



FACULTAD DE DERECHO

**LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LAS  
VULNERACIONES DEL ESTADO DE DERECHO Y  
SUS VALORES FUNDAMENTALES EN POLONIA Y  
HUNGRÍA**

Autor: Isabel Pastor García

5º E3 Analytics

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutor: Javier Benavides Malo

Madrid

Junio 2022

## Tabla de contenido

<i>I. Introducción</i> .....	3
<i>II. Los valores fundamentales de la Unión Europea</i> .....	6
1. Los orígenes de la Unión Europea .....	6
2. Naturaleza y evolución de los valores fundamentales a lo largo de los Tratados.....	7
3. El Estado de Derecho .....	11
4. Criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos Estados miembros .....	12
<i>III. Vulneraciones de los valores fundamentales en Estados miembros distintos de Polonia y Hungría: el caso francés y rumano</i> .....	17
1. Las expulsiones de gitanos rumanos y búlgaros en Francia.....	17
2. Rumanía.....	22
2.1. Los ataques al Tribunal Constitucional en 2012.....	22
2.2. Las reformas del sistema judicial en 2017 .....	24
<i>IV. Vulneración del Estado de Derecho y los valores fundamentales en Hungría y Polonia</i> .....	28
1. La crisis del Estado de Derecho en Hungría .....	28
1.1. Medidas restrictivas de la independencia judicial 2012-2013 .....	28
1.2. Medidas tomadas a raíz de la crisis de refugiados de 2015 .....	31
1.3. Puesta en marcha del art.7 TUE y el Mecanismo de Condicionalidad .....	33
2. La crisis del Estado de Derecho en Polonia .....	34
3. La excepcionalidad del caso polaco y húngaro .....	40
<i>V. Las herramientas de la Unión Europea para enfrentarse a la vulneración de los valores fundamentales del art.2 TUE por parte de Estados miembros</i> .....	42
1. El mecanismo del art.7 TUE .....	42
1.1. El procedimiento preventivo.....	42
1.2. El procedimiento sancionador.....	44
2. El Mecanismo de Estado de Derecho.....	45
3. Procedimiento de infracción.....	47
4. Régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.....	49
<i>VI. Conclusión</i> .....	51

## I. Introducción

La existencia de la Unión Europea ha afectado al viejo continente en todos los sentidos. De un continente asolado por una de las guerras más cruentas, hemos pasado a una Europa unida por un proyecto de integración inédito, en el que no sólo se ha conseguido mantener la paz entre los Estados miembros sino que se ha logrado crear una Unión basada en unos valores compartidos entre los Estados que la conforman, donde la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos toman un rol absolutamente central. Desgraciadamente, la guerra ha vuelto a Europa – aunque fuera del marco de la Unión–, y el respeto a los valores fundamentales vive sus horas más críticas en Hungría y Polonia. La llegada al poder de partidos ultraconservadores de corte xenófobo e iliberal en ambos países ha llevado a la mayor crisis del Estado de Derecho jamás conocida en la Unión. Las afrentas a los valores de la Unión, y en especial a la independencia judicial, se han convertido en una constante en ambas naciones, especialmente a partir de 2012 en el caso de Hungría y 2015 en el caso de Polonia.

El objetivo de este trabajo es analizar la respuesta de la Unión Europea frente a las vulneraciones del Estado de Derecho y sus valores fundamentales en Hungría y Polonia. Para ello, se analizarán los valores fundamentales de la Unión, así como las vulneraciones de los mismos llevadas a cabo por Estados miembros distintos de Hungría y Polonia. Después, se analizará en profundidad las acciones llevadas a cabo por el Gobierno húngaro y su homólogo polaco, así como los instrumentos que tiene la Unión a su alcance para salvaguardar la protección de los valores fundamentales.

Los enfrentamientos de los ejecutivos polaco y húngaros con las instituciones europeas ha sido objeto de preocupación en el seno de la Unión y han colmado los noticiarios en todos los Estados miembros. Siendo un tema de extrema actualidad y al ser una cuestión no resuelta, considero que se trata de un tema interesante a tratar en un Trabajo de Fin de Grado.

En cuanto a la metodología seguida, se ha llevado a cabo una investigación de la cuestión apoyada en un abanico variado de fuentes. En primer lugar, se ha acudido a libros y artículos académicos que desarrollaran las distintas temáticas tratadas a lo largo del

trabajo. En segundo lugar, se han analizado diversas publicaciones web, destacando los artículos disponibles en la web del Real Instituto Elcano. En tercer lugar, se han consultado diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), así como resoluciones del Parlamento Europeo, recomendaciones de la Comisión Europea y opiniones de la Comisión de Venecia.

El trabajo cuenta con seis capítulos, siendo este el primero, dirigido a llevar a cabo una primera introducción a la investigación llevada a cabo.

El segundo capítulo del trabajo desarrolla los valores fundamentales de la Unión Europea. En concreto, se analizan los orígenes de la Unión Europea, para después estudiar la naturaleza y evolución de los valores fundamentales de la Unión Europea que actualmente se encuentran en el art.2 TUE. Además, se analizará en particular el concepto de Estado de Derecho, así como los criterios que deben cumplir los Estados candidatos a la adhesión para convertirse en Estados miembros (criterios de Copenhague).

En el tercer capítulo se estudian las vulneraciones de los valores de la Unión llevadas a cabo por Estados miembros distintos de Hungría y Polonia. En concreto, se abordarán las expulsiones de gitanos rumanos y búlgaros que tuvieron lugar en Francia en 2010, así como los ataques al Estado de Derecho y la independencia judicial en Rumanía. En el caso rumano, se analizarán en detalle los ataques al Tribunal Constitucional en 2012 y las reformas del sistema judicial llevadas a cabo el 2017.

En el cuarto capítulo se desarrollan las vulneraciones del Estado de Derecho y los valores fundamentales de la Unión llevadas a cabo por Hungría y Polonia. En el caso húngaro, se hará especial énfasis en medidas restrictivas de la independencia judicial llevadas a cabo por el ejecutivo húngaro desde 2012, así como las medidas tomadas a raíz de la crisis de refugiados de 2015. En el caso polaco, se abordarán las diversas reformas del sistema judicial que tuvieron un impacto negativo en la independencia judicial, especialmente aquellas dirigidas al Tribunal Constitucional.

En el quinto capítulo se estudian las herramientas que la Unión tiene a su alcance para enfrentarse a la vulneración de los valores fundamentales por parte de Estados miembros. En primer lugar, se analizará el mecanismo del art.7 TUE, tanto el procedimiento

preventivo como el sancionador. En segundo lugar, se desarrollará el Mecanismo de Estado de Derecho. En tercer lugar, se estudiará el procedimiento de infracción como forma de salvaguardar los valores fundamentales. Finalmente, se estudiará el recientemente aprobado régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

En el sexto y último capítulo se exponen las conclusiones fruto de la investigación llevada a cabo a lo largo del trabajo.

## II. Los valores fundamentales de la Unión Europea

### 1. Los orígenes de la Unión Europea

Hoy no es posible concebir la realidad política y social del continente europeo sin la existencia de la Unión Europea. Las decisiones tomadas en el seno de la Unión por sus diversas instituciones afectan directamente a los Estados miembros que la conforman y a los ciudadanos residentes en la misma con independencia de su nacionalidad, pero especialmente a los nacionales de los Estados miembros, que, además, gozan de la ciudadanía europea.

Si bien se suele apuntar a la Comunidad del Carbón y del Acero (1951) o a los Tratados de Roma (1957) como el origen de lo que a partir del Tratado de Maastricht (1992) se conocerá como Unión Europea, es innegable el hecho de que la idea de crear una organización internacional en el continente data de mucho antes de Robert Schuman y Jean Monnet.

En un plano más contemporáneo, la integración europea ya era abordada por Kant en *Sobre la paz perpetua*, donde abogaba por la creación de una organización europea que, aplicando el principio de separación de poderes, sería el garante de la paz en Europa (Mangas & Liñán, 2016). Después, la idea de una unión de países europeos volverá a tomar especial fuerza en el periodo de entreguerras, destacando el *Manifiesto Paneuropa* del austriaco Coudenhove-Kalergi y la figura del ministro de exteriores francés Aristide Briand. Es precisamente la realidad de una Europa desolada por la violencia de dos guerras mundiales en el lapso de apenas 30 años el detonante definitivo para materializar las ideas pro-europeístas que se habían venido fraguando durante siglos.

Es imposible tratar de desvincular el inicio del proceso de integración de la historia bélica de la Europa de siglo.XX, particularmente del fin de la Segunda Guerra Mundial. En concreto, la voluntad de establecer una paz duradera en el viejo continente es la razón principal por la cuál se decidió poner en común la producción del carbón y el acero entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos en el Tratado de París (1951), mediante el que se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Es precisamente después de la Segunda Guerra Mundial cuando se renuevan y se vuelven a

poner en valor una serie de principios y valores que son vertebradores de las democracias modernas, estando algunos de ellos presentes en nuestro continente desde las revoluciones liberales del siglo XVIII. Dichos valores retomaron su importancia tras las experiencias fascistas en Europa, actuando como barrera contra el autoritarismo, la desigualdad, la discriminación y la intolerancia (Bar, 2014). La voluntad inequívoca de promover la democracia, salvaguardar el Estado de Derecho y proteger los derechos humanos no afectó exclusivamente al inicio del proceso de integración de la Unión, sino que también culminó en la creación del Consejo de Europa y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que entró en vigor en 1953 (*Historia de la Unión Europea 1945-59*, s.f.).

Asimismo, resulta indispensable mencionar que la Unión Europea surgió en un momento en el que el viejo continente estaba dividido en dos bloques diferenciados: la Europa occidental y la Europa comunista. Por ello, es inevitable mencionar que ambos modelos tenían bases ideológicas muy distintas. La democracia basada en el Estado de Derecho y el libre comercio se erigió en contraposición a los postulados comunistas provenientes del bloque soviético. De hecho, los partidos comunistas presentes en las naciones de Europa Occidental planteaban que el proceso de integración era una herramienta para asentar la hegemonía norteamericana, así como rechazaron la idea del mercado común, al contribuir al proceso del desarrollo del capitalismo en el continente (Forner & Senante, 2020)

## **2. Naturaleza y evolución de los valores fundamentales a lo largo de los Tratados**

Es necesario subrayar la importancia de la existencia de los ya mencionados valores comunes entre los Estados miembros de cara a analizar el proceso de integración europeo. En este contexto, resultan especialmente reveladoras las palabras de Romano Prodi, presidente de la Comisión Europea entre 1999 y 2004:

“Tenemos una experiencia histórica única que ofrecer. La experiencia de haber liberado a la gente de la pobreza, la guerra, la opresión y la intolerancia. Hemos forjado un modelo de desarrollo e integración continental basado en los principios de democracia, libertad y solidaridad, y es un modelo que funciona. Es un modelo

de puesta en común de soberanía en el que todos y cada uno de nosotros aceptamos pertenecer a una minoría” (Prodi, 2000).

Si bien es cierto que la Unión Europea se caracteriza por acoger en su seno a países muy heterogéneos desde un punto de vista cultural, este pluralismo encuentra su nexo común en la protección y el respeto a valores comunes y universales tales como la defensa de la libertad, la democracia, el Estado de Derecho y la dignidad humana (Lenaerts, 2016). Estos valores comunes constituyen la identidad común de la Unión, pero van mucho más allá de su componente identitario, pues tienen manifestaciones jurídicas concretas. De hecho, todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión son firmantes tanto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como del Convenio Europeo de Derechos humanos. El valor jurídico de los valores de la Unión Europea es de gran importancia, siendo prueba de ello el hecho de que se haya venido haciendo referencia a los mismos en los tratados que han estado vigentes en el proceso de integración. A modo de ejemplo, el preámbulo del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea menciona la salvaguarda de la libertad y la paz, así como anima a los pueblos de Europa que comparten dicho ideal a unirse <sup>1</sup>. Por su parte, el Tratado de Maastricht incide en el principio democrático y la salvaguarda de los derechos fundamentales. Después, el Tratado de Ámsterdam irá más allá en su art.6, explicando que la Unión Europea está basada en una serie de principios que son comunes a los Estados miembros, en concreto la libertad, democracia, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como el Estado de Derecho (*Derechos fundamentales y no discriminación*, s.f). Tampoco podemos dejar de mencionar el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en el año 2000 en Niza por el Consejo de la Unión Europea, la Comisión y el Parlamento Europeo. En este texto se explicita la existencia de valores comunes en la misma línea que el Tratado de Ámsterdam, además de explicar que la Unión sitúa a la persona en el centro de su actuación y busca preservar los citados valores comunes desde el respeto a la diversidad cultural de los distintos pueblos de Europa.

---

<sup>1</sup> “*RÉSOLUS à affermir, par la constitution de cet ensemble de ressources, les sauvegardes de la paix et de la liberté, et appelant les autres peuples de l'Europe qui partagent leur idéal à s'associer à leur effort*”

Si nos trasladamos al contexto del actual Tratado de la Unión Europea (TUE), el art.2 TUE marca los valores de la Unión de la siguiente forma:

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

Como se avanzaba *supra*, el contenido del art.2 TUE no es un simple mandato moral o proclama identitaria sin recorrido. Los valores fundamentales de la Unión tienen carácter normativo, constituyendo una verdadera obligación tanto para los Estados miembros como para el conjunto de las Instituciones de la Unión desde el Tratado de Maastricht.

Aquí, se enumeran tanto los valores de la Unión como se realiza una caracterización social de las naciones europeas. Los valores serían la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales. Por el contrario, el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres serían más bien elementos caracterizadores del espacio europeo en tanto que sociedad (Martín y Pérez de Nanclares, 2019). Además, cabe destacar que tanto la dignidad humana como la igualdad y el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías no se encontraban en el Tratado de Maastricht, por lo que constituyen un elemento novedoso del TUE, si bien es preciso decir que aunque la dignidad humana como valor no estuviera inicialmente contemplada en el Tratado de Maastricht, al tratarse del fundamento último de todos los derechos humanos su inclusión expresa no aporta demasiada novedad (Mangas & Liñán, 2016). Por su parte, la democracia se trata de un valor que ha sido clave en el proceso de integración europeo desde su inicio. Desde la Unión este concepto se interpreta como democracia representativa, con sistemas electorales proporcionales y reparto de poder entre los distintos partidos políticos (Manners, 2006). Respecto al respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, es necesario mencionar que no se refiere a los derechos de la minoría en cuestión en tanto que grupo, sino a los derechos concretos de

las personas que pertenecen a la misma (Mangas & Liñán, 2016). El concepto de Estado de Derecho será analizado en apartados posteriores.

Si bien en el art.2 TUE encontramos la configuración directa de los valores fundamentales, ya existen alusiones a los mismos en el propio preámbulo del texto:

“INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”

Es decir, se trataría de valores comunes a los pueblos europeos de los que gozamos gracias a una herencia cultural compartida, no de valores expresamente procedentes del Derecho Internacional –si bien en la actualidad se encuentran reflejados en el Derecho primario de la Unión. De hecho, estos valores son compartidos también por la mayoría de los ciudadanos de la Unión. En este sentido, el Eurobarómetro del Estado de la Unión Europea publicado en 2021 muestra que el 85% de los ciudadanos europeos considera que el respeto de los valores de la Unión –entre los que se encuentran la democracia, el respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho– debería de ser una prioridad para la misma a la hora de actuar en el plano internacional.

En la misma línea, los valores mencionados no sólo conciernen a los Estados miembros y al funcionamiento interno de las Instituciones de la Unión, sino que gozan de una importancia crucial en el contexto de la acción exterior de la misma. El art.21 TUE es el mejor ejemplo de ello:

“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional.”

En definitiva, pese a la naturaleza progresiva y evolutiva de la Unión Europea –movida por los intereses comunes de los Estado miembros–, los valores fundamentales presentes en el art.2 TUE permanecen inmutables y deben ser cumplidos en todo caso.

### **3. El Estado de Derecho**

El Estado de Derecho es sin duda alguna uno de los valores fundamentales de la Unión más relevantes, y, precisamente, es uno de los valores que más se está poniendo en jaque en el seno de la Unión, notablemente por Polonia y Hungría.

En palabras de José Manuel Cortés Martín: “[...] el Estado de derecho forma parte de la esencia de su ordenamiento jurídico, habiendo proporcionado históricamente el elemento articulador que ha mantenido unido todo el edificio político y jurídico de esta organización internacional” (Cortés Martín, 2020). Tal es la relevancia del Estado de Derecho en el contexto de la Unión, que se configura como uno de los requisitos ineludibles para poder llegar a ser un Estado miembro y adherirse al acervo comunitario. En este sentido destacamos la Sentencia del TJUE de 18 de mayo de 2021:

“Pues bien, el artículo 49 TUE, que establece la posibilidad de que cualquier Estado europeo solicite el ingreso como miembro de la Unión, precisa que esta reúne a Estados que, libre y voluntariamente, hayan hecho suyos, respeten y se comprometan a promover los valores comunes mencionados en el actual artículo 2 TUE. En particular, se desprende del artículo 2 TUE que la Unión se fundamenta en valores tales como el Estado de Derecho, que son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada, entre otras cosas, por la justicia. A este respecto, ha de señalarse que la confianza mutua entre los Estados miembros — en particular, entre sus juzgados y tribunales respectivos— se asienta en la premisa fundamental de que los Estados miembros comparten una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, como se precisa en dicho artículo.”<sup>2</sup>

La primera referencia expresa al concepto de Estado de Derecho en el marco del proceso de integración europeo lo encontramos en la Declaración sobre la Identidad Europea de

---

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia — Asuntos Acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 Y C-397/19 Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» Y Otros ECLI:EU:C:2021:393

Copenhague (1973), identificándolo como un principio que los miembros de las entonces Comunidades Europeas pretenden salvaguardar y perfilándolo como un elemento fundamental de la identidad europea. En el Tratado de Maastricht ya se recogió en el preámbulo, pero no fue hasta el Tratado de Ámsterdam cuando se reguló en la parte dispositiva del texto (Pérez, 2016).

Para comprender exactamente qué implica el principio de Estado de Derecho para la Unión, es útil referirse al Informe sobre el Estado de Derecho elaborado por la Comisión Europea. En su versión de 2021, se indica que el Estado de Derecho ocupa una parte central en la identidad democrática de la Unión, y subraya que a pesar de la existencia de diferentes legislaciones nacionales, el concepto de Estado de Derecho es común a todas ellas. En concreto, los principios vertebradores del Estado de Derecho serían

“[...] legalidad, seguridad jurídica, prohibición del ejercicio arbitrario del poder ejecutivo, tutela judicial efectiva por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales que respeten plenamente los derechos fundamentales, separación de poderes, sujeción permanente de todas las autoridades públicas a las leyes y los procedimientos establecidos e igualdad ante la ley”.

Como última precisión al respecto, es necesario tener en mente que no se trata únicamente de un principio formal, sino que es absolutamente necesaria la existencia de una vertiente material (Commission Européene, 2016). En concreto, tanto el TJUE como el TEDH sostienen que estos principios no constituyen exigencias puramente procedimentales o formales, sino que se trata del medio de asegurar la puesta en marcha y el respeto de la democracia y los derechos del hombre (Petit, 2018). Además, el Consejo de la Unión Europea ha llegado a precisar que si se siguiera un concepto formal de Estado de Derecho, estaríamos validando su existencia en naciones donde se cumple formalmente la ley pero de facto no son democracias (Pérez, 2016).

#### **4. Criterios de Copenhague para la adhesión de nuevos Estados miembros**

El proceso de adhesión de nuevos Estados a la Unión europea es quizá el espacio donde los valores fundamentales de la Unión gozan de una mayor aplicación práctica. La regulación del proceso se ve plasmada en el derecho originario, en concreto en el art.49

TUE. El mismo se expresa en los siguientes términos: “Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”. De esta forma, los criterios básicos para que un tercer Estado se convierta en un Estado miembro serían ser un Estado europeo desde el punto de vista geográfico y respetar los valores del art.2 TUE.

Antes de analizar en profundidad los criterios que todo Estado candidato debe cumplir para ingresar en la Unión Europea, es relevante referirse al proceso de adhesión en sí. Los Estados que cumplen con los requisitos del art.49 TUE, así como con los conocidos criterios de Copenhague –completados por los criterios de Madrid– que serán desarrollados más adelante, pueden presentar una solicitud formal de adhesión al Consejo de la Unión Europea. Éste remitirá la solicitud a la Comisión, el Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Después, la Comisión deberá elaborar un dictamen analizando la solicitud de adhesión. En el caso de que el dictamen sea favorable, el Consejo puede conceder el estatus de Estado candidato si así lo acuerda por unanimidad. A continuación, se iniciaría la fase de negociaciones, que será dirigida por la Comisión y en la que se negocian capítulo por capítulo los tiempos y formas para absorber el acervo comunitario, de manera que la legislación interna del país se vaya modificando para ser acorde al Derecho de la Unión. Durante el proceso, la Comisión irá informando tanto al Consejo de la Unión Europea como al Parlamento Europeo de la marcha de las negociaciones. Cuando finalizan las negociaciones, la Comisión emite un informe final. Después, se prepara un tratado de adhesión que deberá ser aprobado por el Consejo de la Unión Europea por decisión unánime como por el Parlamento Europeo. La adhesión se hará efectiva cuando todos los Estados miembros hayan firmado y ratificado el tratado de adhesión de acuerdo al concreto procedimiento determinado por su derecho nacional (*Tratado de la Unión Europea: adhesión a la Unión europea*, s.f).

Como ya se ha adelantado, el resto de los criterios de adhesión no explicitados en el art.49TUE se denominan criterios de Copenhague, pues fueron definidos por el Consejo Europeo en la misma ciudad en 1993. Esencialmente son tres criterios: El criterio político supone la obligación de ser una democracia en la que se respete el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías. Por su parte, el criterio económico es fundamentalmente seguir una economía de mercado. Finalmente, el último requisito sería tener la capacidad administrativa e institucional para poder implementar

de forma efectiva el acervo comunitario (*Accession criteria*, s.f). En concreto, nos centraremos en el criterio político.

Para cumplir con los criterios de Copenhague, no es suficiente con ser una democracia desde un punto de vista formal, o al menos no debería de serlo. La adhesión a la Unión requiere que se cumplan de manera efectiva una serie de condiciones presentes en las democracias reales, como son la libertad de prensa, igualdad entre hombres y mujeres, respeto a las personas pertenecientes a minorías e independencia del poder judicial (Mangas & Liñán, 2016).

Son precisamente los requisitos sobre democracia y Estado de Derecho los que retrasaron la entrada a las Comunidades Europeas a países del continente que se vieron sometidos a regímenes dictatoriales hasta mediados de los años setenta. En concreto, Grecia no pudo acceder hasta la vuelta de la democracia tras el régimen de los coroneles, al igual que la España post-franquista y Portugal tras la dictadura de Salazar (Bar, 2014).

En el contexto de la Gran Ampliación de 2004, cuando se produjo la adhesión de diez nuevos países –la mayoría de ellos antiguos Estados satélites de la Unión soviética–, ciertas voces dentro del mundo académico opinan que la Unión no fue consecuente de cara a examinar las candidaturas de algunos de los nuevos Estados miembros, en especial a lo que se refiere al requisito político (Mangas & Liñán, 2016). Si bien las negociaciones y el proceso de adhesión tuvieron un efecto positivo en la consolidación de las democracias de Europa Central y Oriental (Becerril, 2020), desde la Unión existían preocupaciones de cara a acoger como Estados miembros a doce naciones –si incluimos a Rumanía y Bulgaria– con unos antecedentes histórico-políticos muy distintos de los Estados miembros que se incorporaron durante el siglo pasado (Bar, 2014). Algunas de esas preocupaciones resultaron desgraciadamente fundadas, especialmente en el caso de Rumanía<sup>3</sup>, Polonia<sup>4</sup> y Hungría<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación 2012.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Polonia, asunto C-791/19 ECLI:EU:C:2021:596

En este punto, resulta indispensable referirse al conocido como *dilema de Copenhague*. Durante el proceso de adhesión, los Estados candidatos se someten a un proceso de negociación con la Unión, donde la misma comprueba y controla que efectivamente se cumplen con todos los requisitos necesarios para convertirse en un Estado miembro. Entre otras cuestiones, la Unión ejerce un control regular para comprobar que los Estados candidatos actúan de forma acorde a los valores de la Unión establecidos en el art.2 TUE. Sin embargo, el control sobre las condiciones democráticas se desvanece una vez que el Estado en cuestión ingresa en la Unión. Es decir, el estándar en cuanto al cumplimiento de los valores se diluye para los Estados miembros.

La Unión ha implementado diversas herramientas para evitar que los Estados miembros actúen de manera contraria a los valores comunes, como son los mecanismos preventivo y sancionador del art.7 TUE. Otro gran ejemplo sería el Mecanismo de Cooperación y Verificación (MCV) puesto en marcha para permitir la monitorización por parte de la Comisión Europea de Bulgaria y Rumanía tras su adhesión como medida transitoria para ayudarles a subsanar una serie de deficiencias, siendo la independencia judicial una de las más relevantes (*Mecanismo de cooperación y verificación para Bulgaria y Rumanía*, s.f.). Las concretas herramientas disponibles para la Unión de cara a enfrentarse a vulneraciones del Estado de Derecho y sus valores fundamentales serán objeto de desarrollo más adelante.

Desde el TJUE, cabe destacar dos importantes sentencias recientes en las que se lidia con las consecuencias del *dilema de Copenhague* y se refuerza la Unión como comunidad de valores: el caso C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* y el caso C-896/19 *Repubblica/Il-Prim Ministru*.

En primer lugar, en la revolucionaria sentencia *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* de 2018 se determina que el contenido del art.2 TUE no es meramente declarativo, sino que tiene una importante dimensión sustantiva, siendo los valores comunes justiciables. En concreto, se trata de un caso en el cuál el TJUE protege la independencia judicial como elemento crucial del Estado de Derecho, usando el art. 19.1 TUE para justificar que las vulneraciones del principio de independencia judicial a nivel nacional se encontraban bajo el alcance del Derecho de la Unión Europea (Scheppele, Kochenov, & Grabowska-Moroz, 2020).

En la sentencia *Repubblika/II-Prim Ministru* de 2021, el TJUE va mucho más allá. Aquí, el Tribunal conecta el art.49 TUE –relativo a la adhesión de nuevos Estados miembros– con el art.2 TUE para proclamar el principio de *no regresión*. Dicho principio consiste en la no compatibilidad con el Derecho de la Unión de las normas nacionales –incluidos los textos constitucionales– que pudieran suponer un menoscabo o reducción en la protección del Estado de Derecho, particularmente en las garantías de independencia judicial (Kochenov & Dimitrovs, 2021). A través de esta sentencia, el TJUE podría estar abriendo la posibilidad de la intervención del Derecho de la Unión en las vulneraciones del Estado de Derecho sin la obligación de vincularlo necesariamente con la independencia judicial a la que hace referencia el art. 19.1 TUE. El Tribunal establece que los Estados miembros han accedido de forma libre a la Unión, comprometiéndose a respetar y defender una serie de valores fundamentales. Así las cosas, los Estados miembros no pueden modificar sus leyes nacionales de forma que se menoscabe la protección de dichos valores. De esta forma, el TJUE crea una nueva manera de enfrentarse al *dilema de Copenhague*, pues es muy probable que esta sentencia sea útil en casos que no traten únicamente la independencia judicial.

### **III. Vulneraciones de los valores fundamentales en Estados miembros distintos de Polonia y Hungría: el caso francés y rumano.**

Sin duda, el caso polaco y húngaro es el que suscita una mayor preocupación respecto al respeto de los valores fundamentales de la Unión en la actualidad. Sin embargo, no son los primeros Estados miembros en poner en jaque el respecto a los derechos y valores fundamentales en el seno de la Unión. Dos de los precedentes más relevantes en este sentido son Francia y Rumanía.

#### **1. Las expulsiones de gitanos rumanos y búlgaros en Francia**

Resulta paradójico que Francia, Estado esencial en la construcción del proyecto europeo y origen de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, sea uno de los Estados que ha puesto en práctica políticas que vulneran los valores fundamentales de la Unión de forma flagrante. En concreto, nos referimos a las expulsiones masivas de gitanos rumanos y búlgaros que tuvo lugar en el verano de 2010.

Una serie de disturbios en Grenoble y en la localidad de Saint-Aignan protagonizados por personas de etnia rom, con origen en la muerte de dos jóvenes a manos de la *gendarmérie* llevaron a un replanteamiento de las políticas migratorias gobierno de Nicolas Sarkozy. En concreto, el Consejo de Ministros acordó el desmantelamiento de 300 campamentos ilegales –poblados por personas de etnia rom. Dicha decisión fue anunciada por el presidente galo en un polémico discurso en Grenoble, donde explicó que se expulsaría a todos los inmigrantes en situación irregular que habitaran en dichos campamentos. Es decir, convirtió de forma abierta la cuestión de la delincuencia en una cuestión migratoria y étnica (Aguilar, 2011).

La transformación del debate de la cuestión de Saint-Aignan en un debate sobre la inmigración tiene varios ejes principales. En primer lugar, la idea de una “crisis” del modelo republicano de integración, con una retórica consistente en culpar a la etnia de los inmigrantes del fracaso de la vocación universalista de integración del modelo republicano. En segundo lugar, una intensa policitación de las cuestiones de orden público y seguridad nacional, que lleva a una defensa de una serie de valores caracterizados como incompatibles con las identidades culturales de los inmigrantes por encima de los

principios del Derecho. De hecho, en su discurso de Grenoble, Sarkozy declaró la “guerra contra los traficantes, los matones y delincuentes” e insistió en la necesidad de “emprender una gran reforma para mejorar la lucha contra la inmigración irregular y poner fin al establecimiento ilegal de campamentos de gitanos”<sup>6</sup>. En tercer lugar, el retrato de un Estado que restaura su autoridad a través del control fronterizo y la expulsión de inmigrantes en situación irregular. Por último, la ausencia de referencias al contexto europeo, convirtiéndolo en una cuestión que atañe a la soberanía nacional (Bertossi, 2010).

Desde el contexto internacional, las actuaciones del Gobierno francés fueron objeto de duras críticas. El Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial se expresó en los siguientes términos:

“El Comité observó que, desde la presentación del informe por el Estado parte, la información mencionaba que los romaníes habían sido devueltos colectivamente a su país de origen, sin el consentimiento libre, pleno e informado de todas las personas afectadas. El Comité recomendó al Estado parte que se asegurara de que todas las políticas públicas que afectaran a los romaníes estuvieran en consonancia con la Convención, que evitara las repatriaciones colectivas y que trabajara para encontrar soluciones duraderas a fin de resolver las cuestiones que afectan a los romaníes con pleno respeto de sus derechos humanos”.

Asimismo, la Comisión Europea mantuvo diversas reuniones con el Secretario de Asuntos Europeos francés, así como el Ministro de Inmigración a lo largo del mes de agosto. Desde la perspectiva gala, las expulsiones salvaguardaban el orden público y la seguridad, estando sus actuaciones en consonancia con la Directiva 2004/38, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. En concreto, argumentaban que el derecho a la libre circulación de personas y la libertad de residencia no son absolutos, sino que cabe su limitación por cuestiones de orden público (Aguilar, 2011).

---

<sup>6</sup> *Ce que Nicolas Sarkozy a fait du discours de Grenoble*. Le Monde. Eric Nunès (2011)  
[https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/07/30/ce-que-nicolas-sarkozy-a-fait-du-discours-de-grenoble\\_1553877\\_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2011/07/30/ce-que-nicolas-sarkozy-a-fait-du-discours-de-grenoble_1553877_823448.html)

Por su parte, el Parlamento Europeo en su resolución del 9 de septiembre incidió en el hecho de que la Unión Europea cuenta con una serie de valores –entre los que se encuentra la no discriminación–, además de expresar su preocupación ante las medidas tomadas por el ejecutivo francés:

“1. Recuerda que la Unión Europea es, por encima de todo, una comunidad basada en valores y principios encaminados a mantener y promover una sociedad abierta e integradora y la ciudadanía de la UE, en particular mediante la prohibición de cualquier forma de discriminación;

[...]

3. Expresa su honda preocupación ante las medidas adoptadas por las autoridades francesas y por las autoridades de otros Estados miembros contra la población gitana e itinerante, que prevén su expulsión; insta a esas autoridades a que suspendan de inmediato todas las expulsiones de gitanos, y pide al mismo tiempo a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que intervengan con la misma petición.

4. Subraya que la Carta de los Derechos Fundamentales y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales prohíben las expulsiones colectivas, y que estas medidas violan los Tratados y el Derecho de la UE, ya que constituyen una discriminación por motivos de raza y origen étnico y una violación de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros”.

Además, criticó de forma directa la pasividad de la Comisión Europea, instándola a que respaldara de forma firme los valores y principios presentes en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en los Tratados.

La puesta en cuestión de los valores fundamentales de la Unión se hizo más patente si cabe con la filtración de una Circular de Ministerio del Interior del 5 de agosto, en la que se dieron órdenes dirigidas a las autoridades policiales respecto a los gitanos romaníes de

forma concreta<sup>7</sup>. Dicha circular causó especial indignación en el seno de la Comisión Europea, pues la citada circular chocaba con la posición defendida por Francia, basada en la negación de las motivaciones discriminatorias y una pretendida conformidad con el derecho de la Unión (Aguilar, 2011). En concreto, se advirtió a Francia de la posible apertura de un expediente de infracción. Finalmente, Francia retiró la circular y la Comisión emitió un informe en el que se confirmaba que no se pondrían en práctica los procedimientos disponibles para la protección de derechos fundamentales. En dicho informe se expresa que no hubo intenciones por parte de Francia de dirigirse a un grupo étnico concreto. Es decir, la cuestión quedó cerrada sin ni siquiera activar el procedimiento por incumplimiento –si bien es cierto que Francia tuvo que trasponer correctamente la Directiva 2004/38 para evitarlo (Aguilar, 2011).

Sin embargo, la respuesta de las instituciones europeas fue considerada tibia para muchos. En concreto, hay quien apunta que, si bien no tiene la obligación jurídica de hacerlo, la Comisión incumplió su deber de poner en marcha el mecanismo por incumplimiento en virtud del art. 259 TFUE, puesto que las actuaciones del Gobierno francés contravenían de forma clara la Directiva 2004/38 en materia de expulsión de ciudadanos europeos – recordemos que Rumanía y Bulgaria son Estados miembros desde 2007 (Martín y Pérez de Nanclares, 2011).

Al margen del incumplimiento de la Directiva 2004/38, podemos asegurar que el ejecutivo francés puso en jaque los valores fundamentales de la Unión consagrados en el art.2 TUE, en concreto el principio de no discriminación. La circular del 5 de agosto confirmaba que la etnia rom estaba siendo el blanco específico de expulsiones del territorio nacional francés, y los discursos públicos del presidente de la república Nicolas Sarkozy eran prueba de un relato público de criminalización de las personas pertenecientes a la citada etnia. Además, existen voces que aseguran que las actuaciones llevadas a cabo por Francia en el verano de 2010 serían contrarias a la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea en varios puntos. En concreto, el derecho a igualdad frente a la ley del art 20.3, la prohibición de discriminación por cuestión de

---

<sup>7</sup> “[...] ”300 campements ou implantations illicites devront avoir été évacués d’ici trois mois, en priorité ceux des Roms.”

raza, color, origen étnico y social y nacionalidad del art 21.1, además del derecho a la diversidad cultural del art.22 (Aguilar, 2011).

Como comentábamos *supra*, la inactividad de las instituciones europeas –más allá de la resolución del Parlamento Europeo y la beligerancia de la comisaria Viviane Reading– llama la atención dada la gravedad de las actuaciones llevadas a cabo por Francia. Sin embargo, la Unión Europea cuenta con mecanismos para actuar ante la violación de los valores fundamentales de la Unión. Aunque, si ni siquiera se llegó a interponer un recurso de incumplimiento, era poco plausible que se activara el mecanismo previsto en el art.7 TUE, que permite suspender ciertos derechos de pertenencia a la Unión para Estados miembros que violen los valores de la Unión. Conseguir la mayoría de cuatro quintos o la unanimidad en el Consejo –según nos refiramos al mecanismo preventivo o sancionador– hubiera sido prácticamente imposible, puesto que varios líderes europeos se mostraban favorables a las actuaciones francesas, destacando el presidente italiano Silvio Berlusconi<sup>8</sup>.

En este punto cabe preguntarse si estamos ante una doble vara de medir en lo que respecta a la respuesta a nivel europeo de puestas en cuestión de los valores fundamentales por parte de un Estado miembro. En concreto, las medidas tomadas contra Polonia y Hungría han sido de una mayor gravedad –cuestión que será abordada a lo largo de este trabajo. En este sentido, Martín y Pérez de Nanclares apunta:

“Fuera del orden estrictamente jurídico, hechos de este tipo muestran igual mente cómo dentro de la Unión se pueden tener diferentes «varas de medir» según quién sea el autor de los hechos sospechosos de posible violación del Derecho de la Unión. Llama poderosamente la atención la muy diferente atención que ha merecido en el seno de la Unión la actuación de Francia respecto a los gitanos frente a la que tuvo, por ejemplo, la adopción en Hungría de una ley sobre medios de comunicación que, aunque ciertamente preocupante en algunos de sus pasajes, mereció la más severa de las críticas, aun antes de conocerse la traducción de la

---

<sup>8</sup> *Berlusconi apoya a Sarkozy en las deportaciones de gitanos*. El País (2010).  
[https://elpais.com/internacional/2010/09/15/actualidad/1284501610\\_850215.html](https://elpais.com/internacional/2010/09/15/actualidad/1284501610_850215.html)

misma a las lenguas más accesibles para los no húngaro-parlantes” (Martín y Pérez de Nanclares, 2011).

## **2. Rumanía**

Desde su ingreso como Estado miembro de la Unión en 2007, la situación del Estado de Derecho y la independencia judicial en Rumanía ha sido objeto de análisis y crítica a nivel internacional. En concreto, nos centraremos en dos períodos de reformas: 2012 y 2017-2019.

### **2.1. Los ataques al Tribunal Constitucional en 2012**

En el verano de 2012, tuvo lugar una intensa lucha política entre el Presidente Traian Băsescu y el Primer Ministro Victor Ponta. Las tensiones llegaron a tal punto que el Primer Ministro convocó un referéndum con el objetivo de destituir al Presidente. En este contexto, el Tribunal Constitucional rumano determinó –en dos sentencias– que el Presidente no había sobrepasado los límites que le marcaba la Constitución y, además, invalidó los resultados del referéndum al no haber alcanzado el quorum mínimo del 50% de la base electoral. Estas decisiones por parte del Tribunal suscitaron fuertes tensiones, dando pie al inicio de una guerra abierta con Ponta. Éste presionó a los miembros del Tribunal en aras de influenciar sus decisiones, llegando a recibir los jueces amenazas de muerte (Dawson & Muir, 2012). Al margen de las presiones, el Gobierno rumano aprobó el 4 de julio el Decreto-Ley 38/2012, mediante el cual se modificó la Ley 47/1992, que regulaba el funcionamiento del Tribunal Constitucional. En concreto, el citado Decreto-Ley retiraba al Tribunal la capacidad de juzgar la constitucionalidad de los textos legales emanados del Parlamento. Además, estas reformas estuvieron acompañadas por la destitución del defensor del pueblo –la única figura constitucionalmente capaz de cuestionar la constitucionalidad de los Decretos-Ley ante el Tribunal Constitucional–, sustituyéndolo por una persona favorable a los intereses del Gobierno de Ponta. Asimismo, se llevó a cabo la destitución del Presidente del Senado y de la Presidenta del Congreso de los Diputados (Comisión de Venecia, 2012).

Las acciones llevadas a cabo por el ejecutivo rumano plantean serios problemas de cara al respeto del Estado de Derecho, y las reacciones desde la comunidad internacional no tardaron en llegar.

El 18 de julio, la Comisión Europea publicó un duro informe sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación. Dicho mecanismo es aplicado tanto a Rumanía como a Bulgaria, y encuentra sus bases jurídicas en ambas Actas de Adhesión. El mecanismo se previó de forma transitoria para asistir a las instituciones nacionales para acometer problemas estructurales como la reforma de la justicia y la lucha contra la corrupción (Pérez, 2016). Cabe mencionar que pese a tratarse de una medida transitoria, a día de hoy la Comisión sigue publicando informes de manera periódica.

En el citado informe, la Comisión expresó su preocupación por la independencia del poder judicial y el respeto al Estado de Derecho en el país a la luz de las reformas llevadas a cabo por el Gobierno, en particular la limitación de las competencias del Tribunal Constitucional relativas al control de constitucionalidad de las decisiones adoptadas en el Parlamento. En concreto, explica que el respeto a las instituciones democráticas y la independencia y eficacia del sistema judicial son necesarias para la confianza recíproca en la Unión y obtener la confianza de los ciudadanos. Además, tacha de inaceptables las presiones ejercidas por el Gobierno rumano al Tribunal Constitucional, subrayando la importancia de la separación de poderes (Comisión Europea, 2012).

La Comisión llegó a expresarse en los siguientes términos:

“Rumanía solo podrá recuperar la confianza de los socios de la UE si prueba que el imperio de la ley está por encima de los intereses partidistas, que todas las partes respetan plenamente el control judicial, incluso a nivel constitucional, y que las reformas son irreversibles. Para ello son necesarias medidas jurídicas y un compromiso político con el Estado de Derecho que se ha echado en falta en las últimas decisiones”.

Por su parte, el Primer Ministro Victor Ponta envió cartas a la Comisión, en las que se expresó el compromiso del ejecutivo rumano de cumplir con las medidas a tomar indicadas en el informe.

Fuera del ámbito de Unión Europea, desde el Consejo de Europa también se mostraron graves preocupaciones por la situación en el país. En la Opinión adoptada por la Comisión de Venecia, ésta expresa que las medidas tomadas por el ejecutivo son problemáticas de cara al respeto del Estado de Derecho. En particular, pone de relieve la falta de respeto del principio de lealtad institucional por parte del ejecutivo en relación con otras instituciones estatales como el Tribunal Constitucional, no sólo a través de las reformas llevadas a cabo, sino también mediante declaraciones públicas de miembros del Gobierno que dañaron la credibilidad de sus jueces (Comisión de Venecia, 2012).

Finalmente, se restauraron las competencias del Tribunal Constitucional rumano para controlar la constitucional de las decisiones tomadas en el seno del Parlamento, derogando el Decreto-Ley 38/2012. Por lo tanto, se respetó la sentencia del Tribunal respecto a la validez del referéndum por el que se buscaba destituir al presidente (Comisión Europea, 2013).

## **2.2. Las reformas del sistema judicial en 2017**

Las reformas de 2012 no han sido el único episodio en el que Rumanía ha puesto en jaque la independencia judicial, generando críticas a nivel internacional. Desde la vuelta del partido socialdemócrata al poder a raíz de las elecciones legislativas de diciembre de 2016, se llevaron a cabo una serie de reformas que hacían peligrar la independencia judicial, así como dificultaban la rendición de cuentas de los políticos frente al sistema judicial gracias a un marco legislativo contra la corrupción menos punitivo.

Las reformas suscitaron críticas a nivel supranacional. En particular, destaca el informe del 20 de Octubre de 2018 de la Comisión de Venecia, así como los informes publicados por la Comisión en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación.

En concreto, se reformaron una serie de leyes que regulan el sistema judicial en el país<sup>9</sup>, además del Código Penal.

---

<sup>9</sup> Ley 303/2004 sobre el estatuto de los jueces y fiscales.

Ley 304/2004 sobre la organización judicial.

Ley 317/2004 sobre el Consejo Superior de la Magistratura.

En primer lugar, se creó una sección de la fiscalía con el objetivo de investigar delitos cometidos por jueces y magistrados, así como se añadieron nuevas disposiciones sobre la responsabilidad jurídica de los magistrados por las decisiones tomadas en el seno de un proceso judicial. En concreto, los jueces y fiscales que cometieran un error judicial mediando mala fe o negligencia pasaron a ser civilmente responsables por sus decisiones. Cabe destacar que en el proceso de determinación de la responsabilidad civil, el Ministerio de Hacienda pasó a tener un rol fundamental. En este sentido, la Comisión de Venecia apuntó que los jueces no deberían de ser civilmente responsables por las decisiones tomadas, sólo siendo aceptable en casos de dolo o negligencia grave. Además, sostuvo que el Ministerio de Hacienda no debería tener ninguna intervención en el proceso (Comisión de Venecia, 2018).

En segundo lugar, se implementó un nuevo régimen de jubilación anticipada a los 60 años para jueces y magistrados. Esta medida genera un peligro de para la eficiencia y calidad de la justicia, además de hacer más difícil la lucha contra la corrupción (Comisión de Venecia, 2018).

En tercer lugar, la inclusión del art. 9(3) en la Ley 303/2004 redujo peligrosamente la libertad expresión de jueces y fiscales: “[...] están obligados, en el ejercicio de sus funciones, a abstenerse de manifestarse o expresarse de forma difamatoria, de cualquier forma, contra los demás poderes del Estado: el legislativo y el ejecutivo”. La inclusión de esta disposición fue descrita como innecesaria a la par que peligrosa por la Comisión de Venecia (Comisión de Venecia, 2018).

Respecto a la reforma del Código Penal, las modificaciones llevadas a cabo redujeron el alcance de las disposiciones que regulaban los delitos referidos a la corrupción, por lo que algunas conductas pasarían a ser no punibles.

Por su parte, la Comisión Europea expresó en su informe del 11 de noviembre que las medidas tomadas estaban en posición de socavar la independencia de jueces y fiscales, afectando a la confianza de los ciudadanos en el poder judicial. Además, de hacerse eco de la preocupación a nivel internacional que las medidas suscitaron:

"El riesgo de que estos elementos -independientemente, pero también en términos de su efecto acumulativo- puedan dar lugar a presiones sobre los jueces y fiscales y, en última instancia, socavar la independencia, así como la eficiencia y la calidad del poder judicial, también ha sido subrayado por una serie de observadores externos: en particular, la Comisión de Venecia del Consejo de Europa, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), otros Estados miembros y socios internacionales" (Comisión Europea, 2018).

En este sentido, caben destacar las duras palabras del vicepresidente de la Comisión Europea Frans Timmermans, que indicó que la independencia del sistema judicial es indispensable si Rumanía buscar seguir siendo fuerte en la Unión, así como advirtió que la Comisión llevaría a Rumanía ante el TJUE si no se cumplía con el Derecho de la Unión, al igual que ocurrió con Hungría y Polonia (La UE amenaza a Rumanía con sanciones para proteger el Estado de derecho, 2018).

La Comisión no fue la única institución de la Unión en pronunciarse al respecto, puesto que el Parlamento Europeo expresó su profunda preocupación sobre las reformas llevadas a cabo en Rumanía en su Resolución del 13 de noviembre de 2018, donde además recuerda la importancia del respeto a los valores de la Unión enunciados en el art.2 TUE.

En el ámbito del TJUE, la sentencia de 18 de mayo de 2021<sup>10</sup>, que resuelve seis peticiones de decisión prejudicial y analizó buena parte de las reformas rumanas a la luz del art.2 y el art.19.1 del TUE, puso de relieve la imposibilidad de modificar su legislación de forma que se reduzca la protección del valor del Estado de Derecho:

“Por otro lado, el respeto por un Estado miembro de los valores consagrados en el artículo 2 TUE constituye un requisito para poder disfrutar de todos los derechos derivados de la aplicación de los Tratados a dicho Estado miembro. Por lo tanto, un Estado miembro no puede modificar su legislación de modo que dé lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho, valor que se concreta,

---

<sup>10</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de mayo de 2021 asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19

en particular, en el artículo 19 TUE. Así pues, los Estados miembros deben velar por evitar, en relación con este valor, cualquier regresión de su legislación en materia de organización de la Administración de Justicia, absteniéndose de adoptar medidas que puedan menoscabar la independencia judicial”.

Pese al gran revuelo que suscitaron las reformas, éstas siguen vigentes a día de hoy, como indica el capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía elaborado en el marco del informe sobre el Estado de Derecho en 2021 de la Comisión Europea.

En el caso rumano podemos observar como las reformas que ponían en jaque el respeto a los valores fundamentales suscitaron una respuesta más grave y contundente desde las instituciones europeas que el caso francés, si bien es cierto que la Unión cuenta en este contexto con la herramienta del Mecanismo de Cooperación y Verificación. Sin embargo, al igual que en el caso de país vecino, no se llegó a plantear un recurso de incumplimiento –pese a las advertencias de Timmermans–, ni se abrió el debate respecto a aplicar el mecanismo del art.7 TUE. En los próximos capítulos se estudiará el caso húngaro y polaco, en el que la Unión se ha mostrado más beligerante en cuanto a la protección de los valores y derechos fundamentales se refiere.

#### **IV. Vulneración del Estado de Derecho y los valores fundamentales en Hungría y Polonia.**

En la última década, la Unión Europea ha sido testigo del surgimiento de movimientos populistas de corte xenófobo y antieuropeo. El triunfo de los mismos en países del Este de Europa no sólo ha provocado una regresión democrática a nivel interno, sino que también ha provocado una gran fisura interna entre Este y Oeste en el seno de la Unión, cuya división se hizo especialmente patente a partir de la crisis de refugiados de 2015 (Ortega, 2015). En Hungría y Polonia, la llegada al poder del partido Fidesz y Justicia y Libertad (PiS) respectivamente, ha supuesto una erosión de la independencia judicial y la libertad de prensa. En ambas naciones se ha puesto en cuestión los valores fundamentales de la Unión, generando la crisis del Estado de Derecho más aguda que se ha vivido desde el inicio del proyecto europeo (Becerril, 2020).

##### **1. La crisis del Estado de Derecho en Hungría**

En 2010 llegó al poder con una amplia mayoría absoluta el partido Fidesz, liderado por Viktor Orbán. Desde entonces, se pusieron en práctica una serie de medidas de corte iliberal centradas en la inmigración, el control sobre el poder judicial y los medios de comunicación, además de políticas restrictivas de los derechos de las minorías – notablemente el colectivo LGTB. Actualmente Victor Orbán sigue en el poder, al haber logrado el Fidesz dos tercios de los escaños en las elecciones generales del pasado 3 de abril.

##### **1.1. Medidas restrictivas de la independencia judicial 2012-2013**

Desde 2012, las instituciones europeas mostraron su preocupación por una serie de medidas que ponían en serio peligro la independencia judicial en el país. Los puntos más polémicos de las reformas fueron la reducción de la edad de jubilación de los jueces de 70 a 62 años y la transferencia de poderes del Consejo Nacional de los Jueces al Presidente de la recién creada Oficina Judicial Nacional (OJN). En concreto, el Presidente de la OJN pasaba a tener poder sobre los nombramientos judiciales, cambiar a jueces de partido judicial sin su consentimiento y transferir casos de un juzgado a otro. El Presidente es nombrado por el Parlamento para un mandato de 9 años, siendo necesaria una mayoría de dos tercios de la cámara –fácilmente alcanzable sin necesidad de consenso político, gracias a la amplia mayoría absoluta del Fidesz. En definitiva, la reforma

concentraba un gran poder respecto al sistema judicial en una persona elegida por el partido gobernante. De hecho, la falta de imparcialidad del nombramiento llegó a tal punto que se nombró como Presidenta a Tünde Handó, la mujer de un eurodiputado del Fidesz (Human Rights Watch, 2013).

En este sentido destaca el informe de marzo de 2012 de la Comisión de Venecia, en el que se expresa la preocupación por la deriva tomada:

“[...] la Comisión concluye que los elementos esenciales de la reforma -si no se modifican- no sólo contradicen las normas europeas sobre la organización del poder judicial, especialmente su independencia, sino que también son problemáticos en lo que respecta al derecho a un juicio justo en virtud del artículo 6 del CEDH.” (Comisión de Venecia, 2012).

En lo que respecta a las instituciones europeas, la Comisión interpuso dos recursos de incumplimiento frente a las reformas húngaras: el primero relativo a la reducción de la edad de jubilación –por suponer una vulneración de la Directiva 2000/78/CE de igualdad de trato–, y el segundo sobre el cese de la autoridad de protección de datos del país. El TJUE declaró el incumplimiento en ambas ocasiones, dando la razón a la Comisión<sup>11</sup> (Becerril, 2020). En el mismo sentido, el Parlamento Europeo aprobó una resolución el 16 de febrero de 2012, en la que manifestaba su preocupación por “*el ejercicio de la democracia, el Estado de Derecho, el respeto y la protección de los derechos humanos y sociales, el sistema de controles y equilibrios, la igualdad y la no discriminación*” en el país (Parlamento Europeo, 2012).

Tras la presión ejercida tanto por las instituciones de la Unión como por el Consejo de Europa, se dio marcha atrás en cuanto a varios puntos de la reforma. A pesar de ello, en 2013 se aprobó una polémica Cuarta Enmienda de la Constitución Húngara, que, entre otras cuestiones, afectaba al rol del Tribunal Constitucional. Además, la enmienda

---

<sup>11</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687  
Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-288/12, ECLI:EU:C:2014:237

impuso condiciones al pluralismo religioso, así como al pluralismo informativo – intervenido de forma cada vez más creciente por el Gobierno (López Aguilar, 2016).

La Comisión de Venecia se pronunció al respecto en su informe de junio de 2013, en el que se denunció que el Gobierno de Orbán eludía de forma sistemática el control del Tribunal Constitucional sobre los actos adoptados por el Parlamento. En particular, aprovechaba su amplia mayoría para incluir en la Constitución preceptos que el Tribunal Constitucional había determinado que eran inconstitucionales con anterioridad (Comisión de Venecia, 2013). Un ejemplo de ello es el concepto de familia introducido por el primer artículo de la enmienda, que modifica el art. L.1 de la Constitución Húngara. En concreto, define la familia como base para la supervivencia de la nación, siendo la unión de un hombre y una mujer. Este concepto ya había sido tratado de introducir por el Gobierno de Orbán en una ley sobre protección de la familia, pero fue declarada inconstitucional. Al incluir el citado concepto de familia en la Constitución, el Tribunal Constitucional no podía cuestionar la constitucionalidad del precepto. Otro ejemplo sería la limitación de la publicidad política en campaña electoral a los medios de comunicación públicos, excluyendo a los medios privados, a través de la modificación del art. IX de la Constitución. De esta forma, la propaganda política de todos los partidos se encuentra bajo el control del Gobierno. Al igual que en ejemplo anterior, este concepto ya había sido considerado inconstitucional con anterioridad (Bar, 2014).

En julio de ese mismo año, el Parlamento Europeo tomó cuenta de la situación de los derechos fundamentales en el país en un duro informe, en el que deplora las medidas adoptadas, pues no garantizan la salvaguarda de la independencia del poder judicial ni del Tribunal Constitucional húngaro. En dicho informe se llega a plantear la conveniencia de aplicar el apartado 1 del art.7 del TUE si las autoridades húngaras no responden de forma acorde a los valores del art. 2 TUE (Parlamento Europeo, 2013).

Finalmente, las presiones ejercidas desde la Unión surtieron efecto. El Gobierno Húngaro realizó cambios en su reforma, promulgando la Quinta Enmienda, que deshace los preceptos más polémicos de la criticada Cuarta Enmienda (Bar, 2014).

## 1.2. Medidas tomadas a raíz de la crisis de refugiados de 2015

La crisis de refugiados surgida a raíz de la guerra en Siria reavivó las tensiones entre el ejecutivo húngaro y la Unión Europea. En concreto, la política migratoria desarrollada por el Gobierno de Orbán ha sido objeto de intensos choques en el seno de la Unión, como se comprobará a continuación.

A partir de 2015, Hungría implementó una serie de reformas legislativas y puso en práctica políticas que fueron objeto de polémica a nivel internacional. Entre las medidas tomadas destaca la construcción de una valla anti-inmigrantes de 174,6km de largo en su frontera con Serbia y de 116,1km en su frontera con Croacia (Gyollai & Korkut, 2019). Además, se reformó el Código Penal con el objetivo de tipificar como delito la entrada irregular en las fronteras húngaras, así como se impidió a los refugiados acceder al territorio húngaro a través de la fuerza –mediando incluso el uso de gases lacrimógenos (Fernández, Halcón & Serrano, 2016).

Consecuentemente, el 21 de diciembre de 2018, la Comisión inició un procedimiento de incumplimiento contra Hungría. En concreto, la Comisión argumentaba que Hungría había cumplido sus obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, la Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional y la Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, así como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en varios puntos. En particular, las acciones que la Comisión argumentó que suponían incumplimientos eran las siguientes:

“

- [...] disponer que la solicitud de asilo debe presentarse ante la autoridad competente en materia de asilo en persona y exclusivamente en las zonas de tránsito, a las que solo autoriza a acceder a un reducido número de personas;
- [...] aplicar con carácter general un procedimiento especial, en el cual no se asegura el cumplimiento de las garantías recogidas en la Directiva 2013/32;
- [...] ordenar que se aplique a todos los solicitantes de asilo (a excepción de los menores de 14 años no acompañados) un procedimiento a resultados del cual deben

- quedar internados en las instalaciones de las zonas de tránsito durante todo el procedimiento de asilo, que solo pueden abandonar en dirección a Serbia, y al no dotar a dicho internamiento de las garantías previstas en la Directiva 2013/33;
- [...] trasladar al otro lado de la valla fronteriza, sin respetar los procedimientos y garantías previstos en los artículos 5, 6, apartado 1, 12, apartado 1, y 13, apartado 1, de la Directiva 2008/115, a los nacionales de terceros países que se encuentran en su territorio en situación irregular,
  - [...] no transponer al ordenamiento jurídico interno el artículo 46, apartado 5, de la Directiva 2013/32 y al adoptar disposiciones que se apartan de la regla general relativa al efecto suspensivo automático de los recursos de los solicitantes de protección internacional en situaciones que no están incluidas en el artículo 46, apartado 6, de esta Directiva.” (TJUE, 2020).

Finalmente, el TJUE resolvió el procedimiento por incumplimiento y determinó a través de la Sentencia dictada el 17 de diciembre de 2020<sup>12</sup> que Hungría había vulnerado la normativa europea de forma flagrante y recurrente a lo largo de varios años, dando la razón a la Comisión.

Es preciso destacar que éste no ha sido el único incumplimiento de la Hungría de Orbán reconocido por el Tribunal. Dos ejemplos de ello son, por un lado, la Sentencia de 18 de junio de 2020<sup>13</sup>, que determina que la normativa que obliga a registrar los nombres e importes donados de las personas que colaboran con organizaciones no gubernamentales es contraria a diversas disposiciones del TFUE, y, por otro, la Sentencia de 6 de octubre de 2020<sup>14</sup>, que determinó que la normativa húngara reguladora de la enseñanza superior era contraria a la libertad de cátedra y la libertad de empresa, entre otros puntos (Ferrer, 2021).

Cabe destacar que la posición de Hungría frente a la crisis de refugiados provocada por la guerra en Ucrania ha sido muy distinta de la respuesta ante la crisis de refugiados a raíz

---

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-78/18 EU:C:2020:476

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-66/18 EU:C:2020:792

de la guerra de Siria<sup>15</sup>. En este caso, Hungría ha abierto sus puertas para acoger a los refugiados ucranianos, pese a mostrarse ambivalente frente a la invasión y el rechazo a enviar armas a Ucrania<sup>16</sup>.

### 1.3. Puesta en marcha del art.7 TUE y el Mecanismo de Condicionalidad

El mecanismo previsto en el art.7 TUE no se puso en marcha para Hungría hasta septiembre de 2018. Sin embargo, la cuestión se ha planteado con anterioridad entre las instituciones europeas. Uno de los ejemplos de ello es la resolución el 17 de mayo de 2017 del Parlamento Europeo, en la que expresa el grave deterioro de la democracia húngara, la libertad de expresión, los derechos humanos de los migrantes, los derechos de las personas pertenecientes a minorías –incluidos los judíos, la población romaní y las personas LGBTI–, y la independencia del poder judicial, entre otras cuestiones. En concreto, expresa:

“ [...]la situación actual en Hungría constituye un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE y justifica la puesta en marcha del procedimiento contemplado en el artículo 7, apartado 1, del TUE;” (Parlamento Europeo, 2017).

Será el propio Parlamento Europeo, quien, a través de la resolución de 12 de septiembre de 2018 ponga en marcha en mecanismo previsto en el primer apartado del art.7 del TUE, vista la envergadura de afrentas sistémicas del ejecutivo de Orbán a los valores de la Unión<sup>17</sup>. Siguiendo el procedimiento regulado en TUE –y que será objeto de análisis en el siguiente capítulo–, el Consejo oyó al Estado miembro a través de una serie de

---

<sup>15</sup> *La Hungría de Orbán sí acoge a ucranianos*. La Vanguardia. Santos-Petroff (2022). <https://www.lavanguardia.com/participacion/lectores-corresponsales/20220309/8108220/hungria-orban-acoge-ucranianos.html>

<sup>16</sup> *Hungría, cada vez más aislada en la UE por su actitud frente a Ucrania*. EFE. Nagy. (2022) <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/hungria-cada-vez-mas-aislada-en-la-ue-por-su-actitud-frente-a-ucrania/10001-4797281>

<sup>17</sup> “Opina que los hechos y las tendencias que se mencionan en el anexo a la presente Resolución, considerados en su conjunto, representan una amenaza sistémica a los valores del artículo 2 del TUE y entrañan un riesgo claro de violación grave de los valores contemplados en el mismo;” *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018*

audiencias monográficas o *hearings*, la última de las cuales tuvo lugar en junio de 2021(López Aguilar, 2022).

De forma paralela a la puesta en funcionamiento del mecanismo del art.7 TUE, se aprobó en el seno de la Unión el Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. El objetivo del Reglamento no es otro que evitar la utilización de fondos comunitarios por parte de gobiernos de Estados miembros que no respeten el Estado de Derecho. Cabe destacar que dicho mecanismo de condicionalidad sería aplicable tanto a infracciones puntuales como sistémicas (Parlamento Europeo, 2020).

Tanto Hungría como Polonia interpusieron sendos recursos contra el Reglamento 2020/2092. Sin embargo, el TJUE desestimó ambos recursos en su Sentencia de 16 de febrero de 2022<sup>18</sup>, pues entiende que el mecanismo previsto por el Reglamento se adoptó sobre una base jurídica adecuada, no elude el procedimiento previsto en el art.7 TUE y respeta el ámbito de aplicación de las competencias atribuidas a la Unión, así como el principio de seguridad jurídica.

Así las cosas, el 5 de abril de 2022 –sólo dos días después de la victoria de Orbán en las urnas–, la presidenta de la Comisión Europea Ursula Von der Leyen anunció frente al Parlamento Europeo la puesta en marcha del mecanismo de condicionalidad para Hungría, siendo la primera vez que se pone en práctica<sup>19</sup>.

## **2. La crisis del Estado de Derecho en Polonia**

Para comprender la deriva polaca, es necesario trasladarnos a octubre de 2015, cuando tuvo lugar la llegada al poder el partido Ley y Justicia (PiS), liderado por Jaroslaw Kaczynski. El nuevo partido gobernante aprovechó el reemplazo de dudosa legalidad de 5 magistrados del Tribunal Constitucional llevado a cabo en la legislatura anterior–en lugar de los 3 que terminaban mandato en esa legislatura– para invalidar los

---

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, asuntos C-156/21 (Hungría/Parlamento y Consejo), y C-157/21 (Polonia/Parlamento y Consejo) de 16 de febrero de 2022.

<sup>19</sup>La UE lanza procedimiento contra Hungría para vincular fondos europeos a Estado de derecho. France 24 (2022). <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220405-la-ue-lanza-procedimiento-contra-hungr%C3%ADa-para-vincular-fondos-europeos-a-estado-de-derecho>

nombramientos y elegir 5 nuevos jueces. El Tribunal Constitucional estableció a través de dos sentencias que se debía tomar el juramento de 3 de los jueces nombrados en la anterior legislatura, siendo el nombramiento por parte del nuevo Parlamento de 3 de los jueces inválido. Sin embargo, el Presidente desoyó al Tribunal, pues nombró a los 5 nuevos magistrados (Closa, 2016).

Al poco tiempo, la Asamblea Nacional polaca aprobó una controvertida ley de reforma del Tribunal Constitucional. Uno de los puntos más polémicos de la reforma fue la restricción de las reglas aplicables en el procedimiento de admisión de asuntos a enjuiciar por el Tribunal. Otro de los puntos más controvertidos fue el otorgamiento al Presidente de la República de la capacidad de nombramiento tanto del Presidente como al Vicepresidente del Tribunal. Además, se estableció un nuevo quorum de 13 sobre los 15 jueces del Tribunal y una regla de la mayoría de 2/3 para adoptar decisiones. Esto, añadido al nombramiento de nuevos magistrados, hace apuntar a la voluntad por parte del ejecutivo polaco de escorar las decisiones del Tribunal hacia posiciones ultraconservadoras, a la vez que incapacitar de facto al mismo en tanto que garante de la Constitución (López Aguilar, 2016). La citada Ley fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional polaco en la Sentencia de 9 de marzo de 2016. Sin embargo, el Gobierno polaco impidió la publicación de la Sentencia.

Las reacciones a nivel supranacional sobre las medidas tomadas por el ejecutivo polaco no tardaron en llegar. El 11 de marzo de 2016, la Comisión de Venecia opinó que las medidas eran problemáticas de cara a la salvaguarda del Estado de Derecho. En concreto, expresó lo siguiente:

“La paralización de la eficacia del Tribunal socavará los tres principios básicos del Consejo de Europa: la democracia -por la ausencia de una parte central de controles y equilibrios-, los derechos humanos -porque el acceso de las personas al Tribunal Constitucional podría verse ralentizado hasta un nivel que resultaría en la denegación de justicia- y el Estado de Derecho -porque el Tribunal Constitucional, que es una parte central del Poder Judicial en Polonia, se volvería ineficaz” (Comisión de Venecia, 2016).

Por su parte, la Comisión Europea inicia un diálogo con el ejecutivo polaco, enviando cartas al Gobierno tanto sobre la Ley de reforma del Tribunal Constitucional como sobre

la nueva Ley de medios de emisión públicos. El 13 de enero, tuvo lugar un debate orientativo del citado diálogo, pero, fue el 1 de junio de 2016 cuando la Comisión anunció a través de una Opinión el inicio del proceso del Mecanismo de Estado de Derecho, con el objetivo de evaluar la compatibilidad de las reformas del Tribunal Constitucional polaco con el Estado de Derecho. En la Opinión, la Comisión incluye un requerimiento dirigido al Gobierno polaco para que corrigiera las medidas contrarias al Estado de Derecho (Closa, 2016).

El 22 de julio de 2016, se aprobó en el Parlamento polaco una nueva Ley reguladora del Tribunal Constitucional polaco. La norma –aunque incorporó algunas de las recomendaciones de la Comisión de Venecia– incluyó medidas controvertidas, como someter la expiración del cargo de los magistrados a la decisión del Presidente, o la facultad del Presidente para alterar el orden con el que el Tribunal juzgue los asuntos, así como no permitir la publicación de la Sentencia de 9 de marzo de 2016 que comentábamos *supra* (Szuleka, Wolny, & Szwed, 2016). En respuesta, la Comisión emitió el 27 de julio una Recomendación en la que explica que “existe una situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho”, y urge a las autoridades polacas a ejecutar plenamente la Sentencia de 9 de marzo de 2016. Dicha recomendación fue complementada con otra en la misma línea el 21 de diciembre de 2016.

En diciembre de 2017 se intensifica el pulso del ejecutivo polaco con la Unión, al aprobarse la reforma de la Ley del Tribunal Supremo –con entrada en vigor el 3 de abril de 2018. Mediante esta Ley, se estableció entre otras controvertidas medidas la jubilación forzosa de los magistrados mayores de 65 años, y se confirió al Ministro de Justicia la potestad de nombrar a los relevos de los magistrados que superaran dicha edad (López Aguilar, 2019).

La Comisión Europea ya advirtió el 26 de julio de 2017 –antes de la entrada en vigor de la Ley– que, de tomar medidas que causen la jubilación forzosa de jueces del Tribunal Supremo, la Comisión pondría en marcha el procedimiento del art.7.1. TUE e interpondría un recurso de incumplimiento. Cabe destacar que además de referirse a la nueva Ley del Tribunal Supremo, expresa su preocupación en cuanto a la independencia judicial polaca tras la aprobación de leyes tales como la Ley que modifica la Ley sobre la Escuela Nacional de Judicatura y la Fiscalía, la Ley sobre la Organización de los

Tribunales Ordinarios y la Ley sobre el Consejo Nacional del Poder Judicial. En concreto, expresa:

“El cese y la jubilación forzosa de todos los jueces del Tribunal Supremo, considerados en relación con las normas sobre su posible renovación, infringiría la independencia judicial de los jueces del Tribunal Supremo. Los jueces deberían estar protegidos contra el cese mediante salvaguardias efectivas ante intervenciones o presiones indebidas procedentes de otros poderes estatales”.

Finalmente, la Comisión llevó a Polonia ante el TJUE en septiembre de 2018, al entender que la Ley del Tribunal Supremo era contraria al Derecho de la Unión, pues socavaba la independencia del poder judicial enmarcada en el art.19.1 TUE. El Tribunal acabaría dando la razón a la Comisión a través de la Sentencia de 14 de junio de 2019:

“La República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, al prever, por un lado, la aplicación de la medida de reducción de la edad de jubilación de los jueces del Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo) a los jueces de ese Tribunal en ejercicio nombrados con anterioridad al 3 de abril de 2018 y al atribuir, por otro lado, al Presidente de la República la facultad discrecional para prorrogar la función jurisdiccional en activo de los jueces de dicho Tribunal una vez alcanzada la nueva edad de jubilación.”<sup>20</sup>

La reforma de la Ley del Tribunal Supremo también fue objeto de análisis por la Comisión de Venecia en múltiples ocasiones, así como otras leyes aprobadas por el Parlamento polaco que tuvieron un grave impacto en la independencia judicial en el país –como es la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial. Entre ellas destaca la Opinión de 24 de noviembre de 2017, en la que se expresa que por el hecho de que se hayan llevado a cabo reformas en diversas leyes que regulan distintos aspectos del sistema judicial, sus efectos negativos se amplifican, poniendo en peligro la independencia del conjunto del sistema judicial polaco. También destaca la Opinión del 11 de diciembre de 2017, en la que se expresó que la reforma amenaza la independencia de los jueces del

---

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Polonia, asunto C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531

Tribunal Supremo, creando un grave riesgo para la seguridad jurídica y estableciendo un sistema que guarda cierta similitud con las instituciones vigentes en los tiempos de la Unión Soviética<sup>21</sup>.

La medida más contundente tomada por las instituciones europeas frente al desafío polaco a los valores de la Unión es quizá la Propuesta Motivada adoptada por la Comisión el 20 de diciembre de 2017, mediante la cual se activó el procedimiento del art.7.1 TUE y se invita al Consejo a determinar si existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho. Al igual que el caso húngaro, esto ha dado pie a la celebración de una serie de *hearings* en el Consejo. El ámbito sustantivo en el que se enmarcaron las *hearings* polacas fueron las cuestiones mencionadas en la propuesta razonada de la Comisión, principalmente la independencia judicial y la imparcialidad de la Fiscalía (López Aguilar, 2022).

De manera posterior a la Propuesta motivada, la Comisión volvió a poner en marcha varios procedimientos de infracción en virtud del art.258 TFUE.

El 3 de abril de 2019, la Comisión inició un procedimiento de infracción contra Polonia a raíz del nuevo régimen disciplinario para los jueces. En concreto, debido a la reforma de la Ley de Organización de Tribunales Ordinarios, el poder político pasaba a tener una gran influencia en la Sala Disciplinaria. Además, el contenido de las resoluciones judiciales pasó a poder ser calificado como infracción disciplinaria respecto a los jueces de los tribunales ordinarios. El TJUE dio la razón a la Comisión en su Sentencia de 15 de julio<sup>22</sup>, pues estableció que el citado régimen disciplinario era contrario al Derecho de la Unión (Diario la Ley, 2022).

El 29 de abril de 2020, la Comisión inició otro procedimiento de infracción a raíz de la Ley de Organización de Tribunales Ordinarios. Todavía no se cuenta con una sentencia

---

<sup>21</sup> “*The proposed reform, if implemented, will not only threaten the independence of the judges of the SC, but also create a serious risk for the legal certainty and enable the President of the Republic to determine the composition of the chamber dealing with the politically particularly sensitive electoral cases. While the Memorandum speaks of the “de-communization” of the Polish judicial system, some elements of the reform have a striking resemblance with the institutions which existed in the Soviet Union and its satellites.*” Comisión de Venecia, 2017.

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Polonia, asunto C-791/19 ECLI:EU:C:2021:596

por parte del TJUE, pero mediante su auto de 27 de octubre de 2021<sup>23</sup> se tomaron medidas provisionales que suspendían la aplicación de varios puntos de la Ley, siendo un ejemplo las disposiciones que permiten que los jueces puedan “incurrir en responsabilidad disciplinaria por haber examinado el cumplimiento de las exigencias de independencia e imparcialidad de un tribunal”.

El enfrentamiento de las autoridades polacas con la Unión no sólo se reduce a la cuestión del respeto a los valores enmarcados en el art.2 TUE. En concreto, nos referimos a la controversia que rodea a la primacía del Derecho de la Unión y al Tribunal Constitucional polaco. Mediante la Sentencia de 7 de octubre de 2021, el Tribunal Constitucional determinó la inconstitucionalidad de varias disposiciones del TUE. En concreto, establece que los arts. 1, 4.3, 19.1, 19.2 y 2 TUE son contrarios a la Constitución polaca. Es decir, mediante la Sentencia se negó la supremacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho nacional<sup>24</sup>. Por esta razón, la comisión emitió una nota de prensa el 22 de diciembre de 2021 en la que se anunció el inicio de otro procedimiento de infracción contra Polonia por contravenir el Derecho de la Unión (Valdés Schliephake & Beaven, 2022).

Uno de los acontecimientos recientes en el enfrentamiento entre Polonia y las instituciones de la Unión tiene como protagonista el Reglamento 2020/2092, mediante el que se establece un régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión frente al TJUE. Al igual que Hungría, Polonia interpuso un recurso que fue desestimado por el Tribunal en su Sentencia de 16 de febrero de 2022. En esta línea, la presidenta de la Comisión ha confirmado recientemente que el Mecanismo Europeo de Recuperación y Resiliencia que se estableció con el objetivo de hacer frente a las consecuencias económicas de la pandemia no se aplicará en Polonia hasta que se cumpla con los requisitos exigidos por el TJUE respecto a la independencia judicial (López Aguilar, 2022).

---

<sup>23</sup> Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 2021, asunto C-204/21 ECLI:EU:C:2021:878

<sup>24</sup> Es preciso mencionar que no es la primera vez que un Tribunal Constitucional de un Estado miembro niega la primacía del Derecho de la Unión, teniendo el precedente de países como Alemania, República Checa o Rumanía.

### **3. La excepcionalidad del caso polaco y húngaro**

Como se ha podido comprobar a lo largo de este trabajo, Polonia y Hungría no han sido los únicos países que han puesto en cuestión los valores del art. 2 TUE. Sin embargo, han sido los dos Estados miembros de la Unión Europea que han recibido una respuesta más contundente por parte de las instituciones de la Unión, llegando incluso a la activación del “botón nuclear” del art.7.TUE.

Como se adelantaba en el apartado dedicado a las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno francés en el marco de las expulsiones masivas de gitanos, hay académicos que señalan la existencia de una doble vara de medir según quien sea el país sospechoso de llevar a cabo prácticas contrarias al Derecho de la Unión (Martín y Pérez de Nanclares, 2011).

Por otro lado, hay quien argumenta que las medidas tomadas en países como Francia y Rumanía son episodios aislados que han sido mitigados por las instituciones del país. Sin embargo, las reformas llevadas a cabo en Hungría y Polonia tienen un carácter sistémico. En este sentido, Carlos Closa Montero afirma:

“Mientras que las anteriores se podrían considerar episodios aislados y neutralizados por las instituciones nacionales, las actuales vulneraciones de Hungría y Polonia tienen un carácter más sistémico. Esencialmente, ambos gobiernos han intentado modelar las instituciones poniéndolas al servicio de su mayoría coyuntural. Para ello, modifican leyes clave mediante cambios puntuales que, en sí mismo no son violaciones severas pero que tomados en conjunto y por sus efectos sistémicos erosionan el Estado de Derecho restringiendo constitucionalmente los medios de control sobre las mayorías gubernamentales y socavando también la independencia de otros órganos constitucionales.” (Closa, 2016).

Es preciso destacar que la Unión tampoco ha tratado de manera uniforme las violaciones de los valores fundamentales en el caso húngaro y en el caso polaco. En 2012, la Comisión inició tres procedimientos de infracción contra Hungría, a raíz de las medidas que pusieron en jaque la independencia de los jueces, así como la de la Autoridad de Protección de Datos y el Banco Central. Es decir, la Comisión sólo actuó contra aquellas

medidas enmarcadas en campos de su competencia. Sin embargo, en el caso polaco, la Comisión actuó de manera inmediata en cuestiones donde “su competencia (material) era inexistente” (Closa, 2016).

Una de las cuestiones claves en la diferenciación del caso húngaro y polaco es el hecho de que, hasta 2021, el partido Fidesz de Orbán formó parte del Partido Popular Europeo (PPE), lo cual ha supuesto que el Gobierno húngaro esté más “protegido” en el Parlamento Europeo si los comparamos con el PiS.

“También demasiado a menudo los debates en el PE se muestran en exceso surcados por las contradicciones de las afinidades cruzadas entre sus filas políticas («los socialistas protegen a Victor Ponta», antaño Primer Ministro de Rumanía ...» y el PPE a Victor Orbán», Primer Ministro de Hungría)” (López Aguilar, 2019).

Aunque finalmente se tomaron medidas contundentes contra las violaciones de los valores de la Unión en ambos países, es evidente que el juego político en el que están enmarcados ha afectado la manera en la que las instituciones de la Unión se han enfrentado a las mismas. De hecho, la situación política derivada de la invasión rusa de Ucrania está jugando un rol importante en la posición de ambos países en la Unión. Mientras que la Hungría de Orbán se encuentra aislada –al ser el único país de la Unión contrario al embargo petrolero y al envío de armas a Ucrania–, Polonia se ha desmarcado del Kremlin. Analistas políticos indican que el destacado rol que está tomando Polonia respecto a la crisis fruto de la invasión provocará que, por el momento, no se tenga que enfrentar a nuevos procedimientos por cuestiones relativas al Estado de Derecho<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> *Hungría, cada vez más aislada en la UE por su actitud frente a Ucrania*. EFE. Nagy. (2022) <https://www.efe.com/efe/espana/mundo/hungría-cada-vez-mas-aislada-en-la-ue-por-su-actitud-frente-a-ucrania/10001-4797281>

## **V. Las herramientas de la Unión Europea para enfrentarse a la vulneración de los valores fundamentales del art.2 TUE por parte de Estados miembros.**

Los valores fundamentales de la Unión del art.2 TUE son valores comunes a todos los Estados miembros. Se trata de valores intrínsecos de la Unión, que, además, son requisitos indispensables a cumplir por los Estados candidatos a la adhesión. Sin embargo, el control regular del cumplimiento de dichos valores por parte de las instituciones europeas desaparece una vez se produce la adhesión, dando lugar al *dilema de Copenhague* explicado en apartados anteriores. Durante décadas no se contó con un mecanismo concreto que permitiera actuar cuando un Estado miembro vulneraba los valores fundamentales, hasta el Tratado de Ámsterdam (Becerril, 2020). En este capítulo se explorarán todas las herramientas que la Unión Europea tiene a su alcance para reaccionar contra la vulneración de los valores fundamentales del art.2 TUE. En concreto, el procedimiento del art.7 TUE, el Marco del Estado de Derecho, el procedimiento de infracción, y el recientemente establecido régimen de condicionalidad respecto a los presupuestos.

### **1. El mecanismo del art.7 TUE**

El art.7 TUE permite la intervención de la Unión en caso de que se produzca una violación grave y persistente o exista riesgo de una violación grave de los valores fundamentales de la Unión. Cabe destacar que el art.7 TUE no sólo es aplicable cuando la violación de los valores fundamentales se produzca en relación con una materia sobre la que la Unión tenga competencia, sino que es aplicable a todo el abanico de acciones que los Estados puedan llevar a cabo. Además, se trata de un mecanismo en el que no interviene el TJUE –a excepción de una posible constatación de legalidad desde el punto de vista procedimental, en el sentido previsto en el art. 269 TFUE (Mangas & Liñán, 2016). En el art.7 TUE se enmarcan dos mecanismos diferenciados: un mecanismo preventivo y un mecanismo sancionador.

#### **1.1. El procedimiento preventivo**

El procedimiento preventivo regulado en el art.7.1 TUE se incluyó en el Tratado de Niza, con el objetivo de contar con un mecanismo que pudiera activarse con la existencia de un

riesgo claro de violación grave de los valores del art.2 TUE. Es decir, sin necesidad de que se haya producido una violación grave y persistente.

El origen de este procedimiento se debe a la llegada al poder de la coalición del partido conservador con el FPÖ –partido ultraderechista– en Austria a principios de los 2000. Los otros catorce Estados miembros del momento manifestaron su repulsa a través de sanciones medidas diplomáticas bilaterales, es decir, al margen de la Unión. En este contexto era imposible aplicar el mecanismo sancionador, pues todavía no se había producido una violación clara y persistente de los valores de la Unión. Finalmente, las medidas fueron levantadas y se encargó la elaboración de un Informe –denominado “el Informe de los Tres Sabios”, en el que se puso de manifiesto la necesidad de incluir un procedimiento preventivo (Mangas & Liñán, 2016). De esta forma, en la reforma de Niza se incluyó el art.7.1. TUE:

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

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

Así las cosas, el mecanismo se puede activar tanto por los Estados miembros, como por el Parlamento Europeo, la Comisión o el propio Consejo. La primera vez que se puso en marcha dicho procedimiento fue el 20 de diciembre de 2017, a través de la adopción de una Propuesta Motivada por parte de la Comisión, frente a las acciones llevadas a cabo por Polonia. En el caso de Hungría, fue el Parlamento Europeo quien puso en marcha el mecanismo a través de su Resolución de 12 de septiembre de 2018.

Es preciso mencionar que, respecto al concepto de riesgo claro de violación, la Comisión ha señalado que éste “pertenece aún al ámbito de la simple posibilidad, aunque haya que calificarlo: debe quedar “claro”, excluyendo así los riesgos de carácter demasiado

hipotéticos” (Becerril, 2020). También merece la pena subrayar que, si bien es necesaria una mayoría bastante abultada en el Consejo –de cuatro quintos–, no se requiere la unanimidad que aplica en el procedimiento sancionador. Sin embargo, las capacidades de actuación en el procedimiento preventivo son mucho menores que en el sancionador, pues en el primero la consecuencia última es simplemente dirigir recomendaciones hacia el Estado en cuestión.

Es necesario recalcar que los mecanismos preventivo y sancionador no se tratan obligatoriamente de procedimientos consecutivos. Es decir, sería posible aplicar directamente el mecanismo sancionador sin tener que pasar previamente por el mecanismo preventivo (Pérez, 2016).

## **1.2. El procedimiento sancionador**

El procedimiento sancionador encuentra su origen en el Tratado de Ámsterdam. Desde el principio, la idea de la necesidad de un mecanismo que protegiera los derechos fundamentales se vinculó a las expectativas de adhesión de Estados que, en palabras de Wojciech Sadurski, contaban con un pasado en el que se produjeron violaciones masivas y sistemáticas de los derechos humanos y había contado con estructuras antidemocráticas (Becerril, 2020).

Este procedimiento es aplicable en el caso de una violación grave y persistente de los valores del art.2 TUE, y se encuentra regulado desde el segundo al cuarto apartado del art.7 TUE. En concreto, el procedimiento se estructura en dos fases diferenciadas: la constatación de la violación grave y persistente de los valores de la Unión y la adopción de la sanción en cuestión.

En primer lugar, la constatación se llevaría a cabo por el Consejo Europeo por unanimidad –sin contar con el Estado imputado en cuestión. Aunque, de forma previa a la votación se debe contar con la propuesta de un tercio de los Estados miembros o por la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. El Estado en cuestión debe ser invitado a presentar sus observaciones de forma previa a la constatación.

En segundo lugar, la sanción es de carácter facultativo, correspondiendo su adopción al Consejo. Una vez se haya constatado la violación grave y persistente de los valores, éste puede decidir por mayoría cualificada la suspensión determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro en cuestión, incluido el derecho de voto del representante del Gobierno de Estado en el Consejo.

Es decir, no se contempla una expulsión del estado de la Unión, ni suspensión de la membrecía en caso de que se constate una violación de los valores de la Unión, si bien siempre se puede llegar a producir una salida voluntaria (Ortega, 2016).

El procedimiento sancionador nunca se ha llegado a poner en práctica en el seno de la Unión. Sobre una posible aplicación en el caso húngaro o polaco, es preciso hacer dos apreciaciones. En primer lugar, este mecanismo fue diseñado para aplicarse en circunstancias extremas y sistemáticas de involución democrática de los órganos del Estado (Becerril, 2020). En segundo lugar, más allá de que la mayoría de los Estados miembros consideren que se ha producido una violación grave y persistente de los valores del art.2 TUE, la puesta en práctica del procedimiento es altamente improbable dada la necesidad de unanimidad. Si se llegara a plantear el voto en el Consejo Europeo, Hungría podría proteger a Polonia y viceversa. De hecho, Orbán ha declarado en alguna ocasión que se opondría a imponer sanciones a Polonia (Closa, 2016).

## **2. El Mecanismo de Estado de Derecho**

El Mecanismo de Estado de Derecho o procedimiento pre-artículo 7 fue adoptado por la Comisión el 11 de marzo de 2014 a través de la Comunicación al Parlamento Europeo y Consejo sobre “*Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*” (Mangas & Liñán, 2016). Se adoptó en un contexto en el que la memoria de las expulsiones de los ciudadanos rom en Francia, el incumplimiento de Sentencias del Tribunal Constitucional en Rumanía y la puesta en duda de la independencia del Poder Judicial en Hungría todavía estaba reciente. A través del citado procedimiento se buscó, en palabras del entonces presidente de la Comisión Barroso, crear un mecanismo que estuviera entre la mano suave de la persuasión política y la mano dura del art. 7 TUE (Becerril, 2020).

Este procedimiento es aplicable ante situaciones en las que los Estados cuentan con actitudes poco respetuosas con los derechos humanos, generando amenazas sistémicas que ya no pueden ser efectivamente mitigadas a escala nacional, ni, consecuentemente, a través de procedimientos de infracción (Mangas & Liñán, 2016). Sin embargo, se aplicarían a aquellos casos que no alcanzan la gravedad necesaria para recurrir a las herramientas que el art.7 TUE proporciona.

En concreto, el procedimiento consta de tres fases. La primera de ellas es la evaluación por parte de la Comisión, donde se recaba información relevante para determinar si existe una amenaza para el Estado de Derecho, pudiendo iniciar un diálogo con el Estado en cuestión a través del envío de una Opinión, con un plazo para su contestación. La segunda fase consiste en la publicación de una Recomendación de la Comisión, en el caso de que pasado el plazo no se haya recibido respuesta o la respuesta no sea satisfactoria. En último lugar, se realiza el seguimiento de la Recomendación, pudiendo llegar a iniciar el procedimiento del art.7 TUE si se estima necesario (Llaudes, 2016).

Así las cosas, el Mecanismo del Estado de Derecho es un mecanismo que permite llevar a cabo un control sobre la situación del Estado de Derecho de Estados miembros en los que se han llevado a cabo actuaciones que ponen en duda los valores del art.2 TUE sin necesidad de acudir al rígido art.7 TUE, donde las amplias mayorías requeridas dificultan su efectiva puesta en práctica. Sin embargo, el citado mecanismo no es una alternativa al art.7 TUE, sino que lo precede –aunque no es un requisito necesario para iniciar los procedimientos del art.7 TUE. Es decir, la idea es encontrar una solución junto con el Estado y prevenir una eventual activación del art.7 TUE. No obstante, en la práctica resulta enormemente difícil diferenciar aquellos casos en los que habría que aplicar el Marco –indicio claro de amenaza sistémica para el Estado de Derecho– de aquellos casos en los que habría que aplicar el procedimiento preventivo del art.7 –riesgo claro de vulneración del Estado de Derecho (Becerril 2020).

El mecanismo se puso en marcha por primera vez el 13 de enero de 2016 contra Polonia, emitiendo una Opinión sobre el diálogo con Polonia el 1 de junio de 2016 (Mangas & Liñán, 2016). Sin embargo, el impacto del Marco del Estado de Derecho tuvo un impacto muy limitado, pues la conducta del Gobierno a penas se corrigió, agravándose la situación

hasta tal punto que hoy Polonia se encuentra inmersa en el procedimiento del art.7 TUE (Closa, 2016).

Sin embargo, hay un sector de la doctrina que apunta que es un error subestimar la relevancia e influencia que el uso de este mecanismo pueda tener, a pesar de no ser jurídicamente vinculante –al tratarse de Recomendaciones. Su poder como herramienta para lidiar con los indicios de amenaza sistémica para el Estado de Derecho estriba en la presión política. Este poder se vería amplificado gracias a las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías, provocando una potencial *movilización por la vergüenza* (Pérez, 2016). En este sentido, aunque no haya dado sus frutos en el caso polaco, podría ser una herramienta interesante para otros casos.

### **3. Procedimiento de infracción**

Una de las herramientas más usadas por la comisión para enfrentarse a vulneraciones del Estado de Derecho en Estados miembros –notablemente en Hungría y Polonia – ha sido el procedimiento de infracción regulado en el art. 258 TFUE. Este procedimiento se ha venido poniendo en marcha de forma paralela a otros mecanismos para salvaguardar los valores de la Unión, ya sea el Mecanismo de Estado de Derecho o el procedimiento del art.7 TUE.

La puesta en marcha de este procedimiento comienza con el envío de una carta de emplazamiento por parte de la Comisión, en la que se solicita información al Estado miembro sobre la posible infracción. Si considera que el Estado en cuestión ha incumplido las obligaciones que le impone el Derecho de la Unión, la Comisión emitirá un dictamen motivado en el que se detallarán las razones por las que considera que se está produciendo un incumplimiento y da un plazo al Estado miembro para tomar medidas al respecto. Si el Estado en cuestión no toma las medidas pertinentes, la Comisión podría acudir al TJUE. El Tribunal determinará si existe un incumplimiento del Derecho de la Unión o no. Si el Estado sigue incumpliendo a pesar de la existencia de una Sentencia del TJUE que declara el incumplimiento, la Comisión –en virtud del art. 260 TFUE– propondrá al TJUE que imponga sanciones económicas, ya sea a través de multas diarias o una suma a tanto alzado (Comisión Europea, s.f.).

Es necesario mencionar que la Comisión no siempre ha abordado la cuestión de los procedimientos de infracción frente a vulneraciones del Estado de Derecho de la misma manera.

En un primer momento, la Comisión abordaba las vulneraciones del Estado de Derecho de forma indirecta, centrando sus recursos de incumplimiento en cuestiones técnicas sobre una incorrecta implementación de disposiciones muy concretas del Derecho de la Unión. Por ejemplo, en el contexto de las reformas del sistema judicial húngaro, la Comisión no planteó el recurso de incumplimiento en torno a la violación de la independencia judicial (art. 19 TUE), sino que se centró en la cuestión de la bajada en la edad de jubilación de los jueces y su compatibilidad con la Directiva 2000/78, relativa a la no discriminación. De esta manera, el ataque a la independencia judicial del país se abordó desde la Comisión como una cuestión de discriminación por edad. Usando este enfoque, era extremadamente fácil que los Gobiernos consiguieran sortear un verdadero control sobre la independencia judicial, pues, poniendo el ejemplo húngaro, el Gobierno podría solventar el incumplimiento dando una compensación económica a los magistrados que perdieron su puesto, sin necesidad de implementar cambios reales en su sistema judicial (Bonelli, 2022 ).

Sin embargo, la forma de abordar los procedimientos de infracción cambió completamente a partir de la Sentencia C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses en 2018. La interpretación amplia del art.19 TUE que introduce esta sentencia hace posible la incoación de procedimientos de infracción basados en el incumplimiento de la obligación de independencia del sistema judicial. De esta forma, la Comisión no se ve obligada a alegar la infracción de normativa europea concreta más allá del propio art. 19 TUE. Por ende, es mucho más complicado sortear los incumplimientos para los Estados mediante la implementación de medidas simbólicas que no provoquen un cambio en la falta de independencia judicial (Bonelli, 2022 ).

No obstante, aunque este enfoque parece más prometedor que el anterior, no ha conseguido revertir la situación de vulneración sistemática de los valores de la Unión en Hungría y Polonia. Frente a esta realidad, hay un sector que afirma que se podría llegar a incoar un procedimiento de infracción basado en el incumplimiento del art.2 TUE, pudiendo convertirse así el procedimiento del art.258 TFUE en una herramienta de

democracia militante. Sin embargo, otros apuntan que, pese a que el art.2 TUE tiene efectos legales, no genera obligaciones legales lo suficientemente precisas como para justificar un incumplimiento en sí. Además, esta interpretación amplia desvirtuaría el sentido del procedimiento del art. 7 TUE (Bonelli, 2022 ).

#### **4. Régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión**

El 1 de enero de 2021 entró en vigor el Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión. A través de este mecanismo de condicionalidad, el acceso a la financiación emanada del presupuesto de la Unión se ve sometido al respeto de los principios del Estado de Derecho, permitiendo a la Unión suspender los pagos o las correcciones financieras con el objetivo de proteger el presupuesto.

Como indica el art.4.1. del Reglamento, sólo se puede poner en práctica dicho mecanismo cuando la Comisión detecta que las vulneraciones de los principios del Estado de Derecho por parte de un Estado miembro afectan directamente o amenaza con afectar de forma grave y de un modo suficientemente directo la buena gestión del presupuesto de la Unión o de los intereses financieros de la Unión. Además, la Comisión sólo recurrirá al presente mecanismo cuando los demás instrumentos previstos para proteger el presupuesto de la Unión<sup>26</sup> no pueden usarse de manera que resulte más eficaz (Comisión Europea, s.f.).

En cuanto a su funcionamiento, en el caso de que se pusiera en marcha el mecanismo, la Comisión propondría al Consejo medidas adecuadas y proporcionadas, y éste adoptaría una decisión sobre dicha propuesta. Además, es preciso destacar que el derecho a recibir los fondos de los perceptores y beneficiarios finales de la financiación de la Unión se mantiene intacto. Es decir, de resultar la aplicación del régimen de condicionalidad en una suspensión de los pagos, sería el propio Estado miembro el que tendría que asumir la suma de estos (Comisión Europea, s.f.).

---

<sup>26</sup> Investigaciones de la OLAF, controles y auditorías.

El Reglamento 2020/2092 fue objeto de sendos recursos de anulación por parte de Polonia y Hungría. Sin embargo, fueron desestimados por el TJUE a través de dos sentencias del 16 de febrero de 2022<sup>27</sup>.

La aplicación del mecanismo de condicionalidad se ha hecho esperar, pues no fue hasta el 5 de abril de 2022 cuando se puso en práctica por primera vez el procedimiento, esta vez contra Hungría<sup>28</sup>. De hecho, el Parlamento Europeo llevaba tiempo pidiendo la aplicación del Reglamento, llegando incluso a presentar ante el TJUE un recurso por omisión contra la Comisión<sup>29</sup> en octubre de 2021 (Kölling, 2022).

El posible impacto de la aplicación del mecanismo no debe ser subestimado, y puede convertirse en una gran herramienta para impulsar el cambio de tendencia en Polonia y Hungría. Esto es debido al hecho de que Hungría y Polonia son dos de los países que más fondos reciben de las arcas de la Unión. En concreto, Polonia fue el mayor beneficiario neto entre 2014 y la actualidad, siendo Hungría el mayor beneficiario per cápita (Kölling, 2022). Quizás a través de la presión económica se conseguirá alcanzar por fin cambios en el sistema judicial de ambos países.

En conclusión, la Unión cuenta con diversas herramientas para enfrentarse a las vulneraciones de los valores del art.2 TUE por parte de Estados miembros. Sin embargo, el hecho de que se hayan tenido que desarrollar nuevos mecanismos en la última década— Mecanismo de Estado de Derecho y régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto— prueba que la Unión se ha encontrado con dificultades para ejercer su influencia y no contaba con los mecanismos adecuados para enfrentarse a vulneraciones tan graves y sistemáticas al Estado de Derecho como ha ocurrido en Polonia y Hungría.

---

<sup>27</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-156/21 Hungría/Parlamento y Consejo, C-157/21 Polonia/Parlamento y Consejo.

<sup>28</sup> *La UE lanza procedimiento contra Hungría para vincular fondos europeos a Estado de derecho* <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220405-la-ue-lanza-procedimiento-contra-hungr%C3%ADa-para-vincular-fondos-europeos-a-estado-de-derecho>

<sup>29</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión (2021/2935(RSP)).

## VI. Conclusión

En definitiva, la Unión se está enfrentando a la mayor crisis del Estado de Derecho de su historia. Las afrentas de Hungría y Polonia han puesto de manifiesto las limitaciones que las instituciones de la Unión sufren para salvaguardar de manera efectiva los valores marcados por el art.2 TUE.

En concreto, a lo largo del trabajo se ha podido comprobar como la Unión ha carecido desde un inicio de instrumentos efectivos y adecuados para proteger el Estado de Derecho en sus Estados miembros. Por esa razón, se ha ido dotando de herramientas que facilitan la protección de los valores fundamentales, como es el Mecanismo del Estado de Derecho, creado en 2014 con las puestas en cuestión del Estado de Derecho en Rumanía y Hungría en mente. Otro gran ejemplo es el régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, adoptado en el contexto de la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia.

Sin embargo, muchos de los instrumentos con los que cuenta la Unión han sido poco efectivos respecto a las reformas llevadas a cabo por Hungría y Polonia. Un gran ejemplo de ello es el uso de procedimientos de infracción, pues, aunque su interposición basada incumplimientos del art. 19 TUE es prometedora, no han conseguido frenar el debilitamiento de la independencia judicial en ambos países. Respecto al art.7 TUE, pese a ser uno de los instrumentos que permitiría dar una respuesta contundente ante las puestas en cuestión de los valores fundamentales, la unanimidad requerida para el procedimiento sancionador lo convierte en una herramienta poco práctica para el caso que nos ocupa, pues Hungría votaría en contra en el procedimiento polaco y viceversa. Respecto al Mecanismo del Estado de Derecho, éste ha tenido un impacto muy limitado en el caso polaco, no dando los frutos esperados.

Pese a que las presiones políticas y procedimientos puestos en marcha no hayan surtido un gran efecto de cara a provocar un cambio en Hungría y Polonia, la creación del régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión resulta especialmente prometedora. Ejercer presiones desde el punto de vista presupuestario a los de los mayores beneficiarios del presupuesto europeo podría ser un elemento clave para que la

Unión sea por fin capaz de imponer sus propios valores y frenar la deriva autoritaria presente en ambos países.

## **Bibliografía**

### **1. Legislación**

#### **Unión Europea**

Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.  
Versiones consolidadas.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión.

Directiva 2000/78/CE de igualdad de trato.

Directiva 2004/38, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Directiva 2013/33/UE por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional.

Directiva 2008/115/CE relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

#### **Rumanía**

Ley 303/2004 sobre el estatuto de los jueces y fiscales.

Ley 304/2004 sobre la organización judicial.

Ley 317/2004 sobre el Consejo Superior de la Magistratura.

## **Hungría**

Constitución Húngara.

Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges.

Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary.

## **Polonia**

Act on the National Council of the Judiciary.

Act on the Supreme Court.

Act on the Organisation of Ordinary Courts.

## **2. Jurisprudencia**

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses contra Tribunal de Contas, asunto C-64/16 ECLI:EU:C:2018:117

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 20 de abril de 2021, Republika contra Il-Prim Ministru, asunto C-896/19 ECLI:EU:C:2021:311

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 18 de mayo de 2021 asuntos acumulados C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 y C-397/19

Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029

Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-78/18 EU:C:2020:476

Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Hungría, asunto C-66/18 EU:C:2020:792

Sentencia del Tribunal de Justicia, asuntos C-156/21 (Hungría/Parlamento y Consejo), y C-157/21 (Polonia/Parlamento y Consejo) de 16 de febrero de 2022.

Sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-156/21 Hungría/Parlamento y Consejo, C-157/21 Polonia/Parlamento y Consejo.

Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Polonia, asunto C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531

Sentencia del Tribunal de Justicia, Comisión contra Polonia, asunto C-791/19 ECLI:EU:C:2021:596

Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 2021, asunto C-204/21 ECLI:EU:C:2021:878

### **3. Obras doctrinales**

Becerril Atienza, B. (2020). Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia. *Historia y Política*, 44, 113-144.

Bertossi, C. (2010). Francia y la expulsión de la comunidad romaní: ¿cómo hemos llegado hasta aquí? *Real Instituto elcano, ARI*, 416.

Bonelli, M. (2022 ). Infringement Actions 2.0: How to Protect EU Values before the Court of Justice . *European Constitutional Law Review , First View, Cambridge University Press*, 1 - 29.

Calahorra, A. A. (2011). Libertad de circulación y residencia de los ciudadanos europeos vs. orden público: el caso francés. *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía* , 1709-1720.

Cendón, A. B. (2014). La Unión europea como Unión de valores y derechos: Teoría y realidad. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 33, 99-140.

Closa, C. (21 de Julio de 2016). *La UE y la amenaza al Estado de Derecho en Polonia*.  
Obtenido de Real Instituto Elcano:  
<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-ue-y-la-amenaza-al-estado-de-derecho-en-polonia/>

- Comisión Europea. (26 de Julio de 2017). *European Commission acts to preserve the rule of law in Poland*. Obtenido de Press release European Commission: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_2161](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_2161)
- Comisión Europea. (24 de Septiembre de 2018). *Estado de Derecho: la Comisión lleva a Polonia ante el Tribunal de Justicia para preservar la independencia del Tribunal Supremo de Polonia*. Obtenido de Comunicado de prensa: Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP\\_18\\_5830](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_5830)
- Comisión Europea. (s.f.). *Accession criteria*. Obtenido de European Commission: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria\\_es](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_es)
- Comisión Europea. (s.f.). *Mecanismo de cooperación y verificación para Bulgaria y Rumanía*. Obtenido de Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania\\_es](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/cooperation-and-verification-mechanism-bulgaria-and-romania_es)
- Comisión Europea. (s.f.). *Procedimiento de infracción*. Obtenido de Comisión Europea : [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure\\_es](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/applying-eu-law/infringement-procedure_es)
- Comisión Europea. (s.f.). *Reglamento relativo a la condicionalidad del Estado de Derecho*. Obtenido de Comisión Europea: [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_es)
- Commission Européene. (13 de Enero de 2016). *Débat d'orientation du collège sur l'évolution récente de la situation en Pologne et sur le cadre pour l'état de droit: questions et réponses*. Obtenido de Fiche d'information Commission Européene: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO\\_16\\_62](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_16_62)
- Cortés Martín, J. M. (2020). Sorteando los inconvenientes del art. 7 TUE: El advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* . 66, 473-517.
- Dawson, M., & Muir, E. (2012). Enforcing fundamental values: EU law and governance in Hungary and Romania. *Maastricht Journal of European and Comparative Law* vol. 19 (4), 469-476.
- diariolaley. (6 de Enero de 2022). *La Comisión incoa un procedimiento de infracción contra Polonia por infracciones de la legislación de la UE por parte de su Tribunal Constitucional (22 diciembre 2021)*. Obtenido de Diario la Ley:

<https://diariolaley.laleynext.es/la-ley-union-europea/2022/01/01/la-comision-incoa-un-procedimiento-de-infraccion-contrapolonia-por-infracciones-de-la-legislacion-de-la-ue-por-parte-de-su-tribunal-constitucional-22-diciembre-2021#:~:text=El%203%20de%20ab>

- Fernández Arribas, G., Halcón Lerdo de Tejada, Á., & Serrano López, I. (2016). Violación del derecho a solicitar asilo. La respuesta de Hungría a la crisis de los refugiados. *Revista de Estudios Europeos n. 67 Enero-Junio*, 101-121.
- Ferrer Lloret, J. (2021). La Unión Europea ante el derecho de asilo: a propósito de la Sentencia Comisión/Hungría (acogida de solicitantes de protección internacional). *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 68, 25-66.
- Förner, S., & Senante, H.-C. (2020). El relato comunista de la integración europea: ideología y estrategia política. *Revista de Estudios Políticos*, 137-165.
- Gyollai, D., & Korkut, U. (2019). Hungary report Working Papers Global Migration: Consequences and Responses . *Glasgow Caledonian University*, 18.
- Human Rights Watch. (16 de Mayo de 2013). *Wrong Direction on Rights Assessing the Impact of Hungary's New Constitution and Laws*. Obtenido de <https://www.hrw.org/report/2013/05/16/wrong-direction-rights/assessing-impact-hungarys-new-constitution-and-laws>
- Kölling, M. (3 de Marzo de 2022). *El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?* Obtenido de Real Instituto Elcano: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/>
- Kochenov, & Dimitrovs. (28 de Abril de 2021). *Solving the Copenhagen Dilemma: The Repubblica Decision of the European Court of Justice*. Obtenido de Verfassungsblog on matters constitutional: <https://verfassungsblog.de/solving-the-copenhagen-dilemma/>
- La UE amenaza a Rumanía con sanciones para proteger el Estado de derecho*. (3 de Octubre de 2018). Obtenido de France 24: <https://www.france24.com/es/20181003-la-ue-amenaza-rumania-con-sanciones-para-proteger-el-estado-de-derecho>
- Lenaerts, K. (2016). Les valeurs de l'Union européenne et le pluralisme constitutionnel. *Annales de Droit de Louvain*, vol. 76 no 2, 183-194.

- Llaudes, S. (26 de Enero de 2016). *Rule of Law Mechanism: ¿Polonia como ejemplo a no-seguir?* Obtenido de Real Instituto Elcano: <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/rule-of-law-mechanism-polonia-como-ejemplo-a-no-seguir/>
- López Aguilar, J. F. (2016). El caso de Polonia en la UE: Retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y "Dilema de Copenhague". *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, n.38, 101-142.
- López Aguilar, J. F. (2019). De nuevo (y todavía) Polonia: rule of law y art.7 TUE en el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional* n.44, 137-176.
- López Aguilar, J. F. (14 de Abril de 2022). *De nuevo, la cuestión de Hungría y Polonia en Estrasburgo*. Obtenido de Huffington Post: [https://www.huffingtonpost.es/entry/de-nuevo-la-cuestion-de-hungria-y-polonia-en-estrasburgo\\_es\\_6256c89ae4b0e97a35194c39](https://www.huffingtonpost.es/entry/de-nuevo-la-cuestion-de-hungria-y-polonia-en-estrasburgo_es_6256c89ae4b0e97a35194c39)
- Mangas, A., & Liñán, D. (2016). En *Instituciones y derecho de la Unión Europea* (pág. 28). Madrid: Editorial Tecnos.
- Manners, I. (2006). The constitutive nature of values, images and principles in the European Union. *Values and Principles in European Union Foreign Policy* , 19-41.
- Nanclares, J. M. (2011). Reflexiones a propósito de algunos riesgos para el adecuado cumplimiento del Derecho de la Unión Europea: Sobre las repercusiones de la expulsión de gitanos de Francia . *Revista Española de Derecho Constitucional*, No. 92 , 11-40.
- Nanclares, J. M. (2019). La Unión europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y el Estado de Derecho. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 121-129.
- Nunès, E. (30 de Julio de 2011). *Ce que Nicolas Sarkozy a fait du discours de Grenoble*. Obtenido de Le Monde: Ce que Nicolas Sarkozy a fait du discours de Grenoble
- Ortega, A. (13 de Octubre de 2015). *La demagogia iliberal rompe las costuras de Europa*. Obtenido de Real Instituto Elcano: <https://www.realinstitutoelcano.org/la-demagogia-iliberal-rompe-las-costuras-europa/>
- Ortega, A. (2 de Febrero de 2016). *Los límites de la UE ante la involución iliberal de Polonia*. Obtenido de Real Instituto Elcano:

- <https://www.realinstitutoelcano.org/los-limites-la-ue-ante-la-involucion-iliberal-polonia/>
- Parlamento Europeo. (16 de Diciembre de 2020). *Aprobada la condicionalidad de los fondos al respeto del Estado de derecho*. Obtenido de Noticias Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20201211IPR93622/aprobada-la-condicionalidad-de-los-fondos-al-respeto-del-estado-de-derecho>
- Parlamento Europeo. (2021). *State of the European Union*. Obtenido de Eurobarómetro: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>
- Pérez Bernárdez, C. (2016). La unión Europea frente a la erosión del Estado de Derecho: Las respuestas jurídico-políticas al caso polaco. *Revista General de Derecho Europeo* 40, 48-95.
- Petit, Y. (2018). Commission Européenne, Hongrie, Pologne: Le combat de l'État de Droit. *IRENEE Université de Lorraine n°40*, 145-161.
- Prodi, R. (15 de Febrero de 2000). *Romano Prodi President of the European Commission 2000 - 2005 : Shaping the New Europe European Parliament Strasbourg, 15 February 2000*. Obtenido de European Commission: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_00\\_41](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_00_41)
- Scheppele, Kochenov, & Grabowska-Moroz. (2020). EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union. *Yearbook of European Law vol. 39*, 2-121.
- Szuleka, M., Wolny, M., & Szwed, M. (2016). *The constitutional crisis in Poland 2015 - 2016*. Varsovia: Helsinki Foundation for Human Rights.
- Unión Europea. (s.f.). *Derechos fundamentales y no discriminación*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa10000>
- Unión Europea. (s.f.). *Historia de la Unión Europea 1945-59*. Obtenido de Unión Europea: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_es)
- Unión Europea. (s.f.). *Tratado de la Unión Europea: adhesión a la Unión Europea*. Obtenido de EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:114536>

Valdés Schliephake, C., & Beaven, W. (17 de Febrero de 2022). *Primacía de derecho de la UE y el Tribunal Constitucional de Polonia*. Obtenido de Blog de Competencia y Derecho de la UE Cuatrecasas: <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/articulo/ue-primacia-de-derecho-de-la-ue-y-el-tribunal-constitucional-de-polonia>

#### **4. Resoluciones, opiniones, informes y recomendaciones**

##### **Resoluciones del Parlamento Europeo**

Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2010, sobre la situación de la población gitana y sobre la libre circulación en la Unión Europea.

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de noviembre de 2018, sobre el Estado de Derecho en Rumanía (2018/2844(RSP)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2012, sobre los recientes acontecimientos políticos en Hungría.

Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de julio de 2013, sobre la situación de los derechos fundamentales: normas y prácticas en Hungría (tras la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2012) (2012/2130(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de mayo de 2017, sobre la situación en Hungría (2017/2656(RSP)), P8\_TA(2017)0216.

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constate la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión.

##### **Opiniones de la Comisión de Venecia**

Opinion no. 685/2012 On the compatibility with constitutional principles and the rule of law of actions taken by the Government and the Parliament of Romania in respect of other State institutions and on the Government emergency ordinance on amendment to the Law

no. 47/1992 regarding the organization and functioning of the Constitutional Court and on the Government emergency ordinance on amending and completing the Law no.3/2000 regarding the organization of a referendum of Romania. Venice Commission (2012).

Opinion on Amendments to Law No. 303/2004 on the Statute of Judges and Prosecutors, Law No. 304/2004 on judicial organization, and Law No. 317/2004 on The Superior Council for Magistracy. Venice Commission (Venice, 19-20 October 2018).

Opinion on Act CLXII of 2011 on the legal status and remuneration of judges and Act CLXI of 2011 on the organisation and administration of courts of Hungary. Venice Commission (Venice, 16-17 March 2012).

Opinion on the fourth amendment to the Fundamental Law of Hungary. Venice Commission (Venice, 14-15 June 2013).

Opinion on Amendments to the Act of 25 June 2015 on the Constitutional Tribunal Of Poland. Venice Commission (Venice, 11-12 March 2016).

Opinion on the draft act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts. Venice Commission (8-9 December 2017).

Draft Opinion On the draft act amending the Act on the National Council of the Judiciary, on the draft act amending the Act on the Supreme Court, proposed by the President of Poland, and on the Act on the Organisation of Ordinary Courts. Venice Commission (8-9 December 2017).

### **Informes y recomendaciones de la Comisión Europea**

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación (2012).

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre los avances de Rumanía en el marco del Mecanismo de Cooperación y Verificación (2013).

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Rumanía.

Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia.