



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

# **RÉGIMEN DE SANCIONES INTERNO DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE POLONIA Y HUNGRÍA**

**Autor: María Morán Ozores**

**Tutor: Francisco Javier Benavides Malo**

5º Doble Grado en Derecho y Relaciones Internacionales (E-5)

Derecho de la Unión Europea

Madrid 2026

## INDICE

<b>LISTADO DE ABREVIATURAS .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INTRODUCCION.....</b>	<b>4</b>
1. OBJETIVOS .....	5
2. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO .....	6
<b>II. EL RÉGIMEN DE SANCIONES INTERNAS EN LA UNIÓN EUROPEA .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPITULO I. LOS VALORES DEL ARTÍCULO 2 TUE COMO PARÁMETRO JURÍDICO .....</b>	<b>8</b>
1. DIGNIDAD HUMANA .....	10
2. LIBERTAD .....	12
3. DEMOCRACIA.....	13
4. IGUALDAD .....	15
5. ESTADO DE DERECHO.....	17
6. DERECHOS FUNDAMENTALES (INCLUIDAS MINORIAS).....	19
<b>CAPITULO II. LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LOS TRATADOS .....</b>	<b>22</b>
1. EL ARTICULO 7 TUE .....	23
2. RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 269 TFUE .....	25
<b>CAPITULO III. VALORACIÓN DE LA REGULACIÓN.....</b>	<b>26</b>
<b>III. EL CASO DE POLONIA Y HUNGRÍA .....</b>	<b>30</b>
<b>CAPITULO I. ACTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.....</b>	<b>30</b>
1. CONTEXTO POLÍTICO Y JURÍDICO EN POLONIA .....	30
2. CONTEXTO POLÍTICO Y JURÍDICO EN HUNGRÍA .....	31
<b>CAPITULO II. DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS .....</b>	<b>33</b>
<b>CAPITULO III. COMPARACIÓN DE AMBOS SUPUESTOS .....</b>	<b>36</b>
1. SIMILITUDES .....	37
2. DIFERENCIAS .....	38
<b>IV. EFECTOS SOBRE LOS ESTADOS INFRACTORES.....</b>	<b>40</b>
<b>CAPITULO I. REPERCUSIONES .....</b>	<b>40</b>
1. POLONIA.....	40
2. HUNGRÍA.....	42
<b>CAPITULO III. EFICACIA DEL MECANISMO DEL ART. 7 .....</b>	<b>44</b>
<b>V. CONCLUSIONES .....</b>	<b>48</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>51</b>

## **RESUMEN**

Este trabajo analiza el artículo 7 TUE como mecanismo previsto en los Tratados para reaccionar frente a vulneraciones de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. A partir de una metodología jurídica cualitativa, basada en el examen del marco normativo aplicable, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de documentos institucionales y del estudio comparado de los casos de Polonia y Hungría, la investigación valora tanto la configuración jurídica del mecanismo como su funcionamiento práctico. El análisis pone de manifiesto que el artículo 7 TUE presenta límites estructurales relevantes, derivados del peso de la decisión política en su aplicación, de la elevada exigencia de consensos en sus fases más severas y del alcance restringido del control jurisdiccional previsto en el artículo 269 TFUE. El estudio de su aplicación confirma que el mecanismo no ha llegado a producir por sí mismo consecuencias sancionadoras efectivas dentro del cauce establecido en los Tratados. En consecuencia, su eficacia se ha manifestado principalmente en el plano político e institucional, mientras que las repercusiones materiales más significativas frente al deterioro del Estado de Derecho han procedido de instrumentos paralelos, en particular de los procedimientos de infracción y de la condicionalidad financiera vinculada a fondos de la Unión.

**Palabras clave:** Unión Europea; régimen sanciones internas; artículo 7 TUE; artículo 2 TUE; Estado de Derecho; Polonia; Hungría.

## **ABSTRACT**

This dissertation analyses Article 7 TEU as the mechanism established by the Treaties to respond to breaches of the values enshrined in Article 2 TEU. On the basis of a qualitative legal methodology, drawing on the applicable legal framework, the case law of the Court of Justice of the European Union, institutional documents, and a comparative study of the cases of Poland and Hungary, the research assesses both the legal design of the mechanism and its practical operation. The analysis shows that Article 7 TEU is affected by significant structural limits arising from the political nature of its application, the particularly high consensus required at its most severe stages, and the restricted scope of judicial review under Article 269 TFEU. The study of its application confirms that the mechanism has not in itself produced effective sanctioning consequences within the framework laid down by the Treaties. As a result, its effectiveness has been manifested primarily at the political and institutional level, whereas the most significant material consequences in response to the deterioration of the rule of law have derived from parallel instruments, in particular infringement proceedings and financial conditionality linked to EU funds.

**Key Words:** European Union; internal sanctions regime; article 7 TEU; article 7 TEU; Rule of Law; Poland; Hungary.

## **LISTADO DE ABREVIATURAS**

Art. – Artículo

Carta – Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CEDH – Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales

Consejo – Consejo de la Unión Europea

EPRS – *European Parliament Research Service* (Servicio de Estudios del Parlamento Europeo)

UE – Unión Europea

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE – Tratado de Funcionamiento de la unión Europea

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE – Tratado de la Unión Europea

## I. INTRODUCCION

La Unión Europea no se define únicamente por un proceso de integración económica o institucional, sino también por la existencia de un núcleo de valores comunes sobre el que se asienta el proyecto europeo. El artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) sitúa en ese núcleo la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidas las minorías. Estos valores no ocupan en los Tratados una posición meramente programática, sino que operan como fundamento del ordenamiento de la Unión y como parámetro de actuación para la propia comunidad europea y los Estados que la conforman.

Sin embargo, la positivación de esos valores en el Derecho originario no resuelve por sí sola una cuestión decisiva: cómo reaccionar cuando su vulneración no procede del exterior, ni se plantea en el momento de la adhesión, sino que tiene lugar dentro de la propia Unión y es imputable a uno de sus Estados miembros. La Unión afirma normativamente un conjunto de valores comunes, pero la forma en que su ordenamiento articula la reacción frente a posibles vulneraciones internas plantea interrogantes sobre la capacidad real de los mecanismos previstos en los Tratados para garantizar su respeto efectivo.

Ese problema se proyecta de manera especialmente clara sobre el artículo 7 TUE, en el que se recoge el mecanismo previsto específicamente para reaccionar frente a un riesgo claro de violación grave, o frente a una violación grave y persistente, de los valores del artículo 2 TUE. Su examen resulta central no solo porque constituye el mecanismo expresamente previsto por el Derecho originario para afrontar este tipo de situaciones, sino también porque su propia arquitectura institucional plantea interrogantes sobre su operatividad real. La centralidad de instituciones políticas en la apreciación de fondo, la exigencia de mayorías especialmente elevadas en las fases decisivas y la limitación del control del Tribunal de Justicia al plano procedimental convierten este mecanismo en uno de los puntos más sensibles del sistema de garantía de valores de la Unión.

Los casos de Polonia y Hungría permiten examinar esa tensión en su manifestación más nítida. Ambos constituyen los ejemplos paradigmáticos de activación formal del artículo 7 TUE frente a procesos de deterioro del Estado de Derecho dentro de la Unión y, por ello, ofrecen un marco especialmente adecuado para valorar cómo funciona en la práctica el régimen de sanciones internas previsto en los Tratados para hacer frente a las amenazas

contra los valores del art. 2 TUE. Su análisis no solo permite reconstruir el desarrollo de los procedimientos abiertos en cada caso, sino también comprobar hasta qué punto el diseño normativo del artículo 7 TUE ha sido capaz de traducirse en consecuencias jurídicas efectivas dentro de su propio cauce.

Desde esta perspectiva, el presente trabajo se centra en el examen del artículo 7 TUE como mecanismo específicamente previsto en los Tratados para reaccionar frente a vulneraciones de los valores consagrados en el artículo 2 TUE. El interés del análisis no radica únicamente en reconstruir su configuración normativa, sino en comprobar si ese diseño es capaz de operar de forma efectiva cuando tales valores resultan comprometidos en el interior de la propia Unión.

## 1. OBJETIVOS

El régimen de sanciones internas previsto para los Estados que incumplen el artículo 2 TUE puede, en determinadas ocasiones, presentar rasgos más próximos a una proclamación de principios que a un mecanismo plenamente operativo. Esta constatación introduce la cuestión central de este trabajo, que consiste en analizar la capacidad real del ordenamiento jurídico de la Unión Europea para garantizar el respeto y la protección efectiva de sus valores fundamentales, en particular a través del mecanismo previsto en el artículo 7 TUE. El presente trabajo no se limita a exponer de manera descriptiva los textos normativos aplicables, sino que examina hasta qué punto dicho mecanismo refleja una auténtica capacidad de la Unión para imponer intereses comunes, sancionar comportamientos contrarios a los valores del artículo 2 TUE y ejercer una función de cohesión y coacción efectiva respecto de los Estados miembros.

Para llevar a cabo este análisis, se abordarán una serie de cuestiones, comenzando por el análisis de la base normativa. En este punto se evalúa la suficiencia de la regulación prevista en los Tratados de la UE en materia de sanciones interna.

En segundo lugar, se estudia la aplicación práctica a través del análisis de los casos de Polonia y Hungría. Estos casos permiten comprobar si existen consecuencias reales derivadas de la apertura del mecanismo sancionador del art. 7 TUE o, si, por el contrario, el régimen sancionador está concebido para ser más una amenaza latente que una sanción real. El estudio de estos casos permite evaluar si la activación de este mecanismo ha producido consecuencias jurídicas y políticas efectivas para los Estados afectados o si, por el contrario, el régimen sancionador funciona predominantemente como un

instrumento disuasorio o de presión política, más que como una sanción capaz de generar cambios sustantivos en el comportamiento estatal.

En tercer lugar, y como pilar fundamental de este trabajo, se valoran los efectos reales que estas sanciones han tenido en Polonia y Hungría. Lo interesante aquí es explorar si dichas sanciones, más allá del impacto mediático o simbólico, tienen un verdadero alcance jurídico capaz de modificar la conducta del Estado o, si, por el contrario, existen límites jurídicos tan grandes que impiden que haya un resultado real.

## 2. METODOLOGÍA Y PLAN DE TRABAJO

Este trabajo se ha elaborado con una metodología cualitativa de carácter jurídico, basada en fuentes bibliográficas y documentales, y se estructura como un análisis comparado del régimen sancionador interno de la UE ante la vulneración de los valores del art. 2 TUE. El diseño combina el estudio sistemático de la base normativa, en particular el art. 7 TUE y su relación con el art. 269 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE); y un estudio de casos comparado centrado en Polonia y Hungría con el objetivo de verificar cómo opera el sistema en la práctica y que efectos produce.

El núcleo metodológico se apoya en una serie de fuentes en las que se debe resaltar expresamente el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) y la doctrina para la interpretación de los preceptos normativos. En primer lugar, se utilizan los Tratados y el Derecho derivado como marco de referencia para identificar presupuestos, umbrales y consecuencias jurídicas. En segundo lugar, la jurisprudencia del TJUE actúa como eje vertebrador del análisis, al permitir concretar el alcance exigible de los valores, delimitar las competencias institucionales y fijar los límites del control jurisdiccional en este ámbito, especialmente relevantes para evaluar la operatividad real del artículo 7 y su control. En tercer lugar, se integran documentos institucionales (Comisión, Parlamento y Consejo de la Unión Europea) para reconstruir el desarrollo procedimental y los hitos formales de cada caso, evitando tratarlos como sustituto del parámetro jurídico. Finalmente, la doctrina científica se emplea como soporte indispensable para sistematizar debates interpretativos, identificar tensiones estructurales del diseño normativo y contrastar críticamente la coherencia entre regulación y práctica, seleccionándose por rigor académico, relevancia y conexión directa con el objetivo.

Desde el punto de vista lógico, el trabajo adopta un enfoque mixto. En una primera fase, el razonamiento es deductivo, porque a partir del marco normativo y, de forma central, de

la jurisprudencia del TJUE, se construyen los criterios de análisis que ordenan el estudio (presupuestos jurídicos, umbrales de activación, fases procedimentales, efectos y posibilidades de control). En una segunda fase, el razonamiento incorpora una dimensión inductiva, ya que el examen del desarrollo concreto de los procedimientos respecto de Polonia y Hungría permite identificar regularidades y límites operativos (por ejemplo, puntos de bloqueo institucional y divergencias entre diseño formal y resultados). Por ello, la evaluación crítica del régimen no se introduce como una conclusión preconcebida, sino que se va formulando progresivamente a medida que se contrasta el estándar jurídico con su aplicación práctica, manteniendo en todo momento un criterio de inferencia apoyado en fuentes verificables y no en valoraciones intuitivas.

## II. EL RÉGIMEN DE SANCIONES INTERNAS EN LA UNIÓN EUROPEA

### CAPITULO I. LOS VALORES DEL ARTÍCULO 2 TUE COMO PARÁMETRO JURÍDICO

El art. 2 del TUE se presenta como la columna vertebral del sistema normativo de la Unión. La dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos (incluidas las minorías) representan la razón de ser del sistema de integración<sup>1</sup>. Estos valores no constituyen una mera declaración programática, sino que definen el marco dentro del cual deben actuar tanto las instituciones europeas como los Estados miembros. El art. 2 TUE no vincula a los Estados miembros solo por su pertenencia política a la Unión, sino porque forma parte de los Tratados constitutivos, que, como tratados internacionales, los obligan jurídicamente y deben ser cumplidos de buena fe<sup>2</sup>. En este sentido, el artículo 2 TUE cumple una doble función: actúa como criterio de pertenencia a la Unión y orienta la aplicación e interpretación del Derecho de la Unión, condicionando el desarrollo del proceso de integración y la actuación estatal dentro del mismo.

En conexión con lo anterior, el art. 6 TUE incorpora la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y proyecta el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (en adelante como Carta y CEDH respectivamente) en el orden de la Unión como principios generales, consolidando que el proyecto integrado no es solo económico, sino también un proyecto de paz. Como establecen Araceli Mangas y Diego J. Liñán, los valores recogidos en el art. 2 TUE son el fundamento último de la integración europea, ya que orientan y subordinan el proceso jurídico-político, estableciendo las directrices a seguir por parte de las instituciones y de los Estados miembros, tanto en su proceso de adhesión como en su mantenimiento dentro de la Unión. En otras palabras, los valores delimitan la pertenencia y estructuran la interpretación del Derecho de la Unión. No obstante, parte de la doctrina ha puesto de relieve las dificultades derivadas del carácter abierto de estos valores y los límites estructurales de la capacidad de la Unión para garantizar su respeto efectivo por parte de los Estados miembros.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Araceli Mangas Martín y Diego J. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 11.ª ed. (Madrid: Tecnos, 2024), 49–77.

<sup>2</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969, arts. 26 y 27.

<sup>3</sup> Mangas Martín y Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 49–77.

La evolución de los Tratados desde Maastricht a Lisboa ha tratado de armonizar dos vectores en tensión permanente: los valores comunes y el respeto a las identidades nacionales de los Estados miembros. Esta tarea resulta especialmente compleja en un contexto de integración compuesto por Estados con tradiciones constitucionales, historias políticas y concepciones del poder público profundamente diversas. El art. F del Tratado de Maastricht exigía el requisito del sistema democrático y el respeto de los derechos fundamentales para los Estados al mismo tiempo que afirmaba la obligación de la Unión de respetar sus identidades nacionales. En Amsterdam se dio un paso más cambiando la terminología, ya que la libertad, la democracia, el respeto por los derechos humanos y el Estado de Derecho se incluyeron como principios fundacionales del proyecto europeo. Posteriormente, el Tratado de Lisboa rebautizó esos “principios” como “valores” fundamentales y añadió la dignidad, la igualdad y la referencia explícita a los derechos de las minorías. Este desarrollo normativo pone de manifiesto la dificultad de alcanzar acuerdos entre Estados miembros muy diversos no tanto en la proclamación de valores comunes, sino en la aceptación de que dichos valores puedan servir posteriormente como base para un control jurídico y político del comportamiento estatal. La formulación abierta de estos valores ha facilitado el consenso en el momento de su adopción, pero plantea importantes problemas cuando se trata de exigir su cumplimiento de manera efectiva.

A pesar de que a lo largo del TUE pueden encontrarse ambos términos (valores y principios) indistintamente, el TJUE ha considerado ese elenco como un parámetro jurídico vinculante y no como mera retórica<sup>4</sup>. En este sentido, el art. 2 TUE establece los estándares comunes y las líneas rojas que ningún Estado puede cruzar.

Doctrinalmente, existe un debate terminológico al haber algunos autores, como Mangiameli y Schroeder, que argumentan que los valores son conceptos extralegales que atienden más a un ideal político mientras que los principios tienen una naturaleza normativa. G. J. Jacobsohn y M. Rosenfeld, entre otros, no ven esa diferencia tan clara y no privan a los valores de tener efectos legales. En este trabajo se considerará que los valores sí tienen valor jurídico propio por varios motivos. Primero, su posición en los

---

<sup>4</sup> European Parliament Research Service, *Protecting EU Common Values within the Member States* (Bruselas: European Parliament, 2020).

Tratados y su inclusión expresa como fundamento de la Unión revelan una función normativa y no meramente idealista. No son un preámbulo retórico, sino que están incluidos en el propio articulado del Tratado como criterio de pertenencia y eje de interpretación de todo el sistema. Segundo, porque actúan como condición de adhesión y como cláusula de pertenencia y eje de interpretación; sin su respeto, no se entra y, si se vulneran gravemente, se contempla en el art. 7 TUE la activación de mecanismos de sanción, lo que solo se explica si hablamos de obligaciones jurídicas y no de aspiraciones morales. Tercero, porque el propio TJUE los trata como parámetro vinculante y ha reconocido que el art. 2 TUE permite modelos constitucionales heterogéneos al tiempo que exige normas mínimas comunes<sup>5</sup>. En suma, por su anclaje normativo en los Tratados, por su condicionalidad de adhesión y permanencia y por su operativización a nivel jurisprudencial, los valores de la Unión poseen fuerza jurídica autónoma y sirven como parámetro de control en el que apoyarse.

Conjugando esta base con la Carta y la jurisprudencia del TJUE, este apartado identifica el contenido funcional de cada valor y explica cómo se operativiza en estándares comunes verificables.

## 1. DIGNIDAD HUMANA

La dignidad expresa el valor intrínseco de toda persona y el mandato de colocar al ser humano en el centro de la vida social y de las decisiones públicas. Desde Lisboa, se incluye la dignidad humana en primera posición dentro de la enumeración del art. 2 TUE, pero, ya antes, este principio cobró relevancia cuando el Parlamento Europeo adoptó la Declaración de los Derechos y Libertades Fundamentales en el año 1989 como suplemento a la enumeración de principios del Tratado de Maastricht. Jurídicamente, y como se desprende del preámbulo de la resolución del Parlamento, esta adopción no supuso la incorporación vinculante de un nuevo catálogo de derechos al Derecho originario, pero sí constituyó un antecedente político e institucional relevante al dotar de mayor visibilidad, coherencia y proyección a la protección de la dignidad y de los derechos fundamentales en el ámbito europeo, anticipando así el proceso que culminaría en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>6</sup> Esta decisión del Parlamento representa la primera indicación de la conciencia de la UE sobre la dignidad

---

<sup>5</sup> European Parliament Research Service, *Protecting EU Common Values within the Member States*.

<sup>6</sup> Parlamento Europeo, *Resolution adopting the Declaration of Fundamental Rights and Freedoms*, 12 abril 1989.

y la importancia de su protección<sup>7</sup>. Este reconocimiento europeo se apoya, además, en una tradición constitucional compartida por los Estados miembros, en cuyos ordenamientos internos la dignidad humana ocupa habitualmente una posición central como fundamento del sistema de derechos fundamentales<sup>8</sup>.

La dignidad es valor y derecho a la vez: encabeza el art. 2 TUE y ocupa un lugar estructural en el art. 1 de la Carta, donde actúa como piedra angular del resto de derechos (European Union Agency for Fundamental Rights, s.f.). El primer artículo de la Carta proclama su inviolabilidad de la de este derecho y ordena su respeto y protección, lo que, junto a su posicionamiento como primer valor del art. 2 TUE, sitúan a la dignidad humana en la cúspide del parámetro de control; es decir, como el estándar jurídico de referencia para verificar el cumplimiento de los mínimos comunes por los Estados. Esta centralidad también refleja una convergencia previa entre los ordenamientos constitucionales nacionales y los estándares europeos de protección de los derechos fundamentales, en la que la dignidad humana actúa como punto de conexión entre ambos niveles.

Como bien sintetiza el EPRS<sup>9</sup>, la jurisprudencia del TJUE ha operativizado la dignidad exigiendo tres elementos. En primer lugar, condiciones materiales mínimas: acogida digna de solicitantes de asilo<sup>10</sup>, condiciones de detención respetuosas en Estados miembro<sup>11</sup>, prestaciones que cubran la subsistencia<sup>12</sup> e incluso restricciones proporcionadas de otros derechos cuando ciertas conductas denigren la dignidad humana.

---

<sup>7</sup> Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner y Angela Ward, eds., *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary* (Oxford: Bloomsbury Publishing, 2021).

<sup>8</sup> Artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea y Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH contra Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, asunto C-36/02, sentencia de 14 de octubre de 2004, EU:C:2004:614.

<sup>9</sup> European Parliament Research Service, *Protecting EU Common Values within the Member States*.

<sup>10</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *A. K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, sentencia de 19 de noviembre de 2019, EU:C:2019:982, apartado 166; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Haqbin*, asunto C-233/18, sentencia de 12 de noviembre de 2019, EU:C:2019:956, apartado 46; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Bashar Ibrahim y otros*, asuntos acumulados C-297/17, C-318/17, C-319/17 y C-438/17, sentencia de 19 de marzo de 2019, EU:C:2019:219, apartado 90; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Abubacarr Jawo*, asunto C-163/17, sentencia de 19 de marzo de 2019, EU:C:2019:218, apartado 90.

<sup>11</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *M. L.*, asunto C-220/18 PPU, sentencia de 25 de julio de 2018, EU:C:2018:589, apartado 90; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Dorobantu*, asunto C-128/18, sentencia de 15 de octubre de 2019, EU:C:2019:857, apartados 60–62; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Aranyosi y Căldăraru*, asuntos acumulados C-404/15 y C-659/15 PPU, sentencia de 5 de abril de 2016, EU:C:2016:198, paras. 85-90.

<sup>12</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Alimanovic*, asunto C-67/14, sentencia de 15 de septiembre de 2015, EU:C:2015:597, apartado 45.

En segundo lugar, el veto a la instrumentalización en contextos de biotecnología<sup>13</sup>. En tercer lugar, el igual respeto en materia de no discriminación (incluida la relativa a la identidad de género u orientación sexual<sup>14</sup>). Con ello, la jurisprudencia del TJUE responde a la necesidad de definir un estándar común de protección de la dignidad (al no haber una concepción única de la dignidad entre los distintos Estados miembros) y transforma la dignidad en un estándar verificable que los Estados deben cumplir, dejando atrás las formulaciones abstractas sobre la dignidad humana<sup>15</sup>. Este proceso de concreción no se desarrolla de manera aislada, sino en diálogo con el sistema del Consejo de Europa y, en particular, con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que ha desempeñado históricamente un papel central en la protección de la dignidad humana a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>16</sup>.

Desde 2009 la Carta es vinculante, lo que refuerza la eficacia de la dignidad como derecho y como pauta interpretativa del Derecho de la Unión; el art. 51 de la Carta delimita su aplicación a los Estados cuando implementan el Derecho de la UE, mientras que el art. 2 TUE fija el estándar común exigible a todos como valor de membresía. Así, la casuística del TJUE reduce el margen para ampararse en diferencias morales sobre el concepto de dignidad y establece un triple parámetro de control: el umbral material, la no instrumentalización y el igual reconocimiento.

De este modo, la dignidad humana se configura como un valor especialmente representativo del carácter multinivel de la protección de los derechos fundamentales en Europa, al articularse simultáneamente a partir de las tradiciones constitucionales nacionales, del sistema del Consejo de Europa y del Derecho de la Unión Europea.

## 2. LIBERTAD

La libertad figura como el segundo valor del art. 2 TUE y se operativiza principalmente a través de las libertades del Título II de la Carta<sup>17</sup>. El Tratado de Maastricht no incluía expresamente la libertad como principio, por lo que el Derecho de la Unión se apoyaba

---

<sup>13</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *OZ contra Banco Europeo de Inversiones*, asunto C-558/17 P, sentencia de 4 de abril de 2019, EU:C:2019:289, apartado 66.

<sup>14</sup> Conclusiones de la Abogada General Tamara Čapeta presentadas el 5 de junio de 2025 en *Comisión contra Hungría (Valores de la Unión Europea)*, asunto C-769/22.

<sup>15</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Países Bajos contra Parlamento Europeo y Consejo*, asunto C-377/98, sentencia de 9 de octubre de 2001, EU:C:2001:523.

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, en Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Pretty c. Reino Unido*, demanda n.º 2346/02, Sentencia de 29 de abril de 2002, § 65.

<sup>17</sup> Libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión, reunión y asociación, etc.

en la Declaración Universal de los Derechos Humanos para hacerla respetar. Es en Amsterdam cuando la libertad pasa a estar expresamente prevista como uno de los principios del Derecho de la Unión, para posteriormente convertirse en uno de los valores supremos del sistema de la UE con Lisboa.

Cronológicamente, numerosos autores han tratado y estudiado el concepto de libertad: Benjamin Constant distinguía entre la libertad de los modernos (garantías individuales frente a injerencias) y la libertad de los antiguos (participación activa y constante en el Gobierno de la comunidad)<sup>18</sup>; Rousseau diferenciaba entre la libertad natural (hacer lo que uno puede) y la moral (hacer lo que uno debe)<sup>19</sup>; e Isaiah Berlín hablaba sobre libertad negativa (no interferencia externa) y positiva (capacidad del individuo de actuar según su propia voluntad)<sup>20</sup>. Al igual que con la dignidad humana (y cualquier otro concepto abstracto y filosófico), puede debatirse largo y tendido sobre el verdadero significado de la libertad. Sin embargo, en este trabajo se trata de identificar y estudiar el significado concreto que se le ha dado y con el que se opera en la realidad.

Es cierto que las referencias del TJUE sobre la libertad como valor autónomo son escasas, ya que, en la práctica, el Tribunal aplica la libertad a través de los derechos concretos del Título II de la Carta. Para fines jurídicos en la UE, la libertad se traduce en un doble eje operativo, definiendo la libertad, por un lado, como autonomía personal y libre desarrollo y, por otro lado, como autogobierno y participación democrática. Cuando la libertad aparece vinculada a la dignidad, se proyecta como autonomía y libre desarrollo, mientras que cuando aparece vinculada a la democracia, se entiende como autogobierno y participación en la vida colectiva<sup>21</sup>.

### 3. DEMOCRACIA

La complejidad encontrada a la hora de definir los dos valores anteriores continua con la democracia al no haber una definición concreta y cerrada en los Tratados. Ello responde a la propia configuración de la Unión Europea como una comunidad compuesta por Estados con tradiciones constitucionales, sistemas de gobierno y modelos democráticos muy diversos, todos ellos considerados compatibles con la pertenencia a la Unión,

---

<sup>18</sup> Benjamin Constant, *De la liberté des Anciens comparée à celle des Modernes* (1819).

<sup>19</sup> Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social*, trad. Mauro Armiño (Madrid : Alianza Editorial, 2012).

<sup>20</sup> Isaiah Berlin, "Two Concepts of Liberty," en *Four Essays on Liberty* (Oxford: Oxford University Press, 1969).

<sup>21</sup> European Parliament Research Service, *Protecting EU Common Values within the Member States*.

siempre y cuando se cumpla con los estándares mínimos exigidos<sup>22</sup>. El art. 10 TUE contempla un modelo de democracia representativa, en el que el poder se legitima mediante elecciones regulares, libres y justas, las decisiones ordinarias las toman representantes elegidos por el pueblo y existen controles que preservan el pluralismo y articulan la relación mayoría-minorías<sup>23</sup>; junto a ello, se reconocen derechos de participación en la vida de la Unión.

El Derecho de la Unión no exige la adopción de un modelo institucional concreto de democracia, sino el respeto de un núcleo mínimo común que permita calificar a un Estado como democrático, con independencia de la forma de Estado, del sistema de gobierno o de la legislación electoral aplicable<sup>24</sup>. La legitimidad dual en la que se basa no solo se apoya en el consentimiento de los ciudadanos, expresado en las elecciones Europeas para el Parlamento Europeo, sino también en la voluntad de sus Estados miembros, cuyos líderes han de ser democráticamente responsables en sus órdenes internos y están expresados en el Consejo de la Unión Europea (en adelante Consejo) y en el Consejo Europeo<sup>25</sup>.

En clave de garantías mínimas, el TJUE ha precisado que, cuando los Estados regulan el derecho de voto en las elecciones al Parlamento Europeo, están aplicando Derecho de la Unión; por ello, cualquier restricción debe respetar la esencia del derecho y el principio de proporcionalidad, quedando excluidas las prohibiciones generales, automáticas e indiscriminadas y debiendo existir una vía efectiva de revisión<sup>26</sup>. Esta jurisprudencia confirma que la Unión no fiscaliza opciones políticas o modelos democráticos en abstracto, sino el respeto efectivo de estándares mínimos comunes vinculados al pluralismo político y a la participación democrática.

En la práctica, este ideal de democracia se ha ido perfilando ex ante en los procesos de adhesión. Los criterios de Copenhague<sup>27</sup> exigen elecciones limpias, separación de

---

<sup>22</sup> Véase, entre otras, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Eman y Sevinger*, asunto C-300/04, sentencia de 12 de septiembre de 2006, EU:C:2006:545; véase asimismo art. 10 TUE.

<sup>23</sup> Véase, más ampliamente, art. 10 TUE.

<sup>24</sup> Arts 10 y 4 TUE

<sup>25</sup> European Parliamentary Research Service, *Protecting EU Common Values within the Member States*, Briefing (Bruselas: Parlamento Europeo, 2020), 26.

<sup>26</sup> Conclusiones del Abogado General Pedro Cruz Villalón presentadas el 4 de junio de 2015 en *Delvigne contra Commune de Lesparre-Médoc y Préfet de la Gironde*, asunto C-650/13, EU:C:2015:363.

<sup>27</sup> Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague*, 21–22 de junio de 1993, apartado 7(A)(iii), criterios de adhesión (“criterios de Copenhague”).

poderes, independencia judicial y anticorrupción, entre otros. La Comisión aplica sistemáticamente estos estándares en sus Opiniones (por ejemplo, Serbia<sup>28</sup>) para verificar un umbral democrático suficiente. Aunque en sus opiniones la Comisión menciona mayoritariamente el art. 2 TUE, la evaluación sobre la democracia descansa realmente en Copenhague, que funciona como desarrollo de ese valor.

El problema surge tras la adhesión: la condicionalidad de Copenhague deja de aplicarse formalmente, lo que puede permitir retrocesos. La respuesta no es “revivir” Copenhague dentro, sino internalizar sus estándares sustantivos mediante el art. 2 TUE y los instrumentos de garantía disponibles (interpretación del TJUE, procedimientos de infracción, marcos de Estado de Derecho), para mantener verificables las condiciones que dan contenido a la democracia en la Unión.<sup>29</sup>

#### 4. IGUALDAD

La igualdad, introducida como valor en Lisboa y profundamente arraigada tanto en el Derecho secundario como en la jurisprudencia del TJUE, se presenta como un elemento de triple estatus: figura como valor del art. 2 TUE, como objetivo de la Unión en el art. 3 TUE y su contenido se despliega como derecho en el Título II de la Carta de Derechos Fundamentales, en particular los arts. 20 (igualdad ante la ley), 21 (no discriminación) y 23 (igualdad de género).

Con respecto a su contenido funcional, la igualdad combina tres planos que deben leerse juntos: la igualdad formal ante la ley, la prohibición de discriminación directa e indirecta y la existencia de medidas específicas para corregir desventajas estructurales cuando sean proporcionadas y no automáticas. Esta concepción responde a una lógica de justicia material, en la que el principio de igualdad no se satisface necesariamente mediante un trato idéntico, sino a través de un trato diferenciado cuando las situaciones no son comparables y ello resulta necesario para alcanzar un resultado justo. Esta lógica de acción positiva puede observarse en la práctica en decisiones de la Comisión, como en la que se concretó un objetivo mínimo del 40% del sexo infrarrepresentado entre

---

<sup>28</sup> Communication COM (2011) 668 final from the Commission to the European Parliament and the Council of 12 October 2011, ‘Commission Opinion on Serbia’s application for membership of the European Union’, 2.

<sup>29</sup> Bouzora, 202, pp. 818-822

consejeros<sup>30</sup> Así lo refleja la estructura del Título III de la Carta, junto con la posibilidad de medidas de acción positiva para la igualdad entre hombres y mujeres prevista en el art. 157.4 TFUE.

El TJUE ha confirmado la igualdad como principio general del Derecho de la Unión y ha utilizado la Carta y directivas antidiscriminación para operativizarla. En primer lugar, en *Mangold*, el Tribunal reconoció la prohibición de discriminación por edad como principio general del Derecho de la Unión, aplicable incluso frente a normativa nacional contrario, con efecto de inaplicación por los jueces<sup>31</sup>. Esa línea se consolidó en *Küçükdeveci*, que exigió dejar sin aplicar una ley nacional por contravenir la igualdad por edad a la luz de la Directiva 2000/78/CE y del principio general<sup>32</sup>. En segundo lugar, en *Test-Achats*, el Tribunal anuló la posibilidad de primas diferenciadas por sexo en seguros porque perpetuaba desigualdades contrarias al objetivo de igualdad entre mujeres y hombres, imponiendo una interpretación estricta de las excepciones y un horizonte de neutralidad<sup>33</sup>. Por último, en *CHEZ*, el Tribunal protegió frente a una práctica aparentemente neutral (colocar contadores eléctricos en postes altos solo en barrios romaníes) que colocaba a un grupo en especial desventaja, precisando la prueba de la discriminación indirecta y la posibilidad de alegarla por personas no pertenecientes al grupo directamente afectado si sufren el mismo perjuicio<sup>34</sup>.

Esta triada muestra cómo la igualdad en la UE no se agota en el mandato abstracto, sino que es un estándar verificable que articula control judicial, invalida normas nacionales incompatibles y guía la interpretación pro-persona de excepciones. Desde esta perspectiva, la igualdad incorpora una dimensión de equidad en sentido jurídico, en la medida en que permite y exige ajustes normativos orientados a corregir desigualdades reales y persistentes, siempre dentro de los límites de la proporcionalidad.

---

<sup>30</sup> European Commission, *Proposal for a Directive on Improving the Gender Balance among Non-Executive Directors of Companies Listed on Stock Exchanges and Related Measures*, COM(2012) 614 final, 14 de noviembre de 2012.

<sup>31</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Mangold*, asunto C-144/04, sentencia de 22 de noviembre de 2005, EU:C:2005:709, apartados 74–77.

<sup>32</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Küçükdeveci*, asunto C-555/07, sentencia de 19 de enero de 2010, EU:C:2010:21, apartados 51 y 53.

<sup>33</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Association belge des Consommateurs Test-Achats y otros*, asunto C-236/09, sentencia de 1 de marzo de 2011, EU:C:2011:100, apartados 20–22 y 30–32.

<sup>34</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *CHEZ RB Bulgaria AD*, asunto C-83/14, sentencia de 16 de julio de 2015, EU:C:2015:480, apartados 96–110 y 114–120.

Es por todo lo anterior que este apartado puede concluirse diciendo que la igualdad no es solo el “tratar igual a todos”, sino un estándar operativo que combina trato igual ante la ley, prohibición de discriminar y, cuando existen desventajas persistentes, medidas específicas proporcionadas para corregirlas. Leída de esta manera, la igualdad no impone uniformidad ciega, pero tampoco tolera que el pluralismo vacíe su núcleo. La verificación debe ser empírica; resultados medibles y no solo diseños normativos. La noción de justicia que subyace al principio de igualdad en el Derecho de la Unión es, por tanto, una justicia sustantiva, orientada a resultados y no meramente formal. El entramado normativo y la jurisprudencia trascienden lo formal y abrazan dimensiones sustantivas de igualdad, lo que convierte la igualdad en valor-guía y en parámetro real de control en el sentido del art. 2 TUE.

## 5. ESTADO DE DERECHO

El Estado de Derecho figura como el quinto de los valores fundacionales del art. 2 TUE. Sin embargo, en línea con la normal ambigüedad de los Tratados, su contenido no está definido expresamente. Aun así, se le reconoce un estatus de principio constitucional básico que orienta la interpretación del Derecho de la Unión y fundamenta la exigibilidad de los valores comunes. Predomina una noción amplia del Estado de Derecho que combina elementos formales y materiales, entendiendo este principio como estrechamente interconectado con la democracia y los derechos fundamentales. En otras palabras, no se reduce al imperio de la ley o a la independencia judicial, sino que se presenta como un entramado de garantías que incluye también el respeto a la voluntad democrática y a los derechos humanos<sup>35</sup>.

Desde la perspectiva doctrinal, la noción de Estado de Derecho es difícil de precisar ya que presenta una notable complejidad teórica, al punto de considerarse un “concepto esencialmente controvertido”<sup>36</sup>. La doctrina distingue entre concepciones “formales” (centradas en la primacía de la ley y en requisitos formales como la legalidad, la seguridad jurídica o el control judicial, sin valorar el contenido intrínseco de las normas) y concepciones “sustantivas” (que incorporan criterios materiales de justicia, por ejemplo, la protección de derechos fundamentales, la separación de poderes y procedimientos

---

<sup>35</sup> European Parliament Research Service. (2020). Protecting EU common values within the Member States. European Parliament.

<sup>36</sup> Laurent Pech, “The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law,” *Hague Journal on the Rule of Law* 14, n. ° 1 (2022): 107–138.

democráticos)<sup>37</sup>. Este clásico debate entronca con autores como Joseph Raz, defensor de un enfoque más formalista y Ronald Dworkin, exponente de un modelo sustantivista.

Con respecto a la jurisprudencia, el TJUE ha subrayado que este valor forma parte de la identidad misma de la Unión como ordenamiento jurídico común y conlleva obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados miembros<sup>38</sup>. En la sentencia *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*<sup>39</sup>, el Tribunal de Justicia afirmó que el art. 19 TUE es una expresión concreta del valor del Estado de Derecho al exigir a los Estados miembros garantizar la tutela judicial efectiva. En el apartado 30 de esa misma sentencia dispone que tanto el TJUE como los órganos jurisdiccionales nacionales, en virtud del principio de cooperación leal, comparten la responsabilidad de asegurar la aplicación plena del Derecho de la Unión, partiendo de la premisa de confianza mutua en que todos los Estados miembros respetan los valores comunes del art. 2 TUE. En definitiva, el TJUE ha consolidado una interpretación del Estado de Derecho como un principio estructural que no solo informa la identidad constitucional de la Unión, sino que impone estándares exigibles de legalidad, control judicial efectivo e independencia jurisdiccional como condiciones esenciales para el funcionamiento del sistema jurídico de la UE.

Puede concluirse que el Estado de Derecho ocupa un lugar distinto al de los demás valores. No es solo “un valor más” junto a la dignidad, la libertad o la igualdad, sino la condición de posibilidad para que todos ellos puedan hacerse valer en la práctica. Sin procedimiento legales previsibles, jueces independientes y control judicial efectivo, los otros valores se quedan en declaraciones programáticas sin mecanismos reales de garantía. El Estado de Derecho debe entenderse como un valor con un núcleo mínimo común, verificable y exigible, que combina garantías formales con ciertos contenidos sustantivos indispensables. Ese mínimo común no agota todas las posibles concepciones nacionales del Estado de Derecho, pero sí fija el umbral mínimo por debajo del cual ya no puede hablarse de pertenencia real a la comunidad de valores del art. 2 TUE.

---

<sup>37</sup> Paul Craig, “Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework,” *Public Law* (Autumn 1997): 467–487.

<sup>38</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión contra Polonia (Independencia y vida privada de los jueces)*, asunto C-204/21, sentencia de 5 de junio de 2023, EU:C:2023:442, apartado 1.

<sup>39</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, asunto C-64/16, sentencia de 27 de febrero de 2018, EU:C:2018:117, apartados 30–36.

A modo de conclusión, como bien señalan Armin von Bogandy y Michael Loannidis, al margen de las distintas interpretaciones que haya del Estado de Derecho, en cualquier caso, el Estado de Derecho exige como mínimo que la ley realmente gobierne<sup>40</sup>.

## 6. DERECHOS FUNDAMENTALES (INCLUIDAS MINORIAS)

El respeto a los derechos humanos, incluidas las minorías, es el valor que cierra la enumeración del art. 2 TUE y condensa la dimensión de derechos del proyecto europeo. Aunque su formulación es escueta, su densidad jurídica es particularmente elevada. Este valor, sin embargo, no convierte a la Unión en un poder constituyente autónomo en materia de derechos fundamentales, sino que opera dentro de las competencias conferidas por los Estados miembros<sup>41</sup>.

El art. 6 TUE consagra que esos derechos se anclan en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (la cual cuenta con el mismo valor jurídico que los Tratados), en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y en las tradiciones constitucionales comunes. Esta configuración pone de manifiesto el carácter derivado de la protección de los derechos fundamentales en la Unión, cuyo fundamento último se encuentra en las Constituciones nacionales y no en un orden constitucional europeo originario.

Más que crear un listado autónomo de derechos, este valor funciona como una cláusula de principio que enlaza la construcción previa del TJUE sobre los derechos fundamentales como principios generales del Derecho de la Unión y la positivación de la Carta como catálogo vinculante con el mismo rango que los Tratados. Al mismo tiempo, expresa una exigencia política de fondo: todos los Estados miembros deben compartir un núcleo mínimo común de estándares de protección de derechos para poder entrar y permanecer en la Unión<sup>42</sup>.

Desde los años sesenta, la doctrina ha subrayado que los derechos fundamentales han constituido un componente “constitucionalizante” del ordenamiento europeo. Araceli Mangas y Diego Liñán destacan que la evolución histórica va “de la protección pretorial”

---

<sup>40</sup> Armin von Bogdandy y Michael Ioannidis, “La deficiencia sistémica en el Estado de derecho: qué es, qué se ha hecho y qué se puede hacer,” *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 165 (julio–septiembre 2014): 19–64, esp. 24.

<sup>41</sup> Arts. 5 y 6 TUE.

<sup>42</sup> Véase, en este sentido, European Parliament Research Service, *Protecting EU Common Values within the Member States* (Parlamento Europeo, 2020).

(Stauder, Internationale Handelsgesellschaft, Nold<sup>43</sup>) a la codificación progresiva en Maastricht, Ámsterdam y finalmente Lisboa, donde la Carta adquiere valor vinculante<sup>44</sup>. Esta constitucionalización, no obstante, ha sido entendida por los tribunales constitucionales nacionales, en particular el Tribunal Constitucional Federal alemán, como una constitucionalización funcional y condicionada, que no desplaza la primacía de las Constituciones nacionales como fuente originaria de los derechos fundamentales<sup>45</sup>.

Esta evolución no tiene un significado meramente simbólico, sino que produce efectos jurídicos concretos en la forma en que el Derecho de la Unión se aplica y controla. La consecuencia sistemática es que los derechos fundamentales operan hoy como “principios generales del Derecho de la Unión”, lo que permite su aplicación incluso en ausencia de legislación secundaria, aunque respetando la primacía de las constituciones nacionales de los Estados miembros.

Uno de los debates doctrinales más intensos gira en torno a la tensión competencial entre el artículo 2 TUE y la Carta (arts. 51 y 53). Laurent Pech y Sébastien Platon señalan que, mientras la Carta limita su aplicación a los Estados “cuando apliquen Derecho de la Unión”, el artículo 2 TUE parece imponer obligaciones más amplias, incluso en contextos puramente internos cuando está en juego el respeto a los valores fundacionales<sup>46</sup>. Esta tensión conduce a lo que algunos autores llaman una “asimetría constitucional”<sup>47</sup>: la Unión exige estándares robustos de derechos fundamentales para acceder a la membresía, pero dispone de instrumentos más limitados para corregir retrocesos una vez dentro.

---

<sup>43</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Stauder*, asunto 29/69, sentencia de 12 de noviembre de 1969, EU:C:1969:57; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Internationale Handelsgesellschaft*, asunto 11/70, sentencia de 17 de diciembre de 1970, EU:C:1970:114; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Nold*, asunto 4/73, sentencia de 14 de mayo de 1974, EU:C:1974:51.

<sup>44</sup> Mangas Martín y Liñán Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 160–163.

<sup>45</sup> Bundesverfassungsgericht, *Solange I* (1974); Bundesverfassungsgericht, *Solange II* (1986); Bundesverfassungsgericht, *Maastricht Judgment* (1993); Bundesverfassungsgericht, *Lisbon Judgment* (2009).

<sup>46</sup> Laurent Pech y Sébastien Platon, “Judicial Independence Under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case,” *Common Market Law Review* 55, n.º 6 (2018): 1827–1875, esp. 1834.

<sup>47</sup> Fritz W. Scharpf, “The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy’,” *Socio-Economic Review* 8, n.º 2 (2010)

Respecto a los derechos de las minorías, Mangas y Liñán subrayan que la UE no adopta un concepto étnico o grupal de minoría, sino uno estrictamente individualista: lo que se protege son derechos personales, no “derechos del grupo” como tal<sup>48</sup>.

Pasando ahora a la perspectiva de las instituciones europeas, la Comisión Europea subraya que los derechos fundamentales pertenecen al núcleo del acervo constitucional europeo y que los Estados miembros deben garantizar su respeto en todas las situaciones gobernadas por el Derecho de la Unión. Esta afirmación institucional debe entenderse, sin embargo, sin perjuicio de la competencia originaria de los Estados en la definición y garantía última de los derechos fundamentales en sus respectivos ordenamientos constitucionales.

Este órgano ha insistido especialmente en el respeto a los derechos de las personas pertenecientes a las minorías como estándar democrático europeo<sup>49</sup>. También el Parlamento Europeo ha afirmado que el respeto a los derechos fundamentales forma parte de la identidad constitucional de la Unión y que su erosión puede activar los mecanismos del artículo 7 TUE<sup>50</sup>.

El TJUE ha dado forma concreta al valor de los derechos fundamentales mediante una jurisprudencia estructurada alrededor de tres ideas: la Carta como parámetro vinculante, la cooperación judicial y la confianza mutua y la prohibición de retrocesos estructurales. Ejemplos de sentencias relevantes pueden ser *Akerberg Fransson* y *Melloni*<sup>51</sup>. En la primera de ellas, Tribunal estableció que la carta es aplicable en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y que la distinción entre ámbitos puramente internos y ejecución de Derecho de la UE debe interpretarse de forma finalista<sup>52</sup>. En la segunda, el TJUE afirmó que los Estados miembros pueden aplicar estándares nacionales más elevados, pero nunca comprometer la primacía, unidad y eficacia del Derecho de la Unión<sup>53</sup>. De esta manera, la protección de derechos fundamentales se concibe como un sistema integrado, no como veintisiete catálogos aislados. En cuanto a las minorías, la

---

<sup>48</sup> Mangas Martín y Liñán Noguerras, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*.

<sup>49</sup> European Commission, *2020 Rule of Law Report*.

<sup>50</sup> European Parliament, *Report on the Situation of Fundamental Rights in the European Union – Annual Report for the Years 2018–2019* (A9-0226/2020), 8 October de 2020.

<sup>52</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Åkerberg Fransson*, asunto C-617/10, sentencia de 26 de febrero de 2013, EU:C:2013:105, apartados 19–21.

<sup>53</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Melloni*, asunto C-399/11, sentencia de 26 de febrero de 2013, EU:C:2013:107, apartados 56–60.

jurisprudencia no configura un régimen autónomo de protección, pero sí garantiza la tutela de las personas pertenecientes a minorías a través de derechos generales como la igualdad, la dignidad y la prohibición de discriminación. Un ejemplo paradigmático es *CHEZ*, donde el TJUE consideró que una práctica aparentemente neutral que afectaba desproporcionadamente a una comunidad minoritaria constituía discriminación indirecta contraria al Derecho de la Unión<sup>54</sup>.

A la luz de la doctrina, las instituciones y la jurisprudencia, es evidente que este último valor que cierra el art. 2 TUE tiene una función estructural distinta a la de otros valores de dicho artículo. No opera solo como ideal político ni como una cláusula retórica, sino como el mecanismo que permite convertir los valores en parámetros jurídicos verificables. Ahora bien, esta función se ejerce dentro de los límites del reparto competencial y del respeto a las Constituciones nacionales como fuente originaria de los derechos fundamentales. Esto explica que la Unión defienda un enfoque individualista en la protección de minorías y que, en la práctica, la Carta funcione como el lenguaje operativo del art. 2. La clave, por tanto, no está en ampliar sin límites el alcance del valor, sino en asegurar que su núcleo (la dignidad, la igualdad, la tutela judicial efectiva y la no discriminación) permanezca garantizado incluso frente a retrocesos internos. Así, los derechos fundamentales no son un complemento, sino la arquitectura que permite que los demás valores puedan exigirse jurídicamente, sin desnaturalizar el papel central de las Constituciones nacionales en el sistema europeo de protección de derechos.

## **CAPITULO II. LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES EN LOS TRATADOS**

El Derecho originario de la Unión Europea prevé mecanismos destinados a garantizar el respeto de los valores enunciados en el artículo 2 del TUE por parte de los Estados miembros. El art. 7 TUE configura un sistema escalonado que permite, en primer lugar, constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de dichos valores y, en segundo lugar, declarar la existencia de una violación grave y persistente que puede dar lugar a la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados, estableciendo así una vertiente preventiva y otra de suspensión.

---

<sup>54</sup> TJUE, *CHEZ RB Bulgaria AD*, C-83/14, EU:C:2015:480, apdos. 96–110 y 114–120.

El art. 7 está diseñado como instrumento para hacer frente a amenazas sistémicas a los valores fundamentales de la Unión en el ámbito interno de los Estados miembros y su aplicación se articula en torno a una serie de reglas procedimentales y de votación que atribuyen un papel central al Consejo, al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo. Por otro lado, el art. 269 funciona como el mecanismo de control jurisdiccional del art. 7 TUE. Mientras el Art. 7 TUE establece el procedimiento político para sancionar a un Estado miembro que viola (o puede llegar a violar) gravemente los valores de la Unión, el Art. 269 TFUE permite al Tribunal de Justicia (TJUE) revisar la legalidad de dichos actos, limitándose únicamente a los aspectos procedimentales.

En este contexto, el presente capítulo tiene por objeto analizar el diseño jurídico del artículo 7 TUE como procedimiento sancionador previsto en los Tratados, examinando sus fases, su alcance y sus límites, así como su relación con el régimen de control jurisdiccional establecido en el artículo 269 TFUE y el papel desempeñado por las instituciones europeas en su activación y desarrollo.

## 1. EL ARTICULO 7 TUE

El artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece el procedimiento previsto en los Tratados para reaccionar ante situaciones que presenten una amenaza o directamente violen los valores fundamentales consagrados en el art. 2 TUE. Consiste en un mecanismo institucional escalonado que, como se ha mencionado antes, distingue entre una fase preventiva, la cual se basa en la existencia de un riesgo claro de violación grave, y una fase de constatación de una violación grave y persistente, que puede ir sucedida de medidas de suspensión de los derechos propios de los Estados como miembros de la UE. El procedimiento del art. 7 TUE constituye el instrumento específicamente diseñado en los Tratados para garantizar el respeto de los valores fundacionales de la Unión en el interior del propio sistema, lo que explica su configuración como procedimiento autónomo con reglas propias de iniciativa y votación.

De acuerdo con el primer apartado del art. 7 TUE, la fase preventiva puede activarse mediante propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, aunque antes de su activación el Estado miembro implicado deberá ser oído por el Consejo. La decisión exige una mayoría de cuatro quintos de los miembros del Consejo y el consentimiento del Parlamento Europeo, cuyas reglas de votación y participación se precisan en el art. 354 TFUE. Dicho precepto establece que el Estado miembro afectado no participa en la votación ni se computa para el cálculo de

determinadas mayorías, y el Parlamento Europeo debe prestar su consentimiento por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen, además, la mayoría de sus miembros.

El objeto de esta fase es constatar la existencia de un “riesgo claro de violación grave” de los valores del artículo 2 TUE. No implica la declaración de una violación consumada ni conlleva por sí misma la suspensión de derechos. Como ha señalado la doctrina, esta primera etapa tiene carácter preventivo y se orienta a abordar situaciones que, sin haber alcanzado todavía el umbral máximo previsto en el artículo 7, pueden comprometer seriamente los valores comunes<sup>55</sup>.

El segundo apartado de este artículo prevé otro mecanismo en caso de que la situación alcance un punto en el que pueda ser considerada como una violación grave y persistente de los valores. En este caso, la iniciativa corresponde a un tercio de los Estados miembros o a la Comisión, y el Parlamento Europeo debe prestar su consentimiento. La competencia decisoria corresponde al Consejo Europeo, que debe pronunciarse por unanimidad, sin la participación del Estado miembro afectado.

Esta decisión supone una constatación formal de infracción cualificada de los valores del artículo 2 TUE. La exigencia de unanimidad forma parte del diseño institucional expresamente establecido por el Tratado. Esta elevación del umbral para la situación descrita en el apartado segundo distingue claramente esta fase de la preventiva prevista en el primer apartado, no solo por la gravedad de la constatación sino por sus posibles consecuencias jurídicas que pueden derivar en la suspensión de ciertos derechos de los Estados (como el derecho a voto en el Consejo).

Una vez adoptada la decisión prevista en el art. 7.2 TUE, y como establece el 7.3 TUE, el Consejo puede, por mayoría cualificada, suspender determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro en cuestión, incluidos los derechos de voto del representante de su gobierno en el Consejo. No obstante, la suspensión de estos derechos no eximirá al Estado de cumplir con sus obligaciones previstas en los Tratados.

---

<sup>55</sup> Leonard Besselink, “The Bite, the Bark, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives,” en *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, eds. András Jakab y Dimitry Kochenov (Oxford: Oxford University Press, 2017), 128–144

El último apartado de este artículo establece que el consejo puede modificar o revocar las medidas adoptadas si cambian las circunstancias que motivaron su imposición, estableciéndose así una cláusula de flexibilidad.

La manera en que se configura este mecanismo anticipa ya algunas de las principales dificultades que plantea su funcionamiento. Se trata de un sistema de reacción fuertemente politizado, sometido a mayorías especialmente exigentes, con consecuencias jurídicas limitadas y con un control jurisdiccional restringido a la dimensión procedimental. Estas notas, que serán desarrolladas en el apartado de Valoración de la Regulación, permiten adelantar que los límites del artículo 7 TUE no responden únicamente a problemas coyunturales de aplicación, sino también a opciones estructurales incorporadas en el propio diseño de los Tratados.

## 2. RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 269 TFUE

El artículo 7 TUE y el 269 TFUE presentan un modelo institucional de control político y jurisdiccional. Por un lado, el art. 7 TUE configura un mecanismo político de reacción frente a riesgos o violaciones graves de los valores del art. 2 TUE. Por otro lado, el art. 269 TFUE limita el control jurisdiccional del TJUE sobre las decisiones adoptadas bajo el marco del art. 7 TUE.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 269 TFUE establece una competencia específica y excepcional del Tribunal, limitada al control del “respeto de las disposiciones procedimentales” del artículo 7 TUE, y únicamente a instancia del Estado miembro afectado y dentro de un plazo determinado. Esta previsión constituye una excepción a la potestad general de control de la legalidad del TJUE previsto en el art. 263 TFUE, ya que excluye expresamente la revisión material del contenido de la decisión adoptada al amparo del art. 7 TUE y solo permite una revisión del procedimiento seguido para adoptar dicha decisión. La relación entre ambos preceptos se configura, así como una combinación entre un mecanismo de naturaleza eminentemente política y un control jurisdiccional estrictamente acotado.

La jurisprudencia confirma esta delimitación. En el asunto C-650/18 P, Hungría/Parlamento, el Tribunal de Justicia examinó la legalidad de la Resolución del Parlamento Europeo que proponía la activación del artículo 7, apartado 1, TUE frente a

Hungría.<sup>56</sup> El control ejercido se centró en cuestiones relativas al cómputo de los votos emitidos y al respeto de las exigencias formales previstas en los Tratados, sin que el Tribunal entrara a valorar si los motivos que llevaron al Parlamento a instar la aplicación del art. 7 TUE eran adecuados o no. Ello refleja el alcance limitado del control jurisdiccional en este ámbito, circunscrito a aspectos procedimentales.

Por otra parte, en las sentencias C-156/21, Hungría/Parlamento y Consejo, y C-157/21, Polonia/Parlamento y Consejo, relativas al Reglamento 2020/2092 sobre condicionalidad presupuestaria, el Tribunal precisó que el artículo 7 TUE constituye un mecanismo específico y autónomo para responder a violaciones graves de los valores de la Unión. En ese contexto, el Tribunal subrayó que dicho mecanismo presenta características propias y una lógica institucional diferenciada respecto de otros instrumentos de protección del Estado de Derecho. Aunque estos asuntos no versaban directamente sobre el artículo 269 TFUE, sí permiten situar sistemáticamente la relación entre ambos preceptos: el artículo 7 TUE configura el procedimiento político de constatación y eventual sanción, mientras que el artículo 269 TFUE determina los límites del control judicial de las decisiones adoptadas en su marco.<sup>57</sup>

En consecuencia, la relación entre el artículo 7 TUE y el artículo 269 TFUE no es accesoria ni puntual, sino estructural. El primero establece el procedimiento y las posibles consecuencias institucionales frente a riesgos o violaciones graves de los valores de la Unión mientras que el segundo define los límites del control jurisdiccional sobre ese procedimiento. El resultado es un diseño que combina una competencia decisoria atribuida con carácter exclusivo al Parlamento, el Consejo Europeo y el Consejo, pudiendo el TJUE intervenir solo para revisar los aspectos formales de las decisiones adoptadas en el umbral del art. 7 TUE.

### **CAPITULO III. VALORACIÓN DE LA REGULACIÓN**

La configuración conjunta de los artículos 7 TUE y 269 TFUE revela una arquitectura institucional que distribuye la respuesta frente a violaciones de los valores del artículo 2

---

<sup>56</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Hungría contra Parlamento Europeo*, C-650/18 P, sentencia de 3 de junio de 2021.

<sup>57</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo*, C-156/21, sentencia de 16 de febrero de 2022, apdos. 127-174; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo*, C-157/21, sentencia de 16 de febrero de 2022.

TUE entre una dimensión política y un control jurisdiccional estrictamente delimitado. Dicho sistema reserva a las instituciones políticas la apreciación sustantiva de una posible violación grave de los valores de la Unión, mientras que atribuye al Tribunal la competencia de ejercer un control jurisdiccional limitado a la dimensión procedimental. En este sentido, esta interacción entre lo político y lo jurisdiccional no deriva de la aplicación práctica de ambos preceptos, sino que deriva del Derecho originario de la Unión al venir incorporados en el diseño normativo de los Tratados. Por tanto, las dificultades que puedan estar asociadas a su operatividad no derivan exclusivamente de factores políticos coyunturales, sino que responden también al diseño estructural del propio marco constitucional de la Unión.

A pesar de que el artículo 7 TUE pretende establecer un mecanismo institucional capaz de reaccionar ante amenazas a los valores comunes, su configuración incorpora una serie de límites que condicionan su alcance y operatividad. Estos límites son tanto materiales como estructurales.

En cuanto al ámbito material, y como se ha mencionado antes, el propio art. 7.3 TUE prevé la posibilidad de suspender “determinados derechos” derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro en cuestión, incluidos los derechos de voto en el Consejo. Sin embargo, el artículo 7 no contempla la suspensión de las obligaciones que incumban al Estado miembro ni prevé la pérdida de su condición de miembro de la Unión, ya que esta solo tendrá lugar si, de manera voluntaria, el Estado la solicita a través del mecanismo establecido en el art. 50 TUE. La consecuencia jurídica prevista es, por tanto, la suspensión de derechos concretos, manteniéndose intacta la pertenencia del Estado a la Unión y la vigencia general de sus obligaciones.<sup>58</sup> No tiene por qué ser directamente una consecuencia negativa, ya que evita la fragmentación del orden jurídico, pero puede generar un desequilibrio en la participación.

En cuanto al ámbito estructural, los umbrales de mayoría para adoptar las decisiones son elevados. En particular, la constatación de la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la Unión exige unanimidad en el Consejo Europeo, sin participación del Estado afectado, lo cual condiciona y complica la activación de la

---

<sup>58</sup> José Manuel Cortés Martín, “Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho,” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 473-517 (2020).

decisión.<sup>59</sup> Al igual que en el caso anterior, esta configuración no implica necesariamente una consecuencia negativa en sí misma, ya que puede entenderse como una garantía destinada a evitar decisiones arbitrarias en un ámbito de especial sensibilidad institucional. No obstante, cuando la situación presenta una posible violación de los valores consagrados en el artículo 2 TUE, la exigencia de unanimidad puede permitir que la oposición de un solo Estado miembro retrase o incluso impida la adopción de la decisión prevista en el artículo 7.2 TUE. Esta circunstancia puede incidir en la capacidad de reacción de la Unión frente a situaciones que comprometan sus valores fundamentales.

A estos límites se añade la estricta restricción al control jurisdiccional del Tribunal establecida en el art. 269 TJUE. Al limitar este control a las cuestiones procedimentales de la decisión, el Tratado excluye una revisión del juicio sustantivo formulado por el Consejo Europeo o el Consejo sobre la existencia de un riesgo claro o de una violación grave. Como puede observarse en la jurisprudencia<sup>60</sup>, el Tribunal se ha limitado al análisis de las exigencias formales del art. 7 TUE para comprobar que estas se han cumplido en la toma de la decisión.

Desde una perspectiva sistemática, la regulación resultante combina tres elementos: por un lado, una competencia decisoria atribuida esencialmente a órganos políticos; por otro lado, consecuencias jurídicas limitadas a la suspensión de determinados derechos; y, además, un control jurisdiccional restringido a la dimensión procedimental. La valoración de la regulación debe, por tanto, situarse en esa triple coordenada.

En términos normativos, el diseño evidencia una tensión estructural entre la exigencia de protección efectiva de los valores del artículo 2 TUE y las garantías institucionales incorporadas en el propio procedimiento del artículo 7 TUE. La elevada exigencia de mayorías y la limitación del control jurisdiccional refuerzan el carácter políticamente cualificado de las decisiones adoptadas, pero al mismo tiempo condicionan la capacidad operativa y de reacción del sistema. En este sentido, los límites del artículo 7 no derivan únicamente de su aplicación en contextos concretos, sino de su propia configuración en el Derecho originario, que opta por un modelo de reacción esencialmente político frente a vulneraciones sistémicas de los valores de la Unión.

---

<sup>59</sup> Cortés Martín, “Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE.”

<sup>60</sup> TJUE, *Hungría/Parlamento*, C-650/18 P, apdos. 53–69; TJUE, *Hungría/Parlamento y Consejo*, C-156/21, apdos. 127–135 y 168–174; TJUE, *Polonia/Parlamento y Consejo*, C-157/21, apdos. 145–152.

La regulación de los artículos 7 TUE y 269 TFUE refleja así una opción constitucional clara: preservar el carácter excepcional y políticamente cualificado del mecanismo sancionador, aun a costa de restringir su operatividad y su sometimiento a un control jurisdiccional pleno. La manera en la que este mecanismo está configurado en los Tratados influye directamente en el modo en que el mecanismo puede operar en la práctica. Las dificultades asociadas a su activación o a la adopción de decisiones no pueden explicarse únicamente por factores políticos coyunturales, es decir, por falta de voluntad política, sino también por las exigencias procedimentales y los límites jurídicos establecidos en los propios Tratados.

Esta configuración responde también a la propia naturaleza de la Unión Europea como una organización construida sobre el Derecho internacional y el principio de atribución, y no como un Estado federal. De este modo, cualquier reacción coercitiva frente a los Estados miembros depende de competencias previamente conferidas por ellos mismos. Por ello, la politización del art. 7 TUE, la complejidad de su procedimiento y la elevada exigencia de consensos no constituyen una anomalía, sino la consecuencia de un sistema en el que la soberanía sigue residiendo en los Estados.

Esta idea aparece con claridad en la jurisprudencia constitucional alemana, especialmente en la sentencia *Maastricht*, que concibe la Unión como una asociación de Estados soberanos y somete la integración a límites derivados de la democracia y de la identidad constitucional. A pesar de que ni en Polonia ni en Hungría consta un pronunciamiento de sus tribunales constitucionales que declare inconstitucional el art. 7 TUE como tal, sí se han formulado posiciones que refuerzan esa misma lógica. En Polonia, la sentencia K 3/21 niega la primacía plena del Derecho de la Unión sobre determinados preceptos del TUE y, en Hungría, la jurisprudencia constitucional ha insistido en la protección de la soberanía nacional frente a injerencias externas.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Tribunal Constitucional Federal alemán, sentencia de 12 de octubre de 1993, *Maastricht Urteil*; Tribunal Constitucional de Polonia, sentencia K 3/21, 7 de octubre de 2021.

### III. EL CASO DE POLONIA Y HUNGRÍA

#### CAPITULO I. ACTIVACIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

##### 1. CONTEXTO POLÍTICO Y JURÍDICO EN POLONIA

En diciembre de 2017, la Comisión decidió activar el procedimiento del art. 7.1 TUE contra Polonia. Esta decisión se construyó sobre una secuencia político-jurídica que revelaba un deterioro del Estado de Derecho al apreciarse una erosión de la independencia judicial, incompatible con los valores del art. 2 TUE.

En su propuesta motivada, la Comisión utiliza una noción estructurada del Estado de Derecho, integrada por requisitos como la legalidad, la seguridad jurídica, la separación de poderes, la prohibición de arbitrariedad, la independencia e imparcialidad judicial, la tutela judicial efectiva y la igualdad ante la ley, y examina si las medidas adoptadas en Polonia afectaban a dichos parámetros. Sobre esa base, sitúa el inicio del deterioro en noviembre de 2015, al describir la crisis del Tribunal Constitucional vinculada a controversias sobre nombramientos, funcionamiento institucional y la efectividad de su control, lo cual, a juicio de la Comisión, comprometían la efectividad del control de constitucionalidad. A partir de esa denominada crisis del Tribunal Constitucional Polaco, la Comisión identifica un proceso normativo más amplio: en un periodo aproximado de dos años se aprobaron más de trece leyes que afectaban a elementos centrales de la organización judicial (Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo, tribunales ordinarios, Consejo Nacional del Poder Judicial, así como aspectos relativos al régimen disciplinario y a la administración del sistema), apreciando un efecto acumulativo sobre la autonomía del poder judicial.<sup>62</sup>

A modo de resumen, la Comisión sostuvo que varias de esas reformas incrementaban la capacidad de intervención del poder ejecutivo y del legislativo sobre la judicatura, a través de mecanismos que incidían en la composición, la gestión y el funcionamiento de los tribunales. Entre los aspectos señalados, destacan las medidas que afectaban a la inamovilidad judicial, como las modificaciones relativas a la edad de jubilación y a las condiciones de permanencia en el cargo en determinados niveles jurisdiccionales, con posibles repercusiones sobre la independencia judicial.

---

<sup>62</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave por la República de Polonia del Estado de Derecho* (COM (2017) 835 final), 20 de diciembre de 2017, 36-43

Igualmente, subraya la reconfiguración del Consejo Nacional del Poder Judicial polaco (KRS). Con esta reconfiguración, se alteró el método de designación de una parte relevante de sus miembros, incrementando el papel de la elección parlamentaria, lo que, a juicio de la Comisión, podía incidir en la función del órgano como garante institucional de la independencia judicial. Todo lo anterior suponía una violación del Estado de Derecho, aunque el procedimiento del art. 7 TUE no se activó de manera inmediata.

Antes de acudir al mecanismo del art. 7, la Comisión había recurrido al Marco del Estado de Derecho y emitido un dictamen junto con tres recomendaciones, concluyendo finalmente que las respuestas normativas e institucionales ofrecidas por Polonia no corregían de manera suficiente los problemas identificados. Es por ello por lo que la Comisión determinó que concurrían los presupuestos del art. 7.1 TUE y elevó al Consejo su propuesta motivada.<sup>63</sup>

## 2. CONTEXTO POLÍTICO Y JURÍDICO EN HUNGRÍA

En el año 2010 el partido político *Fidesz* (Fidesz – Hungarian Civic Alliance) obtuvo mayoría parlamentaria y Viktor Orbán se convirtió en presidente de Hungría. Su gobierno impulsó una reconfiguración constitucional e institucional que, a ojos de las instituciones europeas, no se traducían en incumplimientos aislados, sino en un patrón acumulativo de debilitamiento de garantías del artículo 2 TUE (democracia, Estado de Derecho y derechos fundamentales).<sup>64</sup> Ese deterioro se produjo, en primer lugar, mediante una reforma constitucional (Ley Fundamental, vigente desde 2012) y la aprobación masiva de “leyes cardinales”, que requieren mayorías reforzadas para modificarse (similar a las leyes orgánicas en España). Esto permitió que reformas impulsadas por un solo gobierno quedaran prácticamente “blindadas” frente a futuros cambios políticos, debilitando en la práctica los contrapesos institucionales<sup>65</sup>.

En paralelo, se multiplicaron las controversias sobre la independencia judicial. El TJUE declaró contraria al Derecho de la Unión la drástica reducción de la edad de jubilación de

---

<sup>63</sup> Comisión Europea, *Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia*, DOUE L 217, 12 de agosto de 2016, 53–68.

<sup>64</sup> Parlamento Europeo, *Resolución, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta de decisión del Consejo con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, relativa a la existencia de un riesgo claro de violación grave por Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión* (2018/0902R(NLE)), 12 de septiembre de 2018, CELEX 52018IP0340.

<sup>65</sup> Matteo Aranci, “Il Parlamento europeo ha votato: attivato l’art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell’Ungheria”, *Eurojus* (17 de septiembre de 2018).

jueces, fiscales y notarios (por discriminación por edad), lo que evidenciaba el impacto estructural de determinadas reformas sobre la composición y autonomía del poder judicial<sup>66</sup>. A pesar de que el Tribunal solo condenó a Hungría por considerar que su decisión constituía un caso de discriminación por edad, aunque la doctrina y las instituciones hablan de purga indirecta de la cúpula judicial a través de políticas disfrazadas de “reformas administrativas” que amenazaban la inamovilidad del cargo de los jueces. En el plano del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el TEDH condenó a Hungría por la terminación anticipada del mandato del presidente del Tribunal Supremo (caso Baka), conectando ese episodio con garantías de acceso a un tribunal y libertad de expresión en el contexto de la función judicial.<sup>67</sup>

A las dinámicas anteriores se añaden las señaladas por el Parlamento Europeo como parte del mismo problema: el pluralismo mediático y la concentración de la información, la presión normativa y administrativa sobre la sociedad civil (incluidas organizaciones vinculadas a derechos humanos y asilo, que reprocharon junto con el Parlamento Europeo políticas restrictivas incompatibles con estándares europeos en un contexto de discurso público hostil hacia migrantes y solicitantes de protección<sup>68</sup>) y medidas con impacto directo sobre libertad académica, cuyo símbolo fue el conflicto relativo a la Universidad Centroeuropa (CEU), posteriormente encauzado en un procedimiento de infracción que culminó en la condena del TJUE por incompatibilidad de la normativa húngara sobre educación superior con obligaciones de la UE.<sup>69</sup>

Finalmente, las preocupaciones sobre corrupción y control del uso de fondos de la UE reforzaron la tesis de un deterioro estructural del Estado de Derecho, al vincularse con la capacidad del sistema institucional para prevenir conflictos de interés y asegurar rendición de cuentas. Con este trasfondo, el Parlamento Europeo aprobó el 12 de septiembre de 2018 una propuesta motivada solicitando al Consejo activar el artículo 7.1 TUE por “riesgo claro de violación grave”, en lo que fue la primera activación impulsada

---

<sup>66</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión c. Hungría*, C-286/12, sentencia de 6 de noviembre de 2012, ECLI:EU:C:2012:687

<sup>67</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala), *Baka c. Hungría*, demanda núm. 20261/12, sentencia de 23 de junio de 2016.

<sup>68</sup> Amnesty International, “Hungary: MEPs reject policies that erode fundamental freedoms and rights”, comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2018.

<sup>69</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión c. Hungría (Enseñanza superior)*, C-66/18, sentencia de 6 de octubre de 2020; véase también TJUE, nota de prensa 125/20, 6 de octubre de 2020.

por la Eurocámara.<sup>70</sup> La decisión se entendió también en un clima político ya tensionado por la apertura previa del artículo 7 contra Polonia el año anterior, que evidenciaba la insuficiencia de las infracciones “clásicas” para responder a amenazas de carácter sistémico.

## **CAPITULO II. DESARROLLO DE LOS PROCEDIMIENTOS**

Antes de hacer un breve recorrido por las fases del procedimiento abierto contra Polonia, es importante constatar que, en este caso, el mecanismo del art. 7 TUE se activó y desarrolló únicamente en su fase preventiva, es decir, el art. 7.1 TUE. No se alcanzaron las fases de constatación y violación grave y persistente ni de sanciones previstas en los apartados 7.2 y 7.3 TUE.

El procedimiento contra Polonia se inició en diciembre de 2017, cuando la Comisión presentó una propuesta motivada al amparo del artículo 7.1 TUE relativa a la situación del Estado de Derecho en Polonia, con especial atención a reformas que afectaban a la independencia judicial. Esta activación sitúa el caso en el plano de la prevención, al fundarse en la apreciación de un “riesgo claro de violación grave” de los valores del artículo 2 TUE, sin implicar aún una declaración formal de violación ya consumada.

Tras la iniciativa de la Comisión, el asunto pasó al Consejo, donde se celebraron audiencias y debates periódicos desde 2018 a 2024 con participación del Gobierno polaco. La propia cronología institucional del Consejo indica que el procedimiento avanzó mediante seis audiencias en el Consejo de Asuntos Generales.<sup>71</sup> En esta etapa, el Consejo trató la evolución del Estado de Derecho en Polonia dentro del marco del artículo 7.1 TUE y mantuvo el expediente abierto, sin que se produjera el salto a la fase sancionadora.

En términos procedimentales, lo decisivo es que no se adoptó la decisión prevista en el artículo 7.1 TUE que permitiría constatar formalmente la existencia del “riesgo claro” mediante la mayoría reforzada exigida. En consecuencia, no se activaron los apartados

---

<sup>70</sup> Parlamento Europeo, *Resolución, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta de decisión del Consejo con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, relativa a la existencia de un riesgo claro de violación grave por Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión* (2018/0902R(NLE)), 12 de septiembre de 2018, CELEX 52018IP0340.

<sup>71</sup> Consejo de la Unión Europea, “Cronología: el artículo 7 hasta el momento”, *Consilium* (sitio web), acceso el 2 de marzo de 2026, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/article-7-procedures/timeline-the-story-of-article-7/>

7.2 y 7.3 TUE, que requieren pasos adicionales (incluida la intervención del Consejo Europeo en la fase de constatación de violación grave y persistente) y podrían conducir a medidas como la suspensión de determinados derechos del Estado miembro.

En un contexto de cambio político interno, el gobierno polaco presentó un plan de acción en 2024, lo que llevó a la Comisión a reevaluar la situación. Tras ello, el 6 de mayo la Comisión anunció su intención de cerrar el expediente contra Polonia al considerar que no existía un “riesgo claro de violación grave” del Estado de Derecho en el sentido del art. 7.1 TUE.<sup>72</sup> Poco después, la Comisión retiró formalmente la propuesta motivada poniendo fin al procedimiento abierto contra Polonia 7 años atrás.

La tabla expuesta a continuación expone de manera visual las fases de este procedimiento en relación con el caso de Polonia. Con ella se pretende una visualización más clara de dicho proceso.

<b>Fase art. 7 TUE</b>	<b>Contenido jurídico básico</b>	<b>¿Alcanzada en Polonia?</b>	<b>Situación final</b>
7.1 (preventiva)	Constatación de “riesgo claro de violación grave” por el Consejo, a propuesta de Comisión, PE o Estados	Activada por la Comisión en 2017; tramitada en el Consejo, pero sin decisión formal de constatación del riesgo	Procedimiento cerrado en 2024 al retirar la Comisión su propuesta motivada
7.2 (determinación de violación grave y persistente)	Decisión unánime del Consejo Europeo constatando violación grave y persistente	No alcanzada	No alcanzada
7.3 (sanciones)	Sanciones por el Consejo: suspensión de ciertos derechos, incluido voto en el Consejo	No alcanzada	Ninguna sanción adoptada <sup>73</sup>

<sup>72</sup> Comisión Europea, “Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure for Poland” (comunicado de prensa, IP/24/2461, 6 de mayo de 2024).

<sup>73</sup> En relación con el bloqueo de los fondos de la UE, Polonia no “perdió” esos fondos por una sanción del art. 7 TUE, sino porque los pagos estaban condicionados y/o bloqueados por mecanismos presupuestarios distintos, y se desbloquearon al cumplirse esas condiciones, sin llegar nunca a 7.2–7.3.

Al igual que con Polonia, en Hungría el procedimiento del art. 7 TUE se ha desarrollado, hasta la fecha exclusivamente en su fase preventiva (art. 7.1), sin que se haya alcanzado la constatación de violación grave ni la imposición de sanciones previstas en los apartados 7.2 y 7.3 TUE <sup>74</sup>. Fue a raíz del llamado informe Sargentini<sup>75</sup> cuando el Parlamento Europeo adoptó el 12 de septiembre de 2018 una resolución que supuso el inicio formal de este procedimiento. El Parlamento remitió al Consejo una propuesta motivada para que este determinara si existía un “riesgo claro de violación grave” de los valores del artículo 2 TUE por parte de Hungría <sup>76</sup>. Este paso activa el mecanismo preventivo del artículo 7, que no declara aún una infracción “grave y persistente”, sino que abre un expediente político para que el Consejo examine la situación.

Tras la propuesta motivada del Parlamento, la tramitación se desplazó al Consejo de Asuntos Generales (GAC), que es el foro en el que se organizan las audiencias al Estado miembro afectado y se canaliza el intercambio de preguntas y respuestas sobre los ámbitos cubiertos por la propuesta motivada. En este marco, el Consejo ha ido celebrando audiencias sucesivas con Hungría: por ejemplo, el 25 de junio de 2024 se celebró la séptima audiencia dentro del procedimiento del artículo 7, y el 27 de mayo de 2025 tuvo lugar la octava, ambas expresamente en el marco del artículo 7.1 TUE y referidas a los asuntos comprendidos en la propuesta motivada del Parlamento de septiembre de 2018.

77

Hoy en día, tras varios debates sobre la situación y ocho audiencias en el Consejo de Asuntos Generales, el procedimiento sigue abierto contra Hungría, permaneciendo en la fase preventiva al no haberse alcanzado los requisitos formales de votación para pasar a

---

<sup>74</sup> Parlamento Europeo, “Qué puede hacer la UE ante la vulneración de los valores europeos (infografía)”, *Temas*, última actualización 8 de diciembre de 2025, sección “El artículo 7”

<sup>75</sup> Parlamento Europeo, Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE), *Draft Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded (2017/2131(INL))* (ponente: Judith Sargentini), 11 de abril de 2018, PE 620.837v01-00,

<sup>76</sup> Parlamento Europeo, *Resolución, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta de decisión del Consejo con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, relativa a la existencia de un riesgo claro de violación grave por Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2018/0902R(NLE))*, 12 de septiembre de 2018, CELEX 52018IP0340.

<sup>77</sup> Consejo de la Unión Europea, “General Affairs Council, 25 June 2024”, apartado “Article 7 procedure concerning Hungary”; Consejo de la Unión Europea, “General Affairs Council, 27 May 2025”, apartado “Article 7 procedure concerning Hungary”.

la fase de reconocimiento expreso de violación del Estado de Derecho y aplicación de las sanciones concretas.

La tabla expuesta a continuación expone de manera visual las fases de este procedimiento en relación con el caso de Hungría. Con ella se pretende una visualización más clara de dicho proceso.

<b>Fase art. 7 TUE</b>	<b>Contenido jurídico básico</b>	<b>¿Alcanzada en Hungría?</b>	<b>Situación final</b>
7.1 (preventiva)	Posible constatación por el Consejo de un “riesgo claro de violación grave” de los valores del art. 2, a propuesta de Comisión, PE o Estados	Activada en 2018 por el Parlamento Europeo mediante el informe Sargentini y remitida al Consejo	Procedimiento abierto en el Consejo, con audiencias, pero sin decisión formal que constate una violación clara del art. 2 TUE
7.2 (determinación de violación grave y persistente)	Decisión unánime del Consejo Europeo declarando violación grave y persistente	No alcanzada	No hay decisión de violación grave y persistente respecto de Hungría
7.3 (sanciones)	Sanciones del Consejo: suspensión de ciertos derechos, incluido voto en el Consejo	No alcanzada	No se han impuesto sanciones formales en virtud del art. 7 frente a Hungría

### **CAPITULO III. COMPARACIÓN DE AMBOS SUPUESTOS**

La comparación entre los procedimientos del artículo 7 TUE activados contra Polonia y Hungría permite identificar patrones comunes en el funcionamiento del mecanismo, así como diferencias relevantes derivadas tanto del tipo de deterioro del Estado de Derecho apreciado como de la dinámica procedimental seguida en cada caso. En ambos supuestos, la activación se produjo en la fase preventiva del artículo 7.1 TUE y, hasta la fecha, no se alcanzaron las fases previstas en los apartados 7.2 y 7.3 TUE. Esta coincidencia es especialmente útil para evaluar, desde un enfoque estrictamente jurídico, qué elementos

del diseño del mecanismo condicionan su operatividad y en qué medida la naturaleza del caso concreto influye en el desarrollo práctico del procedimiento.

## 1. SIMILITUDES

Tanto en el caso de Polonia como en el de Hungría, el procedimiento se mantuvo en su fase preventiva dentro del marco del art. 7.1 TUE. En ambos casos se desplegó una tramitación prolongada en el Consejo (audiencias, debates, etc.), pero sin llegar a producirse el salto hacia decisiones con efectos jurídicos más intensos, es decir, sin llegar a activar lo dispuesto en el art. 7.2 y 7.3 TUE. En ambos casos, el procedimiento quedó estancado en la fase preventiva, ya que, aunque se celebraron audiencias en el Consejo, no se adoptó la decisión formal de constatación formal del “riesgo claro” exigida por el artículo 7.1 TUE, lo que impidió avanzar a las fases posteriores. La fase preventiva no se agota en “abrir expediente” o celebrar audiencias, sino que su núcleo jurídico es la constatación formal de ese riesgo claro de violación grave de los valores del art. 2 TUE mencionado anteriormente mediante la mayoría reforzada correspondiente. La ausencia de esa decisión formal funciona, en la práctica, como un freno estructural debido a que el mecanismo queda activo a nivel político, pero no llega a producir ninguna consecuencia jurídica más allá de la condena y la presión mediática.

En ambos supuestos la arquitectura del artículo 7 TUE actúa como un sistema escalonado con umbrales crecientes. La toma de decisiones, que de por sí ya es compleja, va complicándose a medida que se pretende avanzar en las fases de este procedimiento. De esta manera, si ya es complejo adoptar una constatación formal del art. 7.1 TUE, el diseño del Tratado hace todavía más difícil avanzar hacia el art. 7.2 (violación grave y persistente) y 7.3 TUE (suspensión de derechos), debido a la exigencia de unanimidad en el Consejo Europeo para la constatación cualificada. La comparación de ambos casos confirma que el principal cuello de botella no es activar el procedimiento, sino transformarlo en decisiones con consecuencias jurídicas.

Los dos procedimientos se insertan en un marco en el que la apreciación sustantiva del riesgo o de la violación queda en manos de instituciones políticas. Como ya se comentó en el apartado que analiza la normativa, el control judicial es muy limitado por diseño. Como consecuencia, la apreciación de fondo sobre la existencia de un riesgo o una violación grave de los valores del art. 2 TUE se sitúa en manos de las instituciones políticas, mientras que el control del TJUE queda en gran medida limitado al respeto de

las exigencias procedimentales, sin revisar el contenido material de esas decisiones. Esto se traduce en que no hay una posibilidad real de desbloqueo jurídico cuando el procedimiento se atasca, ya que, al solo poder el TJUE revisar los aspectos formales del proceso, no hay un mecanismo jurisdiccional que fuerce el avance material de las etapas, lo que refuerza el carácter eminentemente político del proceso del art. 7 TUE.

## 2. DIFERENCIAS

Una diferencia relevante es el sujeto que activa el procedimiento. Mientras que en el caso de Polonia la iniciativa se articula desde la Comisión mediante propuesta motivada<sup>78</sup>, para Hungría fue el Parlamento Europeo quien impulsó la apertura de este procedimiento<sup>79</sup>. Esta diferencia no debe entenderse como una cuestión meramente formal, sino como algo que afecta a la lógica institucional del expediente y a la forma en la que se construye el caso, ya que la Comisión articuló una propuesta motivada de perfil técnico-jurídico que venía precedida por el *Rule of Law Framework*, mientras que en Hungría el Parlamento Europeo impulsó el procedimiento mediante una resolución vinculada al Informe Sargentini, con un enfoque más transversal por áreas de preocupación. Esta diferencia afecta al encuadre del caso y al material de partida sobre el que el Consejo organiza las audiencias y el diálogo en la fase del artículo 7.1 TUE.

También se observan diferencias entre estos dos casos en cuanto a la naturaleza del deterioro del Estado de Derecho descrito. Por un lado, el Polonia, el eje central para argumentar un deterioro del Estado de derecho se articuló con claridad alrededor de la independencia judicial y reformas que afectan a la arquitectura del poder judicial. Esa focalización ayudó a tender hacia un relato jurídico más concentrado, en el sentido de que el núcleo del problema se describe como a afectación estructural de garantías que conectan con tutela judicial efectiva e independencia. Por otro lado, en Hungría el deterioro se presentó como un patrón más generalizado y acumulativo, ya que el núcleo del deterioro no solo se atribuyó al poder judicial, sino también a otra serie de cuestiones como las leyes cardinales, el pluralismo mediático, la presión sobre la sociedad civil, la libertad académica, etc. Esta dispersión material genera un obstáculo distinto que no se observa en Polonia, ya que, al ser el núcleo de deterioro más amplio, se tocan muchas

---

<sup>78</sup> Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave por la República de Polonia del Estado de Derecho*, COM (2017) 835 final (20 de diciembre de 2017).

<sup>79</sup> Parlamento Europeo, Resolución de 12 de septiembre de 2018 sobre una propuesta de decisión del Consejo con arreglo al art. 7.1 TUE relativa a Hungría (2018/0902R(NLE)), CELEX 52018IP0340.

ramas distintas a la vez y es más complicado que los Estados en el Consejo se pongan de acuerdo para tomar una decisión unánime que permitiera avanzar hacia las fases del art. 7.2 y 7.3 TUE.

El desenlace de ambos procedimientos también presenta diferencias. Mientras que en Polonia el procedimiento terminó con la retirada de la propuesta motivada y el cierre del expediente en 2024, en Hungría el procedimiento permanece abierto y sigue en fase preventiva.

La diferencia de desenlace entre Polonia y Hungría muestra que la fase preventiva del art. 7 TUE puede tener dos resultados funcionales distintos sin llegar a sanciones. Puede operar como un procedimiento que termina en cierre institucional tras una reevaluación política-jurídica, o como un expediente de seguimiento indefinido sin decisión formal. Esto indica que, en la práctica, el art. 7.1 TUE no garantiza una progresión hacia etapas posteriores, sino que abre un marco de control que puede estabilizarse como diálogo continuado o extinguirse por retirada del impulso inicial.

## IV. EFECTOS SOBRE LOS ESTADOS INFRACTORES

### CAPITULO I. REPERCUSIONES

#### 1. POLONIA

Las repercusiones prácticas del procedimiento del artículo 7 TUE sobre Polonia no derivaron de las consecuencias jurídicas que dicho precepto contempla, sino de instrumentos externos a él. En la práctica, el art. 7 TUE, limitado en este caso a su vertiente preventiva, no llegó a producir las consecuencias de los apartados segundo y tercero y, por ello, no se llegó a suspender derechos al Estado. Por ello, el procedimiento no generó por sí mismo una sanción en sentido estricto, sino un marco de presión política cuya efectividad material dependió de otros instrumentos más operativos. Los efectos reales sobre Polonia provinieron de dos vías distintas: por un lado, la vía jurisdiccional, mediante procedimientos de infracción y medidas provisionales ante el Tribunal de Justicia; y, por otro lado, la vía presupuestaria, a través de la condicionalidad asociada al desembolso de fondos de la UE, en particular el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (RRF).

En el plano jurisdiccional, el TJUE fue el instrumento más operativo. A través de la vía del artículo 258 TFUE, la Comisión Europea interpuso sucesivos procedimientos de infracción que culminaron en sentencias condenatorias y, en algunos casos, en la imposición de multas coercitivas. Singularmente, en el asunto *Comisión c. Polonia* (C-204/21)<sup>80</sup>, el Tribunal impuso una multa coercitiva diaria de 1.000.000 de euros (posteriormente reducida a 500.000 euros al día) y la Comisión ejecutó su cobro mediante la compensación de fondos europeos asignados a Polonia, convirtiendo la presión financiera en un efecto inmediato y ejecutable. Esta presión financiera no puede entenderse como una consecuencia derivada del procedimiento del art. 7 TUE, ya que este no contempla las sanciones pecuniarias entre sus consecuencias. El procedimiento de infracción ejecutado en virtud del art. 258 TFUE demostró ser un instrumento más inmediato y ejecutable que el del art. 7 TUE. Sin embargo, el alcance del art. 258 TFUE también tiene límites en sentido sectorial, ya que está diseñado para hacer frente a incumplimientos jurídicos concretos, lo cual no permite abordar una situación de

---

<sup>80</sup> TJUE, *Comisión contra Polonia (Independencia y vida privada de los jueces)*, C-204/21, EU:C:2023:442.

deterioro sistémico y prolongado en el tiempo del Estado de Derecho como estaba ocurriendo en el caso de Polonia<sup>81</sup>.

En paralelo, la condicionalidad financiera vinculada al RRF<sup>82</sup> actuó como un incentivo material directo. Esta condicionalidad se articula a través de un mecanismo simple por el cual un Estado presenta un plan de reformas e inversiones, el cual se aprueba mediante una Decisión de Ejecución del Consejo. La ejecución de los pagos queda vinculada al cumplimiento de hitos y objetivos previamente acordados. Los pagos no están condicionados a la pertenencia a la UE, sino al cumplimiento de lo que la Comisión llama *milestones* (hitos) acordados. En el caso polaco, la Comisión vinculó expresamente la posibilidad de desembolso al cumplimiento de determinados “super milestones” en materia de Estado de Derecho, en particular los relativos a la independencia judicial. En concreto, el 29 de febrero de 2024 anunció la adopción de actos que, en su valoración, permitían avanzar hacia el primer pago tras la solicitud presentada por Polonia en el marco del RRF, tras apreciar progresos suficientes en relación con la independencia judicial, incluyendo la reforma del régimen disciplinario de los jueces.<sup>83</sup> Este “desbloqueo” no debe entenderse como una consecuencia automática del art. 7 TUE, sino como el resultado de un diseño de condicionalidad presupuestaria que convierte la satisfacción de hitos en condición necesaria para el acceso efectivo a financiación. Sobre esa base, la Comisión presentó la posibilidad de que Polonia accediera a hasta 137.000 millones de euros de financiación europea.

Estas repercusiones externas sí se tradujeron, al menos parcialmente, en cambios legislativos e institucionales, pero no como efecto directo del artículo 7 TUE, sino en conexión con el cambio de orientación política producido tras las elecciones parlamentarias de octubre de 2023 que llevaron a Donald Tusk a ser primer ministro. La Comisión destacó, entre otros elementos, la adopción de medidas legislativas y no legislativas para responder a las preocupaciones sobre la independencia judicial, el reconocimiento de la primacía del Derecho de la Unión, la presentación por Polonia de

---

<sup>81</sup> Laszlo S. Szabo, “EU Tools to Enforce the Rule of Law are Struggling with Self-Imposed Limitations,” *I-CONnect Blog*, 4 de noviembre de 2025.

<sup>82</sup> Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, *Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*, DO L 57, 18 de febrero de 2021, 17-75.

<sup>83</sup> Comisión Europea, “Questions and Answers on Rule of Law and EU Funds for Poland” (QANDA/24/1223), 28 de febrero de 2024.

un Action Plan en febrero de 2024 y su adhesión a la Fiscalía Europea<sup>84</sup>. Sobre la base de esos elementos, el 6 de mayo de 2024 la Comisión concluyó que ya no existía un “riesgo claro de violación grave” del Estado de Derecho en el sentido del artículo 7.1 TUE y comunicó al Consejo y al Parlamento su intención de retirar la propuesta motivada presentada en 2017, lo que conduciría al cierre del procedimiento.

No obstante, una parte de la doctrina ha advertido que el cierre del expediente puede resultar prematuro, ya que este desenlace puede no equivaler a una reversión plenamente consolidada del deterioro institucional previo. En particular, se ha señalado que la reversión del deterioro institucional exige verificación sostenida y no solo señales políticas iniciales, lo que obliga a mantener el seguimiento material de las reformas.

Desde esta perspectiva, el caso polaco muestra que sí se produjeron cambios relevantes, pero también que tales cambios dependieron en gran medida de la alternancia política y de incentivos externos de carácter jurisdiccional y financiero, poniendo de manifiesto que el art. 7 TUE, por sí solo, ha sido incapaz de garantizar una respuesta efectiva frente a un deterioro del Estado de Derecho.

## 2. HUNGRÍA

Hasta la fecha, la apertura del procedimiento del artículo 7 TUE contra Hungría no ha desembocado en las consecuencias sancionadoras previstas en los apartados 2 y 3 de ese precepto. Desde que el Parlamento Europeo activó en 2018 su fase preventiva por riesgo claro de violación grave de los valores del artículo 2 TUE, el Consejo ha mantenido el asunto en su agenda mediante sucesivas audiencias, pero sin llegar a constatar formalmente la existencia de una violación grave y persistente ni a suspender derechos derivados de los Tratados. Debido a que Hungría ha quedado sometida a un escrutinio reforzado y continuo dentro de la Unión, puede afirmarse que la consecuencia inmediata del art. 7 TUE ha sido sobre todo política e institucional. Hungría ha tenido que hacer frente a un desgaste reputacional y una presión sostenida por parte de las instituciones europeas para corregir las deficiencias apreciadas en materia de Estado de Derecho, pero no ha habido ninguna consecuencia práctica en cuanto a sus derechos y su situación en la Unión que se haya derivado de la apertura del procedimiento del art. 7 TUE. De manera

---

<sup>84</sup> Comisión Europea, “*Poland’s Efforts to Restore Rule of Law Pave the Way for Accessing up to €137 Billion in EU Funds*,” comunicado de prensa IP-24-1222, Bruselas, 29 de febrero de 2024.

similar a Polonia, las repercusiones materiales realmente apreciables han procedido en su mayoría de instrumentos paralelos ajenos al cauce sancionador del art. 7 TUE.

Por un lado, la Comisión ha recurrido a la vía jurisdiccional del art. 258 TFUE y ha acudido ante el Tribunal de Justicia para impugnar reformas húngaras consideradas contrarias al Derecho de la Unión, especialmente en ámbitos relacionados con la independencia judicial, la actividad de las universidades extranjeras, la actuación de organizaciones de la sociedad civil o el régimen de asilo<sup>85</sup>. Esta vía permitió desplazar al plano jurisdiccional conflictos que, dentro del procedimiento político del artículo 7, no habían generado consecuencias coercitivas directas, confirmando de nuevo que la reacción más operativa de la Unión no se canalizó a través del propio artículo 7, sino a través del Derecho de infracción y del control judicial del TJUE.

Por otro lado, y una vez más igual que Polonia, la vía presupuestaria ha sido la que ha provocado las consecuencias más visibles en términos materiales. En diciembre de 2022, el Consejo decidió suspender aproximadamente 6.300 millones de euros en compromisos presupuestarios de fondos de cohesión para Hungría en aplicación del mecanismo de condicionalidad recogido en el Reglamento 2020/2092<sup>86</sup>.<sup>87</sup> En paralelo, la condicionalidad financiera vinculada al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia actuó como un incentivo material directo. Al depender los desembolsos del cumplimiento satisfactorio de los hitos y objetivos fijados por la Comisión, la propia Comisión dejó claro que no podría producirse ningún pago hasta que Hungría hubiera cumplido satisfactoriamente con los 27 “super hitos” vinculados al Estado de Derecho. De este modo, las repercusiones prácticas más intensas no provinieron del artículo 7 TUE, sino

---

<sup>85</sup> Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión c. Hungría*, C-286/12, sentencia de 6 de noviembre de 2012, EU:C:2012:687; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión c. Hungría (Transparencia asociativa)*, C-78/18, sentencia de 18 de junio de 2020, EU:C:2020:476; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión c. Hungría (Enseñanza superior)*, C-66/18, sentencia de 6 de octubre de 2020, EU:C:2020:792; Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Comisión c. Hungría (Acogida de solicitantes de protección internacional)*, C-808/18, sentencia de 17 de diciembre de 2020, EU:C:2020:1029.

<sup>86</sup> Reglamento (UE) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, relativo a un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, DO L 433I, 22 de diciembre de 2020.

<sup>87</sup> Consejo de la Unión Europea. *Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en Hungría*. Diario Oficial de la Unión Europea L 325, 20 de diciembre de 2022.

de mecanismos financieros capaces de traducir el incumplimiento del Estado de Derecho en consecuencias presupuestarias concretas y ejecutables.

Estas presiones ajenas al art. 7 TUE si se tradujeron, al menos parcialmente, en determinados cambios normativos e institucionales, en particular en el ámbito judicial. En su Informe sobre el Estado de Derecho en Hungría de 2025<sup>88</sup>, la Comisión señaló la introducción de nuevas reglas sobre el nombramiento y carrera judicial y que la reforma judicial de 2023 reforzó algunas competencias del Consejo Nacional de Justicia. Sin embargo, ese mismo informe subraya también que subsisten problemas estructurales relevantes: persistencia de presiones indebidas sobre jueces, ausencia de avances suficientes en materia de corrupción de alto nivel y deficiencias continuadas en ámbitos como el pluralismo mediático o la financiación política. A ello se suma que, en noviembre de 2025, el Parlamento Europeo seguía denunciando un deterioro persistente del Estado de Derecho en Hungría y la falta de avances sustanciales en el procedimiento del art. 7 TUE<sup>89</sup>.

En consecuencia, el caso húngaro confirma que las repercusiones materiales apreciables en el plano de la Unión no han derivado del procedimiento del artículo 7 TUE como tal, sino de instrumentos jurídicos externos a él, en particular de la litigación ante el Tribunal de Justicia y de la condicionalidad financiera vinculada a los fondos europeos. Desde esta perspectiva, Hungría constituye quizá el ejemplo más claro de que el artículo 7 ha operado esencialmente como un marco político de señalamiento, sin traducirse por sí mismo en consecuencias prácticas decisivas dentro de su propio cauce jurídico. Dicho de otro modo, el artículo 7 TUE vuelve a revelarse como un mecanismo jurídicamente aparatoso, pero materialmente insuficiente para reaccionar con eficacia frente a regresiones sistémicas del Estado de Derecho.

### **CAPITULO III. EFICACIA DEL MECANISMO DEL ART. 7**

Una vez examinados los valores consagrados en el artículo 2 TUE, la relevancia de su protección dentro del ordenamiento de la Unión, el mecanismo previsto en el art. 7 TUE

---

<sup>88</sup> Comisión Europea, *Informe sobre el Estado de Derecho 2025: capítulo por país sobre la situación del Estado de Derecho en Hungría*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD (2025) 917 final (Estrasburgo, 8 de julio de 2025).

<sup>89</sup> Parlamento Europeo, “El Parlamento da la voz de alarma ante la profundización de la crisis del Estado de Derecho en Hungría”, comunicado de prensa, 20 de noviembre de 2025.

para su salvaguardia y su aplicación en los casos de Polonia y Hungría, procede analizar la eficacia de dicho mecanismo.

Evaluar la eficacia del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea requiere, en primer lugar, precisar qué se entiende por “eficacia” en el contexto del sistema jurídico de la Unión. El procedimiento establecido en el art. 7 TUE se presenta en los tratados como el principal mecanismo previsto para hacer frente a posibles vulneraciones de los valores recogidos en el art. 2 TUE. Sin embargo, su eficacia no puede medirse únicamente en función de su previsión formal en el ordenamiento, sino que es necesario analizar su capacidad real para producir efectos dentro del sistema institucional de la UE.

Este apartado se articulará en dos dimensiones de eficacia que serán analizadas por separado. En primer lugar, se examinará la eficacia jurídica, entendida como la capacidad del mecanismo para activar las consecuencias formales previstas en el propio art. 7 TUE (en particular los apartados segundo y tercero). En segundo lugar, se valorará la eficacia política, la cual está vinculada a la capacidad del mecanismo para generar presión institucional, supervisión política y debate dentro de las instituciones de la UE. La aplicación de este esquema analítico a los casos de Polonia y Hungría permite evaluar con mayor precisión el funcionamiento real del artículo 7 TUE.

La tesis que se defiende en este apartado es que el artículo 7 TUE ha tenido una relevancia política indudable dentro del sistema institucional de la Unión, pero su eficacia jurídica y práctica ha sido limitada, de modo que las consecuencias materiales derivadas de las crisis del Estado de Derecho en Polonia y Hungría han terminado produciéndose principalmente a través de instrumentos alternativos del Derecho de la Unión.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico, la eficacia del mecanismo del art. 7 TUE depende de su capacidad para activar las consecuencias previstas en sus propios apartados segundo y tercero. Como ya se ha mencionado anteriormente, el mecanismo establece un sistema gradual de reacción ante posibles vulneraciones de los valores de la Unión. En una primera fase, el Consejo puede constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de dichos valores conforme al art. 7.1 TUE. En una fase posterior, el Consejo Europeo puede declarar por unanimidad la existencia *de facto* de una violación grave y persistente en virtud del artículo 7.2 TUE, lo que permitiría adoptar sanciones como la

suspensión de determinados derechos del Estado miembro afectado, incluido su derecho de voto en el Consejo, de acuerdo con el artículo 7.3 TUE.

Sin embargo, la práctica institucional muestra que este diseño normativo no ha llegado a desplegar plenamente sus efectos. En el caso de Polonia, el procedimiento fue activado por la Comisión Europea en diciembre de 2017 mediante una propuesta motivada dirigida al Consejo. En el caso de Hungría, el Parlamento Europeo activó el mecanismo en septiembre de 2018. No obstante, ambos procedimientos se han mantenido hasta la fecha en la fase preventiva prevista en el artículo 7.1 TUE, sin que se haya producido la constatación formal de una violación grave y persistente de los valores de la Unión.

Esta situación se explica en gran medida por la propia arquitectura institucional del mecanismo. El artículo 7.2 TUE exige la unanimidad del Consejo Europeo para declarar la existencia de una violación grave y persistente, lo que introduce un umbral político particularmente elevado. En la práctica, la posibilidad de que otros Estados miembros bloqueen el procedimiento convierte esta fase en un mecanismo de muy difícil activación.

La doctrina ha señalado que el art. 7 TUE fue concebido como un instrumento de última ratio, pensado para situaciones excepcionales en las que otros mecanismos de control resultaran insuficientes.<sup>90</sup> Esta naturaleza explica tanto su carácter altamente político como la exigencia de mayorías cualificadas para avanzar en el procedimiento.

Sin embargo, estas mismas características institucionales han reducido de forma notable la capacidad operativa del mecanismo. En términos jurídicos, ello se refleja en que el artículo 7 TUE no ha llegado a desplegar hasta ahora las consecuencias sancionadoras previstas en los Tratados, poniendo así de manifiesto que las dificultades para activar sus fases más avanzadas responden, ante todo, a límites estructurales del propio diseño normativo.

A pesar de las limitaciones observadas desde el punto de vista jurídico, el artículo 7 TUE sí ha generado efectos tangibles en plano político. La activación del procedimiento ha dado lugar a un marco institucional de supervisión y debate en torno al respeto del Estado de Derecho en los Estados miembros afectados.

---

<sup>90</sup> José Martín y Pérez de Nanclares, “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional* 43 (2019): 121-159.

En los casos de Polonia y Hungría, el procedimiento ha implicado la celebración de audiencias en el Consejo, así como un seguimiento continuado por parte del Parlamento Europeo y de la Comisión. Este proceso ha contribuido a situar la cuestión del Estado de Derecho en el centro de la agenda política de la Unión y ha reforzado la visibilidad institucional de estas controversias.

En paralelo, la activación del artículo 7 tiene un evidente efecto simbólico dentro del sistema constitucional de la Unión. El propio diseño del mecanismo refleja la importancia que el Derecho de la Unión atribuye a los valores recogidos en el artículo 2 TUE, los cuales constituyen uno de los fundamentos normativos del proceso de integración europea. La Unión se configura como una comunidad de valores, lo que explica la existencia de instrumentos institucionales creados para garantizar su respeto y protección por parte de los Estados miembros<sup>91</sup>.

Sin embargo, aunque el artículo 7 TUE ha funcionado en los casos de Polonia y Hungría como un instrumento de señalación política y supervisión institucional, esa dimensión no se ha traducido por sí sola en cambios estructurales dentro de sus respectivos sistemas. Desde una perspectiva práctica, la conclusión que se desprende de ambos casos es que las consecuencias materiales producidas como respuesta al deterioro del Estado de Derecho no derivaron del propio art. 7, sino de otros instrumentos previstos en el Derecho de la Unión. En efecto, el mecanismo no llegó a desplegar medidas sancionadoras efectivas dentro del cauce previsto en los apartados 7.2 y 7.3 TUE, de modo que las reacciones más tangibles frente a esas regresiones se articularon a través de mecanismos paralelos con mayor capacidad operativa. Así, el artículo 7 no ha actuado como fuente inmediata de consecuencias prácticas, sino más bien como marco político de referencia dentro del cual la Unión terminó reaccionando por otras vías. Esta constatación resulta central para valorar su eficacia real: el problema no radica en la inexistencia de respuesta por parte de la Unión, sino en que las respuestas más eficaces no han procedido del instrumento específicamente diseñado en los Tratados para ese fin.

---

<sup>91</sup> José Martín y Pérez de Nanclares, “La Unión Europea como comunidad de valores,”

## V. CONCLUSIONES

El presente trabajo se planteó con el objetivo de analizar la capacidad real del ordenamiento jurídico de la Unión Europea para garantizar el respeto y la protección efectiva de los valores fundamentales recogidos en el art. 2 TUE, prestando especial atención al mecanismo previsto en el artículo 7 TUE como instrumento de reacción frente a vulneraciones graves del Estado de Derecho por parte de los Estados miembros.

Este trabajo se propuso evaluar hasta que punto el mecanismo recogido en el art. 7 TUE constituye una herramienta jurídicamente eficaz para imponer intereses comunes, sancionar comportamientos contrarios a los valores de la Unión y garantizar la cohesión del sistema jurídico de la Unión Europea. Para ello, el análisis se estructuró en torno a tres objetivos principales: examinar la suficiencia del marco normativo previsto en los Tratados, analizar su aplicación práctica a través de los casos de Polonia y Hungría, y valorar los efectos reales que la activación del artículo 7 TUE ha tenido en dichos Estados.

En relación con el primero de estos objetivos, el estudio del marco normativo ha permitido identificar una serie de límites estructurales en el diseño del mecanismo previsto en el art. 7 TUE. Aunque este artículo es el mecanismo previsto para hacer frente a violaciones graves de los valores recogidos en el art. 2 TUE, su diseño dificulta su aplicación efectiva y lo convierte en una herramienta jurídicamente posible pero políticamente difícil de activar en su fase más intensa. Las mayorías exigidas son muy altas, la unanimidad en la fase prevista en el art. 7.2 TUE actúa como un fuerte bloqueo y el TJUE solo puede controlar el respeto de las exigencias procedimentales, no el fondo de la decisión. Como resultado, el artículo 7 TUE aparece configurado más como un instrumento de presión política y supervisión institucional que como un mecanismo sancionador plenamente operativo en términos jurídicos.

En relación con el segundo objetivo de este trabajo, el estudio de los procedimientos abiertos contra Polonia y Hungría ha permitido comprobar que el artículo 7 TUE, tal como está configurado, no ha sido capaz de traducirse en respuestas sancionadoras efectivas en la práctica. Los procedimientos iniciados contra Polonia en 2017 y contra Hungría en 2018 constituyen los ejemplos más relevantes de activación del artículo 7 TUE desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ambos casos reflejan la preocupación de las instituciones europeas ante reformas nacionales que fueron percibidas como amenazas sistémicas al Estado de Derecho, en particular en ámbitos como la independencia judicial,

el funcionamiento de las instituciones constitucionales o la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, el desarrollo de estos procedimientos pone de manifiesto que el mecanismo previsto en el artículo 7 TUE ha funcionado fundamentalmente como un instrumento de señalación política y supervisión institucional, más que como una vía efectiva de imposición de sanciones jurídicas.

En ninguno de los dos casos el procedimiento avanzó hasta las fases previstas en los apartados 2 y 3 del art. 7 TUE, que permitirían constatar la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la Unión y adoptar medidas sancionadoras concretas, como la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión. Por el contrario, ambos procedimientos han permanecido durante años en la fase preventiva prevista en el art. 7.1 TUE, caracterizada por la celebración de audiencias en el Consejo y por un seguimiento político continuado de la situación en los Estados afectados. Esta evolución confirma que, en la práctica, el mecanismo del art. 7 TUE ha sido utilizado principalmente como una herramienta de presión política destinada a visibilizar el deterioro del Estado de Derecho y a generar un marco de vigilancia institucional, pero no como un instrumento capaz de producir, por sí mismo, consecuencias sancionadoras directas.

El examen del tercer objetivo del trabajo ha permitido comprobar que las consecuencias prácticas apreciables en Polonia y Hungría no procedieron directamente del artículo 7 TUE. Aunque en ambos casos se produjeron efectos jurídicos y materiales relevantes como respuesta al deterioro del Estado de Derecho, estos no derivaron del cauce sancionador previsto en dicho precepto, sino que las repercusiones más significativas vinieron de otros instrumentos con mayor capacidad operativa. Ello pone de manifiesto que las reacciones más eficaces frente a estas regresiones no se articularon a través del mecanismo específicamente previsto en los Tratados para este fin, sino por vías paralelas, especialmente la jurisdiccional y la financiera. La aportación principal de este análisis radica, precisamente, en demostrar que sí hubo consecuencias prácticas, pero que estas no pueden atribuirse al artículo 7 TUE como tal, sino a instrumentos externos a su propia lógica procedimental.

A la luz de estos resultados, puede afirmarse que el sistema de protección del Estado de Derecho en la Unión Europea no se encuentra completamente desprovisto de instrumentos eficaces para reaccionar frente a regresiones sistémicas en los Estados miembros. Sin embargo, el análisis realizado demuestra que el mecanismo

específicamente concebido en los Tratados para este fin no ha funcionado por sí solo como una herramienta sancionadora plenamente efectiva. Su relevancia ha sido principalmente política y simbólica, en la medida en que permite activar un proceso institucional de vigilancia y señalación pública de las vulneraciones del Estado de Derecho, pero su capacidad para generar consecuencias jurídicas materiales se ha visto limitada tanto por su diseño institucional como por la lógica política que condiciona su aplicación.

A partir de todo lo anterior, puede afirmarse que el artículo 7 TUE ha desempeñado una función relevante dentro del sistema de la Unión, pero esa función ha sido sobre todo política y no sancionadora en sentido estricto. Su activación ha permitido visibilizar institucionalmente las regresiones del Estado de Derecho, someterlas a seguimiento continuado y mantener la cuestión en la agenda de la Unión. Sin embargo, el análisis realizado muestra que esa utilidad política no se ha traducido, por sí sola, en una capacidad efectiva para imponer consecuencias materiales dentro del propio cauce del artículo 7 TUE.

En definitiva, este trabajo permite concluir que la Unión Europea sí ha reaccionado frente a las vulneraciones graves del Estado de Derecho en Polonia y Hungría, pero no principalmente a través del mecanismo que los Tratados diseñaron específicamente para ello. La principal aportación del estudio consiste, precisamente, en demostrar que el artículo 7 TUE ha sido insuficiente como instrumento sancionador autónomo: ha servido para señalar, supervisar y mantener presión política, pero no para generar por sí mismo las consecuencias prácticas más relevantes. Desde esta perspectiva, la experiencia de Polonia y Hungría muestra que la defensa efectiva de los valores del artículo 2 TUE no ha descansado en el artículo 7 TUE como eje operativo central, lo que obliga a reconsiderar críticamente su verdadera capacidad para garantizar, en la práctica, la protección interna de los valores fundamentales de la Unión.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

### 1) Tratados

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. 1969. 23 de mayo de 1969.

[https://www.oas.org/36ag/espanol/doc\\_referencia/convencion\\_viena.pdf](https://www.oas.org/36ag/espanol/doc_referencia/convencion_viena.pdf)

Unión Europea. 2012. *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Diario Oficial de la Unión Europea C 326, 26 de octubre de 2012.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2012-70012>

Unión Europea. 2016. *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada)*. Diario Oficial de la Unión Europea C 202, 7 de junio de 2016.

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC)

Unión Europea. 2016. *Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)*. Diario Oficial de la Unión Europea C 202, 7 de junio de 2016. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC)

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2016%3A202%3ATOC)

### 2) Reglamentos y normativa secundaria

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 2020. *Reglamento (UE) 2020/2092, de 16 de diciembre de 2020, relativo a un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*. Diario Oficial de la Unión Europea L 433I, 22 de diciembre de 2020. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj?locale=es>

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj?locale=es>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 2021. *Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia*. Diario Oficial de la Unión Europea L 57, 18 de febrero de 2021, 17–75. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj?locale=es>

<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj?locale=es>

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 2022. *Directiva (UE) 2022/2381 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas*

*mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas*

y medidas conexas. *Diario Oficial de la Unión Europea* L 315, 7 de diciembre de 2022, 44–59. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32022L2381>

### 3) Jurisprudencia

Tribunal Constitucional de Polonia. Sentencia K 3/21. 7 de octubre de 2021.

<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej>

Tribunal Constitucional Federal alemán. *Maastricht Urteil*. 12 de octubre de 1993.

<http://cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28140rie021003033.pdf>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2000. *Abrahamsson*. Asunto C-407/98.

ECLI:EU:C: 2000:367.

[https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=es&sort=AFF\\_NUM-DESC&searchTerm=%22C-407%2F98%22&publishedId=C-407%2F98](https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=es&sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22C-407%2F98%22&publishedId=C-407%2F98)

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Åkerberg Fransson*. Asunto C-617/10.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:62010CJ0617>

Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Gran Sala). 2016. *Baka c. Hungría*. Demanda núm. 20261/12. Sentencia de 23 de junio de 2016.

[https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-163113&utm\\_source=chatgpt.com](https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-163113&utm_source=chatgpt.com)

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2015. *CHEZ RB Bulgaria AD contra Komisia za zashtita ot diskriminatsia*. Asunto C-83/14. Sentencia de 16 de julio de 2015.

EU:C: 2015:480.

<https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=165912&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=57515>

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2012. *Comisión c. Hungría*. Asunto C-286/12.

Sentencia de 6 de noviembre de 2012. ECLI:EU:C: 2012:687. [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A62012CJ0286&utm_source=chatgpt.com)

[lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A62012CJ0286&utm\\_source=chatgpt.com](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A62012CJ0286&utm_source=chatgpt.com)

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2020. *Comisión c. Hungría (Enseñanza superior)*. Asunto C-66/18. Sentencia de 6 de octubre de 2020. [https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?sort=AFF\\_NUM-DESC&searchTerm=%22C-66%2F18%22&publishedId=C-66%2F18](https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22C-66%2F18%22&publishedId=C-66%2F18)
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2019. *Comisión/Polonia*. Asunto C-619/18. Sentencia de 24 de junio de 2019. EU :C : 2019 :531. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:62018CJ0619>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2006. *Eman y Sevinger*. Asunto C-300/04. Sentencia de 12 de septiembre de 2006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62004CJ0300>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2021. *Hungría contra Parlamento Europeo*. Asunto C-650/18 P. Sentencia de 3 de junio de 2021. EU :C : 2021 :426. <https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&docid=242030&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=ES&cid=918817>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2022. *Hungría contra Parlamento Europeo y Consejo*. Asunto C-156/21. Sentencia de 16 de febrero de 2022. EU:C: 2022:97. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:62021CJ0156>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1970. *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Asunto C-11/70. ECLI:EU:C: 1970:114. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61970CJ0011>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1995. *Kalanke*. Asunto C-450/93. ECLI:EU:C: 1995:322. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61993CJ0450>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2002. *Lommers*. Asunto C-476/99. ECLI:EU:C: 2002:183. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=ecli:ECLI:EU:C:2002:183>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1997. *Marschall*. Asunto C-409/95. ECLI:EU:C: 1997:533. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61995CJ0409>

- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. *Melloni*. Asunto C-399/11. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:62011CJ0399>
- Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht). *Maastricht Urteil*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:81993DE1012\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:81993DE1012(01))
- Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht). *Lisbon Judgment*. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/ES/2009/06/es20090630\\_2bve000208es.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/ES/2009/06/es20090630_2bve000208es.html)
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1974. *Nold KG v Commission of the European Communities*. Asunto C-4/73. ECLI:EU:C: 1974:51. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:61973CJ0004>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2001. *Países Bajos contra Parlamento Europeo y Consejo*. Asunto C-377/98. Sentencia de 9 de octubre de 2001. EU :C : 2001 :523. <https://curia.europa.eu/es/actu/communiqués/cp01/aff/cp0148es.htm>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 2022. *Polonia contra Parlamento Europeo y Consejo*. Asunto C-157/21. Sentencia de 16 de febrero de 2022. EU:C: 2022:98. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62021CJ0157>
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. 2002. *Pretty c. Reino Unido*. Demanda núm. 2346/02. Sentencia de 29 de abril de 2002. <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-162224%22%5D%7D>
- Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht). *Solange I*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-tribunal-constitucional-aleman-y-su-fuego-amigo-sobre-el-tribunal-de-justicia-de-la-ue-y-el-bce/>
- Tribunal Constitucional Federal alemán (Bundesverfassungsgericht). *Solange II*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-tribunal-constitucional-aleman-y-su-fuego-amigo-sobre-el-tribunal-de-justicia-de-la-ue-y-el-bce/>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 1969. *Stauder v City of Ulm – Sozialamt*. Asunto C-29/69. ECLI:EU:C: 1969:57. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:61969CJ0029>

## 5) Documentos institucionales

Comisión Europea. 2011. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Commission Opinion on Serbia's Application for Membership of the European Union*. COM(2011) 668 final, 12 de octubre de 2011.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0668>

Comisión Europea. 2012. *Proposal for a Directive on Improving the Gender Balance among Non-Executive Directors of Companies Listed on Stock Exchanges and Related Measures*. COM(2012) 614 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52012PC0614>

Comisión Europea. 2016. *Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia*. Diario Oficial de la Unión Europea L 217, 12 de agosto de 2016, 53–68.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32016H1374>

Comisión Europea. 2017. *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave por la República de Polonia del Estado de Derecho*. COM(2017) 835 final, 20 de diciembre de 2017.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>

Comisión Europea. 2020. *2020 Rule of Law Report*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0580>

Comisión Europea. 2024. “Questions and Answers on Rule of Law and EU Funds for Poland.” QANDA/24/1223, 28 de febrero de 2024.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_24\\_1223](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_24_1223)

Comisión Europea. 2024. “Poland’s Efforts to Restore Rule of Law Pave the Way for Accessing up to €137 Billion in EU Funds.” Comunicado de prensa IP-24-1222, Bruselas, 29 de febrero de 2024.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_1222](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222)

- Comisión Europea. 2025. *2025 Rule of Law Report: Country Chapter on the Rule of Law Situation in Hungary*. Commission Staff Working Document SWD (2025) 917 final, 8 de julio de 2025.  
[https://commission.europa.eu/document/download/524bd8d4-33ba-4802-891f-d8959831ed5a\\_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Hungary.pdf](https://commission.europa.eu/document/download/524bd8d4-33ba-4802-891f-d8959831ed5a_en?filename=2025%20Rule%20of%20Law%20Report%20-%20Country%20Chapter%20Hungary.pdf)
- Consejo Europeo. 1993. *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Copenhague*, 21–22 de junio de 1993.  
<https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>
- Consejo de la Unión Europea. 2022. *Decisión de Ejecución (UE) 2022/2506 del Consejo, de 15 de diciembre de 2022, relativa a medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho en Hungría*. Diario Oficial de la Unión Europea L 325, 20 de diciembre de 2022.  
[https://eur-lex.europa.eu/eli/dec\\_impl/2022/2506](https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2506)
- Consejo de la Unión Europea. 2024. “General Affairs Council, 25 June 2024.”  
<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2024/06/25/>
- Consejo de la Unión Europea. 2025. “General Affairs Council, 27 May 2025.”  
<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2025/05/27/>
- Parlamento Europeo. 1989. “Resolution Adopting the Declaration of Fundamental Rights and Freedoms.” 12 de abril de 1989.  
[https://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2\\_0003\\_89\\_en\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/docs/pdf/a2_0003_89_en_en.pdf)
- Parlamento Europeo. 2018. *Resolución, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta de decisión del Consejo con arreglo al artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea...* (2018/0902R(NLE)). CELEX 52018IP0340.  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340\\_ES.html#:~:text=Resoluci%C3%B3n%20del%20Parlamento%20Europeo%2C%20de%2012%20de,parte%20de%20Hungar%C3%ADa%20de%20los%20valores%20en](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0340_ES.html#:~:text=Resoluci%C3%B3n%20del%20Parlamento%20Europeo%2C%20de%2012%20de,parte%20de%20Hungar%C3%ADa%20de%20los%20valores%20en)
- Parlamento Europeo. 2020. *Resolution on the Situation of Fundamental Rights in the EU*.  
[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0226\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0226_EN.html)

Parlamento Europeo. 2025. *The Protection of Article 2 TEU Values in the EU*. Factsheet. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/146/the-protection-of-article-2-teu-values-in-the-eu>

Parlamento Europeo. Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (LIBE). 2018. *Draft Report on a Proposal Calling on the Council to Determine, Pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the Existence of a Clear Risk of a Serious Breach by Hungary of the Values on Which the Union Is Founded* (2017/2131(INL)). Ponente: Judith Sargentini. 11 de abril de 2018. PE 620.837v01-00. <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20180411RES01553/20180411RES01553.pdf>

Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (EPRS). 2020. *Protecting EU Common Values within the Member States*. Parlamento Europeo. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652088/EPRS\\_STU\(2020\)652088\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652088/EPRS_STU(2020)652088_EN.pdf)

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. n.d. “Artículo 1 – Dignidad humana.” *Carta de los Derechos Fundamentales de la UE*. Consultado el 27 de octubre de 2025. <https://fra.europa.eu/es/eu-charter/article/1-dignidad-humana>

## 6) Doctrina académica

Besselink, Leonard. “The Bite, the Bark, and the Howl: Article 7 TEU and the Rule of Law Initiatives.” En *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, editado por András Jakab y Dimitry Kochenov, 128–144. Oxford: Oxford University Press, 2017. [https://pure.uva.nl/ws/files/60767891/9780198746560\\_The\\_Enforcement\\_of\\_EU\\_Law\\_and\\_Values\\_The\\_Bite\\_the\\_Bark\\_and\\_the\\_Howl.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/60767891/9780198746560_The_Enforcement_of_EU_Law_and_Values_The_Bite_the_Bark_and_the_Howl.pdf)

Bouzoraa, Y. 2023. “The Value of Democracy in EU Law and Its Enforcement: A Legal Analysis.” *European Papers* 8 (2): 809–851. <https://www.europeanpapers.eu/e-journal/value-of-democracy-eu-law-its-enforcement-legal-analysis>

- Cortés Martín, José Manuel. 2020. “Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho.” *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 66: 473–517.  
<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-derecho-comunitario-europeo/numero-66-mayoagosto-2020/sorteando-los-inconvenientes-del-articulo-7-tue-el-advenimiento-del-control-jurisdiccional-del-0>
- Craig, Paul. 1997. “Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework.” *Public Law*, Autumn, 467–487.  
<https://www.studocu.com/en-gb/document/bangor-university/law-justice-and-rights/formal-and-substantive-conceptions-of-the-rule-of-law-an-analytical-framework/20277470>
- Krogel, Maciej. 2025. “The Closure of the Article 7(1) TEU Procedure Against Poland: The Weight of Intentions and the Risk to Common Values in the Twilight of Illiberalism.” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*.  
<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1023263X251338198>
- Mangas Martín, Araceli, y Diego J. Liñán Noguerras. 2024. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 11.ª ed. Madrid: Tecnos.
- Martín y Pérez de Nanclares, José. 2019. “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho.” *Teoría y Realidad Constitucional* 43: 121–159.  
<https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/24401>
- Pech, Laurent. 2022. “The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law.” *Hague Journal on the Rule of Law* 14 (1): 107–138.  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s40803-022-00176-8>
- Pech, Laurent, y Sébastien Platon. 2018. “Judicial Independence Under Threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case.” *Common Market Law Review* 55 (6): 1827–1854.  
[https://www.researchgate.net/publication/329888443\\_A\\_Court\\_of\\_Justice\\_Judicial\\_independence\\_under\\_threat\\_The\\_Court\\_of\\_Justice\\_to\\_the\\_rescue\\_in\\_the\\_ASJP\\_case#fullTextFileContent](https://www.researchgate.net/publication/329888443_A_Court_of_Justice_Judicial_independence_under_threat_The_Court_of_Justice_to_the_rescue_in_the_ASJP_case#fullTextFileContent)

Scharpf, Fritz W. 2009. “The Asymmetry of European Integration, or Why the EU Cannot Be a ‘Social Market Economy’.” *Socio-Economic Review* 8 (2): 211–250.  
<http://gesd.free.fr/scharpf10.pdf>

Shipley Gozalo, Trajan. 2024. “La aplicación judicial de los valores del artículo 2 TUE: ¿Hacia una aplicación autónoma?” *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* 49. <https://revistas.uam.es/revistajuridica/article/view/20141>

## 7) Fuentes electrónicas complementarias

Amnesty International. 2018. “Hungary: MEPs Reject Policies That Erode Fundamental Freedoms and Rights.” Comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2018.  
<https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2018/09/hungary-meps-reject-policies-that-erode-fundamental-freedoms-and-rights/>

Aranci, Matteo. 2018. “Il Parlamento europeo ha votato: attivato l’art. 7, par. 1, TUE nei confronti dell’Ungheria.” *Eurojus*, 17 de septiembre de 2018.  
<https://rivista.eurojus.it/il-parlamento-europeo-ha-votato-attivato-lart-7-par-1-tue-nei-confronti-dellungheria/>

Comisión Europea. 2017. “Rule of Law: European Commission Acts to Defend Judicial Independence in Poland.” Comunicado de prensa IP/17/5367. Bruselas, 20 de diciembre de 2017. Consultado el 3 de marzo de 2026.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_17\\_5367](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_17_5367)

Comisión Europea. 2024. “Commission Intends to Close Article 7(1) TEU Procedure for Poland.” Comunicado de prensa IP/24/2461, 6 de mayo de 2024.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_24\\_2461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_24_2461)

Consejo de la Unión Europea. “Cronología: el artículo 7 hasta el momento.” *Consilium*.  
<https://www.consilium.europa.eu/es/policias/article-7-procedures/timeline-the-story-of-article-7/>

Parlamento Europeo. 2025. “Parliament Sounds the Alarm over Hungary’s Deepening Rule of Law Crisis.” Comunicado de prensa, 20 de noviembre de 2025.  
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press->

[room/20251120IPR31492/parliament-sounds-the-alarm-over-hungary-s-deepening-rule-of-law-crisis](https://www.europarl.europa.eu/press-room/20251120IPR31492/parliament-sounds-the-alarm-over-hungary-s-deepening-rule-of-law-crisis)

Parlamento Europeo. 2025. “Qué puede hacer la UE ante la vulneración de los valores europeos (infografía).” *Temas*. Última actualización: 8 de diciembre de 2025. <https://www.europarl.europa.eu/topics/es/article/20180222STO98434/que-puede-hacer-la-ue-ante-la-vulneracion-de-los-valores-europeos-infografia>

Szabo, Laszlo S. 2025. “EU Tools to Enforce the Rule of Law Are Struggling with Self-Imposed Limitations.” *I-CONnect Blog*, 4 de noviembre de 2025. <https://www.iconnectblog.com/eu-tools-to-enforce-the-rule-of-law-are-struggling-with-self-imposed-limitations/>

## **8) Declaración de utilización de Inteligencia Artificial**

Declaro haber utilizado herramientas de Inteligencia Artificial generativa (como Chat GPT u otras similares) exclusivamente como apoyo en las siguientes tareas:

- Corrección de estilo y lenguaje, con el fin de mejorar la claridad expositiva en ciertas partes.
- Revisión y perfeccionamiento del índice, para optimizar la organización del contenido.
- Formateo de referencias y fuentes, para adaptar la citación y la bibliografía a los estándares académicos exigidos.

Declaro que el contenido sustantivo del trabajo, incluyendo el análisis jurídico, la argumentación y las conclusiones, es resultado de mi propio esfuerzo intelectual e investigación individual.

