



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA: ANÁLISIS DE LA LEY DEL TRIBUNAL SUPREMO POLACO

Autor: Nicolás de Bari Alemany Ruiz-Mateos

5º E-5 (Derecho y Relaciones Internacionales)

Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutora: Dra. Cristina Gortázar Rotaeché

Madrid

Abril, 2020

Resumen

Este trabajo pretende analizar el Estado de Derecho según viene recogido en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea (TUE), en relación con las recientes reformas de la Ley del Tribunal Supremo polaco. La problemática derivada de las dificultades de interpretación y aplicación de disposiciones legales amplias, como el reconocimiento de valores, es un tema de actualidad en la Unión, lo que justifica su tratamiento en este estudio. Para ello, se analizan de forma separada las disposiciones más controvertidas de la mencionada Ley y las interpretaciones del art. 2 TUE atendiendo a distintas fuentes. Tras esto, ambos apartados se subsumen en un capítulo final con el objeto de determinar en qué medida podemos apreciar una violación del Estado de Derecho establecido en el art. 2 TUE. La investigación permite, además de confirmar la vulneración del TUE por parte de todas las disposiciones estudiadas en mayor o menor medida, concretar las posibilidades de aplicación del valor del Estado de Derecho, el cual, pese a estar formulado como un valor amplio, dispone de unas directrices interpretativas muy útiles. Finalmente, de manera colateral, este trabajo también permite observar los defectos del procedimiento sancionador, haciendo evidente la necesidad de reducir su carácter político en favor de un mecanismo más jurisdiccional.

Palabras clave

Estado de Derecho, Polonia, Unión Europea, Ley del Tribunal Supremo, valores fundamentales, independencia del poder judicial, separación de poderes.

Abstract

This paper aims to analyze the Rule of Law as referred to in Article 2 of the Treaty on European Union (TEU), in relation to the recent reforms of the Polish Act on the Supreme Court. The problems derived from the difficulties of interpreting and enforcing extensive legal provisions, such as the recognition of values, are on the agenda of the Union and will be treated in this research study. With this aim, this paper analyzes the controversial provisions of the Act on the Supreme Court, as well as the interpretations of Art. 2 TEU according to a variety of sources. Following this, both investigations are subsumed in a final chapter which has the objective of determining to what extent the Act infringes the

Rule of Law as is established by Art. 2 TEU. The project allows not only to confirm the infringement of all the aforementioned provisions, but also to define the application possibilities of the Rule of Law which, in spite of being a widely defined fundamental principle, offers very useful guidelines for its enforcement. Finally, the paper also reveals the necessity of reducing the political character of the sanctioning procedure of Art. 7 TEU towards a more jurisdictional mechanism.

Key words

Rule of Law, Poland, European Union, Act on the Supreme Court, fundamental values, independence of the judiciary, separation of powers.

ÍNDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS.....	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. CONTEXTO HISTÓRICO.....	9
1. JUSTIFICACIÓN.....	9
2. PROCESO HISTÓRICO (SIGLOS X – XXI)	10
3. PROCESO JURÍDICO RECIENTE (1989-2020).....	13
4. RECAPITULACIÓN	14
CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LOS PUNTOS CONFLICTIVOS DE LA <i>USTAWA O SĄDZIE NAJWYŻSZYM</i> (LEY DEL TRIBUNAL SUPREMO).....	15
1. ACLARACIÓN INICIAL	15
2. EL RECURSO EXTRAORDINARIO.....	18
3. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL TRIBUNAL SUPREMO.....	20
3.1. <i>La Właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych (Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos)</i>	21
3.2. <i>La Izba Dyscyplinarna (Sala Disciplinaria)</i>	22
4. EL NUEVO RÉGIMEN Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO	23
4.1. <i>Los agentes disciplinarios</i>	24
4.2. <i>Las garantías procesales</i>	25
CAPÍTULO III. ESTUDIO INTERPRETATIVO DEL ARTÍCULO 2 TUE: EL ESTADO DE DERECHO.....	28
1. INTRODUCCIÓN.....	28
2. APORTACIONES DOCTRINALES	29
3. ANÁLISIS DE OTROS ARTÍCULOS RELACIONADOS	31
4. ANÁLISIS DE LAS PUBLICACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA, EN PARTICULAR DE LA COMUNICACIÓN 2014/0158	32
5. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL	34
6. RECAPITULACIÓN	37
CAPÍTULO IV. SUBSUNCIÓN DE LA LEY DEL TRIBUNAL SUPREMO EN EL ARTÍCULO 2 TUE.....	39
1. EDAD DE JUBILACIÓN Y PRÓRROGA DE MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL TS	39
1.1. <i>La edad de jubilación</i>	39
1.2. <i>La prórroga de mandato</i>	40
1.3. <i>Especial mención a la diferencia entre hombres y mujeres</i>	41
2. EL RECURSO EXTRAORDINARIO.....	42
3. LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA	43
4. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO	45
CAPÍTULO V. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA ESTUDIADA.....	47
CONCLUSIONES.....	48
BIBLIOGRAFÍA.....	50

LISTADO DE ABREVIATURAS

CECA – Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

CNPJ – Consejo Nacional del Poder Judicial (polaco).

LTO – Ley de Tribunales Ordinarios (polacos).

LTS – Ley del Tribunal Supremo (polaco).

PiS – Partido Ley y Justicia.

TC – Tribunal Constitucional (polaco).

TEDH – Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

TJUE – Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TS – Tribunal Supremo (polaco).

TUE – Tratado de la Unión Europea.

UE / *EU* – Unión Europea.

INTRODUCCIÓN

"Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho."¹ Así habló el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman, un 9 de mayo de 1950. En esta Declaración, el señor Schuman proponía el establecimiento de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), considerada habitualmente como la primera de una serie de instituciones precursoras de la Unión Europea (UE).

Esta frase es muy adecuada porque, aunque no se corresponde con el nacimiento *per se* de la UE, sí establece su idea fundamental: la construcción lenta pero constante de una integración europea basada principalmente en la solidaridad entre los Estados participantes. No es de extrañar, por tanto, que el Día de Europa se celebre el mismo 9 de mayo, ya que tanto Schuman como el resto de los considerados “padres” de la UE (Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi y Jean Monnet), eran personas con una gran espiritualidad, no solo en un sentido religioso (aunque en algunos casos también), sino en cuanto a que tenían una visión de los valores de la sociedad europea y su papel en el mundo en la cual creían firmemente.

El hecho de entender Europa de una manera tan determinante permitió que los fundadores de la UE establecieran desde un primer momento las claves de su desarrollo y propósito. De la frase copiada textualmente de la Declaración Schuman se puede extraer que el autor era muy consciente de las dificultades del proyecto de integración, de la mentalidad humana y europea, y de los peligros de un avance demasiado rápido en tiempos de auge económico y despreocupación social, que luego pudiera desmoronarse al cambiar la dirección del viento. Como se puede deducir del título de esta investigación y de la dirección que esta introducción está tomando, la frase de Robert Schuman puede aplicarse directamente a la quinta ampliación de la Unión Europea y a los problemas que se derivan de haber sido, quizá, demasiado laxa.

La quinta o gran ampliación ha sido muy criticada especialmente en los últimos años, en los que la situación de Polonia y Hungría ha puesto de manifiesto las carencias de la UE

¹ Schuman, R., Declaración de 9 de mayo de 1950 (disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es; fecha de la última consulta 20/01/2021).

a la hora de aplicar el procedimiento sancionador previsto en el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Este procedimiento se había previsto específicamente para salvaguardar los valores de la Unión en aquellos casos en los que algún Estado miembro los vulnerara. A esta situación se enfrenta la UE en la actualidad: en un contexto en el que el euroescepticismo es cada vez mayor y ha llegado hasta el punto de dar lugar a la retirada de un Estado miembro en el proceso conocido como *Brexit*, la Unión se ve amenazada de nuevo por un elemento interno que, según parece, atenta contra los propios fundamentos del proceso de integración.

Ocupando una posición predominante tanto en la prensa como en el ámbito académico, la activación del procedimiento sancionador contra Polonia y Hungría es un asunto de actualidad y uno de los retos principales de la UE. Por lo tanto, podemos afirmar que posee un claro interés que justifica su tratamiento en este trabajo. En cuanto al hecho de asumir la perspectiva jurídica, el razonamiento es también fácil de argumentar: la aplicación del artículo 7 TUE, es un proceso fundamentalmente jurídico, en cuanto a que se trata de una sanción descrita en una norma legal que solo se puede atribuir a aquél que vulnera lo establecido en ella (en este caso, los valores recogidos en el artículo 2 TUE).

Sin embargo, al tratarse de dos Estados miembros y de distintas líneas y valores fundamentales los que se consideran vulnerados, era conveniente reducir el objeto de análisis. Por esta razón, se ha optado por enfocar los esfuerzos de investigación en el Estado que parecía tener menos posibilidades de vulnerar los valores de la Unión, y el que parece no estar aún del todo des-democratizado²: Polonia. Por otro lado, también era necesario individualizar el enfoque a uno de los elementos que pueden considerarse como “vulneradores”, y se ha optado por el más característico y flagrante desde el punto de vista jurídico: la independencia del poder judicial.

El objeto de la investigación será por tanto un análisis de la independencia judicial polaca en base a las dos principales modificaciones legales introducidas a la *Ustawa o Sądzie Najwyższym* (Ley del Tribunal Supremo). De esta manera, en cuanto al marco temporal, se estudiarán las distintas reformas que se han ido introduciendo a la Ley del Tribunal

² Bozóki, A. y Hegedűs, D., “An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union”, *Democratization*, vol. 25, n. 7, 2018, p. 1177.

Supremo (LTS) desde el año 2015, en que el partido “Ley y Justicia” (PiS, por sus siglas en polaco) regresó al poder, en el cual se mantiene hasta el día de hoy. Las razones de la elección de este marco temporal son sencillas: el PiS es el partido que comenzó la introducción de las medidas que alertaron a las autoridades europeas en diversos ámbitos. Todas estas políticas podrían considerarse, por lo general, como dentro de una tendencia al incremento de la capacidad de control del Poder Ejecutivo polaco.

Los objetivos que se pretenden alcanzar con esta investigación son principalmente dos: en primer lugar, determinar en qué medida podemos apreciar una violación del art. 2 TUE, en relación con la independencia del poder judicial como elemento indispensable del Estado de Derecho; en segundo lugar, conocer, a través de este estudio de caso, las dificultades que existen a la hora de determinar dicha violación de los valores de la Unión – ¿es un artículo demasiado amplio? ¿es la jurisprudencia sobre la materia suficiente?

Para todo ello, el método será el siguiente: tras un necesario resumen histórico, se procederá al análisis de las dos partes de la investigación. Por un lado, se expondrán los principales puntos conflictivos de la ley polaca antes mencionada, y por el otro, se hará un estudio de la jurisprudencia y otras piezas de interpretación existentes sobre el Estado de Derecho y su protección garantizada en el art. 2 TUE. Tras este capítulo, se procederá a determinar la subsunción de uno en otro, tratando de establecer qué elementos ofrecen una respuesta más clara y cuáles una más conflictiva. Finalmente, se procederá a exponer las conclusiones obtenidas.

Las fuentes de utilidad para este propósito son, en primer lugar, el texto de la LTS y del TUE. Sin embargo, también son necesarias las contribuciones de varios autores, algunos en el plano histórico, como Vázquez de Prada, y otros del sector doctrinal, como Araceli Mangas, Antonio Bar o Jaume Ferrer. Finalmente, son imprescindibles los documentos y análisis ofrecidos por las instituciones europeas, especialmente la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). De entre estas conviene destacar la Comunicación 2014/0158 de la Comisión y la sentencia del TJUE sobre los asuntos acumulados C 585/18, C 624/18 y C 625/18. De ambos se hablará más adelante.

CAPÍTULO I. CONTEXTO HISTÓRICO

1. JUSTIFICACIÓN

La inclusión de este primer capítulo es algo que, al estar tratando un análisis jurídico, podría resultar extraña al lector. Sin embargo, considero que no solo es conveniente sino también necesaria por varios motivos. En primer lugar, es una buena introducción al fondo del asunto, ya que muestra la evolución (y, como veremos, la involución) de Polonia y sus valores o principios, tanto desde el punto de vista meramente histórico, como desde el histórico-jurídico. Por tanto, creo que se trata de una manera de abarcar la temática que nos ocupa que resulta muy oportuna para después proceder a su análisis más exhaustivo.

Por otro lado, la explicación de la historia polaca es un elemento fundamental para entender la realidad de este país y, con ello, la mentalidad del legislador a la hora de elaborar la ley que será objeto de estudio más adelante. Elementos como la sufrida concepción del ser polaco, las características de su geografía, su condición de frontera con Asia tanto en el ámbito físico como en el espiritual o su decantación por el catolicismo en oposición a la Iglesia ortodoxa, marcaron, desde un inicio, la identidad de esta nación. Todos estos factores tienen una influencia en la deriva tomada por el legislador polaco en la actualidad, de la misma manera que la tradición española influye en sus normas jurídicas.

Finalmente, la contextualización jurídica es necesaria para entender tanto la reacción de la Unión Europea a las leyes actuales, como las propias normas en sí; con el objeto de conocer el momento a partir del cual se toma la deriva actual, si pueden encontrarse precedentes de algún tipo y cómo de acusado fue el retroceso al que tanto se refieren los medios de comunicación y el sector doctrinal.

En cualquier caso, no se debe perder de vista que el objeto de este análisis son los valores de la Unión. Al ser los valores elementos que aluden a las convicciones más profundas y fundamentales de una sociedad, lo más adecuado es disponer de unas nociones básicas de la evolución de la misma.

2. PROCESO HISTÓRICO (SIGLOS X – XXI)

Aunque el inicio propiamente dicho de Polonia es anterior, el primer elemento de interés para este trabajo tiene lugar en el siglo X, cuando el rey Miecislao I, optó por prestar lealtad al Sacro Imperio Romano Germánico, convirtiéndose de esta manera al catolicismo y desechando la confesión ortodoxa que profesaban sus vecinos orientales. Este es un fenómeno determinante para el resto de la historia de Polonia, ya que a partir de ese momento se convertiría en una suerte de frontera entre el Occidente más “puro” y el Oriente, encarnado primero en la Horda de Oro, y posteriormente en el Principado de Moscú (la futura Rusia), el Kanato de Crimea y el Imperio Otomano.

Este carácter fronterizo se acentuó en el siglo XIII, con la llegada de las invasiones mongolas que, gracias al liderazgo de Gengis Kan, habían logrado conquistar buena parte de Asia y comenzaban a adentrarse en Europa³. Los polacos, junto con sus vecinos de Hungría y Silesia, fueron la barrera que frenó el avance de los ejércitos mongoles, o, como habían comenzado a conocerse en Europa, tártaros.

Varios siglos más adelante, la unión de Polonia y Lituania daría lugar, a partir de 1569, a la República de las Dos Naciones. Esta época puede considerarse la de mayor esplendor de Polonia, siendo uno de los estados europeos más extensos (en torno a los 800.000 km²)⁴. En este momento, la República se veía amenazada principalmente por las incursiones tártaras enviadas desde el Kanato de Crimea. Sin embargo, un periodo de relativa paz permitió el avance de la cultura, lo cual se hizo patente con la instauración de universidades como la de Cracovia, que “gozaban desde tiempo atrás de mucho prestigio y habían contribuido a extender las corrientes del Renacimiento y del Humanismo hacia el este”⁵.

Sin embargo, aunque Polonia imitaba en cierta medida los modelos y cultura de la Europa Occidental, y se sentía especialmente unida a ella debido a la presión de tártaros y turcos, presentaba una estructura social y política con marcadas diferencias respecto a los países

³ Prawdin, M., *Gengis Kan, el conquistador de Asia*, Editorial Juventud, Barcelona, 1953, pp. 188-206.

⁴ Vázquez de Prada, V., *Historia Universal: crisis del Humanismo y el declive de la hegemonía española*, Tomo VIII, EUNSA, Pamplona, 1984, p. 208.

⁵ Vázquez de Prada, V., *Historia Universal: Renacimiento, reforma, expansión europea*, Tomo VII, EUNSA, Pamplona, 1981, p. 401.

occidentales⁶. Esto se hacía patente por el enorme peso de la nobleza, la cual mantenía controlada, a través del vasallaje clásico medieval, al campesinado; pero sobre todo es interesante el control de la figura del rey. Además de ser elegido entre la propia nobleza, a partir del siglo XVI se impuso el denominado estatuto *Nihil Novi*, por el cual el monarca se comprometía a no aprobar normas en materia de derecho privado y libertades públicas salvo que obtuviera el consentimiento unánime de senadores y nuncios⁷. Algo similar sucedía en materia tributaria.

En el siglo XVII dio comienzo la serie de catastróficas desdichas que asolarían a Polonia hasta el fin de la Guerra Fría. Especialmente sonada fue la rebelión de los cosacos zaporogos⁸ (habitantes de la Ucrania, que en aquel momento pertenecía a la República) liderada por el atamán Jmelnytsky, que suele entenderse como el primer paso del Diluvio, periodo en el cual Polonia fue invadida por suecos, cosacos y rusos a un mismo tiempo⁹. Aunque finalmente se logró firmar la paz, la situación polaca había cambiado para siempre.

En el siglo XVIII tuvo lugar la guerra de Sucesión de Polonia, en la cual participaron varias potencias europeas, y poco después, en 1772, Prusia, Rusia y Austria tomaron la decisión de repartirse determinados territorios de la República en lo que se conoce como el primer reparto o partición de Polonia. Los levantamientos de la población polaca ante semejantes afrentas produjeron un segundo (1793) y un tercer (1795) reparto¹⁰, borrando este último toda sombra polaca del mapa europeo: Polonia había dejado de existir.

Esta situación se mantuvo durante más de un siglo, hasta que, al final de la Primera Guerra Mundial, la confusión creada por la Revolución rusa y el hundimiento del Imperio Austrohúngaro concedieron la oportunidad a los polacos de alcanzar su deseada independencia. Por otro lado, en la Conferencia de París se daba (relativa) importancia al principio de la autodeterminación de las nacionalidades, lo cual fue aprovechado por los descendientes de exiliados polacos en Francia, que habían establecido allí su Consejo

⁶ *Id.*

⁷ *Ibid.*, p. 404.

⁸ Sienkiewicz, H., *A sangre y fuego*, Aguilar, Madrid, 1964, pp. 491-495.

⁹ Vázquez de Prada, V., *Historia Universal: crisis del Humanismo y el declive de la hegemonía española*, Tomo VIII, EUNSA, Pamplona, 1984, p. 379.

¹⁰ Lukowski, J., y Zawadzki, H., *A Concise History of Poland*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, pp. 109-120.

Nacional¹¹, herramienta clave en la restitución del Estado Polaco. Desgraciadamente, esta situación no duraría mucho: en septiembre de 1939, Adolf Hitler inició la invasión de Polonia, completando el último viraje hacia la Segunda Guerra Mundial.

Al finalizar la contienda, Polonia quedó del lado soviético del Telón de Acero, y permanecería toda la Guerra Fría como una de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, viéndose separada de sus tradiciones occidentales y aislada de la sociedad internacional. Naturalmente, este periodo afectaría profundamente a Polonia, especialmente en relación con el proceso democratizador: mientras muchos de los que hoy son Estados miembros de la Unión iniciaban (si no lo habían hecho ya) su transición a una democracia más plena y auténtica, Polonia y sus vecinos del Este se vieron obligados a esperar unas décadas más.

Fue a partir de 1989, gracias al espíritu revolucionario polaco, quién sabe si fruto de su terrible pasado histórico, cuando el proceso democratizador comenzó en Polonia. Lech Walesa, líder de las huelgas polacas, sería, a partir de 1990 y tras la victoria frente al partido comunista, presidente de la República de Polonia (la III República)¹². Como apunta Narváez¹³, el contacto entre Polonia y la UE fue inmediato, firmando dos acuerdos de cooperación en materia comercial en 1989 y 1994; también en este año se realizaría la solicitud por parte de Polonia de ser considerado a una posible admisión como Estado miembro, e iniciándose en 1998 las negociaciones oficiales.

En 2004, tras la gran ampliación, se completaría el proceso de admisión de Polonia, un Estado profundamente marcado por su pasado soviético, pero cuya transformación, tanto política como social, era seguida con gran atención por analistas internacionales¹⁴, y daba una prometedora señal de esperanza.

¹¹ Pereira, J. C., et al., *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 2015, p. 328.

¹² Narváez, A., “Fin de la Guerra Fría y su impacto en los países satélites de la URSS hoy miembros de la Unión Europea: los casos de Hungría, Polonia y República Checa” *Procesos de disolución de la URSS* (3-9). Universidad de El Salvador, 2009 (disponible en http://www.cyta.com.ar/suplementos/gecon/articulos/articulos_archivos/geo_v8_n1_a1.pdf; fecha de la última consulta: 20/02/2021).

¹³ *Id.*

¹⁴ López Aguilar, J. F., “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «dilema de Copenhague»”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2018, p. 121 (disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/18604/15586>; fecha de la última consulta: 20/02/2021).

3. PROCESO JURÍDICO RECIENTE (1989-2020)

Es en la esfera jurídica donde se puede apreciar una auténtica involución democrática y del Estado de Derecho polaco. Pese a que a día de hoy pueda llegar a sorprendernos, la primera constitución escrita de Europa se redactó en Polonia en el año 1791 (fue algo anterior a la francesa). Sin embargo, y como puede deducirse a partir del apartado anterior, su vigencia fue muy breve, y una vez recuperada su independencia, se aprobó una segunda constitución, en 1921, que ya incluía una separación de poderes con bastante rigor, dadas las circunstancias. Así lo afirma López Aguilar al referirse a la independencia del Poder Judicial polaco de aquel momento como “revestido de esenciales garantías de independencia”¹⁵.

Tras la Segunda Guerra Mundial, durante el control soviético de Polonia, se promulgó otra constitución en 1952, la cual no ofrecía, como era de esperar, ninguna disposición que se asemejara a una separación de poderes (más bien lo contrario). Es por ello por lo que, en 1992, cuando se redacta la Constitución de transición, el sector académico prestó atención al cambio de estructura constitucional hacia un modelo de Estado democrático de Derecho¹⁶. Si la Ley Constitucional de 1992 supuso una suerte de introducción a este modelo, la de 1997 terminó de perfilar los detalles necesarios para poder considerar a Polonia como un auténtico Estado de Derecho.

Hasta la llegada del PiS al poder, las únicas dos reformas realizadas a esta Constitución tuvieron lugar en 2006, que prohibía la extradición de ciudadanos polacos salvo contadas excepciones, y la de 2009, que cambiaba algunos requisitos del sufragio pasivo a los dos órganos del Poder Legislativo¹⁷ (la *Sejm* (Congreso) y el Senado).

Con la llegada del PiS, sin embargo, la dirección de las reformas cambió completamente. Nada más asumir el control del Ejecutivo (2015) aprobó la enmienda a la Ley del Tribunal Constitucional (TC) de 1997, modificando las normas de admisión de asuntos y las reglas de mayoría, limitando en gran medida su poder de actuación¹⁸. Este acontecimiento hizo

¹⁵ *Ibid.*, p. 122.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 123.

¹⁸ *Vid. Ibid.*, pp. 124-125.

sonar la primera alarma en la Unión Europea, que comenzó a través de la Comisión los procedimientos establecidos para los casos de amenaza o riesgo del Estado de Derecho.

Tras la reforma de la Ley del TC, la facilidad del PiS para aprobar nueva legislación incrementó considerablemente. Así, varió la Ley del Tribunal Supremo por primera vez en 2017 y, tras la llamada de atención del TJUE a través de su sentencia de 19 de noviembre de 2019, volvió a sufrir una modificación.

4. RECAPITULACIÓN

En este primer capítulo ha sido posible comprobar cómo los valores que son el fundamento de la Unión Europea sí tienen una base común con la identidad polaca. También se ha expuesto la nula tradición absolutista de Polonia: en oposición a muchos de sus vecinos europeos, en Polonia la importancia de distribuir el poder siempre se tuvo en cuenta, como demuestran las disposiciones establecidas para controlar la toma de decisiones rey, así como la elección de este en contraposición con el sistema hereditario.

También se han dado algunas pinceladas de la influencia de la experiencia soviética, y de cómo esta frenó la evolución introducida por la Constitución de 1921 hacia el Estado de Derecho. Por último, se ha visto el gran cambio que ha supuesto la llegada al poder del PiS, variando el rumbo de sus predecesores a través de las distintas reformas realizadas.

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE LOS PUNTOS CONFLICTIVOS DE LA *USTAWA O SĄDZIE NAJWYŻSZYM* (LEY DEL TRIBUNAL SUPREMO)

1. ACLARACIÓN INICIAL

Como se ha adelantado en el contexto histórico, la reformada Ley del Tribunal Supremo fue aprobada el 8 de diciembre de 2017, y no entró en vigor hasta el 3 de abril de 2018. La norma que reformaba esta Ley incluía a su vez variaciones para otras leyes que también afectaban al Poder Judicial. La respuesta del TJUE se materializó de manera más notoria a través de los asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, de 19 de noviembre de 2019¹⁹. Esta Sentencia tiene su origen en una cuestión prejudicial planteada por el propio Tribunal Supremo (*Sąd Najwyższy*), y en ella se recoge la opinión del TJUE sobre determinados aspectos, tanto de la Ley del TS como de la Ley del Consejo General del Poder Judicial.

Aunque esta no fue la única intervención del TJUE frente al Poder Judicial polaco, es importante destacarla con el fin de aclarar que, a propósito de esta Sentencia, tuvo lugar una nueva reforma de la Ley del TS, el 20 de diciembre de 2019, que supuestamente implementaba lo establecido por la decisión del TJUE. En este apartado se expondrán los principales puntos conflictivos de la Ley del TS tal y como se encuentra redactada en la actualidad, si bien se hará mención a las diferencias que existen frente a la versión de 2017.

1. LA EDAD DE JUBILACIÓN Y PRÓRROGA DE MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL TS

No cabe duda acerca de la centralidad, al menos en un inicio, de la variación introducida por la LTS de 2017 en lo referente a la edad de jubilación de los jueces del TS. De hecho, fue este elemento el que condujo de manera principal los asuntos acumulados que mencionábamos anteriormente, y por tanto podríamos concluir que fue lo que propició la reforma del 20 de diciembre.

¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, de 19 de noviembre de 2019, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:982]. Fecha de la última consulta: 25 de febrero de 2021.

La versión de 2002 fijaba la edad de jubilación a los 70 años de edad y, una vez cumplidos, existía la posibilidad de solicitar, a través de un mecanismo preestablecido, una prórroga del ejercicio de sus funciones que, en cualquier caso, no superaría los dos años²⁰. Con la entrada en vigor de la nueva LTS de 2017, la edad de jubilación quedó reducida a los 65 años. Hasta este punto, podría parecer que la reforma no resulta conflictiva más allá de la posible interpretación que pueda hacerse sobre la utilización con fines políticos de reducir en cinco años la edad de jubilación. Sin embargo, si atendemos a la exposición de motivos de la LTS es fácil entender lo preocupante de esta reforma. En la página 2 se habla directamente de una “renovación” del Tribunal Supremo, y se explica que es necesaria debido a los asuntos de “descomunización” que han venido tratando los jueces desde 1989, ya que algunos de ellos ya ejercían sus funciones incluso con el régimen anterior²¹. Se reconoce, por tanto, la finalidad depuradora de la reforma.

Los puntos siguientes del art. 37 LTS tampoco están exentos de conflicto:

“1. Los jueces (...) se jubilarán el día en que cumplan 65 años, salvo que presenten una declaración, con una antelación de un máximo de doce meses y de un mínimo de seis antes de alcanzar la edad [de 65 años], en la que indiquen su deseo de continuar ejerciendo sus funciones, junto con una certificación, (...) que acredite que su estado de salud les permite desempeñar su cargo, y **siempre que el Presidente de la República de Polonia conceda una autorización (...)**.

1 bis. Antes de conceder tal autorización, el Presidente de la República de Polonia solicitará un dictamen al Consejo Nacional del Poder Judicial (...) dentro de los 30 días siguientes a la fecha en la que este le solicite que se pronuncie.

1 ter. Al elaborar el dictamen al que se refiere el apartado 1 bis, el Consejo Nacional del Poder Judicial tomará en consideración el interés del sistema judicial o un interés social relevante (...).

3. El Presidente de la República de Polonia podrá autorizar a un juez del [Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo)] a continuar ejerciendo sus funciones dentro de un plazo

²⁰ *Ibid.*, Marco jurídico.

²¹ Propuesta de la Comisión Europea 2017/0360 “motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia”, COM(2017) 835 final, p. 24 (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>; fecha de la última consulta: 25/02/2021).

de tres meses (...). Si no obtiene una autorización dentro del plazo mencionado en la frase primera, se considerará que el juez se encuentra en situación de jubilación a partir del día en que cumpla 65 años de edad. (...)”²².

En efecto, el conflicto se genera a la hora de conceder al presidente de la República una prerrogativa directa y sin ningún tipo de control por parte de otra institución, para decidir qué jueces podrán permanecer en el cargo y cuáles deberán jubilarse; además del silencio negativo en caso de transcurrir el plazo.

Aunque el análisis de esta disposición en relación con la normativa europea se realizará más adelante, es necesario adelantar que, como consecuencia de los asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, la LTS fue modificada en 2019, derogando los apartados 1 bis., 1 ter. y 3 del art. 37, y modificando su apartado primero. La redacción actual únicamente mantiene la edad de jubilación a los 65 años de edad, sin especificar la manera de prorrogarla. Además, establece la posibilidad de las mujeres de jubilarse antes, a los 60 años de edad, siempre y cuando lo soliciten ante al presidente primero del TS, que deberá remitir inmediatamente dicha solicitud al presidente de la República²³. Quedaría, por tanto, como otro posible punto conflictivo la diferenciación en función del sexo a través de la posibilidad de jubilarse con antelación, de nuevo controlada por el presidente de la República.

Otro artículo que resulta conflictivo y que se ha mantenido a pesar de la llamada de atención por parte del TJUE en los asuntos acumulados, es el art. 39 LTS, que establece que:

“El [presidente de la República] dejará constancia de la fecha en que el juez del [*Sąd Najwyższy* (Tribunal Supremo)] se jubile voluntaria o forzosamente”²⁴.

Seguramente debido a su aparente inocencia y falta de efectividad por sí mismo, la *Sejm* decidió mantener la redacción original del artículo. No sucedió lo mismo con el art. 111 apartados 1 a 5 (la totalidad del artículo). Estas disposiciones hacían referencia a las

²² Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 37.

²³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, *Cit.*

²⁴ *Id.*

consecuencias que tendría la entrada en vigor de la nueva LTS para los jueces que ya hubieran alcanzado los 65 años o que fueran a hacerlo en un plazo de tres meses a partir de dicha entrada en vigor. Aunque este artículo sí fue objeto de discusión en los asuntos acumulados, su relevancia actual es también menor, ya que la mayor parte de sus disposiciones no se sostienen sin la necesaria referencia al art. 37.

Sin embargo, creo que es conveniente mencionar uno de los elementos en mi opinión más flagrantes de la redacción de este artículo. Se trata de la posibilidad (hecha realidad) de que el presidente primero del TS se viera obligado a jubilarse, poniendo fin a su mandato. El art. 111.4 LTS establecía que en ese caso el presidente de la República nombraría un presidente primero en funciones al margen del procedimiento habitual, previsto en la Constitución polaca (art. 183.3)²⁵. De nuevo, puede apreciarse una intromisión del Ejecutivo superior a la prevista hasta el momento.

Por otro lado, la realidad es que, desde su entrada en vigor, transcurrió el tiempo suficiente como para que el art. 111 LTS causara los efectos que pretendía, por lo que su derogación no tuvo consecuencias muy notables. Así lo demuestra el hecho de que los apartados 2 a 5 (a los que el TJUE, a diferencia de otras instituciones europeas, no hizo referencia en sus asuntos acumulados) se mantuvieron durante un tiempo incluso después de diciembre de 2020, pero posteriormente fueron también derogados. De esta manera, no aparecen en la redacción vigente, seguramente dada su inutilidad una vez satisfechas sus intenciones.

2. EL RECURSO EXTRAORDINARIO

Otro de los aspectos más controvertidos de la reforma de 2017 es el recurso extraordinario previsto en los artículos 89, 90, 91 y 115 LTS. Aún vigentes en la actualidad, estas disposiciones establecen la posibilidad, a lo largo de los tres años siguientes a la entrada en vigor de la LTS, de que el TS a propuesta del Fiscal General o del Defensor del Pueblo, anule, en todo o en parte,²⁶ cualquier sentencia dictada por cualquier tribunal polaco,

²⁵ «[E]l presidente primero del Tribunal Supremo será nombrado por el presidente de la República por un periodo de 6 años de entre los candidatos propuestos por el pleno del Tribunal Supremo» Constitución de la República de Polonia, de 2 de abril de 1997.

²⁶ Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 91.

incluido el TS, con determinados requisitos. Examinemos estas disposiciones en mayor detalle:

En primer lugar, el marco temporal concebido por el legislador cuenta con dos elementos, un plazo para aplicar el recurso extraordinario y otro para delimitar qué sentencias pueden ser objeto del mismo. El primero se extiende durante los tres años siguientes a la entrada en vigor de la LTS, esto es, hasta abril de 2021. El segundo permite recurrir y anular cualquier sentencia que haya adquirido firmeza desde el 17 de octubre de 1997²⁷, lo cual incluye toda sentencia dictada a lo largo de los 20 años anteriores a la promulgación de la Ley.

En segundo lugar, en cuanto a los actores que intervienen en este procedimiento, podemos diferenciar dos grupos en atención a los arts. 89.2 y 115.1a) LTS. Por un lado, el Fiscal General y el Defensor del Pueblo son las dos instituciones competentes para iniciar el recurso frente a una sentencia. Es especialmente significativo que la persona del Fiscal General en Polonia (*Prokurator Generalny*) es, desde 2016, la misma que ostenta el cargo de ministro de Justicia, el Sr. Zbigniew Ziobro²⁸. Esto, que por sí mismo ya podría considerarse como un factor de riesgo para la independencia judicial, lo será más aún si se le reconoce la facultad para recurrir sentencias firmes. Por otro lado, los jueces competentes para decidir sobre la anulación total o parcial de la sentencia recurrida son los integrantes de la sala de control extraordinario y asuntos públicos, que será objeto de análisis más adelante.

En cuanto a los requisitos para la aplicación de este instrumento, existen unas condiciones indispensables, previstas en el art. 89.1 LTS, y una serie de excepciones, recogidas en los arts. 89.3 y 90 LTS. Los motivos del recurso serán, primero, que sea necesario para garantizar el Estado democrático de derecho y los principios de justicia social, y segundo, que no quepa la presentación de otro tipo de recurso. Además, deberá darse al menos una de las circunstancias siguientes: (1) que la sentencia objeto de recurso viole los principios constitucionales de derechos y libertades civiles de las personas; (2) que dicha sentencia

²⁷*Ibid.* art. 115

²⁸Sin autor, “Fiscal General” Página oficial de la Fiscalía General de Polonia (disponible en <https://pk.gov.pl/prokuratura/kierownictwo-prokuratury-krajowej/prokurator-generalny/>; fecha de la última consulta: 5/03/2021).

viole flagrantemente la Ley por una mala interpretación o aplicación; o (3) que exista una clara contradicción entre la decisión del tribunal y las pruebas presentadas²⁹. Por último, en virtud del art. 90.1 LTS, el recurso extraordinario únicamente podrá ejercitarse una vez en interés de la misma parte. Como se puede apreciar, las condiciones para la anulación de sentencias son bastante amplias en comparación con la magnitud del asunto.

En cuanto a las excepciones, existen una serie de circunstancias que imposibilitan la aplicación del recurso extraordinario: (1) en primer lugar, los asuntos penales no podrán ser objeto de recurso a partir del transcurso de un año desde que hubiera adquirido firmeza, o de seis meses tras el examen del recurso de casación, en caso de haber sido recurrida de esta manera; (2) también quedan excluidas las sentencias de divorcio, nulidad o anulación matrimonial cuando al menos una de las dos partes hubiera vuelto a contraer matrimonio tras la firmeza de la sentencia; (3) lo mismo sucede con las sentencias que decidan sobre materia de adopción; y finalmente, (4) tampoco serán objeto de recurso las sentencias que versen sobre faltas leves o infracciones leves de carácter tributario.

Este recurso extraordinario, aunque no estuvo incluido en los asuntos acumulados, suscitó cierta preocupación entre las instituciones europeas, algunas de las cuales, como la Comisión, expresaron su oposición. Sin embargo, como ya se ha adelantado, su regulación se mantiene vigente en la actualidad, siendo uno de los aspectos más controvertidos de la nueva LTS, no solo por su posible contradicción con el art. 2 TUE, sino también por algunos indicios de falta de constitucionalidad.

3. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA DEL TRIBUNAL SUPREMO

La LTS de 2017 también modificó la propia estructura del Tribunal a través del establecimiento de dos salas nuevas: la sala de control extraordinario y asuntos públicos y la sala disciplinaria. Ambas serán estudiadas por separado.

²⁹ Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 89.

3.1. La *Właściwość Izby Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych* (Sala de Control Extraordinario y Asuntos Públicos)

El origen de esta sala se encuentra en la antigua sala de lo laboral, seguridad social y asuntos públicos. Como consecuencia de la LTS de 2017, esta sala se dividió en dos, estableciendo una cámara diferenciada para los asuntos laborales y de seguridad social y otra para los asuntos públicos. Esta última está especialmente relacionada con el recurso extraordinario, ya que su función principal consiste en revisar todos aquellos que sean interpuestos. Además, también se ocupa de examinar las protestas o recusaciones a elecciones o referéndums nacionales o constitucionales, confirmar la propia validez tanto de las elecciones generales y municipales como de los referéndums, y de otros asuntos de derecho público en materia energética, de telecomunicaciones o transporte ferroviario³⁰.

El elemento que resulta especialmente problemático es la composición de la sala. A tenor del art. 134 LTS, todos los jueces de la antigua sala conjunta de lo laboral, seguridad social y asuntos públicos pasaron, a partir de la entrada en vigor de la norma, a la sala especializada en materia laboral y de seguridad social. De esta manera, el TS polaco se encuentra, desde 2017, con una sala formada principalmente por jueces nuevos, aunque sí se deja abierta la posibilidad de solicitar traslados de manera individual.

En la misma línea, el art. 94 LTS establece qué jueces y en qué número, dentro de la sala de control, deberán tratar los asuntos. De esta manera, para los recursos extraordinarios se prevé, con carácter general, que los examinen dos jueces de la sala y un juez lego del Tribunal Supremo. En el caso de que el recurso extraordinario se refiera a una sentencia emitida por el TS dentro del espacio temporal que mencionamos *supra*, deberán ser cinco los jueces de la sala que examinen el caso, junto con dos jueces legos.

Como es evidente, esta sala añade aún más peligro a la amenaza del recurso extraordinario a la independencia del Poder Judicial polaco. Si, como se expuso, el propio recurso en sí es motivo de preocupación, más aún lo será si los encargados de decidir sobre el mismo son jueces nuevos, y más aún si aproximadamente un 30% de la fuerza decisoria la tienen jueces legos. Esto no resulta conflictivo únicamente por el hecho de que sean jueces sin

³⁰ Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 26.

conocimiento del Derecho decidiendo sobre sentencias firmes, sino también por la manera en que estos jueces son elegidos. El art. 61 LTS establece que serán nombrados cada cuatro años por el Senado de la República. Encontramos, por tanto, un elemento de influencia del Legislativo en la independencia del Poder Judicial.

3.2. La *Izba Dyscyplynarna* (Sala Disciplinaria)

Las funciones de esta sala se encuentran recogidas en el art. 27 LTS, y se dividen en tres grupos: cuestiones laborales y de seguridad social que afecten a los jueces del TS, cuestiones relacionadas con la jubilación forzosa de estos, y asuntos disciplinarios contra ellos en primera (examinados por un juez) y segunda instancia (examinados por tres jueces)³¹. Estamos tratando, por tanto, una sala creada específicamente para juzgar la conducta de los jueces del propio TS.

En cuanto a su organización, nos encontramos, de manera similar a la sala de control, con una cámara que goza de gran autonomía. Así lo demuestra el art. 20 LTS al regular las funciones del presidente de la sala. La redacción de este artículo es peculiar: enumera una serie de apartados de distintos artículos de la LTS que mencionan algunas de las funciones del presidente del TS, y establece que, en lo referente a la sala disciplinaria, será el presidente de esta el que ejerza dichas funciones.

De esta manera, funciones como la elección de los dirigentes de las distintas secciones dentro de la sala o la transferencia de jueces a otras salas serán ejercidas, en lo que respecta a la sala disciplinaria, por el presidente de esta. Otra de las funciones clave, la presupuestaria, también es ejercida por el presidente de la sala. No solo es competente para la ejecución del presupuesto, (tarea normalmente encomendada al ministro de Economía) sino también para realizar las estimaciones de gasto (aunque esta última se decide en la asamblea de jueces de la sala disciplinaria)³². El resultado práctico es la independencia del presidente de la sala respecto del presidente del TS.

³¹ Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 79.

³² Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 7.

La composición de la sala disciplinaria presenta un problema parecido a la sala de control, ya que la mayoría de los jueces son nuevos. Sin embargo, el art. 131 LTS aseguró, al menos en un principio, que todos los jueces de la sala disciplinaria fueran nuevos al incluir en 2017 esta disposición transitoria:

“Hasta que no se haya nombrado a todos los jueces de la Sala Disciplinaria del [Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo)] no podrá trasladarse a los demás jueces de este tribunal a un puesto en dicha sala”.

Además, el primer nombramiento de jueces corresponde al presidente de la República a propuesta del CNPJ. El art. 131 LTS en la actualidad establece que cualquier juez del TS podrá solicitar un traspaso, pero este requiere la aprobación del presidente del TS, del presidente de la sala disciplinaria, y del presidente de la sala que quiere abandonar. Por todo ello resulta evidente que, desde un inicio, la composición de jueces de la sala disciplinaria se vio fuertemente influenciada por el Ejecutivo. Esta influencia se mantiene en el tiempo debido a la dificultad para cambiar a los integrantes de la sala.

Finalmente, es necesario mencionar que también en este caso se prevé la participación de jueces legos únicamente en asuntos disciplinarios de la sala; no intervienen, por tanto, en las cuestiones laborales, de seguridad social ni de jubilación³³. El art. 73 LTS determina su número, siendo uno en primera instancia y dos en segunda.

4. EL NUEVO RÉGIMEN Y PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Este epígrafe está especialmente relacionado con el apartado anterior, ya que se tratará el procedimiento y mecanismos disciplinarios que son de aplicación en la sala disciplinaria. Su análisis se dividirá en dos apartados para facilitar la comprensión: el estudio de los actores intervinientes y el de elementos conflictivos del proceso en sí mismo. Sin embargo, es conveniente aclarar que, aunque lo referente a agentes disciplinarios afecta únicamente a jueces del TS, las garantías procesales también rigen los procesos disciplinarios contra jueces ordinarios.

³³ *Ibid.* art. 59.

4.1. Los agentes disciplinarios

Los primeros artículos del Capítulo 7 de la LTS establecen la participación de dos posibles agentes disciplinarios. Uno de ellos, el agente disciplinario del TS, es elegido por el Colegio del Tribunal Supremo para un mandato de 4 años de duración³⁴. El otro es el agente disciplinario extraordinario, que puede ser elegido por el presidente de la República, en caso de que lo considere necesario, de entre cualquier juez del TS, de tribunales ordinarios o de tribunales militares, para casos específicos, o de entre los fiscales para casos que cumplan con los criterios de “delito doloso perseguible de oficio”³⁵.

La función de estos agentes es esencial, ya que solo ellos tienen la facultad de decidir sobre la incoación de procedimientos disciplinarios³⁶. La inclusión de un agente extraordinario resulta problemática porque se trata de una persona seleccionada directamente por el presidente de la República que, además, excluye la participación del agente del TS. En un mismo procedimiento disciplinario no pueden participar ambos agentes, y siempre tendrá prevalencia el agente extraordinario desde el momento en que se le designa. Esto incluye la posibilidad tanto de que el presidente de la República decida nombrar a un agente para un caso que ya ha comenzado, pero aún no ha sido resuelto, como para abrir un nuevo procedimiento disciplinario³⁷.

En la decisión del presidente de la República cabe también la influencia del ministro de Justicia para los casos dolosos perseguibles de oficio que mencionábamos. Sus facultades, sin embargo, no van más allá de la posibilidad de comunicar al presidente de la República de la necesidad de nombrar un agente extraordinario, por lo que será el presidente quien tome la determinación final.

Finalmente, no cabe recurso frente a la decisión del presidente de la República, por lo que siempre que designe a un agente, corresponderá a este la incoación de un procedimiento determinado. Además, tampoco será posible cuestionar la comprobación de los criterios

³⁴ *Ibid.*, art. 74.

³⁵ *Ibid.* art. 76.

³⁶ Propuesta de la Comisión Europea 2017/0360, *Op. cit.* p. 28

³⁷ Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 76.8.

que puedan llevar a determinar un crimen como y doloso perseguible de oficio, por lo que la participación del ministro de Justicia, y la posibilidad de designar un fiscal como agente quedan prácticamente al albedrío del presidente³⁸.

4.2. Las garantías procesales

El art. 108 LTS modifica varias disposiciones de la Ley de los Tribunales Ordinarios (LTO). El artículo también establece la aplicación de las disposiciones de esta Ley *mutatis mutandis* a los jueces del TS, incluyendo aquellas que hacen referencia a cuestiones disciplinarias. Es a este último elemento al que se dedica este apartado.

4.2.1. Facultades del ministro de Justicia

El art. 108 LTS concede al ministro de Justicia un papel muy relevante en la creación de tribunales disciplinarios para juzgar a jueces ordinarios. En primer lugar, está facultado para nombrar a los jueces que integrarán el tribunal disciplinario, existiendo únicamente dos requisitos: primero, que cada juez disponga, al menos, de diez años de experiencia; y segundo, que “consulte”³⁹ al CNPJ. Existe duda sobre el carácter de esta consulta. A partir de la literalidad y redacción del artículo, no parece que se sea necesaria en ningún caso la aprobación del CNPJ, y se trataría, por tanto, de una mera formalidad. Así parece corroborarlo la Comisión de Venecia⁴⁰.

En segundo lugar, el ministro de Justicia también tiene la capacidad de nombrar su propio agente disciplinario, de manera similar a lo que exponíamos para el caso de los agentes disciplinarios del TS. Para los casos concernientes a jueces ordinarios, es el ministro el que tiene la competencia para designar un agente, que tendrá además capacidad para iniciar procedimientos a petición del ministro de Justicia, o unirse a procedimientos en curso.

4.2.2. Diligencias probatorias

³⁸ Propuesta de la Comisión Europea 2017/0360, *Op. cit.* p. 28.

³⁹ Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 108, apartado 17.

⁴⁰ Propuesta de la Comisión Europea 2017/0360, *Op. cit.* p. 28.

Otro elemento modificado por la LTS es la posibilidad de utilizar pruebas obtenidas a partir de la intervención de conversaciones telefónicas para casos disciplinarios contra jueces. La LTO, en su redacción original, ya incluía la posibilidad de practicar intervenciones telefónicas, pero únicamente para determinados casos que presentaran una especial gravedad, como crímenes de trata de personas, catástrofes públicas, atentado contra el orden constitucional, etc. Con la modificación del art. 115 c) LTO, esta posibilidad se extiende también a los procedimientos disciplinarios en general.

Por otro lado, la Comisión Europea incluyó como uno de los puntos conflictivos la posibilidad de no examinar la prueba presentada por un juez durante un procedimiento disciplinario, si esta no se presenta en el plazo establecido de 14 días (salvo que demuestre que no pudo hacerlo antes por circunstancias fuera de su control)⁴¹.

4.2.3. Elementos temporales

Otro de los puntos conflictivos del art. 108 LTS se encuentra en la modificación del criterio de prescripción. Con arreglo a esta disposición, desde el momento en que se inicia el procedimiento disciplinario, la prescripción del asunto queda suspendida. Al no existir límite temporal para el procedimiento, la Comisión expresó su preocupación por la posibilidad de que un juez pudiera ser objeto de un procedimiento disciplinario indefinidamente⁴².

El último elemento de interés hace referencia a la manera en que la ausencia del juez que está siendo investigado puede afectar al transcurso del procedimiento. La realidad es que, sencillamente, no afecta en manera alguna. A tenor del art. 108 LTS, la falta de comparecencia del investigado no impedirá el transcurso del procedimiento. Tampoco se suspenderá en los casos en que dicha ausencia haya sido justificada. Naturalmente, esta disposición resulta especialmente conflictiva, ya que elimina una garantía procesal esencial, como lo es la posibilidad de defenderse durante la audiencia.

Únicamente se prevé una excepción en el art. 108 LTS. Se suspenderá el procedimiento cuando, tratándose de una ausencia justificada, esta corra, además, “en contra del interés

⁴¹ Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017, art. 108 apartado 22.

⁴² Propuesta de la Comisión Europea 2017/0360, *Op. cit.* p. 28.

del procedimiento disciplinario”. Como se puede apreciar, se trata de una circunstancia demasiado amplia como para tener un efecto real.

CAPÍTULO III. ESTUDIO INTERPRETATIVO DEL ARTÍCULO 2 TUE: EL ESTADO DE DERECHO

1. INTRODUCCIÓN

Concretar la interpretación del Estado de Derecho como valor fundamental de la Unión no es tarea fácil. En primer lugar, debemos tener en cuenta que se trata de un concepto amplio, y hasta cierto punto incluso abstracto, aunque algo más concreto que otros valores fundamentales, como la libertad o la igualdad. Además, se trata de un elemento que pretende ser unificador de los distintos Estados miembros, por lo que las variaciones interpretativas pueden ser muy numerosas.

Por todo ello, en este capítulo se expondrán distintas concepciones del Estado de Derecho a partir de la perspectiva de varias fuentes, como el propio TUE, la Comisión, el TJUE o la doctrina. El fin de esta estructura consiste en ofrecer una serie de conclusiones que, inspirándose en diferentes ámbitos, ofrezcan una interpretación lo más comprensiva posible, teniendo en cuenta las dimensiones de este estudio. Sin embargo, antes de entrar en este análisis, es preciso aclarar algunos conceptos y ofrecer las primeras pinceladas a modo de introducción.

Como ya se ha expuesto, el Estado de Derecho es uno de los elementos incluidos en el art. 2 TUE como valor en el que se fundamenta la UE. Como explica Bar Cendón⁴³, la Unión Europea es, formalmente hablando, una unión de Estados. Para que exista una unión de cualquier tipo, es necesario contar con algún elemento común que posibilite esa unidad. En el caso de la UE, esos elementos comunes son los valores fundamentales.

Aunque, hasta el Tratado de Maastricht, los valores no se habían formulado de una manera tan literal, la realidad es que ya existían en la mentalidad de los promotores de la UE desde el comienzo (recordemos cómo, ya en la introducción, se mencionaron las ideas de los fundadores del proyecto europeo). Pero estas no son las únicas muestras de la concepción histórica del Estado de Derecho. En 1973, durante la celebración de la Cumbre de Copenhague, los nueve Estados miembros del momento decidieron redactar

⁴³ Bar Cendón, A., “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad” *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 33, 2014, p. 99.

la Declaración sobre la Identidad Europea. En ella se mencionan una serie de factores relevantes para entender los valores fundamentales.

Al comienzo de la Declaración hablan de la necesidad, para poder definir la identidad europea, de analizar la “herencia común”⁴⁴. Llama la atención que los primeros elementos compartidos que mencionan sean los “valores jurídicos”⁴⁵, entre los que se alude directamente al Estado de Derecho. En este primer momento, lo describen como una herramienta que permite la construcción de una “sociedad concebida y realizada al servicio del hombre”⁴⁶. Aunque de manera muy genérica, esta redacción permite apreciar lo esencial del concepto de Estado de Derecho: la protección de la verdadera función y propósito de los poderes del Estado, esto es, servir al ciudadano, y no viceversa.

2. APORTACIONES DOCTRINALES

Pese a que la mayoría de los autores coinciden en los aspectos principales de lo que supone el Estado de Derecho como valor de la UE, existen algunos matices y diferencias que pueden resultar muy enriquecedoras a este análisis. De esta manera, existe consenso en lo que se refiere al razonamiento que justifica la inclusión del Estado de Derecho como valor fundamental: lo que se ha expuesto sobre la razón de ser del proyecto europeo, los elementos que son comunes tanto a la UE como a los miembros que la conforman.

Sin embargo, autores como Mangas⁴⁷ añaden que el verdadero objetivo de los valores es contribuir a la construcción de un espacio que va más allá de la mera cooperación económica, buscando una sociedad pacífica. Según esta autora, esto es lo que explica que los valores tengan un carácter normativo, de obligación jurídica, desde el Tratado de Maastricht. Este argumento también se aplica al Estado de Derecho: al tratarse de un valor que tiene por objetivo la construcción de una sociedad de paz, y que es común a las

⁴⁴ *Declaración sobre la Identidad Europea*, Copenhague, 14 de diciembre de 1973 (disponible en <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/europa/introduccion/cumbrecop.htm>; fecha de la última consulta: 15/03/2021).

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*

⁴⁷ Mangas Martín, A., y Liñán Noguerras, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, p. 50.

tradiciones, no solo de la Unión sino también de los Estados miembros, será un valor exigible tanto a las instituciones europeas como a la acción autónoma de los Estados⁴⁸.

En la misma línea expone Ferrer⁴⁹ que el Estado de Derecho consiste en lograr que las autoridades públicas cumplan la Ley, y estén sometidas al control de los órganos judiciales. Este autor, atreviéndose a definir el concepto de Estado de Derecho, lo entiende como un valor y como un principio al mismo tiempo. Argumenta que no puede disociarse del principio democrático y del respeto a los derechos humanos, siendo los tres elementos esenciales de la UE.

Esta relación con la democracia, y la propia existencia de un concepto de Estado de Derecho reconocible es cuestionada por Mak y Taekema⁵⁰ en un estudio en el que analizan la aplicación de dos iniciativas de la UE creadas con el fin de promover y salvaguardar el Estado de Derecho: el *EU Justice Scoreboard* y el *Better Regulation Programme*. A través de los resultados ofrecidos por estos instrumentos, los autores buscan entender si la UE realmente maneja un concepto claro de Estado de Derecho, y cuál es.

En mi opinión, el análisis realizado por estos dos autores es muy relevante, ya que, como se ha adelantado, el Estado de Derecho es un concepto muy amplio que puede dar pie a diversas interpretaciones, especialmente cuando se trata de un valor que incluye obligatoriedad jurídica para una pluralidad de Estados. Mak y Taekema llegaron a la conclusión de que, normalmente, el concepto que se maneja de Estado de Derecho en las instituciones europeas y por parte de la doctrina, es un concepto que atiende a teorías teleológicas⁵¹, es decir, al fin o propósito al que atiende. Así, identificaron un debate doctrinal entre aquellos que opinan que el Estado de Derecho solo incluye el respeto a la legalidad (el cumplimiento del Derecho que mencionábamos), o si también hace referencia a elementos de igualdad sustantiva (la relación con el respeto a los derechos humanos de la que hablaba Ferrer).

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Ferrer Lloret, J., “La Unión Europea: creación, objetivos, valores, principios y competencias” en Ferrer Lloret, J., (coord.), *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Tyrant Lo Blanch, Valencia, 2020, p. 31.

⁵⁰ Mak, E., y Taekema, S., “The European Union’s Rule of Law Agenda: Identifying Its Core and Contextualizing Its Application”, *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 8, 2016.

⁵¹ *Ibid.*, p. 27

Finalmente, tras analizar la monitorización de la UE del respeto al Estado de Derecho a través de los mencionados instrumentos, observaron que, efectivamente, existía una definición relativamente clara de lo que era el Estado de Derecho. El concepto está íntimamente relacionado con la reducción del uso arbitrario del poder⁵², el control de las autoridades a través de la observación del Derecho. Por tanto, argumentan que el poder judicial, y especialmente su independencia, son un elemento esencial del concepto de Estado de Derecho.

Sin embargo, también encontraron dos amenazas a la claridad de este concepto, provocadas por los intereses políticos de los Estados miembros y por la falta de rigor que en ocasiones se puede apreciar al emplear indicadores de eficiencia, que no dan lugar a un diagnóstico auténtico de la independencia del poder judicial, y por tanto del Estado de Derecho. Con esto se abre una de las problemáticas del valor fundamental: la derivada de su carácter político, que también es apreciada por autores como Bar Cendón⁵³.

3. ANÁLISIS DE OTROS ARTÍCULOS RELACIONADOS

Este epígrafe tiene el propósito de discernir elementos que pueden ayudar a la interpretación del art. 2 TUE a partir de otros artículos que le hacen referencia o están relacionados con él. Debido a la sucinta redacción del art. 2, observar los efectos que los valores fundamentales tienen a través de otras disposiciones del TUE puede resultar muy útil para el propósito de este estudio.

El artículo probablemente más significativo, y el primero en el que se suele pensar, es el art. 7 TUE. Este artículo establece el mecanismo previsto para sancionar a aquellos Estados miembros que vulneren alguno de los valores fundamentales del art. 2 TUE. Esto ofrece dos análisis: por un lado, corrobora el carácter obligatorio del Estado de Derecho; y por el otro, al ser exigible a los Estados miembros, se trata de una “condición de permanencia en la UE”⁵⁴.

⁵² *Ibid.*, p. 47

⁵³ Bar Cendón, A., *Op. cit.*, p. 109.

⁵⁴ Mangas Martín, A., *Op. cit.*, p. 50.

En segundo lugar, se puede observar que también se trata de un requisito para el ingreso en la Unión, puesto que así lo establece el art. 49 TUE: “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”. De esta manera, se cumple ese doble requisito que constituyen todos los valores fundamentales, incluido el Estado de Derecho. Finalmente, los artículos 3.5, 21, 32 y 42.5 TUE reiteran los valores mencionados en el art. 2 TUE y los adaptan a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Por tanto, la acción exterior realizada por la UE también puede ser contrastada jurídicamente a partir de los valores fundamentales⁵⁵.

Las conclusiones que se pueden extraer de estos artículos son que el Estado de Derecho no es un elemento completamente abstracto, sino que goza de una serie de concreciones y una aplicabilidad muy directa, como demuestran el procedimiento sancionador y los requisitos de admisión. Además, el Estado de Derecho y el resto de valores tienen una vertiente informadora de la acción de la UE en conjunto, incluida la acción exterior. Todo ello conduce a pensar que debe existir un concepto y un alcance del Estado de Derecho lo suficientemente claro como para poder ponerlo en práctica. Aunque a partir del estudio de Mak y Taekema que mencionábamos, ya se han dado algunas indicaciones del rumbo de dicho concepto, trataremos de realizar un análisis propio a partir de los escritos de la Comisión y el TJUE.

4. ANÁLISIS DE LAS PUBLICACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA, EN PARTICULAR DE LA COMUNICACIÓN 2014/0158

El 11 de marzo de 2014 la Comisión adoptó una comunicación al Consejo y al PE titulada “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”. El objetivo de esta comunicación era establecer un procedimiento que hiciera frente a amenazas al Estado de Derecho por parte de Estados miembros, sin necesidad de acudir al procedimiento del art. 7 TUE, ya que las dificultades para su aplicación eran evidentes⁵⁶.

⁵⁵ Mangas Martín, A., *Op. cit.*, p. 50.

⁵⁶La Comisión entendió que las mayorías requeridas impedían la realización de un procedimiento sancionador eficaz, y que era necesario por tanto encontrar soluciones *ad hoc* para este tipo de problemas.

Algunos autores, como Ferrer⁵⁷, explican que el mecanismo del art. 7 TUE tiene realmente un carácter político, dado que requiere la unanimidad del Consejo Europeo. Por tanto, la única manera de activar un mecanismo jurisdiccional que implique la intervención del TJUE sería a partir de la violación de otros preceptos, directivas o reglamentos, concretos, que afecten a valores del art. 2 TUE, pero de manera indirecta. Se trataría, por tanto, de denunciar las políticas concretas que violen los valores fundamentales.

Con esta idea, la Comisión elabora la comunicación 2014/0158, de la cual aquí interesa ante todo la concepción que ofrece sobre lo que es el Estado de Derecho en el marco del art. 2 TUE. En primer lugar, la Comisión lo relaciona con la democracia, argumentando que el Estado de Derecho es su “columna vertebral”⁵⁸. Así, queda claro que el vínculo entre Estado de Derecho y democracia es ampliamente considerado, tanto por la doctrina como por la propia Comisión.

Un elemento que llama especialmente la atención es la definición del Estado de Derecho empleando la palabra “confianza”. Este término aparece como una pieza central de todo el entendimiento de lo que el Estado de Derecho significa. Cumplir con este valor da lugar a la existencia de confianza entre los Estados miembros, unos y otros, y también entre los ciudadanos y las autoridades. Esto se encuentra íntimamente relacionado con el espacio de libertad, seguridad y justicia en el territorio de la Unión. Si todos los Estados miembros cumplen con el Estado de Derecho, unos pueden confiar en otros para permitir esas libertades, y lo mismo se aplica a los ciudadanos.

La Comisión entiende el Estado de Derecho como el valor primario entre todos los enunciados en el art. 2 TUE, porque es el que permite la existencia del resto. Sin Estado de Derecho “no puede haber democracia ni derechos fundamentales”⁵⁹. Esto se debe a que la única manera de asegurar la eficacia de estos valores es que sean justiciables. Se introduce de esta manera el elemento de justicia, del poder judicial. Los tribunales son

⁵⁷ Ferrer Lloret, J., *Op. cit.*, p. 55

⁵⁸ Comunicación 2014/0158 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”, COM/2014/0158 final, p. 2. (disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0158>; fecha de la última consulta: 23/03/2021).

⁵⁹ *Ibid.*, p. 5.

los únicos que pueden garantizar derechos como la libertad de expresión o de movimiento, porque son las instituciones a las que se puede acudir en caso de que se produzca una violación, con la seguridad de que sus resoluciones serán vinculantes y surtirán efecto.

Otro término empleado es el de “amenaza”. La Comisión entiende que el poder judicial de los ordenamientos de los Estados miembros dispone de las herramientas necesarias para proteger al Estado de Derecho de posibles amenazas⁶⁰. Aquí se observa de nuevo la relevancia del poder judicial dentro del concepto del Estado de Derecho. Para la Comisión, el Estado de Derecho es un modelo organizativo que regula el ejercicio de los poderes públicos, asegurando que tiene lugar dentro de los límites marcados por la Ley⁶¹. Naturalmente, esta función corresponde al poder judicial, ya que ejerce el control de la legalidad, incluyendo el de actuaciones del poder ejecutivo.

Así lo establece la propia Comisión, al mencionar la necesidad de que la actuación de las autoridades públicas tenga lugar bajo la supervisión y control de “órganos jurisdiccionales independientes e imparciales”⁶². El elemento fundamental, por tanto, del Estado de Derecho, consiste en la existencia de un poder judicial autónomo, que ejerza su función correctamente, y toda amenaza y menoscabo de este supondrá un ataque al Estado de Derecho en conjunto.

5. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Esta sección es, sin duda, la más importante del capítulo. Esto se debe a que la jurisprudencia del TJUE es muy clara en lo que respecta a lo que implica el Estado de Derecho, concretando con bastante especificidad su efecto en las políticas públicas de los Estados miembros.

Ya en 1986, el Tribunal de Justicia hablaba del Estado de Derecho, aunque aún no aparecía mencionado en los Tratados. Esto se debe a lo que se ha venido exponiendo a lo

⁶⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁶¹ *Ibid.*, p. 4.

⁶² *Id.*

largo del capítulo sobre el carácter fundacional de este valor. La sentencia *Les Verts*⁶³ de 1986 reconoce a la UE como una comunidad de Derecho, afirmando rotundamente que ninguno de los Estados miembros ni sus autoridades pueden obviar el control de “la conformidad de sus actos con (...) el Tratado”⁶⁴. Como se puede apreciar, se reitera la posición central del poder judicial de la que habla la Comisión.

A partir de este momento, la labor jurisprudencial del TJUE ha logrado una sorprendente concreción del Estado de Derecho a través de una serie de principios conformadores. De esta manera, el cumplimiento de estos principios daría lugar a un sistema que respeta el Estado de Derecho. Antes de pasar a su análisis, conviene aclarar que las instituciones europeas conocen de las posibles diferencias de interpretación que pueden existir en función del ordenamiento jurídico de que se trate⁶⁵. Sin embargo, el TJUE logra establecer los elementos mínimos comunes a todos los Estados miembros, lo que se exige de ellos para poder entender que cumplen con el art. 2 TUE en lo referente al Estado de Derecho. El análisis de la jurisprudencia suele concluir en la existencia de seis principios esenciales.

En primer lugar, el principio de **legalidad** hace referencia al proceso legislativo. En asuntos como el de Comisión contra *CAS Succhi di Frutta*⁶⁶, el Tribunal de Justicia ha establecido la legalidad como un principio fundamental de la Unión. En definitiva, este principio consiste en la celebración de unas elecciones responsables, democráticas, transparentes y pluralistas⁶⁷.

En segundo lugar, el principio de **seguridad jurídica** ha sido considerado en numerosas ocasiones por el TJUE, en asuntos como el 98/78 *Racke* contra *Hauptzollamt Mainz*⁶⁸, el 99/78 *Decker* contra *Hauptzollamt Landau*⁶⁹ o los acumulados 212 a 217/80

⁶³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto 294/83, «Les Verts» contra Parlamento Europeo, de 23 de abril de 1986; Fundamentos de Derecho [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1986:166]. Fecha de última consulta: 26 de marzo de 2021.

⁶⁴ *Id.*

⁶⁵ Comunicación 2014/0158 *Op. cit.*, p. 4.

⁶⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto 496/99, Comisión contra *CAS Succhi di Frutta*, de 29 de abril de 2004, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2004:236]. Fecha de última consulta: 27 de marzo de 2021.

⁶⁷ Comunicación 2014/0158 *Op. cit.*, p. 4.

⁶⁸ Ref. ECLI:EU:C:1979:14.

⁶⁹ Ref. ECLI:EU:C:1979:15.

Amministrazione delle finanze dello Stato contra *Salumi*⁷⁰. En todos ellos el Tribunal pone de manifiesto la necesidad de proteger lo que denomina “*legitimate expectation*”⁷¹. Por tanto, este principio hace referencia a la previsibilidad y claridad de las normas jurídicas, sin que quepan actuaciones como la entrada en vigor antes de su publicación o la modificación retroactiva.

Otro de los principios identificados por la jurisprudencia es la **prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos**. En este caso entran en juego elementos que ya han sido comentados e identificados por otras fuentes, como la doctrina o la Comisión. Se trata de un principio considerado como general del Derecho Comunitario. El Tribunal entiende que, en todos los Estados miembros, las intervenciones de las autoridades en la esfera privada del individuo deben ser meticulosamente controladas, con el fin de permitir las exclusivamente cuando tengan un fundamento legal. En consecuencia, debe preverse “una protección frente a las intervenciones que fueren arbitrarias o desproporcionadas”⁷².

El cuarto principio es el de la **tutela judicial** efectiva e independiente. Relacionado con el anterior, este principio establece la obligatoriedad, por parte de las distintas instituciones y autoridades, de someterse al “control de la conformidad de sus actos”⁷³. Por esta razón, los individuos deben tener la posibilidad de acudir a la tutela judicial de sus intereses y derechos, a través de un sistema jurisdiccional independiente.

El principio de la **separación de poderes** incluye dos elementos: por un lado, el derecho de los ciudadanos a la celebración de un juicio justo, y por el otro, el derecho a un tribunal independiente, especialmente respecto del poder ejecutivo⁷⁴. Aquí cobra verdadera

⁷⁰ Ref. ECLI:EU:C:1981:270.

⁷¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asuntos acumulados 212 a 217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato* contra *Salumi*, de 12 de noviembre de 1981, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1981:270]. Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2021.

⁷² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asuntos acumulados 46/87 y 227/88, *Hoechst AG* contra Comisión de las Comunidades Europeas, de 21 de septiembre de 1989, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1989:337]. Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2021.

⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-550/09, Procedimiento penal entablado contra E y F, de 29 de junio de 2010, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2010:382]. Fecha de última consulta: 28 de marzo de 2021.

⁷⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98, *Nap Innova Hoteles, S.L.*, contra Junta Única de Resolución, de 5 de julio de 2018, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2018:546]. Fecha de última consulta: 29 de marzo de 2021.

importancia la existencia de divergencias entre los ordenamientos de los Estados miembros. La separación de poderes puede revestir formas distintas en función del modelo parlamentario. Por esta razón el Tribunal de Justicia aclaró que “(...) [E]l Derecho de la Unión no se opone a que un Estado miembro reúna las funciones de legislador, administrador y juez, siempre que estas se ejerzan respetando el principio de separación de poderes”⁷⁵.

Finalmente, el TJUE destaca la necesidad de contar con la **igualdad ante la ley**. En atención a la jurisprudencia, este “exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables, y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica”⁷⁶. La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE también recoge este como un principio fundamental, exigiendo la no discriminación por razón del sexo, raza o color, entre otros. Especial atención, por su posterior importancia a la hora de analizar la LTS polaca, merece el reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres “en todos los ámbitos”⁷⁷.

A modo de conclusión, es conveniente tener presente que esta lista de principios que forman las características comunes y necesarias para la existencia de un Estado de Derecho, han sido también reconocidas, prácticamente en los mismos términos, por la Comisión de Venecia⁷⁸ a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

6. RECAPITULACIÓN

Expuestas las distintas interpretaciones y aportaciones realizadas a la noción del Estado de Derecho en el marco del art. 2 TUE, es necesario concretar el concepto que

⁷⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-279/09, *Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH* contra *Bundesrepublik Deutschland*, de 22 de diciembre de 2010, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2010:811]. Fecha de última consulta: 29 de marzo de 2021.

⁷⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-550/07, *Akzo Nobel Chemicals Ltd y Akros Chemicals Ltd* contra Comisión Europea, de 14 de septiembre de 2010, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2010:512]. Fecha de última consulta: 30 de marzo de 2021.

⁷⁷ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (BOE 30 de marzo de 2010), art. 23.

⁷⁸ Informe de la Comisión de Venecia de 4 de abril de 2011, n. 512/2009, CDL-AD2011)003 (disponible en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2011\)003rev-spa](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-spa); fecha de la última consulta: 30/03/2021.

manejaremos para subsumir las disposiciones conflictivas de la LTS en el mismo, y estudiar en qué medida lo quebrantan, y hasta qué punto es un análisis que puede llevarse a cabo con facilidad.

Aunque a primera vista podría parecer concepto relativamente claro, a lo largo de este capítulo se ha podido observar una problemática constante: su carácter político. El hecho de que haga referencia a las relaciones entre los poderes del Estado complica el estudio de posibles violaciones, así como de la aplicación del procedimiento sancionador (y así lo constata la Comisión en la comunicación estudiada). Sin embargo, gracias a la labor doctrinal, institucional y jurisprudencial, podemos extraer una serie de elementos esenciales, cuya falta conduciría irremediablemente a una violación del Estado de Derecho.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que, aun siendo un principio informador, se trata de un valor jurídicamente vinculante y dispone de unas posibilidades de concreción muy amplias. Existen tres términos principales que lo definen: democracia, confianza y control. Democracia, porque queda claro que se encuentra íntimamente ligado a esta forma de gobierno; sencillamente no se puede entender la una sin la otra. Confianza, porque ofrece al individuo la tranquilidad de saber protegidos sus derechos de las posibles afrentas que le puedan ocasionar. Y control, porque es un modelo que regula el ejercicio del poder por parte de las autoridades, reduciendo el uso arbitrario del mismo.

Estos tres elementos se sostienen sobre los siete pilares que constituyen las características necesarias para apreciar un Estado de Derecho auténtico: legalidad, seguridad jurídica, prohibición de arbitrariedad, tutela judicial efectiva e independiente, separación de poderes e igualdad ante la ley. Todos estos principios deben cumplirse, y serán analizados a continuación, contraponiéndolos a los puntos conflictivos de la LTS para dar lugar a las conclusiones finales.

CAPÍTULO IV. SUBSUNCIÓN DE LA LEY DEL TRIBUNAL SUPREMO EN EL ARTÍCULO 2 TUE

Este capítulo completará en análisis objeto de este estudio, empleando lo expuesto anteriormente. Con este fin, se retomarán los principales puntos conflictivos de la LTS, indicando en qué medida pueden suponer un quebrantamiento del Estado de Derecho y por qué razón.

1. EDAD DE JUBILACIÓN Y PRÓRROGA DE MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL TS

En lo que se refiere a estas medidas, entran en juego varios elementos del Estado de Derecho que conviene analizar. Para una mejor comprensión, se estudiará cada una de las dos medidas por separado.

1.1. La edad de jubilación

La reducción de la edad de jubilación es, en principio, una medida común que entra dentro de las posibilidades legislativas de cualquier Estado. De hecho, no es la primera vez que se modifica, ya que fue incrementada en la reforma de la LTS de 2002. El problema que suscita la LTS actual es la falta de incorporación de un mecanismo de adaptación para aquellos jueces afectados por la reforma. Como se ha expuesto, apenas se concedió un periodo de seis meses para presentar el deseo de prorrogar el mandato.

Esto implica de manera irremediable al principio de inamovilidad del juez, ya que se estaría variando la composición del Tribunal Supremo de manera repentina. En este caso es necesario acudir a los datos del impacto que la reforma tuvo: 27 de los 72 miembros superaban la edad establecida, lo cual aporta aún más peso a la posible existencia de fines contrarios a la independencia del poder judicial.

Sin embargo, cabría argumentar que la independencia no puede medirse únicamente a partir del dato de la edad de jubilación, sino que debe tenerse en cuenta el sistema judicial en conjunto para comprobar que se cumple con las garantías necesarias. De hecho, de los

27 jueces afectados, 17 ocuparon sus puestos en un momento en el que la edad de jubilación era de 65 años, por lo que, en realidad, la reforma solo afectó a 10 si se toma la referencia de la edad de jubilación vigente en el momento de nombramiento⁷⁹. Por otro lado, es cierto que la edad de jubilación general establecida en Polonia era de 65 años, por lo que la reforma de la LTS sirvió de armonización.

Pese a estos argumentos, en mi opinión, aunque la independencia del poder judicial depende de varios factores, la ruptura de uno de ellos es suficiente como para merecer una revisión y reforma. A fin de cuentas, es difícil que la injerencia de otros poderes se dé en todos los ámbitos, por lo que la protección debe realizarse a niveles concretos. Además, el propio TEDH entiende la inamovilidad como un elemento esencial de la independencia judicial, y hace referencia a la jubilación como uno de los factores que deben ser examinados⁸⁰.

De esta manera, una modificación de la edad de jubilación tan repentina afecta de manera irremediable a la seguridad jurídica. La inexistencia de disposiciones transitorias invalida el argumento de la afectación de solo 10 jueces, primero, porque existe una gran diferencia entre incrementar la edad de jubilación y reducirla a efectos de la independencia judicial, y segundo, porque daña la confianza al atacar las “*legitimate expectations*” de las que hablábamos en el capítulo anterior, y se trata de una aplicación retroactiva. Finalmente, esta reforma también es contraria a la tutela judicial efectiva, ya que la inamovilidad es un requisito esencial de la misma.

Por tanto, podemos concluir que esta reforma resulta contraria al Estado de Derecho por atacar los principios de seguridad jurídica y de derecho a la tutela judicial efectiva.

1.2. La prórroga de mandato

⁷⁹ Conclusiones abogado general Evgeni Tanchev, Asunto C-619/18 Comisión Europea contra República de Polonia, de 11 de abril de 2019, alegaciones de las partes [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:325]. Fecha de última consulta: 2 de abril de 2021.

⁸⁰ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Asunto 76639/11 *Denisov* contra Ucrania, de 25 de septiembre de 2018, Fundamentos de Derecho [versión electrónica – base de datos HUDOC. Ref. ECHR:2018:0925JUD007663911] Fecha de última consulta: 2 de abril de 2021.

La prórroga de mandato de los jueces del TS quedaba en manos del presidente de la República. Aunque podría aducirse que, dada su facultad para nombrar jueces, resultaría lógico que también tuviera las prerrogativas para la prórroga de mandato temporal, existen una serie de elementos que hacen dudar de este argumento.

En primer lugar, resulta evidente que otorgar al presidente de la República la posibilidad de decidir sobre el futuro de 27 de los 72 jueces integrantes del TS entra en conflicto con la separación de poderes. Recordemos que el propio TJUE hace especial mención a asegurar la independencia respecto del ejecutivo, conocedor de los peligros que las influencias de este podrían tener. La independencia del poder judicial se basa precisamente en la no injerencia de otros poderes, y cualquier relación con el ejecutivo debe ser tomada con precaución.

En este caso, resulta especialmente preocupante que no se haga referencia a ningún criterio en base al cual el presidente deba tomar sus decisiones. Esto supone a todas luces un uso arbitrario del poder ejecutivo, aunque en la esfera pública. No existe mecanismo de control alguno frente a las decisiones que tome el presidente de la República en esta materia. Esta amplitud en el ejercicio de su prerrogativa implica una violación de la separación de poderes.

Aunque, como estableció el propio TJUE y como ya hemos comentado, no es necesario entrar en los modelos organizativos del Estado miembro, la separación de poderes tiene un núcleo esencial que no puede quebrantarse, independientemente del carácter del ordenamiento jurídico. Por esta razón, aunque podría permitirse que fuera el presidente de la República el que decidiera sobre la prórroga de mandato, es necesario que se incluya tanto unos criterios concretos y establecidos en la norma, así como un posible mecanismo de impugnación.

Esta reforma es contraria al Estado de Derecho por quebrantar el principio de separación de poderes y facilitar el uso arbitrario del poder ejecutivo.

1.3. Especial mención a la diferencia entre hombres y mujeres

Antes de continuar con el siguiente punto conflictivo, es necesario aclarar que la posibilidad ofrecida a las mujeres de jubilarse 5 años antes que los hombres (vista en el capítulo anterior) podría entenderse como contraria al principio de igualdad ante la ley, sin distinción por razón del sexo, y por tanto contraria también al Estado de Derecho. Esto se debe a que no existe mayor razonamiento ni argumento para ofrecer esta posibilidad que el hecho de ser mujer, por lo que la distinción se produce exclusivamente por este hecho.

2. EL RECURSO EXTRAORDINARIO

Esta reforma ofrece, a mi juicio, más facilidad a la hora de determinar la ruptura del Estado de Derecho. En primer lugar, queda clara la oposición a la seguridad jurídica por su carácter retroactivo. Este elemento es central en el recurso porque su única función es la posibilidad de reabrir causas anteriores, por lo que únicamente hace referencia a sentencias pasadas.

El segundo conflicto se produce por el hecho de permitir el recurso de sentencias firmes, incluidas las del TS. Esto afecta directamente al principio de cosa juzgada. Como argumenta el propio TJUE, la única manera de garantizar la estabilidad del Derecho es la imposibilidad de revisar resoluciones judiciales firmes⁸¹. El sistema judicial ya ofrece una serie de mecanismos de recurso en varias instancias, con el fin de asegurar una solución justa. Continuar la contestación a sentencias que ya han ganado firmeza elimina todo el sentido de la seguridad jurídica, porque acaba con la confianza que los individuos pueden tener en el poder judicial: no podrán gozar de la tranquilidad de saber reconocido su derecho.

Además, debemos tener en cuenta que afecta a toda sentencia que haya adquirido firmeza en los 20 años anteriores a la entrada en vigor de la LTS, lo cual resulta verdaderamente excesivo, especialmente teniendo en cuenta el ejercicio de posibles derechos por parte de las partes a las que fueron reconocidos. Por otro lado, los criterios que permiten el recurso no son lo suficientemente claros ni específicos, permitiendo demasiado margen de

⁸¹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C- 224/01 Gerhard Köbler contra *Republik Österreich*, de 30 de septiembre de 2003, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2003:513]. Fecha de última consulta: 2 de abril de 2021.

maniobra al Fiscal General. Para finalizar, observamos una nueva injerencia del Poder Ejecutivo polaco, al ser el propio ministro de Justicia, por su condición de Fiscal General, uno de los dos encargados de presentar este recurso, como ya se ha explicado.

Por todo ello, resulta claro que el recurso extraordinario es contrario al Estado de Derecho, por vulnerar la seguridad jurídica y la separación de poderes.

3. LA MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA INTERNA

La creación de las dos nuevas salas (de control y disciplinaria) suscitó, como ya se ha expuesto, cierta preocupación por el Estado de Derecho en Polonia. Aunque la realidad es que la sala disciplinaria es la que supone una mayor amenaza, la sala de control no queda exenta de conflicto.

A mi juicio, es importante diferenciar entre dos elementos de las salas: por un lado, encontramos la función que tienen, la cual puede ser susceptible de vulnerar el Estado de Derecho en mayor o menor medida; y por el otro aparece la propia sala en sí misma, su composición y funcionamiento. En este apartado lo que se analiza es esto último, sin tener en cuenta las funciones de las salas porque estas tienen ya su propio análisis en los apartados que analizan el recurso extraordinario y el procedimiento disciplinario.

Ambas salas tienen como problema principal su composición, ya que puede entenderse como vulneradora de la separación de poderes y la tutela judicial efectiva e imparcial. La sala de control, recordemos, está formada aproximadamente en un 30% por jueces legos, que son elegidos por el Senado. Además, el resto de los jueces son nuevos. La sala disciplinaria, por otro lado, está formada en su integridad por jueces nombrados por el CNPJ, con la presencia de algún juez lego según el caso.

La principal problemática que identifica la Comisión y el TJUE es que los integrantes del CNPJ son elegidos por la *Sejm*. Esto, que podría implicar una intromisión del Legislativo, es defendido por Polonia bajo el argumento de que es un procedimiento similar al

establecido en otros Estados miembros⁸². Además, también podría entenderse que la posible relación entre los jueces seleccionados y el CNPJ finaliza una vez son nombrados por el presidente de la República, ya que, a partir de ese momento, los miembros del CNPJ tienen libertad para ejercer sus funciones, sin medios de control por parte del Ejecutivo polaco. Finalmente, existe un mecanismo de recurso del nombramiento para aquellos jueces que no estén de acuerdo con la decisión⁸³.

Sin embargo, estos posibles argumentos caen por su propio peso. En primer lugar, la impugnación de la decisión del CNPJ no paraliza el procedimiento, por lo que no tendría un efecto suficiente y podría demorarse demasiado. Por otro lado, la inexistencia de una relación con el Legislativo es realmente una falacia: se está creando un vínculo entre este poder y la sala disciplinaria que no se daba antes de la reforma. Aunque podría pensarse que el control del poder judicial debería realizarlo otro de los poderes del Estado, esto no puede conducir a entregar la facultad disciplinaria al legislativo y al ejecutivo.

Cualquier procedimiento disciplinario al poder judicial se caracteriza por su delicadeza. Disturbios demasiado fuertes ocasionarían una pérdida de confianza en el poder judicial por parte de la ciudadanía, acabando con la seguridad jurídica y la tutela judicial. Por esta razón, es necesario que dicho procedimiento se encuentre perfectamente delimitado y no pueda dar lugar a dudas sobre su imparcialidad. Así, la relación entre los jueces de la sala disciplinaria y la *Sejm* queda completamente fuera de lugar, porque resulta evidente que la elección de los jueces podría responder a criterios políticos.

Por otro lado, la propia lógica del CNPJ consiste en salvaguardar la independencia del poder judicial. Modificar su composición de manera que sean los otros poderes los que decidan los miembros que lo constituyen crea un vínculo innecesario que promueve lo opuesto a su objetivo. Así lo establece el Abogado General Evgeni Tanchev al afirmar que los consejos del poder judicial, en cualquier Estado miembro, “deben ser

⁸² Conclusiones abogado general Evgeni Tanchev, Asuntos Acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18 A. K. contra *Krajowa Rada Sądownictwa* y CP y DO contra *Sąd Najwyższy*, de 19 de noviembre de 2019, alegaciones de las partes [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:551]. Fecha de última consulta: 3 de abril de 2021.

⁸³ Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, de 12 de mayo de 2011, modificada por la Ley por la que se Modifican la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y Otras Leyes, de 8 de diciembre de 2017, art. 44, apartado 1 bis.

independientes y estar libres de toda injerencia de los poderes legislativo y ejecutivo”⁸⁴. Y lo mismo puede decirse de lo que respecta a los jueces legos.

Todo esto conduce a la conclusión de que la modificación de la estructura interna no supondría un problema si no fuera por la variación en el sistema de selección de los miembros de las nuevas salas. Se puede apreciar que, en ambos casos, se trata de salas que ejercen funciones de control sobre el poder judicial, la disciplinaria y la del recurso de sentencias firmes. Además, también es importante el elemento de la autonomía de las salas, especialmente de la disciplinaria, en la cual las funciones de su presidente le revisten de una autoridad incluso excesiva, sobre todo en comparación con el resto de las salas del TS. Si en los dos casos se observa una injerencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo de Polonia, queda clara la intención de atacar la separación de poderes y, con ello, el Estado de Derecho.

4. EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO

Existen dos grandes elementos del régimen disciplinario establecido por la LTS que entran en conflicto con el Estado de Derecho: el agente disciplinario extraordinario y las cuestiones procesales. En ambas se puede apreciar una vulneración de la separación de poderes y la tutela judicial efectiva.

El agente disciplinario extraordinario es, como sabemos, elegido por el presidente de la República. Tomando los argumentos de epígrafe anterior, queda demostrado que cualquier injerencia del ejecutivo en asuntos disciplinarios del poder judicial resulta contraria al Estado de Derecho, porque elimina la independencia de los jueces al dejar en manos del poder ejecutivo un mecanismo de control de estos. Esto supone aún un mayor conflicto en casos como el del agente disciplinario, en el que entran en juego dos factores principales: la exclusión de la participación del agente ordinario y la imposibilidad de impugnar la decisión del presidente de la República.

Con el primero, se elimina una posible segunda opinión o revisión del trabajo del agente extraordinario por otro agente “ordinario”, que es elegido por los integrantes del TS. Esto

⁸⁴ Conclusiones abogado general Evgeni Tanchev, *Op. cit.*, Análisis, apartado 137.

asegura la eficacia de la actuación del agente disciplinario. El segundo factor, la inexistencia de un recurso al nombramiento del agente extraordinario, impide un posible control previo a la actuación del agente. El resultado es un medio de influencia y ejercicio de cierto dominio por parte del ejecutivo contra los jueces de manera individual, que no cuenta con ninguna suerte de protección.

En cuanto a las garantías procesales que son vulneradas, en el Capítulo II las dividimos en tres grupos: los nombramientos de tribunales disciplinarios, las pruebas permitidas y los asuntos relacionados con la inexistencia de un límite temporal y la falta de comparecencia de los jueces sujeto de procedimientos disciplinarios.

El ministro de Justicia es el encargado de nombrar a los integrantes de los tribunales disciplinarios ordinarios. Aunque podría entenderse que no ejerce una verdadera influencia sobre los titulares de estos tribunales porque no tiene la capacidad de cesarles ni les puede dar órdenes de ninguna clase⁸⁵, la realidad es que esta afirmación es otra falacia. Cuando de la independencia del poder judicial se trata, las influencias de otros poderes no pueden medirse en una escala de ese calibre, sino que el examen ha de ser mucho más minucioso y sensible. Basta con la existencia de un vínculo suficiente que impida garantizar la protección de los jueces de “un control excesivo del poder ejecutivo”⁸⁶ para apreciar una amenaza.

En cuanto a la admisión de pruebas obtenidas a partir de la intervención de comunicaciones más allá de casos especialmente graves, puede entenderse que tiene el mismo efecto en el Estado de Derecho que la indiferencia frente a la falta de comparecencia del acusado independientemente de las circunstancias. Ambas menoscaban el derecho de defensa de los jueces. Esto tiene el redundante impacto de vulnerar la tutela judicial de los jueces, lo cual termina afectando a la de la población en general. Esto sucede porque los ciudadanos no podrán estar seguros de la integridad de los jueces, dado que existe una posibilidad de que actúen bajo la presión de saber que podrían tener que enfrentarse a un procedimiento disciplinario sin las debidas garantías.

⁸⁵Conclusiones abogado general Evgeni Tanchev, Asuntos Acumulados C-558/18 y C-563/18, Miasto Łowicz contra Skarb Państwa, *Wojewoda Łódzki*, de 24 de septiembre de 2019, resumen de las observaciones presentadas por las partes [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:775]. Fecha de última consulta: 4 de abril de 2021.

⁸⁶ *Id.*

CAPÍTULO V. REFLEXIÓN FINAL SOBRE LA PROBLEMÁTICA ESTUDIADA

A modo más general, una posible reflexión sobre la problemática relacionada con el Poder Judicial polaco consistiría en criticar la gran ampliación de la UE. Aunque, en mi opinión, es cierto que quizá se realizó con demasiada premura, no debemos olvidar que es fácil juzgar este tipo de hechos *a posteriori*. Resulta innegable la tradición y mentalidad europea de Polonia que, con sus características propias, por supuesto, comparte la identidad necesaria para formar parte del proyecto de integración. Como se demostró en el contexto histórico, Polonia fue uno de los primeros estados tendentes al constitucionalismo, y su rápido avance en la senda democrática tras el fin de la Guerra Fría eran muy esperanzadores en ese momento.

Por tanto, creo que resulta más conveniente reflexionar sobre su situación en relación con la de otros Estados miembros: la mayoría se enfrenta internamente a sectores de la sociedad más euroescépticos, partidos más tendentes a la autonomía que desconfían de la entrega de potestades a la UE. Naturalmente, el caso polaco va más allá del euroescepticismo clásico, adentrándose en terrenos mucho más delicados para el funcionamiento democrático, como lo es la ruptura de la separación de poderes.

Sin embargo, tintes de este estilo se han visto también en otros Estados miembros, incluida España⁸⁷, a la que las instituciones europeas ya llamaron la atención. Esto implica que situaciones del mismo estilo (aunque en distinta medida) se dan más a menudo de lo que podría parecer. Así, quizá parte de la explicación, y por tanto de la solución de este tipo de problemas, se encuentre en analizar si la UE debe reforzar la promoción de los valores fundamentales y si los mecanismos de protección de los mismos son verdaderamente eficaces. Como afirma Bar Cendón: “De aquí, pues, la necesidad de que la UE, como un todo, vuelva sobre sus valores y principios y afronte la inaplazable tarea de reafirmarlos y protegerlos, jurídica y políticamente”⁸⁸.

⁸⁷Comunicación 2020/308 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España”, SWD(2020) 308 final (disponible en https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/es_rol_country_chapter_es.pdf; fecha de la última consulta 12/04/2021).

⁸⁸ Bar Cendón, A., *Op. cit.*, p. 132.

CONCLUSIONES

PRIMERA. – Los valores fundamentales de la Unión Europea pueden apreciarse históricamente en la identidad polaca, siendo en algunos aspectos incluso pionera de elementos actualmente considerados como esenciales. Sin embargo, las circunstancias de la Guerra Fría frenaron el avance en esa dirección.

SEGUNDA. – Desde la llegada del PiS al poder, la independencia del Poder Judicial polaco se ha visto cuestionada por las diversas reformas llevadas a cabo. En particular, la modificación de la LTS parece entrar en conflicto con el Estado de Derecho como valor fundamental que debe ser respetado por todos los Estados miembros de la UE. Todas las disposiciones de la LTS mencionadas a lo largo de este documento muestran indicios de vulnerabilidad del art. 2 TUE, aunque no en la misma medida. Como se ha podido apreciar, existen ciertos elementos que pueden ser considerados como más graves que otros.

TERCERA. – La reforma de 2019, propiciada por la actuación del TJUE en los Asuntos Acumulados que han sido objeto de estudio, puede considerarse como prácticamente carente de efecto real. Esto se debe a que los objetivos de la reforma inicial de 2017 ya habían surtido efecto para el momento en el que las modificaciones de 2019 entraron en vigor. Además, instrumentos que, como el recurso extraordinario, planeaban tener efectos durante más tiempo, no fueron eliminados.

CUARTA. – En cuanto al Estado de Derecho, el art. 2 TUE, y su facilidad o dificultad de aplicación, lo expuesto en este estudio es bastante llamativo. Aunque, tratándose de un valor, la acotación de este ya resulta complicada, el Estado de Derecho presenta una dificultad añadida que viene dada por las distintas interpretaciones o aplicaciones que pueden darse en cada Estado miembro. Pese a todo ello, la labor del TJUE debe ser reconocida favorablemente por la concreción de los elementos comunes necesarios para apreciar el cumplimiento del Estado de Derecho. No cabe duda de que ofrecen una guía interpretativa muy clara, la cual, acompañada por las aportaciones doctrinales y de otras instituciones europeas, facilitan enormemente la aplicación del art. 2 TUE.

QUINTA. – Finalmente, en lo referente al mecanismo previsto en el art. 7 TUE, se ha visto a lo largo de este estudio que es incapaz de solucionar una violación de los principios de la Unión en aquellos casos en los que exista más de un Estado miembro involucrado: en nuestro caso, al apoyarse Polonia y Hungría mutuamente, la eficacia del art. 7 TUE se ve muy reducida. En mi opinión, debería plantearse un procedimiento sancionador más jurisdiccional que político, de manera que la unanimidad del Consejo Europeo dejara de ser un requisito, y el TJUE viera ampliados sus mecanismos de actuación. De esta manera, la apreciación de las violaciones de valores fundamentales sería un asunto puramente jurídico al igual que las sanciones resultantes. Esto garantizaría una mayor efectividad, y pondría en práctica una suerte de separación de poderes entre las instituciones de la Unión, lo cual impediría posibles vulneraciones de los tratados a causa de políticas de gobiernos concretos.

BIBLIOGRAFÍA

1) LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS OFICIALES

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Publicado en BOE 30/03/2010.

Constitución de la República de Polonia, de 2 de abril de 1997.

Comunicación 2014/0158 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo y al Consejo: “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho” COM/2014/0158 final.

Comunicación 2020/308 de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Informe sobre el Estado de Derecho en 2020. Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en España”, SWD(2020) 308 final.

Declaración sobre la Identidad Europea, Copenhague, 14 de diciembre de 1973.

Informe de la Comisión de Venecia de 4 de abril de 2011, n. 512/2009, CDL-AD2011)003

Polonia. Ley del Tribunal Supremo, de 8 de diciembre de 2017.

Polonia. Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial, de 12 de mayo de 2011.

Propuesta 2017/0360 de la Comisión Europea “motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia” COM(2017) 835 final

Schuman, R., Declaración de 9 de mayo de 1950, disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_es

Tratado de la Unión Europea. Publicado en BOE 30/03/2010.

2) JURISPRUDENCIA

Conclusiones abogado general Evgeni Tanchev, Asunto C-619/18 Comisión Europea contra República de Polonia, de 11 de abril de 2019, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:325].

Conclusiones abogado general Evgeni Tanchev, Asuntos Acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18 A. K. contra *Krajowa Rada Sądownictwa* y CP y DO contra *Sąd Najwyższy*, de 19 de noviembre de 2019, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:551].

Conclusiones abogado general Evgeni Tanchev, Asuntos Acumulados C-558/18 y C-563/18, Miasto Łowicz contra Skarb Państwa, *Wojewoda Łódzki*, de 24 de septiembre de 2019, resumen de las observaciones presentadas por las partes [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:775].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asuntos acumulados C 585/18, C 624/18 y C 625/18, de 19 de noviembre de 2019, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2019:982].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto 294/83, *Les Verts* contra Parlamento Europeo, de 23 de abril de 1986, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1986:166].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto 98/78 *Racke* contra *Hauptzollamt Mainz*, de 25 de enero de 1979, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1979:14].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto 496/99, Comisión contra *CAS Succhi di Frutta*, de 29 de abril de 2004, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2004:236].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto 99/78 *Decker* contra *Hauptzollamt Landau*, de 25 de enero de 1979, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1979:15].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asuntos acumulados 212 a 217/80 *Amministrazione delle finanze dello Stato* contra *Salumi*, de 12 de noviembre de 1981, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1981:270].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asuntos acumulados 46/87 y 227/88, *Hoechst AG* contra Comisión de las Comunidades Europeas, de 21 de septiembre de 1989, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:1989:337].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-550/09, Procedimiento penal entablado contra E y F, de 29 de junio de 2010, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2010:382].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asuntos acumulados C-174/98 P y C-189/98, *Nap Innova Hoteles, S.L.*, contra Junta Única de Resolución, de 5 de julio de 2018, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2018:546].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-279/09, *Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH* contra *Bundesrepublik Deutschland*, de 22 de diciembre de 2010, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2010:811].

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C-550/07, *Akzo Nobel Chemicals Ltd* y *Akcros Chemicals Ltd* contra Comisión Europea, de 14 de septiembre de 2010, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2010:512].

Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Asunto 76639/11 *Denisov* contra Ucrania, de 25 de septiembre de 2018, [versión electrónica – base de datos HUDOC. Ref. ECHR:2018:0925JUD007663911]

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Asunto C- 224/01 Gerhard Köbler contra *Republik Österreich*, de 30 de septiembre de 2003, [versión electrónica – base de datos Curia. Ref. ECLI:EU:C:2003:513].

3) OBRAS DOCTRINALES

Bar Cendón, A., “La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad” *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 33, 2014, pp. 99-139.

- Bozóki, A. y Hegedűs, D., “An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union”, *Democratization*, vol. 25, n. 7, 2018, pp. 1173-1189.
- Ferrer Lloret, J., “La Unión Europea: creación, objetivos, valores, principios y competencias” en Ferrer Lloret, J., (coord.), *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Tyrant Lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 23-99.
- López Aguilar, J. F., “El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «dilema de Copenhague»”, *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 38, 2018, (disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/18604/15586>)
- Lukowski, J., y Zawadzki, H., *A Concise History of Poland*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- Mak, E., y Taekema, S., “The European Union’s Rule of Law Agenda: Identifying Its Core and Contextualizing Its Application”, *Hague Journal on the Rule of Law*, n. 8, 2016.
- Mangas Martín, A., y Liñán Nogueras, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016.
- Méndez de Vigo, I., *El rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*, Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, Madrid, 2005.
- Narváez, A., “Fin de la Guerra Fría y su impacto en los países satélites de la URSS hoy miembros de la Unión Europea: los casos de Hungría, Polonia y República Checa” *Procesos de disolución de la URSS (3-9)*. Universidad de El Salvador, 2009 (disponible en http://www.cyta.com.ar/suplementos/gecon/articulos/articulos_archivos/geo_v8_n1_a1.pdf)
- Pereira, J. C., et al., *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 2015.
- Pillorget, R., *Historia Universal: del absolutismo a las revoluciones*, Tomo IX, EUNSA, Pamplona, 1984.
- Prawdin, M., *Gengis Kan, el conquistador de Asia*, Editorial Juventud, Barcelona, 1953.

Sienkiewicz, H., *A sangre y fuego*, Aguilar, Madrid, 1964.

Vázquez de Prada, V., *Historia Universal: Renacimiento, reforma, expansión europea*, Tomo VII, EUNSA, Pamplona, 1981.

Vázquez de Prada, V., *Historia Universal: La crisis del Humanismo y el declive de la hegemonía española*, Tomo VIII, EUNSA, Pamplona, 1984.

4) RECURSOS DE INTERNET

Sin autor, “Fiscal General” Página oficial de la Fiscalía General de Polonia (disponible en <https://pk.gov.pl/prokuratura/kierownictwo-prokuratury-krajowej/prokurator-generalny/>; última consulta 5/03/2021).