



Facultad de Ciencias Humanas y Sociales
Grado en Relaciones Internacionales

Trabajo Fin de Grado

¿Es el Derecho la herramienta fundamental para la integración y la promoción de la democracia en la Unión Europea? Casos de Polonia y Hungría.

Estudiante: María Sánchez Vedia

Director: Antonio Díaz Narváez

MADRID, JUNIO, 2020

RESUMEN

La Unión Europea es una organización supranacional que ha alcanzado niveles muy altos de integración desde su creación. Esto es el fruto de un largo proceso que comenzaba con las Comunidades Europeas y ha seguido avanzando hasta hoy. A medida que se ha ido avanzando y tenían lugar nuevas ampliaciones, se hacía más evidente la necesidad de, junto con el proceso de adhesión, hubiese otros mecanismos que permitiesen asegurar que una vez dentro de la Unión Europea se siguiesen respetar y promoviendo los valores del Artículo 2 del TUE. Es así como se decide crear un mecanismo sancionador al cual recurrir en caso de violación grave de los valores. Este mecanismo se encuentra en el Artículo 7 del TUE y ha sido adaptando, incluyendo una primera parte con carácter preventivo. Este no es el único mecanismo que posee la UE para enfrentar este tipo de violaciones. Los Tratados también cuenta con otro tipo de procedimientos, como el procedimiento de infracción, que sin ser tan específicos como el Artículo 7, son eficaces.

Durante los últimos diez años, la UE viene enfrentando los dos casos de violación más grave del Artículo 2 desde su creación. Estos casos se están dando en Hungría y Polonia, donde tras la llegada al poder de sus respectivos gobiernos, se han ido sucediendo reformas que atentan directamente contra la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos entre otros. Ante esta grave situación, la Unión se ha visto obligada a poner en marcha todos los mecanismos que tiene a su alcance, e incluso crear unos nuevos. Pese a las similitudes entre ambos casos, la diferencia de tiempo entre ambos y la situación política en cada país hacen que las actuaciones no hayan sido las mismas y no hayan tenido la misma eficacia.

Palabras clave: Unión Europea, Principio Democrático, Estado de Derecho, Artículo 2 TUE, Artículo 7 TUE, Polonia, Hungría.

ABSTRACT

The European Union is a supranational organization that has achieved very high levels of integration since its inception. This is the result of a long process which began with the European Communities and has continued until today. As progress has been made and further enlargements took place, the need for another mechanism, apart from the accession process itself, that ensures respect for the values included in Article 2 of the TEU, becomes more evident. This is why they decided to create a sanction mechanism to resort to in case of serious violation of values. This mechanism is found in Article 7 of the TEU and has been adapted, including a first part with a preventive mechanism. This is not the only mechanism the EU has to deal with this type of conflict. There are also other types of procedures included in the Treaties, such as the infringement procedure, which without being as specific as Article 7, it is also effective.

Over the past ten years, the EU has been facing the two most serious cases of Article 2 violations since its inception. These cases are taking place in Hungary and Poland, where after the coming to power of their governments, reforms have been taking place. These reforms have directly attacked Democracy, the Rule of Law and Human Rights, among others. To cope with these serious situations, the EU had to use all the mechanisms it has, and even develop new ones. Despite the similarities between the two cases, the time difference between them and the political situation in each country have meant that the actions have not been the same and have not been equally effective.

Key words: *European Union, Democratic Principle, Rule of Law, Article 2 TEU, Article 7 TEU, Poland, Hungary.*

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN	2
ABSTRACT	3
1. INTRODUCCIÓN.	7
1.1. Finalidad y motivos.....	8
1.2. Metodología del trabajo	9
2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.	10
2.1. El Derecho la Unión Europea y el Principio Democrático.	11
2.1.1. <i>Las Comunidades Europeas</i>	12
2.1.2. <i>El Parlamento Europeo y el Sufragio Universal.</i>	14
2.1.3. <i>Del Tratado de Maastricht hasta hoy.</i>	17
2.2. La Unión Europea. Valores y mecanismos para promoverlos.....	18
3. MARCO TEÓRICO	20
3.1. El riesgo del retroceso democrático.....	20
3.2. Herramientas para el control democrático y Estado de Derecho.....	22
3.2.1. <i>Artículo 7</i>	23
3.2.2. <i>Artículo 258 del TFUE y otros mecanismos judiciales.</i>	25
4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.	30
4.1. Los casos de Polonia y Hungría.....	31
4.2. Caso de Hungría.....	32
4.2.1. <i>Antecedentes</i>	32
4.2.2. <i>Hechos acontecidos y sus consecuencias en el Estado de Derecho y Democracia</i>	34
4.2.3. <i>Actuación de la Unión Europea</i>	39
4.3. Caso de Polonia.....	42
4.3.1. <i>Antecedentes.</i>	42

4.3.2.	<i>Hechos acontecidos y sus consecuencias en el Estado de Derecho y Democracia</i>	44
4.3.3.	<i>Actuación de la Unión Europea</i>	49
4.4.	Diferencias en la actuación y en la aplicación de los Tratados.....	52
5.	CONCLUSIÓN.	54
6.	FUENTES DOCUMENTALES.....	59
7.	INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DOCUMENTOS OFICIALES ...	65

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Índice Freedom House dividido en categorías en Hungría (2003-2010).	34
Tabla 2. Índice Freedom House dividido en categorías en Hungría (2011-2020).	39
Tabla 3. Índice Freedom House dividido en categorías en Polonia (2015-2020).	49

1. INTRODUCCIÓN.

La Unión Europea es, de entre todas las organizaciones existentes, la que ha alcanzado un nivel más alto de integración desde su creación. Sin embargo, para llegar a ello se ha recorrido un largo camino y se ha hecho frente a numerosos retos. La creación de la UE no tuvo lugar de un día para otro, sino que fue un proceso largo y meditado en el cual colaboraron representantes de algunos de los países más importantes del territorio. Todos ellos compartían un objetivo común: no volver a cometer los errores del pasado y conseguir una Europa unida.

A medida que han pasado los años, ésta se ha ido ampliando con sucesivas nuevas adhesiones de Estados. Estas ampliaciones daban lugar a la necesidad de reformar los Tratados para garantizar que estos tuviesen la capacidad para hacer frente a posibles desafíos de cualquier tipo. De entre todas las ampliaciones,¹ la de 2004 fue la que incorporó a un mayor número de países. Gran parte de ellos eran además antiguos países soviéticos. Este es el caso de Polonia y de Hungría. Ambos países habían sido de los más importantes en la etapa comunista, y posteriormente, con la caída de la URSS, fueron los que más contribuyeron a la expansión de la democracia en los Países del Este.

Las sucesivas reformas de los Tratados se han ido asentando los valores fundamentales de la Unión Europea. Todos ellos están recogidos y recogidos en los Tratados, y han de ser respetados y promovidos tanto para la adhesión a la UE, como una vez dentro. Ante violaciones de estos valores, los Tratados también recogen mecanismos para hacer frente a este tipo de amenazas. Algunos de estos mecanismos son de carácter preventivo, y otros, sancionador. Entre todos ellos, hay uno que, por sus consecuencias, en ocasiones se refieren a él coloquialmente como “el botón nuclear”. Por este motivo, desde su creación, la UE nunca había recurrido a él hasta el año 2017, cuando la Comisión Europea al Parlamento Europeo su activación en Polonia. Meses más tarde, fue activado por segunda vez en el caso de Hungría.

El análisis de este trabajo se centra en analizar la situación en estos dos países y la respuesta de la UE, y con ello responder la cuestión principal. A continuación, se

¹ Ha habido un total de siete ampliaciones: 1973 (Dinamarca, Irlanda y Reino Unido), 1981 (Grecia), 1986 (España y Portugal), 1995 (Austria, Finlandia y Suecia), 2004 (Chequia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia), 2007 (Bulgaria y Rumanía) y 2013 (Croacia).

expondrán la finalidad del trabajo y los motivos que llevaron a la elección de este tema, y posteriormente, la metodología que se ha empleado.

1.1. Finalidad y motivos

Uno de los objetivos que se persiguen con la realización de este trabajo es, además de contestar la hipótesis principal, ampliar los conocimientos acerca del funcionamiento de la UE, su organización y sus mecanismos de protección. Cuando se trata de la UE, son infinitos los campos de investigación que encontramos. Prueba de ello es que un simple Artículo de los Tratados podría servir para realizar toda una tesis. En este trabajo en particular, el análisis principal se realiza en base a la aplicación de los Tratados en dos casos de actualidad y de gran relevancia debido al reto que suponen para la UE. La finalidad es conseguir, a través de este análisis, entender el funcionamiento del Derecho de la Unión Europea y ver su efectividad a la hora de enfrentarse a amenazas del Estado de Derecho y retrocesos democráticos en algún Estado miembro.

La elección de este tema en concreto no fue un proceso sencillo. A la hora de escoger un campo de investigación para la realización del Trabajo de Fin de Grado, desde el primer momento tuve claro que sería sobre algo relacionado con la Unión Europea. Al tratarse de la facultad Relaciones Internacionales (en adelante RRII), solo habíamos tenido la oportunidad de aprender un poco más sobre su funcionamiento en una asignatura y por ello me planteé este trabajo como una oportunidad de profundizar un poco más. De entre todos los temas posibles sobre los que podía llevar a cabo una investigación, este fue el que me pareció más interesante y por todas sus implicaciones.

La propia naturaleza de los dos casos que se analizan permite combinar un análisis propiamente jurídico, con un análisis desde el punto de vista de las RRII. Por un lado, puesto que lo que se busca es ver la capacidad de la UE para responder a este tipo de amenazas y ver hasta que punto estas son efectivas, una parte del análisis implicaba un estudio de dichas herramientas y de su desarrollo. Por otro lado, el análisis de los casos también implicaba un estudio de los antecedentes en ambos países y un estudio desde el punto de vista de las relaciones.

Por último, creo que este tema cobra especial importancia y debería ser objeto de interés de cualquier persona que se dedique al estudio de las Relaciones Internacional, más aún,

siendo ciudadano europeo. Las RRII también tienen un gran campo jurídico. Esto implica que, aunque no se haya recibido una educación en este ámbito como tal, toda persona que este relacionada con el mundo de la RRII, ha de tener una serie de conocimientos básicos sobre su funcionamiento e implicaciones. Este trabajo permite, a través de dos casos de actualidad, comprender el funcionamiento de la UE, el proceso de creación de ésta y las posibles carencias. Para tratar este tema y, sobre todo, para resolver la hipótesis principal, se ha empleado una metodología específica la cual se verá a continuación.

1.2. Metodología del trabajo

La realización de este trabajo, el cual persigue analizar la eficacia de los mecanismos que posee la UE para promover la integración y la promoción de la democracia, requiere un estudio previo a la descripción de los casos. Para explicar la metodología que se va a emplear, se dividirá en tres partes. En primer lugar, la ciencia desde la que va a partir la investigación; en segundo lugar, el proceso de investigación que se ha seguido; y, por último, el tipo de método empleado.

Debido al tipo de tema que se está abordando, pese a ser un trabajo perteneciente al campo de las RRII, va a requerir también de otra ciencia fundamental: la jurídica. En este trabajo, se está abordando una realidad jurídica, y para ello se utilizan herramientas de Derecho Positivo. Sin embargo, esto va a ir unido en todo momento a un análisis del contexto desde el punto de vista de las Relaciones Internacionales y de la situación política en estos dos países. Por tanto, se está partiendo de dos ciencias, las cuales a su vez van a estar muy ligadas entre sí. Se trata de un problema que supone una amenaza para el Estado de Derecho y la Democracia, pero que parte de una serie de conflictos políticos, que tienen lugar ahora pero que son a su vez consecuencia del pasado. Es decir, se trata de analizar como se resuelvo un problema político en el contexto de las RRII mediante los mecanismos jurídicos que posee la Unión

El proceso de investigación que se ha seguido ha sido muy completo, y ha requiero el uso de muchas fuentes. El primer paso fue recopilar información acerca de lo ocurrido en ambos países, para así entender en qué consistían los casos, por qué estaban siendo juzgados y los mecanismos que se estaban empleando. Para esta primera recopilación, las principales fuentes a las que se han recurrido han sido el *think-tank* “Real Instituto Elcano”, el cual es de gran utilidad para todos los estudios relacionados con el ámbito de

las RRII. Otra de las fuentes de información que han sido importantes para entender el alcance de los actos en estos países ha sido la ONG *Freedom House*. Aquí se puede encontrar mucha información acerca del estado de la Democracia de un país y los motivos de los avances o retrocesos.

Para el análisis jurídico, el cual se ha realizado sobre todo al comienzo del trabajo, se ha recurrido a buscadores específicos para este ámbito. Puesto que todo lo que se investiga y los casos son a nivel de la Unión Europea, el buscador principal para cualquier documento oficial relacionado con ella ha sido el Diario Oficial de la Unión Europea. Del mismo modo, para la búsqueda de los Tratados se ha recurrido a la propia web de la UE y en ocasiones, al Boletín Oficial del Estado (BOE). Por último, para la búsqueda de artículos y material relacionado con el tema, para asegurar que este proviniera de fuentes y autores fiables, como principal buscador público se ha usado Google Académico, y como privado, la propia biblioteca de ICADE.

Finalmente, el método científico empleado ha sido el inductivo. El trabajo comienza así con un análisis del Estado de la cuestión. Debido a la naturaleza del trabajo, en este primer apartado se va a hacer una revisión de la literatura sobre el Estado de Derecho y el Principio Democrático en la UE. El motivo de ello es que, para comprender el Marco Teórico, el cual hará referencia principalmente a los Artículo y mecanismo específicos, hay que comprender la naturaleza de la Unión. Una vez hechos estos dos análisis que nos permitirán comprender la naturaleza de estas herramientas y su aplicación, se pasará al análisis de los casos. Esta es la parte que más relación guarda con la ciencia de la RRII. Este análisis se realizará de forma estructurada, incluyendo una parte más relacionada con el contexto y los problemas políticos, y otra, en la que se tratará la aplicación de los Tratados. Por último, se analizarán los resultados y se responderá a las principales preguntas planteadas al comienzo.

A continuación, se procederá con la realización del trabajo, exponiendo en primer lugar el Estado de la Cuestión y el Marco Teórico.

2. ESTADO DE LA CUESTIÓN.

En el presente trabajo, se busca contestar a la hipótesis principal, la cual tiene dos enfoques principales. Por un lado, el del Derecho como herramienta de integración, y por

otro, el del Principio Democrático en el seno de la Unión Europea. Para ello, se recurrirá a dos casos – casos de Polonia y de Hungría - en los que se ha requerido la aplicación de los Tratados para salvaguardar estos dos conceptos. Esto implica que, en la elaboración del Marco Teórico, lo que se hará será esencialmente explicar las características de los mecanismos empleados. Sin embargo, previo a ello en este apartado se hará una revisión de la literatura sobre el Principio Democrático, el Estado de Derecho y los valores en el seno de la UE. Para ello, en primer lugar, se hará un recorrido desde las primeras Comunidades Europeas hasta hoy, y posteriormente, sobre los valores y principios.

2.1. El Derecho la Unión Europea y el Principio Democrático.

“El arma de nuestra integración es el derecho. Un derecho también original, y que no tienen por función hacer desaparecer las diferencias, sino más bien permitir el funcionamiento armonioso de sistemas jurídicos distintos en función de objetivos comunes. Nuestra Comunidad es, ante todo, y sobre todo una Comunidad de Derecho”
– Jacques Santer (Santer, 1995, pág. 4).

Con estas palabras, del que fuese Primer Ministro de Luxemburgo, y posteriormente elegido presidente de la Comisión Europea en el año 1995, da comienzo este análisis. En ellas se pone de manifiesto lo que supone el Derecho en la Unión Europea, el cual ha logrado unir bajo un mismo ordenamiento jurídico a los estados, que a su vez han renunciado a parte de su soberanía para ello. Hay que matizar el hecho de que, el Derecho de la UE es autónomo del nacional, es decir, distinto del de los Estados miembros, pero que ha sido aceptado por todos ellos.

El Derecho de la UE es, por tanto, la base para la integración europea. Este a su vez se compone de todos los Tratados, siendo estos los Tratados constitutivos, los Tratados de adhesión y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (o lo que es lo mismo, Derecho originario). Por otro lado, también está compuesto de todas aquellas normas contenidas en los actos aprobados por las instituciones comunitarias en aplicación de dichos Tratados (Gobierno de España, 2020).

Uno de los pilares de la Unión Europea, y, por tanto, del Derecho de la UE, es el ya mencionado Principio Democrático. Pese a ello, este no siempre ha estado presente en la misma medida. Desde la creación de las Comunidades Europeas, hasta la Unión Europea

tal y cómo la conocemos hoy, se ha ido avanzando hacia una mayor democratización. Actualmente, el Principio Democrático tiene distintas variantes en la UE. Por un lado, está la vertiente de las Instituciones de la UE y los artículos que se refieren a él como el Principio por el que estas se rigen. Esto se refleja especialmente en el Artículo 10, el cual señala que este Principio reside en el Parlamento Europeo (en adelante PE) fundamentalmente por ser aquí dónde se encuentran los ciudadanos directamente representados.² La segunda variante del Principio Democrático es la que se refiere a este como Principio Fundamental de la UE, tal y como refleja el Artículo 2, el Artículo 49 y el Artículo 7 –se analizarán posteriormente – en los que se recogen los valores fundamentales, la necesidad de respetarlos y promoverlos para adherirse a la UE y de seguir haciéndolo una vez dentro.

Los casos de Polonia y Hungría están más relacionados con la segunda vertiente del Principio Democrático. Sin embargo, para poder comprenderla mejor y en aras de que la elaboración del estado de la cuestión sea lo más completa posible, se hará un breve análisis de la evolución de éste en los Tratados. Si bien la democracia ya estaba incluida como uno de los principales valores en los Tratados de las Comunidades Europeas, el principio democrático no estaba presente. Ha de tenerse en cuenta que por las características de este trabajo, el cual está estrechamente relacionado con el Derecho de la UE, la literatura que se revisa tiene que ver sobre todo con la evolución de los Tratados. A continuación, se analizará la evolución de éste desde las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Maastricht.

2.1.1. Las Comunidades Europeas

“No habrá paz en Europa, si los Estados se reconstruyen sobre una base de soberanía nacional. Son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los

² Artículo 10, TUE: 1. *El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.*

2. *Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.*

3. *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.*

4. *Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión. (TUE).*

avances sociales indispensables. Ello exige que se agrupen en una Federación o «entidad europea» que los convierta en una unidad económica común.» – Jean Monnet, 1943

Hablar de la integración europea, es hablar de Jean Monnet. Considerado uno de los padres fundadores de la Unión Europea, fue quien inspiró la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Este señalaba su creación como algo fundamental para la integración europea y la prevención de futuras posibles guerras. Finalmente, con la Declaración Schuman, tras la cual estaba Jean Monnet, se propone la creación de la CECA. Esta nace en el año 1951 en París, con la firma del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

El problema de estos primeros pasos hacia la integración europea, es que se dieron bajo la concepción funcionalista de Jean Monnet, bajo la cual la integración se desarrollaba en vértice. Bajo esta concepción, la vía hacia la integración es la cooperación, y esta ha de llevarse a cabo entre los gobiernos. Es aquí donde comienza a plantearse la existencia del “déficit democrático”. El Tratado Constitutivo de la CECA pone de manifiesto sus objetivos y misión, y más concretamente en su artículo 2³, haciendo especial referencia a la integración y la cooperación en la esfera económica. Sin embargo, no se hace ningún tipo de mención a la democracia. Del mismo modo ocurre en los casos de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), las cuales fueron creadas en 1957 con la firma de los Tratados de Roma.

Pese a la ausencia de referencia a la democracia en las Comunidades Europeas, es con éstas con las que se ven los primeros pasos hacia la integración y el Principio Democrático. Como bien se ha mencionado previamente, actualmente el Principio Democrático reside fundamental en el Parlamento Europeo, en el cual está representado

³ Artículo 2. *La Comunidad Europea del Carbón y del Acero tendrá por misión contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común en las condiciones fijadas en el artículo 4, a la expansión económica, al desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida de los Estados Miembros.*

La Comunidad deberá proceder al establecimiento progresivo de condiciones que aseguren por si mismas la distribución más racional posible de la producción al más alto nivel productivo, al mismo tiempo que garanticen la continuidad del empleo y eviten provocar, en las economías de los Estados miembros, perturbaciones fundamentales y persistentes.

el conjunto de la ciudadanía. En el caso de las Comunidades Europeas, en un primer momento no existe un Parlamento como tal, pero si una serie de instituciones.

En la Asamblea Común (Parlamento Europeo a partir de 1962), se comienzan a ver los primeros acercamientos hacia la democracia. El sufragio universal es un elemento clave, y, pese a que este no se instaura hasta el año 1979, en los Tratados de las Comunidades Europeas ya se preveía su inclusión. Concretamente, en el artículo 21.3 del Tratado de la CECA, el 138.3 del Tratado de la CEE, y el 108.3 del Tratado del EURATOM.⁴

Finalmente, con la creación de las Comunidades Europeas, aunque no se habla de democracia como tal, se dan los primeros pasos hacia ella. Además, se ha de tener muy en cuenta la gran importancia de este periodo, ya que supone el inicio de una nueva era en Europa. Esta etapa a su vez estuvo marcada por los hoy conocidos como padres de Europa; líderes europeos que inspiraron la creación de la Unión Europea, promoviendo la paz y el progreso.

2.1.2. El Parlamento Europeo y el Sufragio Universal.

“La legitimidad democrática propiamente dicha de la comunidad reside ante todo en el Parlamento Europeo, institución cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo y libre por los ciudadanos de los Estados Miembros.” – Jacques Santer (Santer, 1995, pág. 8).

El sufragio universal, pese a estar presente en los tres Tratados de las Comunidades Europeas, seguía sin ser una realidad. Hasta el año 1979, los Parlamentos nacionales de los Estados miembros eran los encargados de designar a los miembros del Parlamento Europeo pese a lo que se dictaba en los artículos 138.3 del Tratado del CEE, el 21.3 del Tratado de la CECA y el 108.3 del EURATOM (Prado, 2014). Desde 1960 hasta su aprobación, se fueron sucediendo distintos intentos.

⁴ Concretamente, el artículo decía lo siguiente:

“El Parlamento Europeo elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

El Consejo establecerá por unanimidad las disposiciones pertinentes y recomendará a los Estados miembros su adopción, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

- En el año 1960, la primera Asamblea Común para las tres Comunidades Europeas celebra un Pleno durante el cual se aprueba el “Proyecto de Convención sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria por sufragio universal directo”, o también conocido como Proyecto *Dehousse* (Robledo, 1999). El Consejo no llegó a pronunciarse sobre el Proyecto, debido especialmente a la oposición francesa. Este no planteaba la cuestión de las circunscripciones y hace una interpretación del “*sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros*” como una ley electoral idéntica para todos los Estados. Finalmente, la firme oposición francesa y la dificultad para definir un procedimiento uniforme frenan el proyecto.
- Trece años después del primer intento con el Proyecto *Dehousse*, el Parlamento vuelve a intentarlo con un nuevo proyecto. Este recibiría el nombre de Proyecto Patjin, y pese a guardar una serie de diferencias con respecto al primero, ambos eran muy similares. Este Proyecto servirá además como base para la posterior Acta de Bruselas de 1976. Evidentemente, la diferencia de tiempo entre uno y otro, y la reciente ampliación de la CEE hizo que fuesen necesarios algunos cambios. Uno de los motivos por los que a diferencia del Proyecto Dehousse, éste salió adelante, fue el cambio de presidencia en la República de Francia.⁵
- Finalmente, en el año 1976 se firma el “Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo”. Sin embargo, no se establece un procedimiento electoral uniforme. Este se queda a la espera de la elaboración de una ley electoral uniforme, tal y como se informa en el artículo 7 del Acta.⁶ Por tanto, este documento se encarga de establecer las bases o normas

⁵ Tras las presidencias de Charles de Gaulle y Georges Pompidou (contrarios al Proyecto *Dehousse*), llega a la presidencia Giscard d'Estaing.

⁶Artículo 7. *El Parlamento Europeo elaborará, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 21 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, apartado 3 del artículo 138 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea y apartado 3 del artículo 108 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, un proyecto de procedimiento electoral uniforme.*

Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Acta, el procedimiento electoral se regirá, en cada Estado miembro, por las disposiciones nacionales.

para las elecciones europeas en cada Estado miembro. Durante los años posteriores, se han ido sucediendo distintos proyectos cuyo objetivo era la consecución de una ley electoral uniforme. Sin embargo, todos ellos han ido fracasando y actualmente, el Parlamento Europeo sigue sin contar con un procedimiento electoral único y común para todos los Estados miembros (Mellado Prado, 2014). Algunos como el *Proyecto Seitlinger*, el *Proyecto Blocket* o el *de Proyecto Gucht*, fracasaron fundamentalmente por la oposición británica.

Pese al fracaso de los distintos Proyectos, no cabe duda de la gran importancia que tiene este periodo para la democracia europea. Durante la década de los setenta y la de los ochenta, el Parlamento Europeo irá reforzando su papel, con la adquisición progresiva de poderes. La revisión de esta literatura sirve para comprender como las Instituciones de la UE, han ido cobrando importancia a lo largo de los años, y con ello, su complicado funcionamiento.

Por último, cabe señalar la elaboración del proyecto o plan Spinelli como uno de los hechos más importantes de este periodo.⁷ Conocido así por su propulsor, el 14 de febrero de 1984 se aprueba en el Parlamento Europeo el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea. Aunque finalmente, éste no fue aprobado por los parlamentos nacionales, sirvió como base para la posterior Acta Única Europea (en adelante AUE) de 1986 (Comisión Europea). Citando al Doctor Antonio Díaz, “*El Proyecto de Tratado de la Unión Europea, de vocación netamente federalista, concede un papel predominante al principio democrático. Dicho principio se encuentra ya recogido explícitamente en el Preámbulo del Tratado, en el que se hace visible “la adhesión a los principios de democracia pluralista”, se adjetiva la obra de unificación europea como “democrática” y se pone de*

⁷ *El político italiano Altiero Spinelli fue uno de los padres fundadores de la Unión Europea, principal responsable de la propuesta del Parlamento Europeo de un Tratado sobre una Unión Europea federal, el llamado «Plan Spinelli». La propuesta fue aprobada en 1984 en el Parlamento por amplia mayoría y fue una importante fuente de inspiración para la consolidación de los Tratados de la UE en los años ochenta y noventa (Comisión Europea)*

manifiesto la necesidad de “dar a las instituciones formas más eficaces y democráticas”” (Díaz Narváez, 2015).

Pero sin duda, el aspecto que cobra más relevancia de este proyecto en relación con este trabajo es el establecimiento de un mecanismo sancionador en caso de que un Estado Miembro violase alguno de los principios democráticos.⁸ Este mecanismo se ha desarrollado progresivamente en los años posteriores y actualmente se encuentra reflejado en el Artículo 7 del TUE. Su relación con el Principio Democrático y el Estado de Derecho es fundamental, ya que se encarga de prevenir a los Estados y sancionarlos en los casos que sea necesario.

2.1.3. Del Tratado de Maastricht hasta hoy.

Tras el AUE, en el año 1992 se firma el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), Maastricht. Mediante este, se reforma el TCE y se introduce el TUE, el cual entra en vigor en noviembre de 1993. Esto supone un antes y un después en la Unión Europea. Cabe destacar, que previo a la firma del Tratado de Maastricht, ante la creación de un mercado interior, durante el Consejo de Europeo de Madrid de 1989, se decide la celebración de una Conferencia Intergubernamental (en adelante CIG) que se celebraría en 1991 y 1992, para la creación de una Unión Económica y Monetaria. A su vez, coincidiendo con la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, las Comunidades Europeas exigen que a su vez se celebres otra CIG para la Unión Política.

A la hora de tratar de estudiar el Tratado de Maastricht y los sucesivos Tratados con los que se reforma, se ha de tener en cuenta que la literatura en torno a ello es muy extensa y se verá más en profundidad en apartados posteriores. Lo más relevante de esta etapa en relación con el tema de este trabajo tiene que ver con el mecanismo sancionador (el artículo 7), el artículo 2 sobre los valores y principios de la UE, y el artículo 49 y los Criterios de Copenhague para la adhesión de un nuevo Estado Miembro. En este periodo se crea la Unión Europea como tal. Además, las sucesivas ampliaciones que se llevan a cabo – en especial la del año 2004, cuando se adhieren los países postcomunistas –

⁸ La Unión. Artículo 4.4. *En caso de violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los principios democráticos o de los derechos fundamentales, podrán adoptarse sanciones en base a las disposiciones del artículo 44 del presente Tratado. Territorio de la Unión.*

plantean la necesidad de reforzar los mecanismos que refuercen el respeto del Estado de Derecho, la Democracia, los Derechos Humanos, y todos los valores recogidos en el artículo 2 del TUE.

A continuación, se estudiarán cuales son estos valores y los mecanismos para promoverlos y respetarlos, y, sobre todo, como se han ido desarrollando. Todo ello servirá para poder abordar posteriormente el Marco Teórico, que se explicará el funcionamiento y la aplicación de las distintas herramientas.

2.2. La Unión Europea. Valores y mecanismos para promoverlos.

“No habrá paz en Europa, si los Estados se construyen sobre una base soberanía nacional (...) Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales. Esto supone que los Estados de Europa se agrupen en una Federación o “entidad europea” que los convierta en una unidad económica común.”
– Jean Monnet.⁹

“Pedimos a las naciones de Europa entre las cuales han fluido los ríos de sangre que olviden las hostilidades de mil años.” – Winston Churchill.

Con estas dos citas de dos de los inspiradores de la idea de Europa, quedan reflejados algunos de los objetivos sobre los que se construyen las Comunidades Europeas, y posteriormente, la Unión Europea. Jean Monnet, con esta afirmación, hace referencia a uno de los mayores retos de la Unión Europea desde su inicio, conseguir que los Estados que pasaran a formar parte de la UE, cedieran parte de su soberanía nacional a favor de ésta. Por otro lado, tal y como afirma Winston Churchill, otro reto al que se enfrentaron en su día los Padres Fundadores de la Unión, fue conseguir unir a países que durante años, habían luchado entre ellos. Como se ha visto anteriormente, desde la creación de las comunidades europeas hasta hoy, se ha ido avanzando por la senda democrática. Para ello, la Unión Europea ha ido reforzando el Principio Democrático y los mecanismos de control para el cumplimiento de sus principales valores y principios.

⁹ Jean Monnet, Argel, 1943

La base de la UE es el Estado de Derecho, por tanto, todas las decisiones y acciones han de estar basadas en los tratados, que, a su vez, han de ser ratificados por todos los Estados miembros en el momento de su entrada en la UE. Entre ellos, el más reciente es el Tratado de Lisboa, el cual entró en vigor en el año 2009 y por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Así pues, mediante el artículo 49 del TUE¹⁰, quedan establecidas las condiciones para que un Estado pueda adherirse como Estado miembro. Por otro lado, con los denominados “Criterios de Copenhague”¹¹, se establecen los requisitos que han de cumplir los Estados para ser miembros de la Unión.

El TUE deja reflejado en su artículo 2¹² los valores los cuales conforman la base de la Unión, siendo estos la dignidad humana, libertad, democracia, Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos. De todos ellos, cabe destacar la relevancia del Estado de Derecho, el cual no solo queda recogido en el artículo 2 como uno de los valores sobre los que se fundamenta la UE, sino que también es un criterio necesario para que den comienzo las negociaciones de adhesión. (Unión Europea, 2019).

Si bien la Unión Europea, y en particular el Parlamento Europeo, desde sus inicios han ido avanzando hacia un mayor nivel de democratización, en los últimos años estos valores se han visto amenazados. Por ello, en especial desde la última crisis, el Parlamento ha

¹⁰ Artículo 49 TUE: “Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

¹¹ Criterios de Copenhague: 1. La existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías; 2. La existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE; 3. La capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario, y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

¹² Artículo 2 TUE: “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.”

tratado de el desafío planteado por los alarmantes signos de deterioro y retroceso de la democracia en la UE (López Aguilar, 2016). La preocupación por la vulneración del Estado de Derecho (*rule of law*) no se inicia con los Casos de Polonia y Hungría. Ya desde el año 1990, se empezaron a vivir distintos episodios de vulneración del Estado de Derecho, por parte de países como Eslovaquia, Italia o Francia. Sin embargo, mientras que estos casos se podrían considerar como episodios aislados y neutralizados por las instituciones nacionales, las actuales vulneraciones de Hungría y Polonia tienen un carácter más sistémico (Closa, 2016). Posteriormente se analizarán en profundidad ambos casos, y para ello, en el siguiente apartado se llevará una aproximación teórica que permita resolver la hipótesis principal.

3. MARCO TEÓRICO

Para llevar a cabo la posterior investigación sobre los casos de Polonia y de Hungría, y posteriormente analizar en que medida son suficientes las herramientas que posee el Derecho de la UE para velar por la democracia, se ha de hacer un estudio desde el punto de vista teórico. En el apartado anterior, se ha llevado una aproximación del Principio Democrático. Por otro lado, se han analizado los principales valores de la UE, y dónde van a estar recogidos.

En aras de comprender cómo los casos de Polonia y Hungría socaban el Principio Democrático y el Estado de Derecho, en este análisis teórico se analizará dos aspectos de gran importancia y que guardan una gran relación con el tema en cuestión: el riesgo de un retroceso democrático y las herramientas de control del Estado de Derecho.

3.1. El riesgo del retroceso democrático.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la Unión Europea, es al de un retroceso democrático en algunos de los Estados miembros, y que este afecte al conjunto de la Unión.

A medida que la UE ha ido evolucionando, ha ido aumentando el debate en torno al déficit democrático en las instituciones europeas, en especial en el Parlamento. Este es un tema cuanto menos, controvertido. A lo largo de los años, siempre ha existido un debate entre quienes creen firmemente en la existencia de un fuerte déficit democrático, y quienes creen que la UE no tiene ningún tipo de carencia a nivel democrático. Evidentemente, no

es una cuestión de extremos y por tanto no es algo que se pueda entender como blanco o negro. En todo sistema democrático, ya sea de un estado o dentro de una Organización Internacional, se pueden encontrar fallos en cuanto a la calidad del sistema y a la percepción del grado de democratización por parte de los ciudadanos (Gandarias, 2009).

El hecho de que tanto el TJUE como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos hayan confirmado que los principios establecidos en el artículo 2 del TUE no son simplemente requisitos formales y de procedimiento, sino que también suponen un vehículo de garantía de cumplimiento y respeto de la democracia y los derechos humanos, refuerza la importancia del Estado de Derecho. Esto significa que el respeto de éste va a estar intrínsecamente ligado al respeto de la democracia y de los derechos fundamentales, lo que supone que no puede haber democracia y respeto de los derechos fundamentales sin respeto del Estado de Derecho, y viceversa (Comisión Europea, 2019).

El “riesgo de retroceso democrático” en los casos que se van a estudiar, podría decirse que ha dejado de ser considerado un “riesgo” para ahora tratar de un hecho. Como ya se ha mencionado, el Principio Democrático del que se habla en estos casos se refiere al incluido en el Artículo 2, que incluye no solo este concepto, sino también el respeto por los Derechos Humanos, Estado de Derecho, libertad, etc. El déficit democrático cuando nos referimos a esta variante del Principio reside, no tanto en la ineficacia de los mecanismos para evitarlo, sino en la dificultad de aplicarlos. Esto es lo que está sucediendo en los casos de Polonia y Hungría. Pese a las violaciones persistentes de los valores de la UE por parte de estos Estados, y tras haber “pulsado el botón nuclear” con la activación del artículo 7 del TUE, es difícil que surta efecto. Ello se debe a que para aplicar las sanciones que se recogen en el apartado 2 de este artículo, se necesitan unas mayorías demasiado amplias y difíciles de alcanzar por las alianzas que poseen estos Estados.

A continuación, se analizará como funcionan estas herramientas – además de este artículo, hay otros mecanismos – y como se han ido desarrollando. La comprensión de todos ellos es fundamental pues en estos se basará todo el análisis posterior de los casos, así como las valoraciones finales, en las que a partir de los hallazgos se verá que herramienta es más eficaz.

3.2. Herramientas para el control democrático y Estado de Derecho.

“El Estado de Derecho es la columna vertebral de toda democracia constitucional moderna. Es uno de los principios fundamentales que se derivan de las tradiciones constitucionales comunes a todos los Estados miembros de la UE y, como tal, uno de los principales valores en que se basa la Unión. Así se recoge en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE) y en los preámbulos del Tratado y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Esta es también la razón por la que, de conformidad con el artículo 49 del TUE, el respeto del Estado de Derecho es un requisito imprescindible para la adhesión a la UE. Junto con la democracia y los derechos humanos, el Estado de Derecho es también uno de los tres pilares del Consejo de Europa, y así se consagra en el preámbulo del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (CEDH)” (Comisión Europea, 2014, pág. 2)

Este párrafo, el cual introduce el Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el entonces nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho, define con total exactitud qué es el Estado de Derecho, y en particular, su significado en la UE. Como ya se ha visto en apartados anteriores, para la adhesión de un nuevo Estado miembro, tal y como señala el artículo 49 del TUE, que éste respete y promueva los valores señalados en el artículo 2. Resulta extremadamente interesante el hecho de que el proceso y los requisitos de adhesión son a su vez el mecanismo más importante que posee la UE para promover, defender e instaurar la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos. En la teoría, es evidente que un proceso que vela por el respeto de estos valores y su promulgación siempre va a ser positivo. No obstante, se ha de tener en cuenta que cabe la posibilidad de que un Estado, una vez adherido, no cumpla con los valores contemplados en el artículo 2. Como se ha visto anteriormente, esto a su vez, supone un retroceso democrático que puede acarrear graves consecuencias. Por ello, la Unión Europea prevé en sus Tratados mecanismos sancionadores en caso de incumplimiento.

A continuación, se verán cuales son las características de estos mecanismos, los cuales son esenciales para la comprensión de los casos de Polonia y de Hungría que se analizarán posteriormente.

3.2.1. Artículo 7

Como bien se ha mencionado, la Unión Europea esta basado en una serie de valores comunes para todos los Estados miembros. Estos a su vez buscan garantizar un cierto nivel de homogeneidad entre todos los países miembros, y, al mismo tiempo respetar las identidades nacionales en aras de facilitar el desarrollo de una identidad europea y su integración. El artículo 7 del TUE es uno de lo principales instrumentos legales de la UE, ya que este establece los mecanismos para hacer cumplir los valores de la Unión, basándose para ello en una decisión política del Consejo, con la participación de la Comisión y el Parlamento (Poptcheva A. E.-M., 2015).

Este mecanismo sancionador es fruto de un largo proceso. Ya desde los años 70 se reflexionaba acerca de la posibilidad de incluir en los Tratados algún mecanismo sancionador al que se pudiese recurrir en caso de una violación grave de los valores fundamentales. Sin embargo, no fue hasta los años 80, con la firma del Proyecto de Tratado de la Unión Europea cuando por primera vez, el Parlamento Europeo propone la creación de un mecanismo con características similares. Esto se debió en parte por las nuevas adhesiones de países que acababan de salir de dictaduras, como el caso de España, Grecia o Portugal, y por ello, se buscaba un mecanismo que garantizase que no hubiese un retroceso democrático por parte estos (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2019). No obstante, no fue hasta el Tratado de Ámsterdam cuando finalmente se logró instaurar dicho mecanismo, recogido éste en el Artículo F.1 del Tratado. Este dice lo siguiente:

Artículo F.1 I. El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo F, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.¹³

¹³ Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos, Art. 7, (97/C 340/01).

Este artículo, será posteriormente revisado tras el fracaso a la hora de su aplicación en el caso de Austria¹⁴ en el año 2000, ya que éste se refiere expresamente a *“la existencia de una violación grave”*. Es entonces con la firma del Tratado de Niza cuando se añade un apartado más al Artículo 7, incluyendo no solo la existencia de una violación grave, sino también el *“riesgo claro de violación grave”*.¹⁵ Tras esta importante modificación, el artículo se ha mantenido el mismo contenido.

El contenido de este artículo hace que sea extremadamente complejo de aplicar; de hecho, hasta hoy, solo se ha ejecutado en dos ocasiones, en los casos de Polonia y de Hungría. La primera parte de éste tiene “carácter preventivo” ya que, además de hacer referencia al *“riesgo claro de violación”*, dota a 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.¹⁶

En el caso del apartado 2, este señala lo siguiente: *El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones*. Por tanto, en este caso, ante la existencia de una violación grave y persistente, la Comisión o un tercio de los miembros, pueden activar un mecanismo de sanción, y será el Consejo Europeo quien determine por unanimidad y previa aprobación del Parlamento, la existencia de ésta (Marzocchi, 2019). Debido a sus características, la activación de este artículo (el 7.2), puede traer consigo múltiples consecuencias que pueden a su vez afectar y deteriorar a la Unión. Las sanciones que se podrán ser impuestas están contempladas en el apartado 3 de este mismo artículo, en el cual también se refiere a la necesidad de hacer

¹⁴ Conocido también como Caso Haider.

¹⁵ Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos, Art. 7, (2001/C 80/01).

¹⁶ Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 7.1, C 202/13.

un análisis previo en el que *el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias (...)* para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Analizando el contenido de este artículo, parece evidente que éste está concebido como un mecanismo de carácter preventivo, con el que poder disuadir a los Estados o imponerles sanciones en caso de que se atente de forma grave y sistemática con los principios de la Unión. Las repercusiones y la severidad de este mecanismo hacen que sólo se haya aplicado en los casos de Polonia y de Hungría, los cuales se analizarán posteriormente. No obstante, previo a la adopción de este mecanismo, es preciso agotar todos de los que se dispone. A continuación, se pasarán a analizar dichos instrumentos, judiciales y extrajudiciales, diseñados para fomentar la integración, el Estado de Derecho y la Democracia.

3.2.2. Artículo 258 del TFUE y otros mecanismos judiciales.

La naturaleza y características específicas del artículo 7 TUE, hacen que su aplicación sea especialmente complicada. Por su contenido, se aprecia que la naturaleza de éste es además esencialmente política. Tal y cómo se ha visto en el apartado anterior, el artículo otorga a los Estados Miembros, al Consejo, a la Comisión y al Parlamento la posibilidad de solicitar su activación. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) tiene un papel muy limitado en los procedimientos del artículo 7 (Poptcheva E.-M. , 2015). De hecho, en el artículo 269 TFUE se establece que el TJUE *“será competente para pronunciarse sobre la legalidad de un acto adoptado por el Consejo Europeo o por el Consejo en virtud del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, solamente a petición del Estado miembro objeto de la constatación del Consejo Europeo o del Consejo y únicamente en lo que se refiere al respeto de las disposiciones de procedimiento establecidas en el citado artículo”*.¹⁷ Estas limitaciones han dado lugar a muchas críticas y peticiones para que se realicen cambios que permitan una actuación más eficaz, y la intervención del TJUE. Dicho esto, a continuación, se estudiarán los mecanismos judiciales de los que se dispone, y, posteriormente, una vez analizados los casos concretos, se analizarán las posibles limitaciones de estos y posibles vías para reforzarlos.

¹⁷ Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Art. 269 (2016), C 202/19.

Procedimiento de infracción regulado en el TFUE

La capacidad del TJUE para activar el artículo 7 es muy limitada debido principalmente a las mayorías que se exigen. Sin embargo, existen otros mecanismos judiciales que sí son más fáciles y rápidos de aplicar. En particular, probablemente el procedimiento de infracción sea el más importante. Este se encuentra recogido en los artículos 258, 259 y 260 TFUE. Mientras que el artículo 7 sólo ha sido activado en dos ocasiones, las características de estos hacen que se haya recurrido a ellos en numerosas ocasiones. Cabe destacar, que este procedimiento no se refiere expresamente a violaciones graves y persistentes del artículo 2 TUE, sino que es más “genérico”. Concretamente, el artículo 258 TFUE dota a la Comisión para que en caso de que esta estime que *un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.*¹⁸ El Estado en cuestión, tendrá un plazo de dos meses (puede llegar a acortarse en caso de que el asunto que se trate requiera más urgencia) para que formule sus observaciones (Fonseca Morillo, 2011).

El artículo 259 del TFUE permite que cualquier Estado miembro pueda recurrir a TJUE en caso de que éste estime que otro Estado miembro haya incumplido alguna de las obligaciones que le incumben en los Tratados. Previo a ello, el asunto de ser sometido a la Comisión y ésta emitir un dictamen motivado.¹⁹ Finalmente, el procedimiento por infracción culmina con el artículo 260 del TFUE. Una vez emitido el dictamen motivado, se pone fin a esta primera fase del procedimiento, dejando de ser considerada una simple solicitud, sino que, en base a la jurisprudencia del TJUE, se constata la infracción y se fija la posición de la Comisión sobre la materia, determinando en caso de que el Estado que se trate no se conforme a este dictamen, el contenido de la demanda por incumplimiento que la Comisión podría presentar ante el TJUE (Fonseca Morillo, 2011). El artículo 260 del TFUE establece que será el *TJUE el encargado de imponer al Estado miembro que se trate el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva en caso de incumplimiento.*²⁰

¹⁸ Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Art. 258, (2016), C 202/19.

¹⁹ Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Art. 259, (2016), C 202/19.

²⁰ Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Art. 260, (2016), C 202/19.

Los artículos 258, 259, y 260 del TFUE, al igual que el artículo 7 del TUE, tienen como objetivo velar por el cumplimiento de los Tratado. Sin embargo, la principal diferencia entre ambos reside en la especificidad. Cuando se refiere a violaciones del artículo 2 del TUE, nos hemos de referir a la aplicación del artículo 7, el cual está diseñado para hacer frente a ella. Sin embargo, debido en parte a las consecuencias que éste puede conllevar – uno de los principales temores es que se agravé aún más la situación e incluso de lugar a un aumento del escepticismo -, a lo largo de los años se ha optado por evitar el uso de este mecanismo y recurrir a otro tales como estos.

Dicho esto, y de cara a la posterior investigación, cabría hacer referencia a la teoría planteada por la Profesora Kim Lane Scheppele, quién plantea la modificación o extensión del procedimiento por infracción, y que se dotase a la Comisión para que ésta pueda emitir unas quejas sistemáticas contra un Estado miembro agrupando un grupo de acciones de infracción individuales bajo el artículo 2 del TUE (Scheppele, 2013). Scheppele, en su trabajo, hace uso de una analogía médica para explicar el funcionamiento de este sistema, la cual me ha parecido muy interesante e ilustrativa. En la comparación, señala que, la Comisión puede creer que existe una violación de los valores del artículo 2 por parte de un Estado miembro, pero basar una acción legal en “violación de los valores de la UE” por sí sola le daría al TJUE la misma tarea que a un médico al tratar una queja por “sentirse mal”. Al igual que un médico para poder realizar un diagnóstico concreto de la enfermedad necesita saber los síntomas y poder valorarlos conjuntamente, el TJUE necesita tener evidencias específicas para poder determinar que hay una violación del artículo 2 del TUE. De esta forma, cuando se tienen una serie de síntomas y cada uno se trata por sí sólo y no se pone un tratamiento específico que trate la enfermedad de manera conjunta, se corre el riesgo de que haya ciertos síntomas que no desaparezcan o de que no se cure bien. Lo mismo ocurre con el Derecho, de forma que para concluir que hay una violación sistemática es necesario valorar todas las pruebas. Además, ello permitiría responder de forma más contundente y precisa.

En los últimos años, debido a también al aumento de casos por violación de los valores de la UE por parte de algunos Estados miembros, se han propuesto y establecido nuevos mecanismos que tienen por objetivo un mayor control, y un aumento de las capacidades de detección de violaciones sistemáticas del Estado de Derecho y los Principios Democráticos. Todos ellos se verán en apartados posteriores.

Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho

“Una auténtica Unión Europea política significa que debemos centrar la acción europea en los problemas reales que importan y deben abordarse a nivel europeo. (...) Una unión política significa también que debemos fortalecer los cimientos sobre los que se construye nuestra Unión: el respeto por nuestros valores fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia. En los últimos meses se han podido observar amenazas para el entramado jurídico y democrático en algunos de nuestros Estados europeos. El Parlamento Europeo y la Comisión han sido los primeros en dar la alarma y han desempeñado un papel decisivo a la hora de poner coto a estos preocupantes acontecimientos. Sin embargo, esas situaciones han puesto de manifiesto también los límites de nuestras disposiciones institucionales. Necesitamos un conjunto de instrumentos mejor desarrollado, no solo la alternativa entre la mano suave de la persuasión política y la mano dura del artículo 7 del Tratado” (Comisión Europea, 2012).

Estas palabras pertenecen al discurso sobre el estado de la Unión en la Sesión Plenaria del Parlamento Europeo de septiembre de 2012 del que fuera presidente de la Comisión Europea desde 2004 hasta el 2014, José Manuel Barroso Durão Barroso. Es aquí donde se pone de manifiesto la necesidad de crear un mecanismo que refuerce la capacidad de la UE para hacer frente a futuras situaciones en las que se ponga en peligro el Estado de Derecho. Este nuevo marco se establece finalmente en el año 2014 por la Comisión tras los acontecimientos que estaban teniendo lugar en algunos Estados miembros y ante la insuficiencia de los mecanismos ya existentes, mencionados anteriormente. En el Comunicado emitido por la Comisión en 2014 se hace hincapié en la naturaleza “complementaria” de este marco con respecto a los mecanismos ya existentes, siendo considerado “no como una alternativa, sino como un mecanismo que más bien precede y complementa los mecanismos del artículo 7 del TUE” (Comisión Europea, 2014, pág. 3).

Este mecanismo será adoptado en caso de que algún Estado esté “adoptando medidas o tolerando medidas que puedan afectar sistemática y negativamente a la integridad, estabilidad o el buen funcionamiento de las instituciones y los mecanismos de salvaguardia establecidos a nivel nacional para garantizar el Estado de Derecho” (Comisión Europea, 2014, pág. 7). Finalmente, este Marco se establece como un proceso que constará de tres fases, comenzando con una evaluación de la Comisión, una

recomendación de ésta al Estado miembro en cuestión y, por último, una fase de seguimiento en la que además se mantendrá en todo momento informadas a las demás instituciones europeas.

Otros Mecanismos

Para finalizar, cabe hacer una breve mención a otros mecanismos existentes a los que también se puede recurrir en caso de que se dé algún problema en un Estado miembro y que éste guarde relación con el Estado de Derecho. Entre estos mecanismos,²¹ cabe mencionar los siguientes: el ciclo del Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas, presupuestarias y sociales, el cuadro anual de indicadores de la justicia en la UE, el mecanismo de cooperación y verificación, el Servicio de Apoyo a las Reformas Estructurales, los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y los fondos destinados a respaldar las políticas de justicia y seguridad, etc. (Comisión Europea, 2019).

Todos estos instrumentos han sido empleados en algún momento por la UE. Una vez analizados de forma teórica, el siguiente apartado permitirá verlos desde un punto de vista práctico en su aplicación en los casos de Hungría y Polonia. Además, estos casos han sido a su vez el motivo de desarrollo de nuevos mecanismos tales como el Marco de la Comisión, que han dado lugar a un reforzamiento paulatino del Estado de Derecho.

Finalmente, tras esta primera parte del trabajo en la que se ha hecho un recorrido a lo largo de la evolución en torno al tema, y se ha visto de forma teórica los mecanismos que están implicados en los casos, cabría formular algunas preguntas de investigación que van a completar a la principal. Por tanto, el siguiente análisis pretenderá resolver las siguientes cuestiones:

- ¿Cuál de todas las herramientas empleadas ha resultado más eficiente para el control de la situación?
- ¿Qué tipo de limitaciones se pueden apreciar con el análisis de estos casos?
- ¿Serán necesarios nuevas reformas de los Tratados o la creación de nuevos mecanismos en un futuro?

Todas estas cuestiones se resolverán a partir del análisis realizado a continuación.

²¹ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión Situación y posibles próximas etapas, de 3.4.2019, COM (2019) 163 final.

4. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN.

El objetivo de este trabajo es el de resolver la cuestión principal, “*¿Es el Derecho la herramienta principal para la integración y la promoción de la democracia en la UE?*”. En aras de dar respuesta a esta pregunta, el planteamiento ha sido el siguiente: en primer lugar, en el estado de la cuestión, era preciso entender dónde reside el Principio Democrático, y cómo ha sido el proceso de democratización en la UE. Entender este proceso es imprescindible para poder considerar los riesgos de un retroceso democrático por parte de algún Estado Miembro.

En segundo lugar, con el análisis del marco teórico, no solo se han expuesto los mecanismos que dispone la UE para el control democrático y de los Derechos Fundamentales, sino que, a su vez, se está dando una respuesta a parte de la cuestión. Efectivamente, el Derecho de la UE es el instrumento más importante para la integración europea. Esto se aprecia en el propio Proceso de Adhesión recogido en el Artículo 49 del TUE. Los requisitos de entrada exigen al Estado solicitante cumplir con los principios recogidos en el artículo 2 del TUE, así como promoverlos. De esta forma, se asegura que todo Estado miembro esté basado en el respeto de la democracia, la libertad, el Estado de Derecho y el respeto de los Derechos Humanos.²² Por este motivo, el Derecho de la UE también posee mecanismos para asegurar que estos principios sigan respetándose y siendo promovidos una vez que se ha entrado en la UE. El problema, es que a medida que se han ido adhiriendo nuevos miembros, se ha hecho más difícil el control para la UE.

En esta investigación, se estudiarán los casos de Polonia y de Hungría, los cuales, por sus características permitirán entender la aplicación de los Tratados en casos de incumplimiento de estos. Del mismo modo, el reto que estos dos casos han supuesto servirá para examinar hasta qué punto son suficientes los mecanismos que posee la UE para hacerles frente, y cómo estos suponen un riesgo para el retroceso democrático.

²² Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, Art. 2, (2016), C 202/17

4.1. Los casos de Polonia y Hungría

Como bien se ha expresado anteriormente, los casos de Polonia y Hungría son los que mejor ilustran el retroceso democrático, así como la amenaza al Estado de Derecho. En ambos casos, se ha aplicado el artículo 7.1 del TUE, siendo las dos únicas ocasiones en las que se ha recurrido a él.

Curiosamente, ambos casos guardan muchas similitudes en cuanto a los hechos acontecidos, pero también en cuanto a su historia más reciente. Tanto Polonia como Hungría entraron en la UE en el año 2004. Sucedió lo mismo con sus entradas en la OTAN, las cuales tuvieron lugar a la vez. Por otro lado, durante los años los años 80 y principios de los 90, ambos países fueron los que más contribuyeron a la expansión de la democracia por Europa Central y Oriental, siendo considerados los líderes de la “ola revolucionaria” (Fumarola, 2016). Además, ambos países contribuyeron en gran medida a la caída de la Unión Soviética que finalmente tuvo lugar en el año 1991.

Estos avances hacia la democracia hicieron que la UE comenzará a ver con buenos ojos la entrada de ambos países en la UE. Para ello, siguiendo lo que establecen los Tratados, tuvieron que hacer grandes esfuerzos para consolidarse como Estados democráticos en los que imperase el Estado de Derecho, y así poder entrar en la UE. Por parte de esta, había un cierto temor ante la posibilidad de que pese a todo el progreso que se había dado en estos Estado, tras su entrada, una vez conseguido su objetivo, se diera un retroceso democrático. Pese que este no ocurrió en un primer momento, lo cierto es que, al cabo de los años, y en ambos casos coincidiendo con un cambio de gobierno, ambos países representan el mayor riesgo de retroceso democrático.

A continuación, se analizará cada caso de forma individual, y posteriormente se expondrán las principales similitudes y diferencias. Este análisis permitirá hacer una evaluación de la actuación de la UE, y comprobar qué medidas han resultado más eficaces y por qué. Cabe señalar que, si bien el análisis llevado a cabo en los apartados anteriores se hacía desde un punto más jurídico, el realizado a continuación se realizará desde una perspectiva política, para posteriormente estudiar las implicaciones jurídicas.

4.2. Caso de Hungría

Durante los últimos años, los casos de Polonia y de Hungría han sido foco de preocupaciones en la UE. Como he mencionado anteriormente, ambos países tienen ciertos aspectos en común en cuanto a su trayectoria. Sin embargo, en aras de realizar un análisis más exhaustivo, en esta primera parte de la investigación se estudiará cada caso por separado, analizando la trayectoria del Estado, es decir, los antecedentes, y posteriormente los hechos que han dado lugar a ese retroceso democrático y a la activación del artículo 7 del TUE.

4.2.1. Antecedentes

Hungría es un país que, en cuestión de unos años ha pasado por un proceso de cambio. No solo en lo que se refiere a los cambios realizados por el gobierno de Orbán, sino también en los años anteriores, desde el proceso de democratización previo a la caída de la Unión Soviética. Para poder entender los cambios recientes, los cuales han dado lugar a las tensiones con Unión Europea, en primer lugar, es necesario prestar atención a los antecedentes.

En la historia reciente de Hungría, hay algunas fechas que van a ser especialmente relevantes. Desde mi punto de vista, de entre todas éstas, el 2004, tras la entrada de Hungría en la UE, será el punto de inflexión. Es aquí cuando se pasará de un periodo centrado en el proceso de “democratización” a un periodo de “des-democratización”. Durante los años previos a la entrada definitiva en la UE, Hungría vivió un periodo de “adaptación” para así poder cumplir con los requisitos establecidos por el artículo 49 del TUE y los Criterios de Copenhague. Así pues, la base del gobierno húngaro que fue bienvenido en la UE se estableció durante las negociaciones que tuvieron lugar en el contexto de la transición de Hungría a la democracia en 1989 (Schackow, 2014). Esta época estuvo marcada por la transición democrática vivida por los países de la Europa Postcomunista.

Al igual que Hungría, otros países – entre ellos Polonia – trabajaban en este proceso con el objetivo principal de la entrada en la UE. Uno de los grandes pasos en Hungría se vivió cuando el régimen de entonces, aun dominado por el que era el antiguo partido comunista, concedió un nivel considerable de poder a los partidos de la oposición, agrupados entonces en una coalición. Fue así como se estableció una forma de gobierno

parlamentaria, bajo el amparo de un Tribunal Constitucional. Tanto es así, que este llegó a ser considerado por algunos autores como el Tribunal Constitucional más poderoso de Europa del Este durante esa época (Schwartz, 2000).

Pese a todos estos esfuerzos y avances, como bien venía anunciando al principio, la entrada en la UE supuso un punto de inflexión. Prueba clara de ello la encontramos al observar los índices proporcionados por la organización Freedom House. En la siguiente tabla, se muestran una serie de parámetros/categorías, a las cuales se les va a dar una puntuación. Por un lado, está la puntuación obtenida en la categoría de “Derechos Políticos”, la cual se calcula con la suma de las puntuaciones en las subcategorías de “Proceso Electoral”, “Pluralismo Político y Participación” y “Funcionamiento del Gobierno”. Por otro lado, está la puntuación obtenida en la categoría de “Libertades Civiles”, cuyo resultado se obtiene de la suma de las subcategorías de “Libertad de Expresión y Pensamiento”, “Derechos de Asociación y Organización”, “Estado de Derecho” y “Autonomía Personal y Derechos Individuales”.

La suma total es la que va a permitir el estado de libertad en el que se encuentra el país que se trate. Tal y como se puede observar, la cifra total aumentó en los primeros años posteriores a la entrada en la UE, y, a partir de 2007, la tendencia comenzará a cambiar. Sin duda, el dato más preocupante de estos resultados es la constante disminución de la subcategoría de “Estado de Derecho” desde que se tiene información en el año 2006. Esta es la prueba más evidente de que en los últimos años se ha vivido un retroceso democrático en este país, el cual ha ido aumentando en los años posteriores tal y como veremos a continuación.

Tabla 1. Índice Freedom House dividido en categorías en Hungría (2003-2010).

YEAR	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Status	Free	Free	Free	Free	Free	Free	Free	Free
Political Rights Rating	1	1	1	1	1	1	1	1
Civil Liberties Rating	1	1	1	1	1	1	1	1
Electoral Process				12	12	12	12	12
Political Pluralism and Participation				15	15	15	15	15
Functioning of Government				10	10	10	10	10
Aggregate Score for the Political Rights	37	37	37	37	37	37	37	37
Freedom of Expression and Belief				16	16	16	16	16
Associational and Organizational Rights				12	12	12	12	12
Rule of Law				14	13	13	13	12
Personal Autonomy and Individual Rights				14	14	14	14	14
Aggregate Score for Civil Liberties	52	52	55	56	55	55	55	54
Total	89	89	92	96	94	94	94	92

Fuente: Elaboración Propia con información de “Freedom House: Freedom in the World” (Freedom House, 2020)

Pese a que los datos muestran que es a partir del año 2007 cuando se empiezan a ver signos del retroceso democrático, cabe destacar que los años críticos comienzan a partir del año 2010, con la victoria de Viktor Orbán en las elecciones. En el siguiente apartado se analizará cómo fue la victoria en las elecciones de 2010, las reformas que han ido teniendo lugar desde entonces, y cómo estas han ido socavando el Estado de Derecho y por consiguiente, han ido fomentando la des-democratización.

4.2.2. Hechos acontecidos y sus consecuencias en el Estado de Derecho y Democracia

“Señorías, este es el motivo por el cual, un tema tendencia actual en el pensamiento es comprender los sistemas que no son occidentales, ni liberales, ni democracias liberales, quizás ni siquiera democracias, y aún así, hacen que las naciones funcionen con éxito. (...) Tenemos que defender que una democracia no tiene que ser necesariamente liberal. Solo porque algo no sea liberal, aun puede ser una democracia.”²³ – Viktor Orbán

En el año 2010, Viktor Orbán, líder del partido Fidesz-Unión Cívica Húngara (en adelante Fidesz), se proclama Primer Ministro de Hungría tras ganar las elecciones con la alianza con el Partido Popular Demócrata Cristiano (en adelante KDNP por sus siglas en Hungría). Las elecciones dieron la opción a los votantes de elegir entre el Partido Socialista (en húngaro MSzP por sus siglas) el cual había gobernado durante los 8 años

²³ Discurso de Viktor Orbán en la Universidad de Verano de BálványosBáile Tuşnad (Tusnádfürdő) el 26 de junio de 2014.

anteriores y estaba cada vez más deacreditado; un nuevo partido con ideas aún poco definidas, denominado “La Política puede ser diferente” (LMP); la derecha de ideas neonazis (Jobbik); el centro-derecha, el cual era el Fidesz; y por último, algunos partidos más pequeños que debido al sistema electoral húngaro no consiguieron sobrepasar el umbral del 5 % en la Asamblea Nacional Húngara (Bánkuti, Halmai, & Scheppele, 2012).

Ante este abanico de partidos, el contexto político unido al discurso de campaña de Orbán, propiciaron también su ascenso al poder. En su campaña, la unión Fidesz-KDNP hicieron hincapié en la necesidad de ganar las elecciones con una mayoría amplia y solida que les permitiese tomar decisiones y así poder tener un gobierno fuerte (Schackow, 2014). Cabe destacar el hecho de que desde el año 1994, ningún gobierno había conseguido gobernar sin necesidad de hacerlo en una coalición de partidos, lo cual también dificultaba la gobernabilidad.

En lo que se refiere al contexto, la imagen del anterior gobierno, presidido por el Partido Socialista (MSzP), tras los distintos escándalos, la situación económica, y el aumento de paro producido en los últimos años debido a la crisis económica, facilitaron enormemente el camino a Orbán. La victoria de Fidesz no cogió a nadie por sorpresa; de hecho, éste lo consiguió con un 53% de los votos. Es aquí dónde comienza el verdadero problema. Debido a los antecedentes de Hungría, durante el periodo de transición de los años Postcomunistas, los encargados de redactar la Constitución se encontraron con varios problemas o preocupaciones. Por un lado, temían que la existencia de muchos partidos políticos pequeños en caso de un parlamento muy fracturado dificultase el proceso a la hora de formar gobiernos de coalición estable. Por otro lado, temían que, si se redactaba una Constitución demasiado arraigada y difícil de modificar, en un futuro los nuevos partidos - todos ellos demócratas y pensando en la futura entrada en la UE-, no pudiese cambiarla y adaptarla a las futuras necesidades institucionales.

Las soluciones para estos dos problemas han sido a su vez, los que han propiciado el problema que hoy se vive en Hungría tras las reformas de Fidesz. Para resolver el problema o más bien, acabar con la preocupación surgida por la posibilidad de que se diese un parlamento muy fracturado que no permitiese alcanzar una mayoría, se elaboró una ley electoral con la que se favorecería a los partidos políticos más fuertes, es decir,

los más votados, y obtendrían un bono de asientos adicionales en el parlamento para así garantizar la estabilidad y la gobernabilidad.

En cuanto al problema derivado de la posibilidad de realizar cambios en la Constitución, la solución paso por crear la ley de la enmienda en la Constitución, la cual permitiría realizar cambios que fuesen aprobados por una mayoría de dos tercios del Parlamento (Bánkuti, Halmai, & Scheppele, 2012). Estas dos decisiones tomadas en la época de la transición, en principio con la voluntad de asegurar un el Estado de Derecho y la democracia, han sido las que han propiciado el retroceso democrático de los últimos años en Hungría. En las elecciones de 2010, la coalición Fidesz-KDNP obtuvo el 52,7% de los votos. Sin embargo, debido a la Ley Electoral antes mencionada, este resultado se tradujo en un total de 263 escaños en el Parlamento de un total de 386, o lo que es lo mismo, el 68,13% del total de los escaños, sobrepasando los dos tercios necesarios para llevar adelante una reforma de la Constitución.

Las Reformas de Fidesz

Tras la victorial en las urnas y con más de dos tercios del total de los escaños del Parlamento, Orbán tenía capacidad suficiente para llevar a cabo reformas Constitucionales. Y eso fue precisamente lo que hizo. Solamente en el primer año de mandato, el gobierno enmendó la antigua Constitución en doce ocasiones, cambiando más de cincuenta disposiciones (Bánkuti, Halmai, & Scheppele, 2012). La mayoría de estas primeras reformas que se llevaron a cabo tenían como objetivo - o al menos eso conseguían- debilitar el poder de las instituciones. En poco tiempo, y utilizando en todo momento mecanismo legales, consiguió controlar todo a sus anchas sin que nadie tuviese opción de oponerse.

Una de las primeras enmiendas llevadas a cabo por el gobierno, y quizás también una de las más importantes, les terminó de dar total libertad para cambiar la Constitución. Durante el año 1995, se llevo a cabo una reforma constitucional por la que se requeriría una votación favorable de cuatro quintos en el Parlamento para poder establecer las líneas sobre las que se redactase una nueva Constitución. Sin embargo, no se reformulo la enmienda de los dos tercios, por lo que la primera medida que se tomó fue eliminar la norma de los cuatro quintos y de esta forma, no encontrar ningún impedimento a la hora de llevar a cabo una reforma.

En lo progresivo, el gobierno de Orbán fue asegurándose el camino. Para conseguir llevar a cabo todas estas reformas con éxito, en primer lugar, tendría que asegurarse que no encontraría ninguna traba a lo largo del camino. Como cabría esperar, en ninguna de las decisiones que se tomaron ni para la nueva Constitución se tuvieron en cuenta a los partidos de la oposición y otras organizaciones estatales importantes. En su camino hacia la toma de control total, el siguiente paso fue asegurarse de que el máximo guardián de la Constitución no pusiese ningún tipo de traba. Así pues, la siguiente “víctima” fue el Tribunal Constitucional. Llegado el momento, éste podría haber declarado las nuevas iniciativas del gobierno inconstitucionales y paralizado el proceso. Si bien la anterior Constitución exigía que estos jueces nominados por mayoría del Parlamento y posteriormente, una mayoría de dos tercios para elegir al nominado a la Corte, la reforma llevada a cabo por el gobierno “simplificó” y de forma bastante considerable el proceso. De esta forma, que los jueces pasaran a ser elegidos por el partido gobernante y que estos pudiesen ser aprobados por mayoría de dos tercios para la Corte (Bánkuti, Halmai, & Scheppele, 2012). Con esta reforma, tendría total libertad para designar a los jueces sin necesidad de obtener la aprobación de la oposición.

Todas estas reformas llevadas a cabo en cuestión de tan poco tiempo afectaron a las leyes de libertad de información, enjuiciamientos, nacionalidades, protecciones familiares, la independencia del poder judicial, el estado de las iglesias, el funcionamiento del Tribunal Constitucional y las elecciones al Parlamento (Halmai, 2017). Con respecto a los cambios realizados en la Ley Electoral, estos son también unos de los más importantes, ya que, gracias a ellos, Orbán se aseguró unos resultados favorables y que le siguieron otorgando la mayoría de los dos tercios en las elecciones de 2014 y de 2018 pese a verse disminuidos en ambas el número de votos obtenidos con respecto a 2010.

Los cambios más destacados fueron los siguientes: se abolieron las elecciones de segunda vuelta, se suspendieron los requisitos de participación electoral, las listas de partidos regionales y nacionales se fusionaron en una lista nacional para toda Hungría, el total de número de se redujeron de 386 a 199, etc. (Schackow, 2014). Sin entrar en más detalles sobre los cambios puesto que estos son innumerables y podrían ser objeto de análisis en un trabajo a parte, no cabe duda de que estas reformas suponen un grandísimo paso atrás en la democracia. Una democracia que cada vez más se acerca a un sistema autoritario.

De hecho, el propio Orbán ha defendido en innumerables ocasiones, entre ellas en el discurso al que me he referido anteriormente, la “democracia iliberal”, que no es otra cosa que un retroceso en la democracia en un acercamiento a la autocracia.

La crisis de los Refugiados

Además de las reformas anteriormente mencionada, cabría hacer una breve referencia a la actitud del gobierno húngaro ante la crisis de los refugiados, y las consecuencias que ello ha tenido. Esta crisis ha sido una de las más importante en los últimos años tras el estallido del conflicto en Siria y la necesidad de su población de huir de su país. La actitud de Hungría durante esta crisis humanitaria ha ido en todo momento en contra de los Derechos Humanos, la libertad, los principios de la UE, etc. Desde un primer momento, Hungría se negó a acoger refugiados sirios. En 2015, Hungría se negó a cumplir con la cuota de refugiados que había establecido la UE. Junto con Hungría, Polonia y República Checa también se negaron a cumplir con la cuota establecida (MIGUEL, 2019). Orbán también optó por la celebración de un referéndum sobre las cuotas de inmigración de la Unión, el cual fracasó debido a su baja participación, la cual supuso que este no pudiese ser considerado jurídicamente válido (ABC Internacional, 2017).

La actuación de Hungría supone una más a la larga lista de violaciones de Derechos Humanos y Principios Fundamentales de la UE por parte de este Estado.

Estado de Derecho y Democracia

Tras todas las reformas que se llevaron a cabo, tal y como cabría esperar, tanto el Estado de Derecho como la democracia se vieron erosionados. En la siguiente tabla, se observa la continuación de la tabla 1. Si bien al final del periodo 2003-2010 se comenzaba a ver cierto retroceso, a partir de 2011 este va a ser cada vez más notable. Si observamos la tabla 2, en primer lugar, se aprecia que todas las categorías han empeorado. En rojo he señalado aquellas categorías en las que los resultados han empeorado en mayor medida o que son más relevantes. Tanto la puntuación en la categoría “*Rule of Law*”, como en las tres que componen los Derechos Políticos reflejan este retroceso democrático y la erosión del Estado de Derecho. Cabe destacar también que durante los últimos dos años Hungría ha pasado a estar considerado un Estado “parcialmente libre”, convirtiéndose en el único país de la Unión Europea que no es considerado como “totalmente libre”. Del mismo modo, siguiendo la información proporcionada por la organización “Freedom House”,

Hungría ha pasado en cuestión de un año de considerarse una “democracia semi-consolidada” a un “régimen transitorio o híbrido”, siendo también el único país de la UE que ha entrado en esta categoría.

Tabla 2. Índice Freedom House dividido en categorías en Hungría (2011-2020).

YEAR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Status	Free	Free	Free	Free	Free	Free	Free	Free	Partly Free	Partly Free
Political Rights Rating	1	1	1	1	2	2	3	3	3	3
Civil Liberties Rating	1	2	2	2	2	2	2	2	3	3
Electoral Process	12	12	12	12	9	9	9	9	9	9
Political Pluralism and Participation	15	15	15	15	15	15	13	12	11	11
Functioning of Government	10	9	9	9	8	8	7	7	7	7
Aggregate Score for the Political Rights	37	37	37	36	32	32	29	28	27	27
Freedom of Expression and Belief	15	15	15	15	14	13	13	11	10	10
Associational and Organizational Rights	12	12	12	12	11	11	11	10	10	10
Rule of Law	12	11	11	11	11	10	10	10	10	10
Personal Autonomy and Individual Rights	14	14	14	14	14	13	13	13	13	13
Aggregate Score for Civil Liberties	52	52	55	52	50	47	47	44	43	43
Total	89	89	92	89	86	81	81	77	76	76

Fuente: Elaboración Propia con información de “Freedom House: Freedom in the World” (Freedom House, 2020)

Teniendo en cuenta todos los hechos sucedidos y su repercusión, a continuación, se analizarán cuales fueron las actuaciones de la Unión para afrontar este desafío, así como la eficacia de éstas.

4.2.3. Actuación de la Unión Europea

Los acontecimientos que se han ido sucediendo desde la llegada al poder de Viktor Orbán han requerido la actuación de la Unión. El alcance de las reformas llevadas a cabo por el gobierno desde el año 2010, han implicado graves consecuencias. Para el estudio de éstas, José Fernando López Aguilar las sintetiza en seis categorías o “alcances”:

- “Restricción de la jurisdicción del Tribunal Constitucional;
- Restricción del alcance de la doctrina jurisprudencial (case Law) del TC en la resolución de casos de transcendencia política;
- Restricción legal dirigida a reforzar la fijación territorial de los estudiantes restringiendo su movilidad con vistas a su permanencia en Hungría;
- Restricción de la libertad de expresión en la publicidad político-electoral y en el pluralismo informativo;
- Reforma constitucional limitativa del Derecho de familia;
- Criminalización de los “sin techo” (López Aguilar, 2016).

Ante todas estas reformas, la preocupación comenzaba a extenderse por toda la Unión, hasta el punto de ser objeto de discusión en el seno de todas las instituciones y sus respectivos órganos. También se ha de hacer referencia a un órgano que cobra especial relevancia pese a no pertenecer a ninguna de las instituciones, la Comisión de Venecia. Esta recibe este nombre debido al lugar de celebración, pero cuyo nombre oficial es “Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho” y es el órgano asesor del Consejo de Europa (Venice Commission, 2020). Desde las primeras reformas, la Comisión de Venecia ha sido llamada a hacer distintos Informes acerca de la situación en Hungría y las implicaciones de sus reformas.

Tras los primeros Informes, no solo elaborados por la Comisión de Venecia sino también por otras organizaciones tales como la de *Helsinki Foundation for Human Rights*. En 2011, con motivo de la gran trascendencia que ya estaba teniendo la situación, el PE resuelve poner en marcha una delegación desplazada a Budapest durante los días 24, 25 y 26 de septiembre de 2012, con el objetivo de sostener una interlocución con las autoridades húngaras (López Aguilar, 2016). Tras ello, el 25 de julio de 2013 el Parlamento Europeo junto con la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (en adelante LIBE), realizaron un informe sobre la situación en Hungría.²⁴ En tal informe, las principales cuestiones que se analizan son los valores europeos y las implicaciones que tienen en ellos las reformas de Hungría, exponiendo uno por uno los motivos del informe.

Cabe destacar, que en las recomendaciones finales que se disponen en este informe, se hace un “llamamiento al Consejo Europeo” por su responsabilidad y por ser “la única institución política de la UE que ha guardado silencio, mientras que la Comisión, el Parlamento, el Consejo de Europa, la OSCE e incluso el Gobierno de EE.UU han expresado su inquietud por la situación en Hungría” e insta a la Comisión a actuar en calidad de “guardiana de los Tratados y supervisora de la aplicación del Derecho de la UE” (TAVERES, 2013).

²⁴ Véase el Informe del 25 de junio 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)), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Ponente: Rui Taveres.

Con motivo de las reformas, y ejerciendo su responsabilidad en la UE, la Comisión recurrió algunas de estas reformas ante el Tribunal de Justicia, incoando los correspondientes procedimientos de infracción ante éste (CARULLA, 2018). Concretamente, se recurrieron la Ley sobre la anticipación de la edad de jubilación de los jueces a los 62 años, y la referente a la independencia de agencia de protección de datos.²⁵ Las sentencias se dictaron respectivamente en el año 2012²⁶ y en el 2014²⁷ indicando que en ambos casos se habían incumplido Directivas del Consejo, así como el artículo 2 y 6.1 del TUE en el caso de la Ley de Jubilación. No obstante, esto no sirvió para que enmendase su acción, sino que simplemente se limitó a indemnizar a aquellos jueces afectados.

En los años siguientes, se han seguido manteniendo los debates entre la Comisión LIBE y el Parlamento sobre la posibilidad del Mecanismo de Estado de Derecho aprobado en 2014, y el artículo 7 del TUE. Finalmente, en la Resolución del Parlamento Europeo del 16 de diciembre de 2015, se establece la puesta en marcha del marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.²⁸ A su vez, la Crisis de los Refugiados estallada durante esos años comenzaba a ser el nuevo problema en el que se involucraba Hungría.

Tal y como se ha mencionado previamente, durante esta crisis, la UE puso en marcha un plan para socorrer a aquellos Estados miembros que su situación, habían recibido el mayor número de refugiados (Italia y Grecia), y Hungría fue uno de los pocos países que se negaron a este plan de reubicación. Tras la celebración del Referéndum – invalidado por la baja participación – en 2018 el Parlamento Húngaro aprobó una nueva ley, conocida como “Ley Stop Soros”. Esta ley criminaliza y castiga con penas de cárcel a aquellas personas u organizaciones (en especial ONG) que presten ayuda a inmigrantes

²⁵ Cabe destacar que estos son solo dos de los muchos recursos interpuestos por la Comisión.

²⁶ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), Asunto C-286/12, Comisión Europea contra Hungría.

²⁷ Véase Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) Asunto C-288/12, Comisión Europea contra Hungría.

²⁸ Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2015, sobre la situación en Hungría (2015/2935(RSP)) (2017/C 399/13). Concretamente en su párrafo 8: “Reitera su petición a la Comisión de que active la primera fase del marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho e inicie inmediatamente, en consecuencia, un proceso de control pormenorizado de la situación de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales en Hungría, incluido en particular el impacto combinado de una serie de medidas y evaluando la aparición de una amenaza sistémica en ese Estado miembro que podría degenerar en un riesgo claro de violación grave en el sentido del artículo 7 del TUE”.

irregulares (SAHUQUILLO, 2018). Como en tantas ocasiones anteriores, la Comisión presentó un procedimiento de infracción contra esta Ley.

Tras años de continuas violaciones, Informes ignorados y procedimientos, en muchas ocasiones insuficientes, finalmente, en 2018 el Parlamento solicita al Consejo la activación del artículo 7, apartado 1 del TUE. Para ello, en la Resolución, el PE distingue doce aspectos que confirman la existencia de un riesgo claro de violación de los valores.²⁹ Pese a que el Parlamento solicitó al Consejo que actuara en septiembre de 2018, pocos han sido los avances en el procedimiento desde entonces. De hecho, han sido muchas las ocasiones en las que los eurodiputados han expresado sus quejas por no haber sido incluidos en las discusiones, siendo la última vez que se reunieron en Pleno para discutir los avances realizados en enero de 2020 (Parlamento Europeo, 2020).

Finalmente, a continuación, se analizará el caso de Polonia, que pese a tener muchos aspectos en común con el de Hungría, merece la pena que se traten por separado para después poder realizar una última comparación entre ambos.

4.3. Caso de Polonia

Los casos de Polonia y Hungría, por sus similitudes, suelen ser tratados de forma conjunta. Son muchas las ocasiones en las que los Plenos y debates celebrados en las distintas instituciones han tratado ambos casos a la vez, haciendo una valoración individual y una comparativa entre ambos. Puesto que en lo que respecta a los aspectos más relevantes previos a la entrada en la UE estos han sido expuestos anteriormente, a continuación, brevemente se analizarán los acontecimientos más importantes sucedidos a raíz de su entrada en la UE.

4.3.1. Antecedentes.

Polonia, al igual que Hungría, vivió una etapa de transición democrática durante la última década de los 90. En este periodo, el país pasó por grandes cambios. Siendo uno de los principales exponentes comunistas en la época soviética, paso a ser un ejemplo de

²⁹ Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL))

Democracia con la entrada en la UE (recordemos que ésta tuvo lugar a la vez que Hungría). Al igual que ha sucedido en el caso de Hungría, tras todos los esfuerzos y avances hasta convertirse en un país democrático, miembro de la UE, recientes acontecimientos han dado lugar a que Polonia este experimentando un grave retroceso democrático debido a las persistentes violaciones del Estado de Derecho y, por consecuente, de los valores de la UE.

Para entender la crisis por la que pasa Polonia desde hace unos años, en primer lugar, es necesario remontarse unos años atrás; concretamente, al momento en el que se redactó y aprobó la Constitución de 1997. Más concretamente, estos problemas comienzan con el fin del comunismo. Con la llegada del fin de esta era, la población que había sido víctima del comunismo o que había sufrido bajo el control de éste, buscaban justicia y en algunos casos, venganza. Sin embargo, la transición polaca tomó otra dirección.

El enfoque adoptado por el entonces Primer Ministro Tadeusz Mazowiecki, postcomunista, fue el de una transición suave, sin venganza. Para los partidarios del partido Prawo i Sprawiedliwość (Ley y Justicia en español, en adelante PiS), esto resultó una ofensa. Lo veían como una forma de “mantener vivo” el comunismo, con un acercamiento del presente con el pasado. Percibían las conversaciones en la mesa redonda entre los regímenes pre y post comunista como una colaboración (Matczak, 2018). Tras la decepción por parte de aquellos que ansiaban venganza, llegó el varapalo final; no solo no hallaron venganza, sino que la primera Constitución postcomunista fue promulgada sin la participación de estos partidos.

Como suele suceder cuando existen este tipo de tensiones en un país, siempre hay un momento en la historia que las desencadenó. En el caso de Polonia, este momento ha marcado la situación política hasta hoy. Tras todo lo ocurrido entonces, en el año 2005 el PiS gana por primera vez las elecciones, consiguiendo gobernar hasta el año 2007 en coalición. No obstante, este momento supuso un antes y un después en la política polaca ya que los resultados electorales dejaban a los dos partidos que tuvieron más peso en la promulgación de la Constitución fuera de juego.

Desde el primer momento, el PiS dejó claras sus diferencias con la Constitución. De hecho, los líderes del partido, de manera simbólica, mostraban sus diferencias con ésta

refiriéndose al Estado como “La Cuarta República” pese a que, en el preámbulo de la Constitución, se describe como “La Tercera República” (Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, pág. 51). A lo largo del breve periodo de gobierno del PiS, este intentó llevar a cabo reformas y adoptar nuevas leyes que incumplían la Constitución. No obstante, durante estos dos años no se hizo demasiado hincapié en una nueva Constitución, pero si se hicieron algunas propuestas de enmienda a ésta.

Finalmente, tras estos dos años, las elecciones de 2007 dieron lugar a un nuevo gobierno de coalición entre los partidos *Platforma Obywatelska* (PO) y el *Polskie Stronnictwo Ludowe* (PSL), con Donald Tusk como Primer Ministro Polaco hasta 2014. Gracias a el papel ejercido por el Tribunal Constitucional, el daño ejercido por el PiS no fue muy considerable y fácilmente reversible (Sadurski, Poland's Constitutional Breakdown, 2019, pág. 52). Tras los años de mandato de Donald Tusk, este presenta su dimisión en el 2014 para así convertirse en presidente del Consejo Europeo. De esta forma, en 2015 el PiS vuelve a ganar las elecciones, con Andrzej Duda proclamado presidente de la República y Mateusz Morawiecki como actual Primer Ministro. Es a partir de este momento cuando comienzan a sucederse las distintas reformas que van a atentar gravemente contra el Estado de Derecho y supondrán un retroceso democrático en Polonia, con una actitud similar a la del Fidesz. Sin embargo, tal y como se verá a continuación, hay diferencias notables entre ambos casos, que han hecho que hayan sido tratados de forma diferente por la UE.

4.3.2. Hechos acontecidos y sus consecuencias en el Estado de Derecho y Democracia

“Viktor Orbán nos ha dado un ejemplo de como podemos ganar. (...) Llegará el día en el que venceremos, y tendremos Budapest en Varsovia.”- Jaroslaw Kaczynski, 2011.

Como se venía anunciando con anterioridad, los dos casos objeto de estudio en este trabajo tienen muchas características en común. El principal motivo de ello es la ideología tan afín entre ambos partidos (Fidesz y PiS). De hecho, tal y como recoge la frase inicial, Kaczynski – Primer Ministro Polaco entre 2005 y 2007 -, declaró su admiración por Orbán y su deseo de seguir su ejemplo. Si bien estas declaraciones datan del año 2011, tres años más tarde, las palabras se hicieron realidad con la victoria del PiS. A partir de

este momento, Polonia comenzará un periodo marcado por los continuos ataques contra el Estado de Derecho, la democracia y los Derechos Humanos. Quizás incluso de forma más rápida que en Hungría, y por consiguiente, también con una actuación más temprana y contundente por parte de la UE.

El proyecto del PiS que se había intentado en el año 2005 finalmente sería llevado a cabo en esta legislatura. Aunque en ambos casos la intención era la misma, el cambio no se vivió hasta esta segunda legislatura del PiS. Probablemente gran parte de ello haya tenido que ver por la experiencia política – en la ocasión anterior se trataba de un partido muy joven – y la influencia externa, con el ejemplo de Hungría. Sadurski achaca los cambios conseguidos a partir de 2015 a tres diferencias principales con respecto a la anterior legislatura: (1) la brevedad del primer episodio y la falta de experiencia previa del gobierno, experiencia que ganaría posteriormente y cuya lección principal puesta en marcha en 2015, y es que una vez se llegue al poder hay que presentar todos los proyectos radicales al comienzo; (2) en las elecciones de 2005 no consiguió una mayoría independiente sino que se vio obligado a gobernar en coalición, lo cual le restringió a la hora de tomar decisiones; (3) Lech Kaczyński, hermano gemelo de Jeroslaw Kaczyński, era el presidente en aquel momento, y ello tuvo un efecto moderador sobre Jeroslaw (Sadurski, 2018, pág. 3).

Antes de proceder a estudiar las reformas que se realizaron, cabe destacar que pese a que estas elecciones le dieron la mayoría absoluta – siendo la primera mayoría absoluta en la historia de la democracia de Polonia – con un 37% de los votos, la participación ciudadana en esas elecciones fue del 50,9%.

Las reformas del PiS

Una vez ganadas las elecciones, las reformas no tardaron en llegar. Esta vez el PiS tenía claro que tenía que actuar cuanto antes y de forma contundente. Tal y como sucede en el caso de Hungría, las reformas llevadas a cabo no se pueden mirar de manera aislada, sino que todas ellas están ligadas. Del mismo modo, cuando un país democrático y liberal comienza a experimentar este tipo de cambios que atentan directamente contra el Estado de Derecho, es el propio sistema constitucional el que se encarga de hacer frente a estas amenazas y se encarga de procurar la protección del Estado. En el caso de Polonia el problema es aún más grave.

El PiS desde el primer momento fue directo al corazón, el Tribunal Constitucional. Esta fue la primera gran transformación que se lleva a cabo. No obstante, posteriormente también se llevarán a cabo reformas en otros ámbitos. Aunque no todas estas reformas se podrán analizar en profundidad, las principales tienen que ver con los siguientes aspectos: (1) el Tribunal Constitucional; (2) el sistema judicial, incluyendo aquí el Tribunal Supremo, el Consejo Judicial, la Comisión Electoral, etc.; (3) La Fiscalía; (4) el Parlamento, mediante la deslegitimación de la oposición; (5) Los medios de comunicación; (6) Derechos individuales, entre los que se encuentran algunos como el derecho de asamblea, libertad de expresión o la ley electoral (Sadurski, 2018). Todas las reformas y enmiendas realizadas se han de ver como una cadena o una ficha de dominó que al caer va tirando las demás. Para entender, es necesario entender – aunque sea brevemente – lo sucedido en el Tribunal Constitucional (en adelante TC), y como ello afectó lo demás.

Los problemas en el TC comenzaron tan pronto como el PiS ganó las elecciones. Apenas unos meses antes, el anterior gobierno (Plataforma Cívica, PO) designó a cinco nuevos jueces. A esta designación le siguió la del PiS de anularla y designar a otros cinco jueces nuevos. En el momento de la designación de nuevos jueces, estos han de ser jurados por el presidente. Sin embargo, Andrzej Duda se negó en el caso de los jueces elegidos por el antiguo Sejm cuando el TC dictaminó que la designación de los jueces realizada por el anterior gobierno también era constitucional y por ello debían de ser jurados. Ante la negativa del gobierno a acatar lo dictaminado por el TC, el juez principal del Tribunal no permitió que los cinco jueces que habían sido elegidos por el nuevo gobierno escuchasen los casos (Halmai, 2017). Es en este momento en el que comienzan todos los problemas, o siguiendo con la anterior comparación, cae la primera ficha del dominó.

La respuesta del gobierno a las sentencias del TC sobre el asunto de los jueces se materializó en dos reformas en el Tribunal aprobadas por el nuevo parlamento. La primera de ellas obligaba a que los asuntos fuesen tratados por orden de llegada y no por la antigua clasificación. La segunda reforma y quizá la más importante, cambió el sistema de mayorías en el TC y el número de jueces que debían estar presentes en un fallo. Si bien antes se exigía la presencia de 9 de los 15 jueces en los fallos, con la nueva enmienda debían estar presentes 13 de los 15. En cuanto a la mayoría, se pasó de exigir una mayoría

simple a ser necesaria una de 2/3. Como consecuencia de esto, el TC quedaba prácticamente inhabilitado ante la imposibilidad de éste de poder adoptar decisiones. Además, la enmienda también establecía que el Tribunal no se podría pronunciar sobre la constitucionalidad de una ley hasta pasados seis meses de la entrada en vigor de esta. Por tanto, las leyes que se aprobaban entraban en vigor de manera inmediata, y pues que con la nueva reforma el TC debía atender los casos por fecha de entrada, este tendría muchos anteriores antes de llegar a estos.

Los procedimientos disciplinarios contra un juez también podrían ser iniciados en el futuro por el presidente de la República o por el Ministro de Justicia, lo que otorga poder a los funcionarios leales del PiS para destituir a los jueces (Halmai, 2017). Ante los múltiples atropellos que estaba sufriendo el TC, a principios de 2016 éste anuló todas las leyes que impedían su funcionamiento. Aquí continúa el problema, ya que, según la ley, la decisión de la Corte surte efecto en desde el momento de su publicación, y del mismo, si no se publica, nunca llegaría a surtirlo. Efectivamente, como cabría esperar el gobierno nunca publicó ninguna de las sentencias. Esto desencadenó la reacción de la Corte Suprema de la Asamblea General de Polonia (Tribunal Supremo), que señaló que las resoluciones adoptadas por el TC debían de respetarse al margen de la actuación (o falta de ella) del gobierno.

Las siguientes reformas, relacionadas también con lo anterior, tienen que ver principalmente con el Poder Judicial. En el 2017, el gobierno polaco lleva a cabo una reforma global del poder judicial que amenazó la independencia judicial del país, a través, fundamentalmente, de tres leyes: la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, que habilitó al Ministro de Justicia para cesar, durante los seis meses siguientes a su entrada en vigor y sin necesidad de justificación, a los presidentes y vicepresidentes de tribunales ordinarios (García Ortiz, 2020, pág. 565). A esto se le suma la reforma que acabaría definitivamente con la independencia judicial. En este mismo año, se aprobó una nueva ley por la que se reducía la edad de jubilación de los jueces, de los 67 a los 65 años, y en el caso de las juezas, esta se reduciría hasta los 60. Sin embargo, se le otorgaría al Ministro de Justicia el poder para prolongarla hasta los 70 años en los casos que considerase oportunos ya que no se fijó un criterio claro para ello.

Es así como el Consejo Nacional del Poder Judicial, el cual se encarga de garantizar la independencia de los jueces y los tribunales, emitió una ley en la que se imponía el cese prematuro de todos los miembros de este órgano, y otorgó la facultad de nombramiento al Sejm, frente al tradicional método de elección por parte de los propios jueces (García Ortiz, 2020, pág. 565). Por último, también se llegó al Tribunal Supremo y a su independencia. De nuevo, se recurrió al adelanto de la edad de jubilación de los jueces, en este caso de los 70 a los 65, y con ello 27 del total de sus 72 jueces se vieron afectados. La elección de los nuevos jueces estaría en manos del presidente de la República, que lo haría por recomendación del Consejo Nacional del Poder Judicial.

Para finalizar, a todas estas reformas se les ha de añadir los ataques a los derechos humanos y libertades individuales mencionados al comienzo del apartado. Entre todos ellos, los más importantes fueron: (1) La toma de control político de los medios de comunicación, lo cual afecta directamente a la libertad de expresión y el derecho de información; (2) la subordinación política de la función pública; y, por último, (3) todo lo relacionado directamente con los derechos y libertades (KRZYWONÓ, 2018).

Estado de Derecho y Democracia

Al igual que en el caso de Hungría, Polonia ha experimentado un fuerte retroceso democrático en los últimos años y ello se refleja en las cifras aportadas por la Organización Freedom House. En la tabla se muestran los resultados obtenidos en las distintas categorías – las mismas que aparecen en el caso de Hungría – a lo largo de los últimos 5 años y en el año actual. Tal y como se puede observar, las puntuaciones comienzan a descender considerablemente a partir de 2017, año en el que se realizaron muchas de las reformas, y en las variables más relacionadas con el Estado de Derecho y la calidad democrática. Estos resultados han dado lugar a que cada vez Polonia este más cerca de estar considerado un estado parcialmente libre (como es el caso de Hungría) y a que este año, haya sido clasificada dentro de los países con una Democracia Semi-consolidada.

Tabla 3. Índice Freedom House dividido en categorías en Polonia (2015-2020).

YEAR	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Status	Free	Free	Free	Free	Free	Free
Political Rights Rating	1	1	1	1	2	2
Civil Liberties Rating	1	1	2	2	2	2
Electoral Process	12	12	12	12	11	11
Political Pluralism and Participation	16	16	16	16	16	16
Functioning of Government	10	10	9	8	8	8
Aggregate Score for the Political Rights	38	38	37	36	35	35
Freedom of Expression and Belief	16	16	14	14	14	14
Associational and Organizational Rights	12	12	12	10	10	10
Rule of Law	13	13	12	11	11	11
Personal Autonomy and Individual Rights	14	14	14	14	14	14
Aggregate Score for Civil Liberties	55	55	52	49	49	49
Total	93	93	89	85	84	84

Fuente: Elaboración Propia con información de “Freedom House: Freedom in the World” (Freedom House, 2020)

Ante esta situación, la Unión Europea y sus instituciones han tenido que tomar medidas para el control de la situación. Aunque el caso se acerca mucho a lo ocurrido en Hungría, la manera de proceder por parte de la UE no ha sido la misma, por ello, una vez visto la actuación concreta en Polonia se hará una breve comparativa de ambas actuaciones.

4.3.3. Actuación de la Unión Europea

Los acontecimientos que se fueron sucediendo desde finales de 2015 han implicado una actuación de la UE y de todas sus Instituciones. Como ya venía adelantando, pese al parecido entre los dos casos y entre los dos países, la actuación no fue la misma en ambos, debido también a cómo y cuándo se han sucedido los hechos. Sin embargo, el hecho de que la actuación no haya sido la misma no quiere decir que los mecanismos utilizados no lo hayan sido. De hecho, la principal diferencia entre ambos casos reside en las instituciones implicadas y no en los mecanismos empleados.

Desde las primeras acciones tomadas por el PiS a finales de 2015 al ganar las elecciones, la UE comenzó los contactos con Polonia sobre los cambios que se estaban sucediendo. En esta primera etapa, la UE, y en especial la Comisión, se dirigió en numerosas ocasiones al gobierno polaco en relación con las reformas. En estas cartas se solicitaba información acerca de la situación en Polonia en relación con las reformas del TC, y en numerosas ocasiones la Comisión pedía que no se aprobaran las distintas leyes.³⁰ Tras meses de

³⁰ En referencia a estas cartas, véase Carta de 23 de diciembre de 2015 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Asuntos Exteriores Waszczykowski y al ministro de Justicia Ziobro; Carta de

intentos de contacto sin éxito, finalmente, el 13 de enero de 2016 la Comisión pone en marcha por primera vez en la historia el Mecanismo del Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho.³¹ En esta primera fase – recordemos que el Mecanismo del Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho consta de tres fases, evaluación de la Comisión, recomendación, seguimiento y aplicación del artículo 7.1 del TUE en caso necesario – duró aproximadamente 6 meses. Durante este tiempo, la Comisión mantuvo repetidas reuniones con las demás instituciones y con el gobierno polaco acerca de las leyes de reforma del Tribunal Constitucional y en lo referente al control por parte del Estado de los medios de comunicación.

Tras esta primera fase, el 27 de julio de 2016 la Comisión pasó a la segunda fase con la emisión de la Recomendación 2016/1374. En ella, concretamente en el apartado 72, establece que existe una situación de amenaza sistemática del Estado de Derecho.³² Por último, en el apartado 76 la Comisión anuncia que todas las recomendaciones deberán de ser efectuadas en un plazo máximo de tres meses. Durante esos meses, el gobierno polaco no solo manifestó su desacuerdo con dichas recomendaciones, sino que, como se ha visto en el apartado anterior, continuó realizando nuevas reformas. Si se hubiese procedido con el Marco del Estado de Derecho tal y como indica éste, transcurridos los tres meses y ante una respuesta negativa del Estado, se debería de haber activado el artículo 7.1 del TUE. Sin embargo, la Comisión optó por no activar la “opción nuclear” y en su defecto, emitir una segunda recomendación, y así, hasta una cuarta.³³ En esta última, la cual se emite el

30 de diciembre de 2015 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Asuntos Exteriores Waszczykowski y al ministro de Justicia Ziobro; Carta de 7 de enero de 2016 del subsecretario de Estado Stepkowski al vicepresidente primero Timmermans; Carta de 11 de enero de 2016 del ministro de Justicia Ziobro al vicepresidente primero Timmermans.

³¹ Véase Carta de 13 de enero de 2016 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Justicia Ziobro.

³² Véase en RECOMENDACIÓN (UE) 2016/1374 DE LA COMISIÓN de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia, apartado 72: *Por los motivos expuestos anteriormente, la Comisión considera que en Polonia existe una situación de amenaza sistémica para el Estado de Derecho. El hecho de que se impida al Tribunal Constitucional garantizar plenamente un examen de constitucionalidad efectivo afecta negativamente a su integridad, estabilidad y correcto funcionamiento, que es una de las salvaguardas fundamentales del Estado de Derecho en Polonia. Cuando se ha establecido un sistema de justicia constitucional, su efectividad es un componente clave del Estado de Derecho.*

³³ Véase (2) RECOMENDACIÓN (UE) 2017/146 DE LA COMISIÓN de 21 de diciembre de 2016 sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374; (3) RECOMENDACIÓN (UE) 2017/1520 DE LA COMISIÓN de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146;

20 de diciembre de 2018, la Comisión anuncia la solicitud de activación del artículo 7.1 del TUE.³⁴

El mecanismo del Marco del Estado de Derecho no ha sido el único al que se ha recurrido antes (y durante) a la aplicación del artículo 7.1 del TUE. La Comisión también ha interpuesto dos recursos por incumplimiento, uno contra la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y otro contra la Ley del Tribunal Supremo (García Ortiz, 2020). Finalmente, el 24 de junio de 2019, el TJUE dictó sentencia sobre el segundo recurso interpuesto, en referencia a la edad de jubilación de los jueces. Es importante resaltar que, pese a que la sentencia se conoció en junio de 2019, en octubre de 2018 el TJUE emitió un auto en el que se anunciaban medidas preventivas hasta que se dictase sentencia.³⁵ Tras ello, el gobierno polaco se retractó restableciendo la edad de jubilación, permitiendo con ello la reincorporación de los jueces que se habían visto afectados por la anterior ley.

Finalmente, y como se venía anunciando, el 20 de diciembre de 2017 la Comisión emite la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia (COM/2017/0835 final – 2017/0360 (NLE)). Tras una etapa de densas e importantes Resoluciones, finalmente, el Parlamento sienta las bases expresas para requerir a la Comisión la decisión de activar el artículo 7.1 TUE sobre la situación en Polonia, requerimiento formalizado posteriormente con la Resolución de 1 de marzo de 2018 del Parlamento Europeo (Lopez Aguilar, 2019).³⁶

(4) RECOMENDACIÓN (UE) 2018/103 DE LA COMISIÓN de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520

³⁴ Véase RECOMENDACIÓN (4) señalada en la nota anterior, concretamente el apartado 50: La presente Recomendación se emite al mismo tiempo que la propuesta motivada presentada por la Comisión de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia. La Comisión está dispuesta, en estrecha consulta con el Parlamento Europeo y el Consejo, a reconsiderar dicha propuesta motivada en caso de que las autoridades polacas apliquen las medidas recomendadas que se detallan en la presente Recomendación en el plazo indicado.

³⁵ Véase Tribunal de Justicia de la Unión Europea, auto de 19 de octubre de 2018, asunto C-619/18 R, ECLI: EU: C:2018:852; confirmado por el auto de 17 de diciembre de 2018, asunto C-619/18 R, ECLI: EU: C:2018:1021

³⁶ Véase Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre la decisión de la Comisión de activar el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con la situación en Polonia (2018/2541(RSP))

Siguiendo el procedimiento que establece este mecanismo, tras la aprobación en el Parlamento y haber celebrado la audiencia con Polonia, al Consejo le queda el último paso y el más difícil de conseguir. Lo siguiente precisa la aprobación de la Decisión por mayoría de cuatro quintos de sus miembros. El problema aquí, tal y como señala López Aguilar es que, *“aunque se excluya del cómputo al Estado candidato en el examen (art. 354 TFUE), lo cierto es que el actual bloque más escorado a la derecha en el Consejo es de tanta magnitud (Hungría o República Checa, compañeros de Polonia en el Grupo de Visegrado, bloquean cualquier avance humanitario en la denominada «crisis de los refugiados») que es difícil o impensable que pueda llevarse a término. Y el Gobierno de Polonia lo sabe, demasiado bien”* (Lopez Aguilar, 2019, pág. 158).

4.4. Diferencias en la actuación y en la aplicación de los Tratados.

Los dos análisis realizados para los casos muestran, por un lado, las notables semejanzas entre ambos Estados, tanto en su pasado como en la trayectoria hasta hoy; y, por otro lado, muestran grandes diferencias en lo que se refiere a la actuación. A continuación, se verán en que residen estas diferencias y a que se deben. Además, este análisis permitirá también ver que herramientas resultan más eficaces en la lucha contra el retroceso democrático y en el proceso de integración.

A la hora de realizar una comparativa entre ambos casos, lo primero que se debe de tener en cuenta es la diferencia de tiempo entre ellos. El caso de Hungría comienza en el año 2010 con la victoria de Fidesz por mayoría absoluta. A partir de este momento, el gobierno húngaro comienza a realizar múltiples reformas. Tras las primeras reformas, el problema fue que la reacción de la UE tardó en llegar y esta no fue demasiado contundente en un primer momento. Bien es cierto que, era la primera vez que la Unión se enfrentaba a una situación semejante. En otras ocasiones se había enfrentado a violaciones del Estado de Derecho, pero estas se solucionaron con éxito, sin llegar a convertirse en una violación sistemática del art. 2 TUE. Por otro lado, en ese momento la UE no contaba con los mismos mecanismos con los que lo hacía en el caso de Polonia. De hecho, es precisamente el caso de Hungría el que incito a la creación del Marco del Estado de Derecho, ya que hizo ver la necesidad de nuevas herramientas de control.

De este modo, mientras que en el caso de Hungría la primera reacción fue ejercer presión social y así intentar obligar indirectamente al gobierno a retroceder en sus actos, en el

caso de Polonia desde un primer momento, apenas se sucedieron los primeros cambios, se activo el mecanismo del Marco del Estado de Derecho. La diferencia más clara se refleja en la actuación de la Comisión. En el caso de Hungría, no fue hasta 2012 cuando ésta decidió iniciar tres procedimientos de infracción contra el gobierno húngaro – por la independencia de los jueces, la independencia del Banco Central y la independencia de la Autoridad de Protección de Datos -, en todos ellos con apoyo del Derecho de la UE (Closa, 2016). A pesar de que el TJUE falló en contra de Hungría en el caso de los jueces, el gobierno se limitó a pagar una compensación a aquellos que se habían visto afectados, pero ninguno de ellos pudo recuperar su trabajo, por lo que finalmente, Orbán consiguió su objetivo. Tras esto, la Comisión decidió no actuar, ya que además no entraba dentro de sus competencias.

En el caso de Polonia, como se ha visto, la Comisión actuó nada más darse a conocer los primeros hechos. La primera medida que se tomó fue activar el Marco. Pese a haber sido persistente en el uso de este mecanismo, finalmente se optó por la activación del artículo 7.1. Aquí fue la Comisión la encargada de solicitar su activación al Parlamento, el cual dio su aprobación. Sin embargo, en el caso de Hungría, fue el Parlamento el que directamente solicitó al Consejo que actuara en 2018, casi un año más tarde. A esto se le ha de sumar el hecho de que al igual que en el caso húngaro, en el caso de Polonia también se interpusieron dos recursos de infracción. La principal diferencia es que mientras que en el primero, el gobierno no rectificó y se limitó a pagar una indemnización, en el segundo, el fallo del TJUE – o más bien las medidas preventivas – surtieron efecto y consiguieron que el gobierno polaco reincorporase a todos los jueces que se vieron afectados.

Por último, creo que otro de los motivos por los que se encuentran estas diferencias y por los que se ha actuado más rápido en el caso de Polonia, tiene que ver con el tipo de gobierno de ambos países. Aunque en numerosas ocasiones ambos gobiernos se han apoyado mutuamente y han demostrado su afinidad, pertenecen a distintas familias políticas europeas. Mientras que el partido de Orbán, está dentro del Partido Popular Europeo (PPE), el PiS pertenece al Grupo Conservador y Reformista Europeo, el cual tiene menos apoyos. Sin embargo, el PPE es uno de los grupos más importantes y por ello, en muchas ocasiones Orbán ha recibido el apoyo de su grupo, especialmente durante los primeros años. El otro factor relacionado con el tipo de gobierno tiene que ver en este

caso con la oposición. En el caso de Hungría, Orbán tiene una oposición más débil y cada vez más apoyos. Además, la campaña de presión social lanzada por la UE contra el gobierno húngaro ha resultado contraproducente, ya que Orbán la ha usado para reforzar su discurso euroescéptico, el cual parece estar ganando afectos. El PiS en cambio tiene una oposición mucho más fortalecida (recordemos que el anterior gobierno se mantuvo dos legislaturas con Donald Tusk como Primer Ministro) y esta ha ejercido más presión al gobierno y ha conseguido más movilización por parte de la ciudadanía.

Finalizados los dos análisis y esta breve comparativa de los aspectos que pueden ser más importantes, en el siguiente apartado se procederá a la conclusión, en la que principalmente se analizarán los resultados que se pueden obtener de la investigación y de la introducción previa.

5. CONCLUSIÓN.

La Unión Europea es una Organizacional supranacional con un entramado institucional tremendamente complejo. Los altos niveles de integración que se han alcanzado desde la creación de las primeras Comunidades Europeas han supuesto grandes ventajas económicas, políticas y sociales, pero a su vez, han aumentado los riesgos. Uno de los principales riesgos, era el de que alguno de los Estados miembros experimentase un retroceso democrático como consecuencia de medidas o reformas llevadas a cabo. Ante esta posibilidad, la Unión ha ido desarrollando mecanismos que alertasen y previniesen tales situaciones, que no solo afectarían al Estado en cuestión, sino que pueden acabar alterando al resto de países.

Tal y como se ha visto, uno de los principios más importantes de la UE, el Principio Democrático, se ha ido desarrollando progresivamente y lo ha hecho mediante dos vías. Por un lado, está el desarrollo institucional, y más concretamente del Parlamento Europeo, el cual aumenta su legitimidad con la instauración del Sufragio Universal. Por otro lado, el Principio Democrático ha sido incluido como tal en los Tratados, concretamente en el Artículo 2 del TUE, siendo este uno de los valores sobre los que se sustenta la UE. Pese a que los casos que se han estudiado, y el trabajo en sí esta más relacionado con esta segunda parte, no se puede dejar de tener en cuenta la primera, en gran parte también por el papel trascendental que tienen las distintas instituciones.

Como se ha visto en los casos, todas ellas han de pronunciarse ante este tipo de situaciones, en las que, además, se exige que cualquier decisión sea adoptada por amplias mayorías. Por este motivo, no hay que dejar de tener en cuenta a las instituciones y la división de funciones establecida entre ellas. Por otro lado, a través del análisis realizado, se ha podido apreciar las diferentes vías de actuación y de aplicar los Tratados. Las Instituciones de la UE han actuado de forma relativamente distinta pese a ser situaciones muy similares.

Para la elaboración de este trabajo, en un primer momento se ha planteado una cuestión principal, y posteriormente, una vez vista la primera parte en la que se exponía el Estado de la Cuestión y el Marco Teórico. El objetivo de ello era tener unos conocimientos previos sólidos antes de proceder al análisis principal. Para poder seguir una serie de líneas específicas, una vez visto lo anterior se plantearon una serie de cuestiones con el objetivo de completar la principal. Recordemos que estas preguntas son: (1) ¿Es el Derecho la herramienta fundamental para la integración y la promoción de la democracia en la UE?; (2) ¿Cuál de todas las herramientas empleadas ha resultado más eficiente para el control de la situación?; (3) ¿Qué tipo de limitaciones se pueden apreciar con el análisis de estos casos?; (4) ¿Serán necesarios nuevas reformas de los Tratados o la creación de nuevos mecanismos en un futuro?

La primera (1) de todas ellas, es la principal y con la que hilan el resto. A continuación, se procederá a dar una respuesta lo más objetiva posible a estas preguntas en base a todo el análisis realizado, y para ello se seguirá el orden establecido anteriormente. Además, trataré de dar mi opinión, centrada en recomendaciones y posibles medidas que podrían tomarse o que puede que se tomen en un futuro.

(1) En cuanto a la cuestión principal, tal y como se ha ido adelantando a lo largo el trabajo, es evidente que el Derecho de la UE es una herramienta fundamental para su funcionamiento, si no la más importante. La Unión en su conjunto se rige por los Tratados, los cuales han ido actualizándose conforme a las necesidades y precisando su actuación. Bien es cierto, que además de los Tratados existen otras herramientas al margen de lo estrictamente jurídico a las que se ha recurrido en ambos casos. Una de ellas es la presión social, a la cual también se ha hecho referencia en los casos. Sin embargo,

la efectividad de esta va a depender también en gran medida del poder que tenga el gobierno de la nación. En el caso de Hungría, se ha visto que el intento de la UE de ejercer presión social para obligar al gobierno a retroceder en sus decisiones ha sido contraproducente al haber tenido el efecto contrario fomentando aún más el euroescepticismo. Sin embargo, en el caso de Polonia, si se pudo observar más efecto de esta presión social, pero sin llegar a ser suficiente.

Esto se debe fundamentalmente a la oposición que hay en cada país. En el caso de Polonia, la oposición era más fuerte, y en el de Hungría apenas tenía poder. De cualquier forma, poco se consiguió con ello más que un poco de “ruido”. A pesar de que la total eficacia aún no se ha visto con ningún mecanismo, lo que es cierto es que el Derecho es sin duda la herramienta más potente de la que se dispone en este tipo de casos. Puede ser que, en otro tipo de ocasiones, otros mecanismos menos extremos sean más efectivos. Pero si se habla de violaciones persistentes de aspectos tan importantes como la Democracia, el Estado de Derecho y los Derechos Humanos, el derecho, y en especial el derecho sancionador, es la herramienta más importante.

La principal prueba de esta cuestión es a su vez en ocasiones un poco contradictoria, en especial en estos dos casos. Tal y como se ha explicado, una de las principales vías que posee la UE para la promoción de la democracia es el propio proceso de adhesión, el cual exige que cualquier Estado que quiera entrar a la UE debe de promover y respetar los valores y de la Unión recogidos en el Artículo 2 del TUE y cumplir con los Criterios de Copenhague. Esto implica que los Estados han de ser democráticos y respetar el Estado de Derecho, además de otros requisitos. El problema en este caso es que, Estados como Polonia y Hungría quisieron rápidamente poder cumplir con todos estos Criterios para poder entra, pero una vez dentro han experimentado un serio retroceso. Gran parte de lo sucedido también es consecuencia de la falta de blindaje del Derecho nacional. El hecho de que la transición en estos países se haya experimentado de forma tan rápida ha dado lugar a que estuviesen menos consolidadas.

Finalmente, y aunque la conclusión definitiva no pueda hacerse hasta no responder al resto de cuestiones, personalmente, y por el análisis realizado, creo que el derecho es la herramienta más importante que posee la UE. El principal problema que puede surgir es que el derecho nacional no este lo suficientemente “blindado” ante posibles amenazas.

(2) En lo que se refiere a la herramienta más eficaz que posee la UE, es difícil dar una respuesta exacta. Como se ha visto con el análisis de los casos, todo ello va a depender de múltiples factores. Se dice que el Artículo 7 es el mecanismo más potente que posee la UE ante este tipo de situaciones y, sin embargo, hasta día de hoy, su activación no ha generado grandes cambios. Personalmente, no creo que se trate de un único mecanismo, sino más bien del conjunto de todos ellos y siempre de la mano de una buena actuación institucional. Si nos fijamos en el caso de Hungría, el Procedimiento por Infracción y la sentencia dictada solo sirvieron para que el gobierno pagase una indemnización a los jueces afectados, pero no consiguió que se retrocediese en la acción. En cambio, en el caso de Polonia, el Procedimiento por Infracción y las medidas previas emitidas por el TJUE previo a la sentencia, fueron suficientes para que el gobierno diese un paso atrás y volviese a la edad de jubilación inicial.

Esto quiere decir que no hay un mecanismo mejor que otro, sino que hay que valorarlos en su contexto. Gran parte de la eficacia de los mecanismos van a depender del momento en el que se adopten y se recurra a ellos. Se necesita que, además, todos ellos se traten en conjunto en la medida de lo posible.

(3) En lo que se refiere a las limitaciones, tal y como se viene adelantando desde un principio, el principal problema pasa por las instituciones. Con ello me refiero a las limitaciones que estas tienen para la aplicación de los mecanismos por las mayorías que se requieren. Las alianzas entre estos dos países y otros más hacen prácticamente imposible que se pueda avanzar más de lo que se ha hecho. Se trata por tanto de un bloqueo. Por otro lado, aunque fuese posible su aprobación, en especial en referencia al Artículo 7.2 TUE, las limitaciones serían las controversias que podría traer su aplicación y la crecida de tensiones que habría en estos territorios, resultando nuevamente contraproducente.

(4) Por último, en referencia a esta cuestión, se puede hacer un extenso análisis que podría abarcar un documento de extensión similar a éste. En primer lugar, el hecho de que a lo largo de los años se hayan ido sucediendo tantas reformas de los Tratados en relación con este asunto, lleva a pensar en la posibilidad que se realice otra y más aun ante esta situación. Como se ha visto, tras el estallido del caos en Hungría en 2010, en

2014 se decidió lanzar un nuevo mecanismo que ayudase a evitar situaciones similares en un futuro, y que sirviese para controlarlas en caso de que se diesen. He aquí una parte muy importa. No solo se trata de poseer mecanismos a los que recurrir ante estas situaciones, sino que también son necesarias herramientas más eficaces de vigilancia.

Otro problema que se ha dado en estos casos, como ya se ha mencionado, es la inconsistencia del entramado constitucional de Estado en cuestión. Lo que se ha vivido en ambas situaciones ha sido la llegada al poder de partidos políticos con la suficiente capacidad para poder llevar a cabo reformas que afectan al total del conjunto del país sin necesitar una aprobación nacional lo suficientemente amplia. Personalmente, creo que en caso de países como Polonia y Hungría, los cuales entraron en la UE cuando apenas hacia quince años que seguían bajo la influencia de la URSS, se ha de asegurar que sus normas nacionales son lo suficientemente consistentes como para que no se den este tipo de situaciones que se están viviendo.

Finalmente, y para concluir con esta cuestión, personalmente creo que también es necesario que haya más coordinación entre las instituciones y que estas puedan poner en común todos los aspectos. Por otro lado, en lo que se refiere a la aplicación del Artículo 7 TUE, creo que la situación esta haciendo más que evidente la necesidad de se facilite su aprobación en casos de tan extrema necesidad como estos dos.

La estabilidad y la continuidad de la Unión Europea depende de la capacidad que se posea no solo para la integración y el fomento de la Democracia, el Estado de Derecho, etc. sino también para que se siga fomentando y manteniendo estos valores una vez dentro. La solución para este problema pasa en parte por nuevos avances en los Tratados. Son muchos los expertos en este tema que señalan que parte de la solución pasa por nuevos mecanismos preventivos, como se hizo en el caso del Marco del Estado de Derecho de 2014. Del mismo modo que se ha visto la elaboración de un sistema que permita saber el estado en el que se encuentra una democracia, la UE podría tomar como medida la elaboración de un mecanismo similar que midiese el grado de respeto de los valores de la UE por parte de cada Estado miembro. Esto a su vez, permitiría poder ver situaciones de riesgo antes de que estallasen y tratarlas de manera conjunta, y no de forma individual como paso al comienzo de estos dos caos.

6. FUENTES DOCUMENTALES.

ABC Internacional. (25 de septiembre de 2017). Viktor Orban se declara vencedor en un referéndum que carece de validez jurídica . *ABC*.

Bánkuti, M., Halmai, G., & Scheppele, K. (July de 2012). Disabling the Constitution . *Journal of Democracy* 23 (3), págs. 138-146.

CARULLA, S. R. (2018). unión europea y fortalecimiento y defensa del estado de derecho. En S. RIPOL CARULLA, A. MANGAS MARTIN , J. PIERNAS LOPEZ, J. PASTOR RIDRUEJO, A. PASTOR PALOMAR, A. OLESTI RAYO, & M. CASTILLO DAUDI, *Anuario Español de Derecho Internacional, Vol. 34, 2018, iSbn: 0212-0747 • DOI: 10.15581/010.34.777-811* (págs. 777-812). Pamplona: Universidad de Navarra.

Closa, C. (2016). La UE y la amenaza al Estado de Derecho en Polonia. *Real Instituto Elcano. ARI 60/2016*, 1-6.

Comisión Europea. (12 de septiembre de 2012). *José Manuel Durão Barroso Presidente de la Comisión Europea Discurso sobre el estado de la Unión 2012 Sesión plenaria del Parlamento Europeo/Estrasburgo 12 de septiembre de 2012*. Obtenido de Comisión Europea: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_12_596

Comisión Europea. (2014). *COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho. /* COM/2014/0158 final */*. Estrasburgo: Unión Europea.

Comisión Europea. (2019). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión, Situación y posibles próximas etapas, de 3.4.2019, COM (2019) 163 final*. Bruselas: Unión Europea.

Comisión Europea. (s.f.). *Altiero Spinelli: un federalista incansable*. Unión Europea.

de Castro Ruano, J. L. (1994). La circunscripción regional en el hipótesis de una ley electoral uniforme para el Parlamento Europeo. *Anuario español de derecho internacional*, ISSN 0212-0747, N° 10, 83-124.

Díaz Narváez, A. (2015). *El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea*. Getafe: Universidad Carlos III.

Fonseca Morillo, F. J. (31 de mayo de 2011). *El procedimiento de infracción bajo el tratado de funcionamiento de la Unión Europea*. Obtenido de DiarioJurídico.com: <https://www.diariojuridico.com/el-procedimiento-de-infraccion-bajo-el-tratado-de-funcionamiento-de-la-union-europea/>

Freedom House. (2020). *Freedom in the world: Data Sources*. Obtenido de Freedom House: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world>

Fumarola, A. (2016). *Fidesz and electoral reform: How to safeguard Hungarian democracy*. Obtenido de The London School of Economics and Political Science (EUROPP): <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2016/03/21/fidesz-and-electoral-reform-how-to-safeguard-hungarian-democracy/>

Gandarias, A. B. (2009). El problema del Déficit Democrático y su resolución parlamentaria en el seno de la Unión Europea. *Revista Española de Relaciones Internacionales*. Núm. 1. ISSN 1989-6565, 175-195.

García Ortiz, A. (2020). La Defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea. Una valoración con motivo de la Crisis Polaca. En A. Perez Miras , G. Terual Lozano, E. Raffiotta, & M. Iadicicco, *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española Volumen I Balances y perspectivas en la Europa constitucional* (págs. 555-572). Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Gobierno de España. (2020). *El Derecho comunitario* . Obtenido de Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Representación de España ante la Unión Europea - Bruselas: <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/EspanaUE/es/quees2/Paginas/El-Derecho-comunitario.aspx>

Halmi, G. (2017). Second-Grade Constitutionalism? Hungary and Poland: How the EU Can and Should Cope with Illiberal Member States. *Eleven International Publishing*, 159-177.

KRZYWOŃ, A. (2018). LA CRISIS CONSTITUCIONAL EN POLONIA (2015-2017): COMO CUESTIONAR EL SISTEMA DEL EQUILIBRIO CONSTITUCIONAL EN DOS AÑOS. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 41, UNED, 359-379.

Lodge, J. (1995). Legitimidad Democrática y Parlamento Europeo. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 90, Octubre-Noviembre, 221-242.

Lopez Aguilar, J. (2019). DE NUEVO (Y TODAVIA) POLONIA: RULE OF LAW Y ART.7 TUE EN EL PARLAMENTO. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 44, 159-176.

López Aguilar, J. F. (2016). EL CASO DE POLONIA EN LA UE: RETROCESOS DEMOCRÁTICOS Y DEL ESTADO DE DERECHO Y «DILEMA DE COPENAGUE». *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 101-142.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. (2019). LA UNIÓN EUROPEA COMO COMUNIDAD DE VALORES: A VUELTAS CON LA CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y DEL ESTADO DE DERECHO. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 43, 121-159.

Marzocchi, O. (2019). *LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA UNIÓN EUROPEA*. Fichas técnicas sobre la Unión Europea - 2020 .

- Matczak, M. (2018 de marzo de 2018). Poland: From Paradigm to Pariah? Facts and Interpretations of Polish Constitutional Crisis. *SSRN Electronic Journal*, DOI: 10.2139/ssrn.3138541, págs. 1-21.
- Mellado Prado, P. (2014). EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO CUESTIONADO: LA AUSENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, num.33, 219-242.
- MIGUEL, B. D. (31 de octubre de 2019). La justicia europea se decanta por obligar a Polonia, Hungría y República Checa a reubicar refugiados . *El País*.
- Ortega, M. M. (2013). El problema de la Democracia en la Unión Europea. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, 1-37.
- Parlamento Europeo. (2020). *Destacados del pleno. Estrasburgo, 13-16 de enero 2020. Hungría y Polonia: avances en los procedimientos del Artículo 7*. Obtenido de Parlamento Europeo: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/agenda/briefing/2020-01-13/5/hungria-y-polonia-avances-en-los-procedimientos-del-articulo-7>
- Poptcheva, A. E.-M. (2015). *Member States and the rule of law Dealing with a breach of EU values*. EPRS | European Parliamentary Research Service.
- Poptcheva, E.-M. (2015). *Member States and the rule of law Dealing with a breach of EU values*. EPRS | European Parliamentary Research Service, PE 554.167 EN.
- Prado, P. M. (2014). EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO CUESTIONADO: LA AUSENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ELECTORAL UNIFORME. *Teoría y Realidad Constitucional*, num. 33. DOI: 10.5944/trc.33.2014.13042, 219-242.

- Robledo, A. R. (1999). La creación de un sistema electoral uniforme para el euro parlamento. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario, ISSN 1136-3339, N.º 8.*, 303-323.
- Sadurski, W. (18 de enero de 2018). How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti-Constitutional Populist Backsliding. *Wojciech Sadurski*, 1-72.
- Sadurski, W. (2019). *Poland's Constitutional Breakdown*. Oxford: Oxford Scholarship Online, DOI:10.1093/oso/9780198840503.001.0001, Print ISBN-13: 9780198840503 .
- SAHUQUILLO, M. R. (21 de junio de 2018). Hungría aprueba la polémica ley que criminaliza la ayuda a los migrantes. *El País*.
- Santer, J. (1995). El Derecho Comunitario, Instrumento de la Integración Europea. *Lección Inaugural: El Derecho Comunitario, Instrumento de la Integración Europea*. Alicante: Universidad de Alicante.
- Schackow, N. (2014). Hungary's Changing Electoral System: Reform or Repression Inside the European Union? *Ninth Annual Graduate Student Conference on the EU "Brussels as Usual?: Politics and Policy in the EU"* (págs. 1-29). Pittsburgh, Pennsylvania: University of Pittsburgh.
- Scheppele, K. L. (2013). What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions. *Princeton University*, 1-13.
- Schwartz, H. M. (2000). *The Struggle for Constitutional Justice in Post-communist Europe* . Chicago: University of Chicago Press.
- TAVERES, R. (2013). *Informe del 24.6.2013 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)), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior . Bruselas: Parlamento Europeo.

Unión Europea. (2019). *Criterios de Copenhage*. Obtenido de EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html?locale=es

Venice Commission. (2020). *The Venice Commission of the Council of Europe*. Obtenido de Council of Europe: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN

7. INSTRUMENTOS NORMATIVOS, DOCUMENTOS OFICIALES Y JURISPRUDENCIA

Declaración de Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, de 9 de mayo de 1950.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

Acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universal direct (JO L 278 du 8.10.1976, p. 5)

Criterios de Copenhague o de Adhesión, Consejo Europeo, 1993 (Dinamarca).

Tratado de Amsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, Los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos, Art. 7, (97/C 340/01).

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de la Comunidades Europeas y determinados Actos Conexos, Art. 7, (2001/C 80/01).

Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, C 202/13.

Versión Consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, C 202/19.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo Reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión Situación y posibles próximas etapas, de 3.4.2019, COM (2019) 163 final.

Informe del 25 de junio 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)), Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, Ponente: Rui Taveres.

Carta de 23 de diciembre de 2015 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Asuntos Exteriores Waszczykowski y al ministro de Justicia Ziobro

Carta de 30 de diciembre de 2015 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Asuntos Exteriores Waszczykowski y al ministro de Justicia Ziobro.

Carta de 7 de enero de 2016 del subsecretario de Estado Stepkowski al vicepresidente primero Timmermans.

Carta de 11 de enero de 2016 del ministro de Justicia Ziobro al vicepresidente primero Timmermans.

Carta de 13 de enero de 2016 del vicepresidente primero Timmermans al ministro de Justicia Ziobro.

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de diciembre de 2015, sobre la situación en Hungría (2015/2935(RSP)) (2017/C 399/13)

Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2018, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión (2017/2131(INL))

Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de marzo de 2018, sobre la decisión de la Comisión de activar el artículo 7, apartado 1, del TUE en relación con la situación en Polonia (2018/2541(RSP))

RECOMENDACIÓN (UE) 2016/1374 DE LA COMISIÓN de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de Derecho en Polonia

RECOMENDACIÓN (UE) 2017/146 DE LA COMISIÓN de 21 de diciembre de 2016 sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374

RECOMENDACIÓN (UE) 2017/1520 DE LA COMISIÓN de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146

RECOMENDACIÓN (UE) 2018/103 DE LA COMISIÓN de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera), Asunto C-286/12, Comisión Europea contra Hungría.

Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) Asunto C-288/12, Comisión Europea contra Hungría.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, auto de 19 de octubre de 2018, asunto C-619/18 R, ECLI: EU: C:2018:852; confirmado por el auto de 17 de diciembre de 2018, asunto C-619/18 R, ECLI: EU: C:2018:1021