hoy no se han solucionado aun. Un ejemplo de ello, es la existencia del recurso extraordinario que faculta a una sala del TS para anular sentencias firmes dictadas en los últimos veinte años<sup>148</sup>. La seguridad jurídica en este caso sigue estando bastante cuestionada y la modificación de este recurso no parece que vaya a ocurrir en el corto plazo.<sup>149</sup> Está, unida a otras razones como los problemas en la sociedad civil<sup>150</sup>, hacen que la Comisión haya retomado el cauce del art. 7.1 TUE. Sin embargo, tal y como hemos visto siguen pendientes las respuestas del Consejo a día de hoy.

En este contexto movedizo se encuentra la Unión Europea, con más dudas que certezas, y bajo la atenta mirada de gobiernos otros Estados miembros que ya presentan síntomas del iliberalismo constitucional visto en Hungría o Polonia. La incapacidad de la Unión<sup>151</sup> para prevenir el desarrollo de regímenes antidemocráticos en Estados miembros incluso en no miembros (Serbia o Ucrania), hace que puedan surgir nuevos gobiernos autocráticos que vean posible alcanzar el poder por la inoperancia de la Unión.

---

<sup>145</sup> Democracy Perception Index 2021: <https://latana.com/democracy-perception-indexreport-2021>.

<sup>146</sup> Krzywón, A. (2022). “El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: Las experiencias centroeuropeas.” Op. Cit., p. 175.

<sup>147</sup> Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia.” Op. Cit., p. 158.

<sup>148</sup> Las últimas modificaciones de la ley del Tribunal Supremo permiten prorrogan hasta el 3 de abril de 2023, el periodo durante el cual se podrían impugnar sentencias firmes.

<sup>149</sup> Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en Polonia. (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021SC0722>

<sup>150</sup> Los continuos hostigamientos del gobierno contra las personas LGBTI, los instrumentos jurídicos adoptados para limitar la libertad de prensa, o la excesiva fuerza utilizada contra los manifestantes por las autoridades, son ejemplos de ello.

<sup>151</sup> Bochsler, D., & Juon, A. (2020). “Authoritarian Footprints in Central and Eastern Europe.” *East European Politics*, 36(2), 167-187.

Por lo tanto, es preferible que la Unión actúe a través de los mecanismos que hemos visto en los que participa directamente el TJUE, esto es los recursos de incumplimiento. Los continuos desapegos por parte de Polonia y las nuevas tensiones en diferentes países ponen de manifiesto que el poder transformador de la UE está en horas bajas.<sup>152</sup>

La mención que antes hemos realizado de la posibilidad de acudir a sanciones pecuniarias no es cuestión baladí. Puede ser una posibilidad más que viable de cara al futuro cercano y más teniendo en cuenta que, tanto Polonia como Hungría, son dos de los países que más fondos regionales y de cohesión reciben. El impacto de sancionar financieramente a estos Estados podría hacer que cambiasen de opinión en su deriva iliberal.<sup>153</sup>

No parece que en los años venideros se vaya a resolver la situación pues ambos países, Polonia y Hungría siguen reticentes a cumplir con las medidas, sin embargo, hemos comprobado como la Unión tiene elementos para afrontar agresiones y vulneraciones del ordenamiento europeo de todo tipo. Ahora queda por comprobar cuáles son los más eficaces, y esto es algo que solamente, nos podrá decir el paso del tiempo.

## 6. CONCLUSIONES

A lo largo de la elaboración y redacción de este trabajo hemos puesto de manifiesto el carácter integrador de la Unión y sus valores fundamentales. La UE no es únicamente un mercado interior o un garante o proveedor de fondos, es una organización mucho más compleja, y necesita de instrumentos que le permitan garantizar el respeto a los principios más básicos y elementales de los que se nutre. Las desavenencias y las crisis a las que se viene enfrentando la UE culminan con la situación en países como Polonia o Hungría, donde los gobiernos iliberales han alcanzado el poder y, peor aún, sus ideas han sido transferidas a la sociedad civil. Estos gobiernos han llevado a cabo distintas regulaciones y decisiones que han afectado directamente al Estado de Derecho, provocando una de las mayores crisis que ha atravesado la UE en su historia.

En este contexto, la reacción de Europa ha llegado sin freno, pero quizás, no de manera suficiente para solucionar los problemas que presentan ciertos Estados miembros y Polonia, en particular. Hemos visto como el iliberalismo constitucional es un problema real,

---

<sup>152</sup> Atienza, B. B. (2020). “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia.” Op. Cit., p. 140.

<sup>153</sup> Cruz Mantilla de los Ríos, P. (2020). “La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa.” Op. Cit., p. 551.

principalmente porque se basa en una aparente constitucionalidad para aprobar legislaciones que contradicen indirectamente la carta magna y que, además, resultan ser contrarias al Derecho de la Unión.

Las medidas que gobiernos como el de Ley y Justicia han tomado desde 2015 afectan a todos los ámbitos del ordenamiento jurídico incluso de la propia sociedad civil. Hemos visto ataques a los derechos de las minorías, a la sociedad de la información, a los medios públicos y privados, y especialmente a la independencia judicial de los miembros de los tribunales, constitucionales y ordinarios.

Ante esto la respuesta europea no ha sido, quizás, lo suficientemente eficaz para frenar el avance del régimen iliberal en Polonia. No cabe duda, a pesar de esto, que la labor de la Unión Europea ha sido fundamental para que la situación en los países del Este no se des controle. Siguiendo con los instrumentos que ha ido utilizando la UE, el procedimiento de Marco del Estado de Derecho se ha caracterizado por una respuesta monótona Polonia ignorando las continuas Recomendaciones elaboradas por la Comisión Europea. La ayuda del TJUE ha sido más que necesaria para intentar voltear la situación, que, por momentos parecía inalterable.

El procedimiento del artículo 7 TUE ha sido temporalmente abandonado, entre otras cosas, por su dificultad para ponerlo en práctica, provocando que el propio Consejo presente dudas razonables acerca de su aplicación. Se insiste en otros instrumentos que han resultado más eficaces como los ya mencionados, y que no presentan los problemas ya vistos de los mecanismos políticos.

Otras enseñanzas que nos ha proporcionado este trabajo ha sido la comprobación de que existen Constituciones en Estados como Polonia que tiene ciertas deficiencias en su elaboración, lo que provoca que gobiernos con ideas antidemocráticas al llegar al poder puedan burlar ciertas disposiciones de las cartas magnas. Con las limitaciones que la propia Constitución de 1997 establece a la revisión de ciertos actos del Sejm, se originan problemas con difícil solución fuera de la legislación europea.

Conviene redundar en el papel del TJUE para la defensa de la independencia judicial. En el caso polaco se han sucedido numerosos ataques a este principio y sin la labor del TJUE sería difícil controlar las vulneraciones provenientes de Polonia. Por lo tanto, no se puede negar que el TJUE ha provocado que en los propios Estados afectados por esta situación, al menos, se cuestione el avance del iliberalismo constitucional.

La crisis del Estado de Derecho en la UE se presenta como uno de los mayores desafíos de la Unión Europea en los años venideros, especialmente tras dejar atrás la crisis

del COVID-19. En este contexto, las instituciones de la Unión parecen más preocupadas que nunca por asegurar entre otras cosas, la autonomía y homogeneidad del Derecho de la Unión. Más aun, después de los problemas que están sucediendo en países como Polonia. Cualquier violación a la independencia y al Estado de Derecho de un Estado miembro es motivo suficiente para que la Unión despliegue todos los instrumentos que tiene en su mano. Sin dejar de lado que fin último, y el objetivo al que debe caminar la UE es la protección del orden jurídico, que como organización de integración vincula a todos los Estados miembros que la conforman.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

- Libros, capítulos de libros y artículos de revistas.

- Atienza, B. B. (2020). “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia.” *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, (44), 113-144.
- Barroso Márquez, J. F. (2020). “Respuesta de Polonia al Covid-19 y el principio de legalidad: iliberalismo y elecciones presidenciales.” *Anuario De La Facultad De Derecho*, Universidad De Extremadura, 36(36).
- Biglino Campos, P. (2019). “La Unión Europea ante el déficit democrático de los Estados miembros.” En: Aragón Reyes, M., Jiménez Campo, J., Aguado Renedo, C., López Castillo, A., García Guerrero, J. L. (Dir.), *La Constitución de los españoles*, CEPC, Madrid.
- Biglino Campos, P. (2020). “La Unión Europea contra el retroceso democrático en los estados miembros: de la democracia al estado de derecho, del estado de derecho a la independencia de las jurisdicciones nacionales.” *En La Unión Europea al cumplirse los 70 años de la declaración Schuman (1950-2020)*. Ediciones Universidad de Valladolid. 299-320.
- Bochsler, D., & Juon, A. (2020). “Authoritarian Footprints in Central and Eastern Europe.” *East European Politics*, 36(2), 167-187.

- Cianetti, L; Dawson, J.; Hanley, S. (2018). "Rethinking 'democratic backsliding'." In: *Central and Eastern Europe – looking beyond Hungary and Poland*, East European Politics, Vol. 34, n. 3, 243-256.
- Closa, C., Kochenov, D. (2017). *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge.
- Cruz Mantilla de los Ríos, P. (2020). "La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: Propuestas para su defensa." En: Pérez Miras, Antonio, et al. (dirs.). *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española. Volumen I: Balances y perspectivas en la Europa constitucional*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020., pp. 539-555.
- Diamond, L. (2015). "Facing up to the democratic recession." *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.
- Faggiani, V. (2019). "La "rule of law backsliding" como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE." *Revista Española De Derecho Europeo*, (71), 57–100.
- García Ortiz, A. (2020). "La defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea. Una valoración con motivo de la crisis polaca." En: Pérez Miras, A. Et al. (dirs.). *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española. Volumen I: Balances y perspectivas en la Europa constitucional*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Habermas, J. (2018). "New' Perspectives for Europe." *Social Europe*. <https://www.Socialeurope.eu/new-perspectives-for-europe>.
- Halmi, G. (2018). The possibility and desirability of economic sanction: Rule of law conditionality requirements against illiberal EU Member States, *EUI Working Papers, LAW 2018/06*, Florencia.
- Happold, M. (2000). Fourteen Against One: the EU Member State's response to Freedom Party participation in the Austrian Government, *International & Comparative Law Quaterly*, núm. 49, vol. 3.
- Kelemen, R. D. y Pech, L. (2018). "Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism. Lessons from Hungary and Poland." RECONNECT Working Paper, 2, 5-23. Disponible en: <https://bit.ly/3ewkH1d>.
- Kochenov, D. (2017). Busting the myths nuclear: A commentary on Article 7 TEU, en *EUI Working Paper LAW 2017/10*, Florencia. La crisis del Estado de Derecho en la Unión Europea: propuestas... ■ 553 — (2017b),
- Kochenov, D. (2018). The EU and the Rule of Law—Naïveté or a grand design? *Constitutionalism and the Rule of Law: Bridging Idealism and Realism* (Cambridge University Press, 2017, pp. 419-444). University of Groningen Faculty of Law Research Paper, (5).
- Kochenov, D.; Pech, L.; Scheppele, K. L. (2018). The European Commission's Activation of Article 7: Better Late than Never?, *Verfassungsblog*, <https://verfassungsblog.de/the-european-commissions-activation-of-article-7-better-late-than-never/>.

- Kryzwon, A. (2018). “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años.” *Teoría y realidad constitucional*, n. 41, pp. 359-379.
- Krzywoń, A. (2020). “La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, (119), 85-118.
- Kryzwon, A. (2022). “El iliberalismo constitucional ha llegado para quedarse: Las experiencias centroeuropeas.” *Revista De Derecho Político*, (113), 165-191.
- Lindseth, P. (2020). “The Democratic Disconnect, the Power-Legitimacy Nexus, and the Future of EU Governance.” En: Bignami, F.: *Forthcoming in EU Law in Populist Times: Crises and Prospects*. Cambridge University Press. p. 505.
- Lucas Areizaga, S. (2020). “La salvaguarda del Estado de Derecho en la UE.” En: Pérez Miras, Antonio, et al. (dirs.). *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*. Universidad Complutense de Madrid. pp. 521-538.
- Mańko, R. (2021). “European Court of Justice case law on judicial independence.” *EPRS, European Parliament*.
- Markowski, R. (2019). “Creating Authoritarian Clientelism: Poland After 2015.” *Hague Journal on the Rule Law*, 11, p. 112.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia.” *Teoría y Realidad Constitucional*, n°43, 132.
- Menéndez, A. J. (2012). “La mutación constitucional de la Unión Europea.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 96, p. 44.
- Muller, J.-W. (2014). “The EU as a militant democracy, or: are there limits to Constitutional mutations within EU member States.” *Revista de Estudios Políticos*, n. 165, 141-162.
- Norris, P, e Inglehart, R, (2018). “Cultural Backlash Trump, Brexit, and the Rise of Authoritarian Populism.” *Cambridge University Press*.
- Sadurski, W. (2019). “Poland’s constitutional breakdown.” *Oxford University Press*, Oxford. P. 135.
- Siera Mucientes (2006). “Constitución de Polonia.” *Revista de las Cortes Generales* 67. P 407.
- Szuleka, M. Wolny, M. And Szwed, M. (2016). “The Constitutional crisis in Poland 2015-2016.” *Helsinki Foundation for Human Rights*. Warsaw.
- Valvidares, S. (2002). “El constitucionalismo polaco: pasado y presente.” *Revista Española de Derecho Constitucional*, 65. Pp. 184-185.
- Varga, M. (2020). “The Return of Economic Nationalism to East Central Europe: Right-wing Intellectual Milieus and Anti-liberal Resentment, Nations and Nationalism.” Pp. 208-220.

Wiącek, M. (2021). “Constitutional crisis in Poland 2015–2016 in the light of the rule of law principle.” In *Defending Checks and Balances in EU Member States* (pp. 15-33). Springer, Berlin, Heidelberg.

- Sentencias, informes, recomendaciones y sitios web.

Criterios de Copenhague, 21-22, Junio de 1993, [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) (Fecha de visita: 28 junio de 2022).

Sentencia del TJUE de 6 de noviembre de 2012, C-286/12, Comisión c. Hungría, ECLI: EU: C: 2012: 687. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0286>

Informe de la Comisión Europea de 20 de julio de 2021 sobre la situación en Hungría (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0714>)

Informe de la Comisión Europea de 20 de julio de 2021 sobre la situación en Polonia (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0722>)

Sentencia de 27 febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199682&doclang=ES>

European Commission, College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers, available at: <http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-62 en.htm>

Human Rights Watch: *Eroding Checks and Balances. Rule of Law and Human Rights Under Attack in Poland*, October 2017 [https://www.hrw.org/sites/default/files/report\\_pdf/poland1017\\_web.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/poland1017_web.pdf), p. 17-19; Representante de OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación: <http://www.osce.org/fom/213391>. [Fecha de acceso: 10/07/2022]

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, pp. 53-68.

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, pp. 65-81.

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, pp. 19-32.

Dictamen 904/2017 de la Comisión de Venecia.

Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017.

- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de noviembre de 2017, sobre la situación del Estado de Derecho y de la democracia en Polonia. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0442&from=EN>
- Informe de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en Polonia. (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021SC0722>
- Comisión Europea, comunicado de prensa, “Estado de Derecho: la Comisión Europea da un nuevo paso en la protección de los jueces polacos frente al control político”, Bruselas, 17 julio 2019. [https://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-4189\\_es.htm](https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4189_es.htm), [Fecha de acceso: 10/07/2022]
- Sentencia de TJUE de 25 de julio de 2018 (Gran sala). Asunto C-216/18. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=204384&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2266271>
- Sentencia del TJUE de 5 de abril de 2016 (Gran sala). Asunto C-404/15 y C-659/15 PPU. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62015CJ0404&from=ES>
- Sentencia del TJUE de 5 de noviembre de 2019. Asunto C-192/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0192&from=es>
- Sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019. Asunto C-619/18. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0619>
- Comunicado de prensa de la Comisión Europea de 7 de septiembre de 2021. [Fecha de acceso 10/07/2022] [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_21\\_4587](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_21_4587)
- Auto del TJUE de 8 de abril de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62019CO0791%2801%29>
- Sentencia del TJUE de 15 de julio de 2021 asunto C-791/19. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62019CJ0791&qid=1657975068948>
- Auto del TJUE de 27 de octubre del 2021. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CO0204\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62021CO0204(03))
- Sentencia TJUE de 16 de febrero de 2022. Asuntos C-156/21 y C-157/21. Comunicado de prensa: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028es.pdf>