



**COMILLAS**  
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

Facultad de Ciencias Humanas y Sociales  
Grado en Relaciones  
Internacionales

Trabajo Fin de Grado

# Herramientas de la UE para garantizar el Estado de derecho

Los derechos LGBT en Polonia y  
 Hungría

Estudiante: **Guillermo Sáez Jiménez**

Director: Miguel Benedicto Solsona

Madrid, mayo de 2022

## **Resumen**

Durante las últimas décadas, la Unión Europea ha experimentado una gran división entre sus Estados Miembros respecto a cuestiones clave como la concepción de sus valores y principios más básicos, que son interpretados de maneras diferentes en algunos de los Estados que conforman la Unión. En concreto, en este trabajo, se analizarán los casos de Polonia y Hungría, y del tratamiento que los gobiernos de estos países dan a los derechos y libertades de las minorías sexuales de sus respectivas sociedades. Posteriormente se llevará a cabo una reflexión sobre la validez y la eficacia de las actuales herramientas de las que dispone la UE para garantizar el Estado de derecho en todo su territorio, y finalmente se explorará la necesidad y la posibilidad de incluir nuevas herramientas que permitan lograr este objetivo.

**Palabras clave:** Unión Europea, valores, Estado de derecho, Polonia, Hungría, derechos LGBT, Estados Miembros.

## **Abstract**

During the last decades, the European Union has experienced a great division among its Member States with regard to some key issues such as the understanding of its most basic values and principles, which are understood in different ways by some of the States that belong to the Union. In particular, this article will analyse the cases of Poland and Hungary, and how the governments of these two countries address the rights and liberties of the sexual minorities in their respective societies. Subsequently, a reflection will be carried out on the validity and effectiveness of the current tools held by the EU in order to guarantee the rule of law within its territory, and finally, it will be discussed the necessity and possibility of including new tools that allow this goal to be achieved.

**Key words:** European Union, values, rule of law, Poland, Hungary, LGBT rights, Member States.

# Índice

<b>1. Introducción</b> .....	4
1.1 Finalidad y objetivos del trabajo .....	4
1.2 Estado de la cuestión .....	4
1.3 Marco teórico .....	5
1.4 Metodología .....	6
<b>2. Análisis de la situación</b> .....	7
2.1 Valores y principios de la Unión Europea .....	7
2.2 Los derechos LGBT en la Unión Europea .....	12
2.3 Situación actual de los derechos LGBT en Polonia y Hungría .....	17
<b>3. Herramientas de la Unión Europea</b> .....	22
3.1 Herramientas actuales .....	22
3.1.1 Herramientas legislativas .....	22
3.1.2 Herramientas judiciales.....	24
3.1.3 Herramientas discursivas .....	25
3.2 Eficacia de las herramientas.....	26
3.3 Posibles soluciones .....	30
<b>4 Conclusiones</b> .....	32
<b>5 Bibliografía</b> .....	33
<b>6 Anexos</b> .....	39
6.1 Índice de abreviaturas .....	39
6.2 Anexo legislativo .....	40

# 1. Introducción

En los últimos años, la Unión Europea ha experimentado una profunda división en un aspecto de vital importancia: el cumplimiento de sus valores y principios más fundamentales por parte de cada uno de los veintisiete Estados Miembros que la componen. Tanto la interpretación de estos valores como las medidas que la Unión se ha visto obligada a tomar para garantizar su cumplimiento han sido objeto de un intenso análisis por parte de expertos en el contexto comunitario. Este trabajo contribuirá a este análisis profundizando en el desarrollo de este conflicto interno de la Unión Europea y las consecuencias que ha acarreado en los últimos años.

## 1.1 Finalidad y objetivos del trabajo

Este trabajo tiene tres objetivos principales. En primer lugar, a través del caso de Polonia y Hungría y del respeto a los derechos LGBT en ambos países, se pretende definir y describir las herramientas de las que dispone actualmente la Unión Europea para garantizar que el respeto al Estado de derecho sea una realidad en todo su territorio. El segundo objetivo consiste en valorar la eficacia de estas herramientas, así como de determinar la necesidad de incluir nuevas. Por último, el tercer objetivo de este trabajo es el de proponer nuevas herramientas y mecanismos para lograr el objetivo de garantizar todos los principios y valores de la Unión Europea en cada uno de sus Estados Miembros.

## 1.2 Estado de la cuestión

Dada la importancia que tienen los valores y principios de la Unión Europea en su identidad como organización internacional, así como el notable peso de Polonia y Hungría como Estados Miembros de ella (especialmente la primera), el respeto al Estado de derecho en ambos países se ha convertido en los últimos años un asunto de gran relevancia para académicos y profesionales expertos en la Unión Europea. Esto incluye, por ejemplo, a *think tanks* como el Real Instituto Elcano, el *French Institute of International Relations* o el instituto de investigación belga *Bruegel*. Asimismo, numerosos revistas y periódicos especializados en política internacional han mostrado un gran interés por esta cuestión, como *The Economist* o *Foreign Affairs*, así como publicaciones de corte más generalista.

Respecto a los autores que más interés han mostrado por este asunto y que han servido de inspiración para la elaboración de este trabajo, destacan, en el plano académico, José Martín y Pérez de Nanclares, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca; Koen Sloopmaeckers, profesor de Política Internacional en la Universidad de Londres; y Łukasz Zamęcki, doctor y catedrático en Ciencias Políticas en la Universidad de Varsovia. En el ámbito periodístico, los artículos más relevantes para la elaboración de este análisis han sido los de Nacho Alarcón Aguilera, corresponsal en Bruselas para *El Confidencial*, y Emily Schulteis, periodista del *Institute of Current World Affairs* especializada en los movimientos populistas de extrema derecha en Europa.

Por último, es necesario destacar la profunda investigación sobre esta cuestión llevada a cabo por la propia Unión Europea en los últimos años, a través de sus instituciones (principalmente la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, aunque también el Consejo) y de distintas agencias como la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA, por sus siglas en inglés). Para llevar a cabo este análisis, la Unión utiliza herramientas como el Eurobarómetro, impulsado por la Comisión dos veces al año como mínimo, y otras encuestas de carácter social, político y demográfico, como las elaboradas por la FRA en materia de discriminación contra el colectivo LGBT en cada país comunitario.

### 1.3 Marco teórico

A la hora de analizar el funcionamiento y las características de la Unión Europea, el marco teórico más utilizado generalmente es el liberalismo, que defiende, entre otros, los valores de la libertad individual, los derechos humanos y la democracia. Los autores clásicos más destacados de esta corriente son John Locke (*Ensayo sobre el entendimiento humano*, 1690), Jean-Jacques Rousseau (*El contrato social*, 1762) y, en un plano más económico, Adam Smith (*La riqueza de las naciones*, 1776). Desde un punto de vista más contemporáneo, destacan Friedrich Hayek (perteneciente a la Escuela Austriaca, destaca su obra *Los fundamentos de la libertad*, de 1960), Karl Popper (*La sociedad abierta y sus enemigos*, de 1945) y John Rawls (*El Liberalismo Político*, 1993).

Sin embargo, en este trabajo también se trabajan conceptos pertenecientes a otras teorías de las relaciones internacionales, tales como el constructivismo (valores, sociedad,

vínculos de cooperación, etc.) y el realismo (el Estado como actor principal de las relaciones internacionales, la búsqueda de beneficio propio, la necesidad de poder coercitivo, etc.). Autores constructivistas de gran importancia son Alexander Wendt (*Anarchy is what states make of it: the social construction of power Politics*, 1992) y Peter Katzenstein (*A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*, 2005). Por su parte, los referentes clásicos de las teorías realistas son Nicolás Maquiavelo (*El príncipe*, 1532) y Thomas Hobbes (*Leviatán*, 1651), mientras que en los siglos XX y XXI destacan Hans Morgenthau (*Politics Among Nations*, 1948), Kenneth Waltz (*Theory of International Politics*, 1979) y el ex-Secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger (*Diplomacy*, 1994).

Finalmente, este trabajo incluye enfoques más especializados en la Unión Europea y sus valores, como la teoría del poder normativo europeo de Ian Manners, que hace hincapié en el efecto normativo que tienen la UE y sus valores fundamentales a nivel internacional (*Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives*), así como las teorías que indagan en la naturaleza y el origen de la propia Unión Europea (teorías intergubernamentales, federalistas, tecnocráticas...). Todas estos enfoques teóricos son incorporados y sintetizados para lograr los tres objetivos principales del trabajo, enunciados anteriormente.

#### 1.4 Metodología

La metodología de este trabajo se basa principalmente en un estudio de caso (en concreto, de la situación actual de los derechos LGBT en Polonia y Hungría) para lograr el objetivo de analizar en profundidad la eficacia de las herramientas de las que dispone la Unión Europea para garantizar el Estado de derecho en todos sus Estados Miembros. Para ello, se utilizarán fuentes tanto de carácter primario (Tratados Fundacionales de la Unión Europea, legislación comunitaria, informes institucionales, etc.) como secundario (artículos académicos, noticias de prensa, etc.).

## **2. Análisis de la situación**

### **2.1 Valores y principios de la Unión Europea**

La Unión Europea, compuesta en la actualidad por 27 Estados soberanos europeos, tiene sus orígenes en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), constituida en 1952, y en las llamadas Comunidades Europeas, que incluían la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), ambas constituidas en 1957 con la firma de los Tratados de Roma. Estas tres comunidades tenían en su origen un espíritu claramente económico, y estaban orientadas a la cooperación en distintos ámbitos de la producción y del comercio entre sus seis Estados Miembros: Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, Italia y Alemania Occidental (Unión Europea, s.f.).

Durante las décadas posteriores, y a través de sucesivas olas de ampliación, estas comunidades (que en la práctica se habían reducido a la CEE) van aumentando en extensión, población y competencias. En 1992 se firma en Maastricht el Tratado de la Unión Europea, con el que nace esta nueva organización internacional y se asientan las bases de una política exterior y de seguridad común, una futura moneda y mercado únicos y una mayor convergencia entre Estados Miembros en asuntos de política interior y justicia. Tras una gran ampliación en 2004, que da la bienvenida a 10 nuevos estados (en su mayoría pertenecientes a Europa Central y Oriental), en 2007 los ya veinticinco Estados Miembros firman el Tratado de Lisboa, cuyo objetivo principal es mejorar la eficiencia y el carácter democrático de la Unión Europea y de sus instituciones (Unión Europea, s.f.).

Es en este Tratado de Lisboa, concretamente en su artículo 2, donde se enuncian los valores en los que se fundamenta la Unión Europea: el respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Además, respecto al último valor, se hace hincapié en los derechos de las personas pertenecientes a minorías y, con carácter general, se establece que todos estos valores son comunes a cada uno de los Estados Miembros, al entenderse que reflejan los valores de la sociedad europea (Bar Cendón, 2014). Esta última consideración ha hecho que la Unión Europea sea considerada con frecuencia como una “comunidad de valores”, y no como una mera “comunidad de Derecho” (Martín y Pérez de Nanclares, 2019).

Respecto al significado e implicación de estos valores, resulta evidente que algunos de ellos presentan más matices que otros. La dignidad humana, por ejemplo, es un concepto tan elemental e inviolable que no suele generar un debate tan amplio como otros valores recogidos en el artículo 2, al existir un amplio consenso entre las instituciones de la Unión y los Estados Miembros en cuanto a su obligada observancia. Algo similar sucede con el valor de la libertad, que hace referencia a un amplio rango de libertades, desde aquellas individuales y colectivas propias de cada Estado Miembro, hasta las conocidas como cuatro libertades del mercado común: libertad de movimiento de mercancías, libertad de movimiento de trabajadores, libertad de prestación de servicios y libertad de movimiento de capitales (Bar Cendón, 2014).

No obstante, el significado de otros valores de la Unión como la democracia o el Estado de derecho han dado lugar a un extenso debate, especialmente en torno al respeto que tienen los Estados Miembros por estos valores. Respecto al valor de la democracia, la Unión Europea está dotada de un sistema institucional y organizativo que guarda grandes similitudes con el de cualquier Estado democrático, como la separación de poderes, la elección de sus instituciones mediante sufragio directo o indirecto, o la delimitación de sus competencias (Martín y Pérez de Nanclares, 2019). A pesar de ello, desde que la Unión Europea abandonara el ámbito meramente económico y se adentrara en el político y social, han existido siempre analistas y sectores de la Unión que han resaltado el “déficit democrático” de la organización, poniendo en duda que este valor haya sido verdaderamente garantizado (Zamecki y Glied, 2020).

Por otra parte, el concepto del Estado de derecho hace referencia al carácter primordial del Derecho en la organización de un Estado, e implica diversos elementos como la independencia del poder legislativo, las garantías procesales efectivas o la existencia de seguridad jurídica para las personas físicas y jurídicas a todos los niveles (Martín y Pérez de Nanclares, 2019). Garantizar que el Estado de derecho es respetado tanto a nivel comunitario como doméstico es uno de los principales cometidos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), y ello ha dado lugar a una numerosa jurisprudencia que respalda a su vez este valor como uno de los fundamentales de la Unión Europea (Bar Cendón, 2014).

Los valores de la Unión Europea, además de en el artículo 2 del Tratado de Lisboa, también aparecen recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Este documento, aprobado en Estrasburgo en el año 2000, fue equiparado en

valor jurídico a los Tratados de la Unión (TUE y TFUE) a través del artículo 6 del Tratado de Lisboa, y en él la Unión reconoce una serie de derechos, libertades y principios que han de ser respetados en todos los Estados Miembros, así como por la propia Unión. Estos están recogidos en cinco títulos, cada uno de los cuales se compone de un determinado número de artículos que reflejan distintos derechos, libertades o principios.

Así, por ejemplo, el Título I, referente a la dignidad, está integrado por cinco artículos referentes a la dignidad humana, el derecho a la vida, el derecho a la integridad de las personas, la prohibición de la tortura o de los tratos inhumanos y la prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado. El Título II, relativo a las libertades, incluye el respeto a la vida privada y familiar, la libertad de pensamiento, conciencia y religión y la libertad de expresión e información, entre otros. El Título III, relativo a la igualdad, hace referencia a elementos como la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos del niño y las personas mayores o la diversidad cultural, religiosa y lingüística. Los Títulos IV, V y VI, relativos a la solidaridad, la ciudadanía y la justicia, respectivamente, completan esta exhaustiva relación de libertades, derechos y principios que componen un pilar fundamental de los valores de la Unión Europea.

Además de estos valores fundamentales de la Unión Europea, los Tratados también recogen los objetivos principales de esta, cuya razón de ser es la de garantizar que estos valores sean defendidos e impulsados activamente, combatiendo su incumplimiento y expandiendo su ejercicio por todo el mundo (Bar Cendón, 2014). Así, en el artículo 3 del TUE, se establece que “la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos”, así como que “ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”. Otros objetivos citados en este artículo incluyen la lucha contra la exclusión social y la discriminación, el fomento de la cohesión entre los Estados Miembros y la promoción de los valores de la Unión en sus relaciones con el resto del mundo (TUE, 2007).

Por último, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los objetivos comprendidos entre los artículos 7 y 17, también conocidos como principios determinantes, sientan las bases para la definición y la ejecución de las distintas políticas de la Unión (Bar Cendón, 2014). Estos artículos incluyen objetivos que completan o desarrollan los citados en el TUE, tales como eliminar las desigualdades entre hombres y

mujeres, la promoción del empleo y la educación, la protección de los consumidores o la lucha contra cualquier tipo de discriminación basada en el sexo, la raza, la edad o la orientación sexual de los ciudadanos (TFUE, 200?).

Así pues, una vez descritos los valores y objetivos de la Unión Europea y los documentos que los reflejan, resulta pertinente abordar la manera en la que la UE garantiza su cumplimiento. Esta cuestión está en el foco de numerosas polémicas entre la Unión y los Estados Miembros, debido principalmente a la limitación de competencias de la primera, que le impide a menudo interferir en determinados asuntos internos de los segundos (Galindo Valentín, 2020). No obstante, existen dos métodos principales que permiten a la Unión Europea ejercer cierto control sobre el respeto de estos valores y principios.

En primer lugar, los criterios de adhesión que debe cumplir cualquier Estado candidato a entrar en la Unión Europea suponen un primer “examen” a la hora de valorar si dicho Estado respeta los valores y objetivos de la Unión. Estos criterios, conocidos comúnmente como Criterios de Copenhague por haber sido aprobados por el Consejo Europeo en una reunión en la capital danesa en 1993, establecen unas condiciones de carácter político, económico y legal que sirven de garantía respecto a la observancia de los valores de la Unión enunciados en el artículo 2 del TUE por parte del Estado candidato (García Tognaccini, 2019; EUR-Lex, 2021). Los criterios de Copenhague se agrupan en tres categorías:

- Carácter político. El Estado candidato debe disponer de instituciones estables que velen por los valores democráticos, el Estado de derecho, y el respeto y la protección de los derechos humanos y de las minorías.
- Carácter económico. El Estado candidato debe disponer de una economía de mercado en funcionamiento, y ser capaz de afrontar la presión competitiva y las fuerzas de mercado que rigen el contexto económico comunitario.
- Carácter legal. El Estado candidato debe ser capaz de asumir las obligaciones derivadas de su entrada en la Unión Europea, tales como ejecutar eficazmente el “acervo comunitario” y asumir los objetivos de la unión política, económica y monetaria. (EUR-Lex,2021).

Además, existe una herramienta conocida a menudo como la “opción nuclear” por sus drásticas consecuencias y porque únicamente es empleada como último recurso cuando

la vulneración de derechos es verdaderamente alarmante (Asmussen, 2021), y esta es el artículo 7 del TUE. Este artículo surgió con la reforma de los tratados constitutivos que tuvieron lugar mediante el Tratado de Ámsterdam de 1999, en un contexto en el que la incorporación de nuevos Estados Miembros pocos años después haría necesario garantizar que los valores y principios de la Unión serían respetados por todos los nuevos Estados Miembros (Zamecki y Glied, 2020). Así, este artículo establece un procedimiento a través del cual el Consejo de la Unión Europea está autorizado a suspender determinados derechos de uno o más Estados Miembros en el caso de que se constate una violación por parte de estos Estados de los valores establecidos en el artículo 2 del TUE. La activación de este artículo es posible si se propone por un tercio de los Estados Miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión (TUE, 2007).

No obstante, para que el Consejo Europeo constate la existencia de una transgresión grave y persistente de los valores del artículo 2 del TUE, se requiere unanimidad en esta institución, es decir, que todos los Estados Miembros voten a favor, incluido aquel que está siendo examinado. Esto dificulta enormemente la aplicación de este artículo hasta sus últimas consecuencias, como por ejemplo la revocación del derecho a voto en el Consejo del Estado Miembro, puesto que no parece del todo razonable que un Estado esté dispuesto a colaborar en la imposición de semejantes sanciones contra él mismo (Asmussen, 2021). A pesar de esta gran debilidad del artículo 7, es destacable su utilidad como herramienta preventiva y de control, ya que una vez activado, el Estado Miembro infractor es examinado de manera periódica y constante, y puede por tanto alterar sus acciones para evitar sanciones o para mantenerse en buenos términos con las instituciones de la Unión y con el resto de Estados Miembros (Zamecki y Glied, 2020).

En cualquier caso, a pesar de los esfuerzos de la Unión Europea por determinar sus valores y principios a través de sucesivas reformas de Tratados y demás documentos constitutivos, lo cierto es que se trata de un asunto de tal complejidad y diversidad en cuanto a sus interpretaciones que ha resultado extremadamente difícil alcanzar un consenso en torno a su aplicación y observancia. En el siguiente apartado se abordará cómo son respetados los derechos humanos de las personas pertenecientes al colectivo LGBT, siendo esta parcela de los derechos humanos un buen reflejo de cuán diferente es la interpretación que cada Estado Miembro hace de los en teoría valores comunes de la Unión.

## 2.2 Los derechos LGBT en la Unión Europea

Debido al carácter fundamental que tiene el respeto a los derechos de las minorías en la legislación, las políticas y la propia identidad de la Unión Europea, entendida como una comunidad de valores, no es de extrañar que esta organización se haya convertido en un referente global en la defensa de los derechos y libertades de este colectivo (Shreeves, 2020). Esta implicación quedó de manifiesto con la ratificación del Tratado de Lisboa en 2009 y, especialmente, con la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que en el año 2000 se convirtió en el primer documento internacional en condenar explícitamente la discriminación de las personas LGBT a causa de su orientación sexual o su identidad de género (Asmussen, 2021).

La denominación LGBT surgió en la década de 1990 para hacer referencia a las personas homosexuales (*gays* y *lesbianas*), bisexuales y transexuales. Con posterioridad, distintas minorías sexuales y de género han reclamado su inclusión en este colectivo al encontrarse asimismo en una situación de discriminación y desigualdad, como por ejemplo las personas intersexuales o las personas *queer*, por lo que han surgido nuevas denominaciones como LGBTI (Mejía y Almanza, 2010), o los términos más inclusivos LGBTIQ o LGBTIQ+, que hacen referencia a las minorías dentro del colectivo, como las personas asexuales (Vila, 2021). No obstante, en este trabajo se utilizará el término LGBT por simplificación para el autor y el lector, asumiendo siempre que bajo estas siglas se incluye a todas las personas que por su orientación sexual o identidad de género hayan sufrido o sean víctimas potenciales de discriminación.

Tal y como se ha explicado en el apartado anterior, el interés en la Unión Europea por los derechos humanos, y en especial por los de las minorías, comenzó en la década de 1990, cuando la Unión abandonó su carácter puramente económico y se adentró asimismo en el ámbito político y social (Zamecki y Glied, 2020). En 1996, ante un despido causado por el cambio de sexo de un trabajador, el TJUE determinó que el derecho de un ciudadano europeo a no ser discriminado según su sexo está incluido en los derechos humanos fundamentales que han de ser protegidos por dicho tribunal (Galindo Valentín, 2020). Además, en 1999, el Tratado de Ámsterdam incorporó por primera vez la orientación sexual en el marco de las políticas antidiscriminación (Asmussen, 2021), siendo la nacionalidad y el sexo las únicas causas de discriminación consideradas hasta ese momento por los tratados constitutivos (Shreeves, 2020).

Desde entonces, los derechos del colectivo LGBT han sido defendidos cada vez más firmemente a nivel legislativo en la Unión. Además del Tratado de Ámsterdam y de la Carta de Derechos Fundamentales, la Unión Europea se comprometió con la ratificación en 2009 del Tratado de Lisboa a garantizar explícitamente la protección de los derechos fundamentales de estas minorías. Para ello, este tratado introdujo un mandato jurídico doble; por una parte, la prohibición de discriminación hacia individuos por causa de su sexo o su orientación sexual, como ya había sido establecido en el Tratado de Ámsterdam; y, por otro lado, el compromiso de luchar contra la exclusión social de este colectivo a través de las competencias conferidas a la Unión Europea por los Estados Miembros (Galindo Valentín, 2020).

Además de los Tratados y la Carta, existen numerosos ejemplos en la legislación comunitaria de la defensa activa de los derechos LGBT por parte de la Unión durante los últimos años (Shreeves, 2020), como son:

- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, también conocida como la Directiva para la Igualdad en el Empleo. Tiene como objetivo “luchar contra la discriminación por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad o de orientación sexual en el ámbito del empleo y la ocupación”.
- Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, también conocida como la Directiva para la Libertad de Movimiento. Reconoce el derecho de las familias LGBT a circular y residir libremente por el territorio comunitario y a ser reconocidas como tal por cualquier Estado Miembro.
- Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, también conocida como la Directiva para la Reunificación Familiar. Esta directiva establece regula la llegada a territorio comunitario de las familias no europeas con un miembro residiendo legalmente en la Unión. Además, al igual que la anterior, contempla la diversidad de orientación sexual y de género en la aplicación de su contenido (Comisión Europea, 2021).
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, cuyo objetivo es “el establecimiento de normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los

refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida”.

Además de estos actos legislativos, las instituciones de la Unión Europea han llevado a cabo diversas acciones políticas para evidenciar su compromiso con la defensa de los derechos del colectivo LGBT. El Parlamento Europeo ha condenado en numerosas ocasiones cualquier forma de discriminación contra este colectivo, como las terapias de conversión o la patologización de la transexualidad, además de advertir sobre la necesidad de actuar contra los discursos de odio procedentes de determinados partidos políticos y medios de comunicación (Shreeves, 2020). Asimismo, en su resolución del 14 de febrero de 2019, la cámara solicitó a la Comisión diversas medidas para proteger los derechos LGBT, como priorizar estos derechos en su programa de trabajo 2019-2024 y aprobar un nuevo documento estratégico que promoviera la igualdad del colectivo (Parlamento Europeo, 2019).

La Comisión Europea, por su parte, había tomado acciones en defensa de los derechos y libertades fundamentales de las personas LGBT con anterioridad, tales como la Lista de Acciones para Avanzar en Igualdad LGBT, publicada en 2015, o los informes anuales presentados ante el Consejo sobre la implementación de estas acciones (Comisión Europea, 2015). Finalmente, con la entrada de Ursula Von der Leyen en 2019 como Presidenta de la Comisión y el nombramiento de Helena Dalli como primera Comisaria de Igualdad para la Unión, la Comisión respondió a las peticiones del Parlamento de 2019 y adoptó en noviembre de 2020 la “Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025” (Shreeves, 2020).

Esta estrategia supone la primera de la Unión Europea centrada en los derechos de este colectivo, y se basa en cuatro pilares fundamentales. En primer lugar, abordar la discriminación contra las personas LGBT, con medidas como mejorar su protección jurídica o luchar por su igualdad en ámbitos educativos y culturales. En segundo lugar, garantizar la seguridad del colectivo, reforzando la lucha contra los delitos de odio y protegiendo la salud mental de las personas en situación vulnerable. El tercer pilar, basado en la creación de sociedades inclusivas para las personas LGBT, incluye mejorar la situación de las familias LGBT transfronterizas y el reconocimiento de las personas trans y no binarias. Por último, el cuarto punto se centra en promover la igualdad del colectivo en todo el mundo reforzando el diálogo y la diplomacia (Comisión Europea, 2020).

Así pues, el compromiso con la defensa de los derechos LGBT resulta evidente, tanto desde un punto de vista legislativo como político e institucional. Cuestión distinta es la situación de estos derechos en cada uno de los Estados Miembros, donde se aprecia una mayor disparidad de actitudes. Así, por ejemplo, solo trece de los veintisiete Estados Miembros reconocen el matrimonio entre personas del mismo sexo: Países Bajos (primero en aprobarlo, en 2001), Bélgica, España, Suecia, Portugal, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Irlanda, Finlandia, Malta, Alemania y Austria (el más reciente, en 2018). De los catorce Estados Miembros restantes, ocho reconocen algún tipo de unión civil similar al matrimonio, mientras que existen seis que no ofrecen ningún tipo de reconocimiento legal a estas uniones: Bulgaria, Letonia, Lituania, Polonia, Rumanía y Eslovaquia (Shreeves, 2020).

Aunque, con base en estos datos, pueda parecer que trece Estados de un total de veintisiete no es una proporción demasiado elevada, no debe olvidarse que el matrimonio igualitario es legal únicamente en treinta países del mundo, todos ellos en América y Europa, excepto Sudáfrica, Australia, Nueva Zelanda y Taiwán (Pasquali, 2021). Tampoco debe ser omitido el hecho de que de las prácticas homosexuales son ilegales en setenta y dos países, y en seis de ellos, comportan la pena de muerte (Shreeves, 2020). Así pues, la Unión Europea no es solo la región del mundo con un mayor número de estados que reconocen legalmente esta categoría de unión, siendo esta una decisión que compete al gobierno de cada Estado Miembro en virtud de la limitación de competencias establecidas en los Tratados (EUR-Lex, 2016), sino que representa un auténtico oasis de libertades y derechos para este colectivo en el contexto global (Shreeves, 2021).

En cualquier caso, la legalización del matrimonio igualitario está lejos de ser la única manera de medir la inclusión de las personas LGBT en su sociedad. La encuesta del Eurobarómetro para la Discriminación en la Unión Europea, llevada a cabo desde 2006 por la Comisión Europea, mide la percepción social de la situación de este colectivo en la Unión (Shreeves, 2021). Además, la Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA) publicó en 2020 una encuesta realizada a 140 mil personas de este colectivo en la Unión Europea, Reino Unido, Macedonia del Norte y Serbia. El objetivo principal de este estudio era servir de comparación con otro similar realizado en 2012, y comprobar si en la última década las acciones tomadas por la Unión Europea en defensa de los derechos de este colectivo han tenido el efecto deseado (FRA, 2020).

En primer lugar, el Eurobarómetro de 2019 (último disponible) muestra un ligero avance en el reconocimiento de los derechos LGBT por parte de la población general, con un 76% de los ciudadanos europeos considerando que este colectivo debe tener los mismos derechos que el resto de la población, frente a un 71% en 2015. Sin embargo, esta cifra varía ostensiblemente entre Estados, puesto que en algunos como Suecia y Países Bajos supera el 95%, mientras que en otros como Eslovaquia y Rumanía no llega al 40%. De hecho, en diez Estados Miembros, todos ellos incorporados a la UE en el siglo XXI, esta cifra está por debajo del 50%. Además, el 72% de los europeos no ve nada malo en una relación sexual entre dos adultos del mismo sexo, frente al 67% de 2015; y el 69% opina que el matrimonio homosexual debería ser legal en toda Europa, frente al 61% de la encuesta anterior (Comisión Europea, 2019).

Por otro lado, a pesar de esta evolución positiva reflejada en el Eurobarómetro de 2019, la encuesta de la FRA señala que más de la mitad de los europeos pertenecientes al colectivo LGBT (58%) han sufrido en los últimos años algún tipo de agresión verbal o física en su entorno más cercano, como el trabajo, la calle o el transporte público. Esto supone un incremento frente al mismo estudio de 2012, cuando la cifra fue del 45%. Otro dato inquietante es la proporción de participantes en la encuesta que consideran que su gobierno combate de manera efectiva los prejuicios y la intolerancia contra las personas LGBT: únicamente el 33% respondieron que sí, frente a un 37% que contestó “no, probablemente no” y un 29% que respondió “definitivamente no” (FRA, 2020).

De nuevo, estas cifras muestran una enorme dispersión entre Estados Miembros. Así, en países como Malta, Luxemburgo o Irlanda, más del 70% de los encuestados opinan que sus gobiernos actúan eficazmente contra la discriminación del colectivo LGBT. Sin embargo, en Polonia, únicamente el 4% piensa de este modo, frente al 13% que respondió “no, probablemente no” y el 83% que contestó “definitivamente no”. Las cifras de Hungría no difieren demasiado: 6%, 22% y 73%, respectivamente (FRA, 2020).

No es casualidad que las personas LGBT de estos dos Estados Miembros sean las que mayor sentimiento tienen de abandono por sus respectivos gobiernos de toda la Unión Europea. Durante los últimos años, en ambos países se ha observado un auténtico retroceso en materia de tolerancia e igualdad respecto a la diversidad sexual y, como se desarrollará en el siguiente apartado, los principales responsables de esta situación han sido los dirigentes nacionales y los partidos políticos que han gobernado recientemente estos dos Estados Miembros.

### 2.3 Situación actual de los derechos LGBT en Polonia y Hungría

Polonia y Hungría ingresaron en la Unión Europea en 2004, junto con otros ocho Estados, en su mayoría del Este y Centro de Europa. Ya desde la caída del muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, los analistas hablaban del “Exprés Varsovia-Budapest” para hacer referencia al intercambio de ideas democráticas y renovadoras entre ambos países, que los llevó a tomar caminos similares en su renovación política y a ingresar en diversos organismos internacionales como la UE (Schultheis, 2021). También de manera similar, aunque con ciertas diferencias que serán señaladas posteriormente, Polonia y Hungría han emprendido durante la última década una tendencia antiliberal contraria a los principios y valores fundamentales de la Unión Europea, que está causando importantes desencuentros entre la organización comunitaria y los gobiernos de ambos países (Bakke y Sitter, 2020).

En primer lugar, Polonia, con más de 38 millones de habitantes, es el quinto país de la Unión Europea en población y ocupa el sexto lugar en extensión y producto interior bruto. Su forma de gobierno es la república parlamentaria, en la que el Presidente de la República es elegido cada cinco años mediante sufragio universal directo, y el Parlamento, compuesto por un Cámara Baja (*Sejm*) y un Senado, cada cuatro. El Presidente es desde 2015 Andrzej Duda, y el Primer Ministro, que es quien ostenta el auténtico poder ejecutivo, es desde 2019 Mateusz Morawiecki. Ambos dirigentes pertenecen al partido político PiS, siglas en polaco de “Ley y Justicia”. (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2022a).

El origen de la deriva antidemocrática en Polonia suele ser ubicado en las elecciones parlamentarias de otoño de 2015, que se saldaron con la victoria del partido conservador PiS (Schultheis, 2021). Las razones principales de esta victoria fueron principalmente dos. Por un lado, el desencanto con las políticas económicas llevadas a cabo por el gobierno liberal de Plataforma Cívica o PO, tales como el retraso de la edad de jubilación o la flexibilización de la regulación laboral. Por otro, la crisis migratoria europea, que se había agudizado el verano anterior, y que jugó un papel fundamental en el debate de la campaña, al ser utilizada por el PiS para enfatizar el supuesto riesgo para la seguridad nacional que estas olas de inmigración crearían en el país (Zamęcki y Glied, 2020).

Desde entonces, el gobierno del PiS, apoyado por la presidencia de Duda, ha llevado a cabo una serie de acciones que le han ido confiriendo gradualmente de más poder. El

caso más evidente ha sido el de las reformas acometidas en el sistema judicial del país, especialmente en relación con la composición y el funcionamiento del Tribunal Constitucional. Las sospechas de que el gobierno polaco estaría tratando de dinamitar la independencia del poder judicial respecto al ejecutivo alertaron a la Unión Europea, cuyos organismos han advertido en numerosas ocasiones sobre la fragilidad del Estado de derecho y la separación de poderes en Polonia (Zamecki y Glied, 2020). Otras medidas de dudosa calidad democrática tomadas por el gobierno del PiS durante los últimos años han sido el aumento del control gubernamental sobre los medios de comunicación públicos, la presión ejercida contra la prensa independiente o la limitación de la libertad académica (Zamecki y Glied, 2020; Schultheis, 2021).

Sin embargo, de entre todas las acciones concretas tomadas por el gobierno polaco en la última década, las que mayor controversia han generado en el resto de la Unión Europea han sido aquellas contra los derechos y libertades fundamentales del colectivo LGBT. Desde su llegada al poder de PiS en 2015, los dirigentes de este partido han resaltado los “valores familiares tradicionales” como parte del espíritu nacional, acusando a la Unión Europea de tratar de dinamitarlos imponiendo otros ideales ajenos a la sociedad polaca (Asmussen, 2021). Asimismo, es destacable la enorme influencia que tienen en Polonia grupos de poder como la fundación ultraconservadora *Ordo Iuris*, al igual que determinadas facciones de la Iglesia católica, que han contribuido a la retórica anti LGBT y han encontrado en los medios de comunicación públicos, controlados por el gobierno, un potente canal de expansión para sus discursos (Schultheis, 2021).

Esta retórica alcanzó su máximo alcance a partir de 2019, cuando numerosas provincias y municipios del país comenzaron a declararse como “zonas libres de ideología LGBT” con el apoyo del gobierno del PiS (Asmussen, 2021). La iniciativa, respaldada por el grupo *Ordo Iuris*, surgió como respuesta a la declaración del alcalde de Varsovia afirmando la igualdad de dignidad y derechos de las personas LGBT (Schultheis, 2021). A pesar de que diversos grupos activistas polacos recogieron más de 330 mil firmas solicitando a la Unión Europea que tomara medidas para frenar esta manifestación de odio, logrando que la Comisión Europea condenara la iniciativa, en los meses posteriores más de un centenar de ayuntamientos y gobiernos regionales se unieron a ella, principalmente en áreas rurales del sur y el este del país (Douglas, 2020).

Desde entonces, y a pesar de que los dirigentes del PiS insisten en oponerse a la “ideología LGBT” y no a los individuos LGBT, su discurso se ha vuelto cada vez más

agresivo (Schultheis, 2021). Jarosław Kaczyński, cofundador y líder del partido, acusó en 2019 a los derechos LGBT de ser “una amenaza para la identidad polaca, para nuestra nación, para su existencia y por tanto para el estado de Polonia” (Gera, 2019). Un año después, durante la campaña de las elecciones presidenciales, el Presidente de la República Andrzej Duda movilizó a su electorado atacando incesantemente a la ideología LGBT, a la que acusó de ser “más destructiva que el comunismo” (Schultheis, 2021).

No hay duda de que estos discursos de odio han alimentado, o por lo menos no han frenado, la creciente violencia sufrida por las personas LGBT en Polonia (Douglas, 2020). Según el estudio realizado por la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en 2020, Polonia es el Estado Miembro en el que un mayor porcentaje de personas LGBT han experimentado algún tipo de violencia física o sexual en los cinco años previos a la encuesta a causa de su orientación sexual o de género. Esta cifra, que en Polonia llega al 15%, triplica la de otros países como Malta o Portugal (5 y 6%, respectivamente), y concuerda con otros lamentables récords como el de ser el país comunitario donde un mayor número de parejas homosexuales evitan darse la mano en público por miedo a ser agredidos, amenazados o acosados (83%, frente al 61% de media en la Unión). (FRA, 2020).

En Hungría, por otro lado, la situación de los derechos LGBT es similar, aunque ha mostrado una evolución diferente. Al igual que Polonia, el país ingresó en 2004 en la Unión Europea y, si bien su peso económico y demográfico es significativamente menor, Hungría ha estado en el seno del debate político e ideológico de la Unión prácticamente desde su ingreso en la organización (Asmussen, 2021). Su forma de estado es la república parlamentaria unicameral, en la que, al igual que en Polonia, existen la figura del Presidente y del Primer Ministro. El Presidente, con unos poderes muy limitados, es desde 2012 János Áder, que fue reelegido por otros cinco años en 2017. Por su parte, el Primer Ministro es desde 2010 Viktor Orbán. Ambos dirigentes pertenecen al partido político conservador Fidesz, que en las últimas elecciones legislativas de 2018 obtuvo dos tercios de los escaños de la Asamblea Nacional (Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, 2022b).

La llegada al poder de Fidesz en Hungría tiene un origen similar al del PiS en Polonia: el descontento de la población con la gestión de la crisis financiera de 2008 por parte del partido en el poder. En el caso de Hungría, a la galopante subida del desempleo y de las tarifas de servicios públicos se unieron una serie de escándalos en torno al gobierno

socialista que fueron aprovechados por Fidesz, en coalición con otros partidos conservadores, para ganar las elecciones de 2010 con una mayoría aplastante de dos tercios de los escaños (Zamęcki y Glied, 2020). Estos resultados serían repetidos en 2014 y en 2018, permitiendo al partido de Orbán gobernar sin ninguna oposición efectiva hasta la fecha e incluso aprobar una nueva constitución para el país en 2011 (Schultheis, 2021).

Esta libertad de acción ha sido aprovechada por el gobierno húngaro para debilitar paulatinamente las instituciones democráticas del país. De forma similar a lo sucedido en la Polonia del PiS, Hungría ha visto dinamitada la independencia de su poder judicial a través de una reforma de la composición y el funcionamiento del Tribunal Constitucional del país y del nombramiento de un ex miembro de Fidesz como Fiscal General. También la libertad de prensa ha sido debilitada, al constituirse una Comisión de los Medios de Comunicación compuesta únicamente por miembros afines al gobierno cuya supuesta finalidad es velar por la calidad democrática de los medios del país. Del mismo modo, se creó una agencia de noticias con tintes monopolísticos bajo control directo del gobierno, y se reforzó el centralismo de los medios de comunicación públicos y su afinidad con los intereses del ejecutivo de Orbán (Zamęcki y Glied, 2020).

Todas estas medidas han hecho que Hungría sea percibida internacionalmente como un país cada vez menos democrático. En febrero de 2019, la ONG Freedom House rebajó al país de la categoría de “libre” a “parcialmente libre”, siendo el único Estado Miembro de la Unión Europea en obtener esa calificación (Bakke y Sitter, 2020). Asimismo, el Índice de Democracia realizado anualmente por la revista *The Economist* otorga desde 2011 a Hungría la calificación de “democracia deficiente”, con una puntuación actual (6,50) que solo supera a la de Rumanía en el marco comunitario (The Economist, 2022). Además, la indignación que la deriva antidemocrática del gobierno húngaro ha provocado en el seno de la Unión Europea provocó que en marzo de 2019 el Partido Popular Europeo (EPP) suspendiera la afiliación de Fidesz a su grupo parlamentario de cara a las elecciones para el Parlamento Europeo que se celebraron dos meses después (Bakke y Sitter, 2020).

En cuanto al discurso que ha impulsado las políticas de Fidesz durante estos 12 años en el gobierno, su centro de atención ha venido siendo modificando según las circunstancias, si bien siempre se ha caracterizado por la idea populista clásica de actuar en representación del auténtico pueblo frente a una élite corrupta, combinada con ideales conservadores en lo social y proteccionistas en lo económico (Bakke y Sitter, 2020). Este discurso alcanzó su máximo exponente con la crisis migratoria acaecida en Europa en el

verano de 2015, cuando el gobierno de Orbán rechazó la política de cuotas de acogida impuesta por la Comisión Europea defendiendo la idea de que el interés nacional y la seguridad de la ciudadanía tenían prioridad respecto a cualquier otra consideración (Zamęcki y Glied, 2020).

Cuando, pasada esta crisis, la cuestión migratoria dejó de tener tanta relevancia en el debate político, el gobierno húngaro trasladó su discurso de odio hacia el colectivo LGBT, al que comenzó a acusar de suponer una auténtica amenaza para la estabilidad nacional (Asmussen, 2021). La principal razón que llevó a Fidesz a adoptar este nuevo foco de discurso fue la constatación de los buenos resultados que su homólogo polaco estaba obteniendo al utilizar el ataque contra las “ideologías LGBT y de género” como herramienta para alimentar la polarización en la sociedad y movilizar a sus propias bases contra un enemigo común cuya personificación en los inmigrantes ya no resultaba tan rentable electoralmente (Schultheis, 2021).

Así, aunque ya desde su entrada en el gobierno Fidesz fijó su posición respecto a los derechos LGBT con leyes como la del matrimonio de 2011, que insistía en la definición de este enlace como la unión entre un hombre y una mujer (Asmussen, 2021), fue a partir de las elecciones de 2018 cuando la lucha contra la “ideología LGBT” comenzó a ser un componente fundamental del discurso del partido (Zamęcki y Glied, 2020). Durante la primavera de 2020, aprovechando la situación pandémica, el gobierno de Orbán aprobó una ley prohibiendo el reconocimiento legal del cambio de género para las personas trans y, en diciembre de ese mismo año, modificó la definición constitucional de la familia para especificar la necesidad de que esté constituida por “un padre y una madre”, además de limitar la adopción a las familias constituidas en matrimonio, lo que *de facto* impedía a cualquier pareja homosexual convertirse en padres (Schultheis, 2021).

El carácter cada vez más discriminatorio y antidemocrático de estas medidas, tanto por parte del gobierno húngaro como del polaco, han llevado a la Unión Europea a reaccionar a través de sus distintas instituciones y representantes, que han comenzado a exigir activamente a ambos estados que abandonen la senda de la radicalización y se adhieran al respeto por los valores de la Unión y el Estado de derecho (Asmussen, 2021). En el siguiente apartado se analizarán cuáles han sido estas respuestas y hasta qué punto han resultado efectivas hasta la fecha en su objetivo de garantizar los derechos y las libertades fundamentales del colectivo LGBT en la Unión Europea.

## **3. Herramientas de la Unión Europea**

### **3.1 Herramientas actuales**

Una vez descritos los principios y valores de la Unión Europea y cómo los gobiernos de Polonia y Hungría han actuado de forma continua y reiterada contra algunos de ellos durante los últimos años, resulta pertinente analizar qué acciones han llevado a cabo las instituciones comunitarias para poner remedio a esta situación. Estas respuestas, cuya contundencia ha venido aumentando progresivamente durante la última década, pueden ser clasificadas en tres grandes áreas: las de carácter legislativo, las de carácter judicial y las de carácter discursivo.

#### **3.1.1 Herramientas legislativas**

En primer lugar, las herramientas legislativas empleadas por la Unión Europea contra la vulneración por parte de Polonia y Hungría del Estado de derecho, y en concreto de los derechos LGBT, experimentó un punto de inflexión en diciembre de 2017 con la activación del artículo 7 del TUE contra Polonia. Como se ha explicado anteriormente, este artículo posibilita el inicio de un proceso por el que se autoriza al Consejo de la Unión Europea a suspender ciertos derechos a un Estado Miembro si existe una constatación de violación de los valores establecidos en el artículo 2 del TUE. Debido a su carácter coercitivo y a la contundencia de sus sanciones más extremas, este artículo es conocido en el ámbito comunitario como el “botón nuclear”, y su activación suele estar reservada para los casos de más extrema necesidad (Asmussen, 2021).

Sin embargo, a finales de 2017, ante las insistentes llamadas de atención al gobierno polaco por parte de la Comisión Europea en relación con la vulneración de la independencia del poder judicial en este país, el ejecutivo comunitario decidió instar al Consejo a que constatará el riesgo de violación de los valores del artículo 2 del TUE por parte de Polonia. Poco después, en septiembre de 2018, fue el Parlamento Europeo quien solicitó al Consejo aplicar este artículo de nuevo, en este caso contra Hungría y su ataque a la independencia judicial, los derechos de las minorías, la libertad de expresión y el tratamiento a inmigrantes y refugiados (Cortés Martín, 2019). En ambos casos, el artículo 7 fue activado en su fase preventiva, es decir, la Comisión y el Parlamento se limitaron a instar al Consejo para que constatará la vulneración de los valores fundamentales de la Unión enunciados en el TUE (Zamęcki y Glied, 2020).

El Consejo, por su parte, no ha llegado a emitir hasta la fecha ninguna decisión en relación con la suspensión de derechos a Polonia o a Hungría, debido principalmente a que para hacerlo ha de existir una unanimidad que resulta imposible de lograr a causa de la alianza entre ambos países. Así pues, si bien la activación de este artículo ha servido como explicitación del desagrado que provoca en las instituciones de la UE la deriva antidemocrática de Polonia y Hungría, la efectividad de este procedimiento ha sido prácticamente nula, al limitarse a una serie de revisiones periódicas y conversaciones entre la Unión y ambos países con escasos resultados (Cortés Martín, 2019).

La ineficacia de la activación del artículo 7 ha llevado a las instituciones comunitarias a buscar instrumentos legislativos alternativos que permitan garantizar el respeto al Estado de derecho. El más importante de ellos ha sido el reglamento aprobado por la Comisión y el Consejo en diciembre de 2020 que condiciona los presupuestos de la Unión al cumplimiento del Estado de derecho por parte de los Estados Miembros. Según este reglamento, a partir de 2021, la Comisión puede proponer al Consejo adoptar medidas tales como suspender los pagos o modificar los requisitos presupuestarios a aquellos países en los que se constate un ataque al Estado de derecho que pueda poner en riesgo los intereses financieros de la Unión. Además, a diferencia del procedimiento del artículo 7 del TUE, para activar este mecanismo no se precisa unanimidad en el Consejo, sino que es suficiente con una mayoría cualificada (Arjona Hernández, 2022).

Como era de esperar, este reglamento fue llevado ante el TJUE por Polonia y Hungría en marzo de 2021, apenas dos meses después de su entrada en vigor. Para justificar este recurso, ambos países alegaron que la Unión Europea carecía de competencia para definir en qué consistía el Estado de derecho, y mucho menos para condicionar el presupuesto comunitario a la evaluación de su cumplimiento (Gil, 2022). No obstante, en febrero de 2022, el tribunal europeo sentenció que este mecanismo era coherente con el derecho comunitario, desestimando íntegramente los recursos interpuestos por ambos países y dejando así vía libre a la Comisión y al Consejo para supeditar la ejecución del presupuesto de la Unión al respeto al Estado de derecho (Alarcón, 2022a).

La Comisión Europea, no obstante, no esperó a esta sentencia del TJUE para comenzar a anunciar medidas contra los gobiernos de Polonia y Hungría. En julio de 2021, la presidenta Ursula Von der Leyen advirtió al gobierno de Orbán sobre su intención de utilizar “todos los medios a su disposición” para obligarle a modificar o retirar la ley de protección de la infancia por la que el gobierno húngaro equiparaba la homosexualidad a

la pedofilia. En estas declaraciones la presidenta de la Comisión se refirió directamente al mecanismo de condicionalidad presupuestaria y a los siete mil millones de euros que Hungría tenía previsto recibir en el marco de los fondos de recuperación que habían sido aprobados el año anterior como respuesta a la epidemia de Covid-19 (De Miguel, 2021).

Finalmente, en abril de 2022, pocos días después de la cuarta victoria electoral de Viktor Orbán en Hungría, la Comisión anunció al Parlamento Europeo su decisión de activar por primera vez el mecanismo de condicionalidad presupuestaria, con la intención de privar al país de más de cuarenta mil millones de euros en concepto de fondos comunitarios si el gobierno de Orbán no cesaba en sus ataques al Estado de derecho (Bodoni y Valero, 2022). En cuanto a Polonia, por el momento, la Comisión no ha mostrado aún indicios de pretender activar este mecanismo, debido a que la relación entre la ejecución del presupuesto europeo y los ataques al Estado de derecho no resulta tan evidente como en el caso húngaro (Alarcón, 2022a).

Por otra parte, además de la activación del artículo 7 del TUE y del mecanismo de condicionalidad presupuestaria, la Unión Europea ha hecho uso de otras herramientas legislativas para proteger el Estado de derecho en Polonia y Hungría. El principal ejemplo fue la activación por parte de la Comisión Europea en enero de 2016 del Marco del Estado de Derecho, por la que se emitieron una serie de advertencias al gobierno del PiS sobre las reformas del Tribunal Constitucional polaco y la intervención gubernamental en los medios de comunicación nacionales (García Ortiz, 2020). Estos avisos y recomendaciones fueron ignorados por el ejecutivo polaco, y conllevaron la activación de la fase preventiva del artículo 7 del TUE al año siguiente (Zamęcki y Glied, 2020).

### 3.1.2 Herramientas judiciales

En cuanto a las herramientas judiciales, destacan los dos recursos interpuestos en 2019 por la Comisión contra el gobierno polaco acusándole de incumplimiento en relación con la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios y con la Ley del Tribunal Supremo, respectivamente. El TJUE dio la razón a la Comisión y obligó a Polonia a rectificar algunas de sus reformas del poder judicial, como el adelanto de la edad de jubilación de los magistrados (García Ortiz, 2020). Además, en julio de 2021, la Comisión Europea abrió sendos expedientes a Hungría y Polonia en relación con la ley que prohibía hablar de homosexualidad a menores de edad y las “zonas libres de ideología LGBT”, respectivamente. Estos expedientes fueron acompañados por advertencias acerca de la posibilidad de llevar ambas cuestiones ante el TJUE de no ser resueltos con celeridad,

al considerarse una vulneración de la Carta de Derechos Fundamentales en aspectos como la no discriminación y la libertad de expresión (Pellicer, 2021).

### 3.1.3 Herramientas discursivas

Por último, las herramientas discursivas en defensa del Estado de Derecho, si bien no conllevan consecuencias tan directas como las legislativas y las judiciales, permiten evidenciar un desacuerdo entre la Unión Europea y los gobiernos de Polonia y Hungría en este respecto, y suelen constituir un paso previo a la adopción de medidas más contundentes (Asmussen, 2021). La institución que mayor uso ha hecho de estas herramientas ha sido el Parlamento Europeo, cuyas declaraciones acerca del ataque al Estado de Derecho han ido endureciéndose progresivamente en los últimos años. Por ejemplo, en marzo de 2021, el Parlamento declaró a la Unión Europea “zona de libertad para las personas LGBTIQ”, en una clara respuesta a la iniciativa de “zonas libres de ideología LGBT” en Polonia, aunque aludiendo asimismo en su declaración al empeoramiento de los derechos de este colectivo en Hungría (Parlamento Europeo, 2021).

No obstante, el Parlamento no ha sido la única institución comunitaria en la que se ha criticado la deriva antidemocrática de Polonia y Hungría. La Comisión Europea, especialmente desde la llegada de Ursula Von der Leyen a la presidencia, ha mostrado reiteradamente y sin ambages su preocupación ante el ataque al Estado de derecho por parte de estos dos Estados Miembros, y ha expresado en numerosas ocasiones su firme propósito de utilizar todos los medios a su alcance para lograr que esta situación se revierta (Bodoni y Valero, 2022). También en el Consejo Europeo se han emitido declaraciones en este sentido, como las del primer ministro holandés Mark Rutte, que en la cumbre de junio de 2021 llegó a sugerir a Viktor Orbán que Hungría podía abandonar la Unión Europea si consideraba que no compartía sus valores más fundamentales (De Miguel, 2021).

Así pues, una vez analizadas las herramientas de las que dispone la Unión Europea para garantizar el respeto a sus valores y principios en todo su territorio, y el uso que ha hecho de ellas durante los últimos años ante la deriva antidemocrática en dos de sus Estados Miembros, el siguiente paso consiste en evaluar la eficacia de estas herramientas. Para ello, se analizará tanto la conveniencia de su existencia *per se* como el uso que de ellas se está haciendo. Finalmente, este análisis concluirá con un diagnóstico sobre la necesidad de proveer a la Unión de nuevas herramientas que permitan abordar esta cuestión de manera más rápida, sencilla y eficaz.

### 3.2 Eficacia de las herramientas

Como se ha explicado en el apartado anterior, las herramientas de las que dispone la Unión Europea para garantizar el Estado de derecho en todos sus Estados Miembros se pueden clasificar en tres áreas principales. En primer lugar, respecto a las herramientas de carácter legislativo, es inevitable comenzar destacando el gran fracaso que ha supuesto la activación del artículo 7 del TUE (Alarcón, 2022b). Este artículo, cuya introducción en el Tratado de Ámsterdam tenía como objetivo garantizar que todos los Estados Miembros respetaran los principios y valores fundamentales de la Unión Europea, ha resultado ser de poca utilidad debido a su gran limitación: la necesidad de unanimidad entre todos los Estados Miembros a la hora de imponer sanciones (Cortés Martín, 2019).

Resulta evidente que una herramienta cuyo objetivo es disuadir a los Estados Miembros de actuar en contra de los principios y valores de la Unión, y castigar a aquellos que lo hacen, pierde toda su efectividad y razón de ser si estos castigos son imposibles de aplicar e incluso de aprobar debido a que el país en cuestión votará siempre en contra. Además, la unanimidad también se antoja extremadamente improbable en aquellos casos en los que a dos o más países les unan lazos políticos o ideológicos, como Polonia y Hungría, o en los que otros Estados Miembros no se sientan cómodos evaluando a otro socio comunitario y decidan explorar otras vías en lugar de las sanciones (Alarcón, 2022b). Estos inconvenientes han quedado evidenciados tras la activación de este artículo en 2017 (para Polonia) y 2018 (para Hungría), y sus escasos resultados.

Podría argumentarse que la Unión Europea ha asumido la enorme limitación que supone el requisito de unanimidad para la aplicación del artículo 7 del TUE, puesto que en el mecanismo de condicionalidad presupuestaria aprobado por la Comisión y el Consejo en diciembre de 2020, se sustituyó este requerimiento por el de la mayoría cualificada en el Consejo (Arjona Hernández, 2022). Este tipo de mayoría implica la necesidad del voto favorable de al menos quince de los veintisiete Estados Miembros, que deben representar como mínimo al 65% de la población total de la UE. Si bien pueden existir alianzas que dificulten alcanzar esta cuota, como la clásica división entre Europa del Este y Occidental (Arroqui, 2020), lo cierto es que este nuevo requisito supone un gran avance respecto a la unanimidad requerida para aplicar sanciones por medio del artículo 7 del TUE.

No obstante, este mecanismo de condicionalidad presupuestaria presenta asimismo una gran limitación, y es su reducido campo de actuación. Según el reglamento que lo regula, las medidas sancionadoras que se aprueben contra Estados Miembros que estén vulnerando el Estado de derecho deben estar justificadas desde un punto de vista financiero, es decir, el ataque a este valor fundamental de la Unión debe suponer un riesgo para los intereses presupuestarios de la UE para que el país que lo protagonice sea merecedor de sanciones según el principio de proporcionalidad recogido en los Tratados (Arjona Hernández, 2022). Esto limita enormemente el número de ataques al Estado de derecho que pueden motivar la imposición de sanciones presupuestarias, permitiendo que acciones como los discursos de odio y la intervención en los medios de comunicación queden impunes siempre y cuando no comprometan el marco presupuestario comunitario.

En relación con los casos de Hungría y Polonia, resulta revelador el hecho de que, por el momento, este mecanismo haya sido activado únicamente contra el primer Estado Miembro, a pesar de que el segundo haya protagonizado episodios de gran confrontación con la Unión Europea por su ataque al Estado de derecho en cuestiones como la independencia judicial o el respeto por los derechos del colectivo LGBT. Sin embargo, ante estos actos no cabe aplicar el mecanismo de condicionalidad presupuestaria, debido a que no existe una vinculación directa entre ellos y la ejecución del presupuesto comunitario, a diferencia del caso de Hungría, donde el gobierno de Orbán lleva más de una década aumentando su red clientelar empleando para ello fondos europeos (Alarcón, 2022a).

En vista de lo sucedido con estos dos países, cabe cuestionarse la idoneidad de una herramienta que únicamente permite a la Unión Europea reaccionar ante la vulneración de uno de sus valores fundamentales cuando este ataque presente una dimensión económica, dejando de lado otras posibles acciones antidemocráticas que pueden suponer un riesgo aún mayor para el respeto al Estado de derecho. Además, el hecho de que este mecanismo fuera llevado ante el TJUE por dos Estados Miembros pocos meses después de su entrada en vigor, aunque finalmente haya sido avalado por este tribunal, prueba que su adopción fue demasiado apresurada y que es probable que su ejecución siga acarreando problemas en el futuro, como nuevos recursos judiciales o la confrontación entre distintas instituciones de la Unión (Arjona Hernández, 2022).

En segundo lugar, las herramientas judiciales tales como los recursos interpuestos ante el TJUE, presentan asimismo una eficacia concreta y limitada. Por un lado, han

demostrado ser en ocasiones una herramienta eficaz a la hora de reforzar la defensa del Estado de derecho, como en el caso de la sentencia de 2019 por la que se obligó a Polonia a retractarse en algunas de las reformas introducidas sobre su Tribunal Constitucional (García Ortiz, 2020). Sin embargo, este tipo de herramientas pueden convertirse en un arma de doble filo si los recursos son interpuestos apoyándose en una base más política que legal, y se saldan con sentencias desfavorables. En estos casos, la institución comunitaria o Estado Miembro demandante corren el riesgo de ser deslegitimados gravemente (Arjona Hernández, 2022) y, con ellos, la lucha contra los ataques a los valores y principios fundamentales de la Unión.

Un segundo inconveniente que plantea el uso de la vía judicial para resolver estos conflictos entre Estados Miembros y la Unión Europea es la deslegitimación del propio sistema judicial comunitario. Retomando el ejemplo del pulso entre la Comisión Europea y el ejecutivo polaco, en octubre de 2021 el Tribunal Constitucional de Polonia declaró, a instancias del Gobierno del PiS, la primacía del derecho nacional sobre el comunitario. Esta decisión supuso un auténtico ataque al orden jurídico de la Unión, y simbolizó el propósito de Polonia de ignorar los compromisos que adquirió en materia legislativa al ingresar en 2004 en la organización (Alarcón, 2021), acrecentando aún más la enemistad manifiesta entre la Comisión y este Estado Miembro.

Ante esta situación, es natural cuestionarse hasta qué punto han resultado efectivos los mecanismos judiciales como herramienta de defensa del Estado de derecho. Por un lado, resulta evidente que la Comisión, ejerciendo su función de guardiana de los Tratados, debe garantizar que los valores enunciados en el artículo 2 del TUE sean respetados por todos los Estados Miembros (Asmussen, 2021). Sin embargo, el hecho de tener que recurrir a la justicia comunitaria para forzar a un Estado Miembro a hacerlo supone admitir implícitamente el fracaso de otras vías como el diálogo o la búsqueda de consensos (Cortés Martín, 2019), y por lo tanto esta herramienta debería ser considerada como último recurso y no como una vía más de garantizar los principios democráticos en todo el territorio de la Unión.

Por último, las herramientas de carácter discursivo son necesarias y eficaces en tanto en cuanto la Unión Europea es una organización internacional democrática entendida como una “comunidad de valores”, en la que la importancia de que estos sean aceptados y reivindicados por sus Estados Miembros es parte fundamental de su propia esencia (Martín y Pérez de Nanclares, 2019). Así pues, si la Comisión Europea, el Parlamento, o

cualquier otra institución comunitaria o Estado Miembro constata una vulneración grave y reiterada de uno de los valores fundamentales de la Unión, es deseable e incluso necesario que estos ataques sean abordados en el debate comunitario y que el responsable de ellos sea reprobado por su conducta y advertido de sus posibles consecuencias.

Sin embargo, en los casos de Polonia y Hungría, es un hecho evidente que las numerosas advertencias emitidas desde las instituciones comunitarias en torno a la deriva antidemocrática de sus gobiernos han sido ignoradas de manera sistemática por estos. De hecho, a menudo han tenido el efecto contrario, puesto que han sido utilizadas por los partidos de Morawiecki y Orbán como argumento para alimentar su discurso antieuropeísta (Bakke y Sitter, 2020). Esta paradoja quedó de manifiesto en abril de 2022, cuando la Comisión Europea no anunció la aplicación del mecanismo de condicionalidad presupuestaria a Hungría hasta que este país no celebró sus elecciones parlamentarias, con una intención clara de no dotar de argumentos rupturistas a la campaña electoral de Fidesz (Alarcón, 2022a).

Así pues, es incuestionable que las herramientas discursivas como medio de garantía del Estado de derecho han dejado de tener la utilidad deseada, al menos en lo referente a los casos de Polonia y Hungría. Si bien es esencial que se sigan defendiendo los valores fundamentales de la Unión desde todas las esferas comunitarias, no se puede confiar en que estos dos Estados Miembros vayan a cejar por ello en su empeño de atacar elementos del Estado de derecho como la independencia judicial, la libertad de prensa o el respeto a las minorías sexuales. Se trata, por tanto, de otro ejemplo de mecanismo que, al igual que las herramientas de carácter legislativo y judicial, no permite a la UE hacer frente actualmente al desafío que las acciones antidemocráticas de los gobiernos de Polonia y Hungría suponen para la defensa de sus valores más esenciales.

Sin embargo, aún existen herramientas alternativas que pueden ser aplicadas para revertir esta situación. Tanto la introducción de nuevos instrumentos como la actualización y mejora de los ya existentes pueden facilitar a la Unión Europea solventar este conflicto con dos Estados Miembros y, lo que es más importante, evitar que situaciones similares se puedan repetir en el futuro con estos u otros países de la organización. En el siguiente apartado se propondrán algunas de estas medidas y se analizará la viabilidad de su implementación.

### 3.3 Posibles soluciones

En primer lugar, para tratar de comprender las razones por las que la Unión Europea no ha sido capaz de disuadir a los gobiernos de Polonia y Hungría en sus ataques al Estado de derecho en general y a los derechos LGBT en particular, es preciso determinar los defectos de las herramientas que en teoría tenían como finalidad lograr este objetivo. Además de las ya mencionadas limitaciones del artículo 7 del TUE, que algunos diplomáticos de la UE han llegado a definir como “papel mojado” (Alarcón, 2022b), resulta evidente que el resto de herramientas tampoco han sabido dar una respuesta adecuada a la deriva antidemocrática de ambos gobiernos.

Las razones de la ineficacia de estas herramientas varían ostensiblemente entre cada una de ellas. Algunas, como los instrumentos discursivos o la propia activación del artículo 7 del TUE, responden a la reticencia de las instituciones comunitarias o de los demás Estados Miembros a iniciar un conflicto con otro Estado o con sus gobernantes (Zamecki y Glied, 2020). En otros casos, como el mecanismo de condicionalidad presupuestaria, la propia herramienta está diseñada para actuar en escenarios muy específicos, imposibilitando su aplicación en el resto de situaciones en las que se esté violando el Estado de derecho o cualquier otro valor fundamental de la UE (Arjona Hernández, 2022). Asimismo, el uso de otras vías, principalmente las judiciales, conllevan el riesgo de ahondar aún más en el conflicto y dinamitar el diálogo en el seno de la Unión (Cortés Martín, 2019).

Así pues, el primer paso para avanzar en la lucha contra el ataque al Estado de derecho debe ser tratar de minimizar estos defectos y limitaciones. Evidentemente, la modificación de algunos instrumentos como el artículo 7 del TUE se antoja demasiado complicada, puesto que requeriría una reforma de los Tratados Fundacionales y previsiblemente encontraría la oposición frontal de varios Estados Miembros. Sin embargo, otros instrumentos como el mecanismo de condicionalidad presupuestaria, que fue aprobado en tiempo récord por el contexto pandémico y que logró salir adelante a pesar de la oposición inicial de Polonia y Hungría (Alarcón, 2022b), podrían ser revisados y modificados convenientemente a través de la negociación y la inclusión de distintos puntos de vista políticos y nacionales.

Por otro lado, la UE dispone de otra herramienta de gran utilidad de la que se debería hacer un mejor uso en el futuro: los Criterios de Copenhague. Estos requisitos nacieron

con el objetivo, entre otros, de garantizar que cualquier Estado que ingresara en la Unión dispusiera de instituciones capaces de defender el Estado de derecho y de los derechos de las minorías (Slootmaeckers, 2020). El rigor con el que se aplicaron estos criterios durante la gran ampliación de la UE en 2004 queda fuera del análisis de este trabajo; no obstante, si se desea evitar conflictos similares de cara a futuras incorporaciones como Macedonia del Norte o Albania, asegurarse de que los nuevos EEMM sean capaces de garantizar el respeto a las minorías sexuales en sus respectivas sociedades reduciría considerablemente el riesgo de tener que tratar con este tipo de conflictos en la Unión.

Respecto a las herramientas discursivas, se hace necesaria una mayor contundencia por parte de las instituciones europeas y, sobre todo, una respuesta más temprana a las violaciones perpetradas contra el colectivo LGBT y demás grupos minoritarios. Los Estados Miembros que decidan emprender políticas y discursos contrarios al Estado de Derecho deben encontrar una firme oposición desde el seno de la Unión Europea, y esta respuesta no debe estar condicionada por factores circunstanciales como elecciones domésticas (Alarcón, 2022a) o momentos críticos para la Unión como episodios de gran intensidad migratoria o la pandemia de Covid-19 (Asmussen, 2021).

Por último, no se debe pasar por alto el enorme potencial que poseen la educación y la cultura como instrumentos contra la intolerancia y la discriminación (Shreeves, 2020). El incremento y la mejora de iniciativas, como la Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025 de la Comisión Europea o el programa de movilidad académica Erasmus +, facilitan en gran medida la promoción de los valores democráticos y antidiscriminatorios y su asimilación por parte de las distintas sociedades que componen la Unión Europea (FRA, 2020). Además, lo que es más importante, se trata de una herramienta de persuasión y no de imposición, que permite a estas sociedades reconocer estos valores como europeos y propios, y no como una implantación externa impuesta por las instituciones de Bruselas (Montoya, 2019).

Así pues, la Unión Europea cuenta con numerosas herramientas aún por mejorar e implementar para garantizar el respeto al Estado de derecho y a las minorías sexuales en todo su territorio. Si bien algunas presentan un mayor número de limitaciones que otras, y sus efectos pueden ser más o menos inmediatos, todas ellas permiten a la Unión afrontar uno de los mayores desafíos internos a los que se está viendo obligada a enfrentarse en los últimos años, y cuya resolución no debería ser pospuesta por más tiempo.

## 4 Conclusiones

En este trabajo se han utilizado los casos de Polonia y Hungría y sus ataques al Estado de derecho, en concreto a los derechos y libertades del colectivo LGBT en sus respectivas sociedades, para analizar la eficacia de las herramientas de las que dispone la Unión Europea a la hora de hacer frente a los desafíos de esta naturaleza por parte de sus propios Estados Miembros.

En primer lugar, los hechos descritos en la primera mitad del trabajo permiten constatar que existe una violación clara por parte de Polonia y Hungría de uno de los valores fundamentales enunciados en el artículo 2 del TUE: el Estado de derecho. Desde la llegada al poder del PiS de Morawiecki y el Fidesz de Orbán, respectivamente, estos dos países han llevado a cabo un ataque paulatino y progresivo contra elementos como la independencia judicial, la libertad de prensa o la diversidad sexual de sus ciudadanos. Estos ataques, que inicialmente fueron pasados por alto por la Unión Europea y sus instituciones, han derivado en una confrontación que supone una auténtica amenaza para la unidad de la organización y la defensa de sus valores más fundamentales.

Tras examinar la situación del Estado de derecho y de los derechos LGBT en Polonia y Hungría, el segundo objetivo de este trabajo ha consistido en analizar la respuesta de la Unión Europea ante este escenario. Para ello, se han descrito las tres categorías de herramientas utilizadas para afrontar este conflicto (legislativas, judiciales y discursivas), y se ha determinado que su eficacia ha sido bastante reducida. Las razones de ello son diversas, pero se basan principalmente en las limitaciones de su diseño (requisitos de unanimidad, condiciones de aplicación, etc.) y en la falta de voluntad por parte de las instituciones comunitarias y los demás Estados Miembros para iniciar un conflicto interno de tales magnitudes.

Finalmente, ante la manifiesta ineficacia de las herramientas actuales, se han propuesto vías alternativas para tratar de solucionar este problema y evitar que se repita en el futuro con estos u otros Estados Miembros. Estas soluciones se basan principalmente en diseñar herramientas con mayor margen de aplicación, en tratar de adoptar un discurso unánime y contundente contra las violaciones del Estado de derecho tan pronto como estas comiencen, y de cara al futuro, aplicar los Criterios de Copenhague con mayor rigurosidad para evitar que ningún Estado Miembro ponga en duda de nuevo los valores más fundamentales de la Unión Europea, que constituyen el pilar más básico de su esencia.

## 5 Bibliografía

Alarcón, N. (7 de octubre de 2021). El Constitucional polaco declara la guerra legal a la Unión Europea. *El Confidencial*. Recuperado el 5 de abril de 2022 de: [https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-10-07/polonia-constitucional-legislacion-europea\\_3303121/](https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-10-07/polonia-constitucional-legislacion-europea_3303121/)

Alarcón, N. (17 de febrero de 2022a). ¿El final de la partida?: llega la hora de la verdad para Bruselas ante Hungría y Polonia. *El Confidencial*. Recuperado el 6 de abril de 2022 de: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-17/el-final-de-la-partida-llega-la-hora-de-la-verdad-para-bruselas-ante-hungria-y-polonia\\_3376784/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-02-17/el-final-de-la-partida-llega-la-hora-de-la-verdad-para-bruselas-ante-hungria-y-polonia_3376784/)

Alarcón, N. (5 de abril de 2022b). Bruselas estrena contra Hungría el mecanismo que abre la puerta a cortar fondos europeos. *El Confidencial*. Recuperado el 6 de abril de 2022 de: [https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-04-05/hungria-batalla-orban-bruselas-bloqueo-fondos-europeos\\_3403838/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2022-04-05/hungria-batalla-orban-bruselas-bloqueo-fondos-europeos_3403838/)

Arjona Hernández, A. (2022). La defensa de los valores de la Unión Europea: la condicionalidad de los fondos europeos al Estado de Derecho. *Real Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad San Pablo. Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales*, (118), 1-59.

Arroqui, M. (9 de julio de 2020). La Unión Europea y el laberinto del artículo 7 del TUE. *La Razón*. Recuperado el 4 de abril de 2022 de: <https://www.larazon.es/espana/20200709/uh7bfugqpfhathlzvyaqoefjxu.html>

Asmussen, M. S. (2021). *Dealing with LGBTQ Right Infringements: The EU's Response to the violation of LGBTQ rights in Poland and Hungary* [Trabajo de Fin de Grado, Norwegian University of Science and Technology].

Bakke, E., y Sitter, N. (2020). The EU's enfants terribles: democratic backsliding in Central Europe since 2010. *Perspectives on Politics*, 20(1), 22-37.

Bar Cendón, A. (2014). La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad. *Teoría Y Realidad Constitucional*, 1(33), 99–140

Bodoni, S., y Valero, J. (5 de abril de 2022). EU kickstarts process to deny Hungary funds over Rule of Law. *Bloomberg*. Recuperado el 6 de abril de 2022 de: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-05/eu-triggers-rule-of-law-budget-powers-against-hungary>

Comisión Europea (2015). List of actions to advance LGBTI equality – 2015-2019. *Comisión Europea*. Recuperado el 1 de marzo de 2022 de: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025/list-actions-advance-lgbti-equality-2015-2019\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025/list-actions-advance-lgbti-equality-2015-2019_en)

Comisión Europea (2018). LGBTI Equality. *Newsroom, Comisión Europea*. Recuperado el 1 de marzo de 2022 de: <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/605456>

Comisión Europea (2019). *Perception of minorities in the EU: LGBTI people*. Recuperado el 2 de marzo de 2022 de: [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/eurobarometer-social-acceptance-lgbtiq-people-eu-2019\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/eurobarometer-social-acceptance-lgbtiq-people-eu-2019_en)

Comisión Europea (2020). *Una Unión de igualdad: Estrategia para la igualdad de las personas LGBTIQ 2020-2025*. Recuperado el 1 de marzo de 2022 de: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_2068](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_2068)

Comisión Europea (2021). Family Reunification. *Migration and Home Affairs, Comisión Europea*. Recuperado el 2 de marzo de 2022 de: [https://ec.europa.eu/home-affairs/legal-migration-and-integration/family-reunification\\_es](https://ec.europa.eu/home-affairs/legal-migration-and-integration/family-reunification_es)

Cortés Martín, J. M. (2019). Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional al Estado de derecho. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 24(66), 473-517.

De Miguel, B. (7 de julio de 2021). Von der Leyen amenaza a Orbán con recortarle los fondos europeos si no frena la deriva homófoba. *El País*. Recuperado el 4 de abril de 2022 de: <https://elpais.com/internacional/2021-07-07/von-der-leyen-amenaza-a-orban-con-represalias-legales-y-financieras-si-no-frena-la-deriva-homofoba.html>

Democracy Index 2021: the China Challenge. (11 de febrero de 2022). *The Economist*. Recuperado el 17 de marzo de 2022 de: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

Douglas, E. (25 de septiembre de 2020). How the EU can stop Poland's 'LGBT-free zones'. *Deutsche Welle*. Recuperado el 9 de marzo de 2022 de: <https://www.dw.com/en/how-the-eu-can-stop-polands-lgbt-freezones/a-55042896>

EUR-Lex. (2016). Reparto de competencias en la Unión Europea. *EUR-Lex, Unión Europea*. Recuperado el 3 de marzo de 2022 de: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0020>

EUR-Lex. (2021). Criterios de adhesión (criterios de Copenhague). *EUR-Lex, Unión Europea*. Recuperado el 2 de marzo de 2022 de: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhague](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhague)

FRA. (2020). *A long way to go for LGBTI equality*. Recuperado el 10 de marzo de 2022 de: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>

Galindo Valentín, L. (2020). *Discriminación por identidad sexual en la Unión Europea*. [Trabajo de Fin de Grado, Universidad de Valladolid].

García Ortiz, A. (2020). La defensa del Estado de Derecho en la Unión Europea. Una valoración con motivo de la crisis polaca. En Pérez Miras, A. et al. (Ed.), *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española (555-572)*. Eucons.

García Tognaccini, C. (2019). *Las dificultades de Turquía en su proceso de adhesión a la Unión Europea: un estudio de la candidatura turca a la luz de los Criterios de Copenhague*. [Trabajo de Fin de Grado, Universidad Pontificia Comillas].

Gera, V. (25 de abril de 2019). Party leader calls LGBT rights an imported threat to Poland. *ABC news*. Recuperado el 15 de marzo de 2022 de: <https://abcnews.go.com/International/wireStory/polish-leader-lgbt-rights-import-threatens-nation-62617985>

Gil, A. (16 de febrero de 2022). La Justicia europea avala que Bruselas congele los fondos a Hungría y Polonia si no cumplen con el Estado de Derecho. *elDiario.es*. Recuperado el 5 de abril de 2022 de: [https://www.eldiario.es/internacional/justicia-europea-avala-bruselas-congele-fondos-hungria-polonia-si-no-cumplen-derecho\\_1\\_8751523.html](https://www.eldiario.es/internacional/justicia-europea-avala-bruselas-congele-fondos-hungria-polonia-si-no-cumplen-derecho_1_8751523.html)

Kováts, E. y Põim, M. (2015). *Gender as symbolic glue. The position and role of conservative and far right parties in the anti-gender mobilizations in Europe*. Foundation for European Progressive Studies (FEPS).

Krizsan, A., y Roggeband, C. (2018). Towards a conceptual framework for struggles over democracy in backsliding states: Gender equality policy in Central Eastern Europe. *Politics and Governance*, 6(3), 90-100.

Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019). La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de derecho. *Teoría y realidad constitucional*, (43), 121-159.

Mejía, J., y Almanza, M. (2010). Comunidad LGBT: Historia y reconocimientos jurídicos. *Justicia*, 15(17), 78-110.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022a). Ficha País de Polonia. *Oficina de información diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*. Recuperado el 31 de marzo de 2022 de: <https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/varsovia/es/Paginas/index.aspx>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2022b). Ficha País de Hungría. *Oficina de información diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación*. Recuperado el 31 de marzo de 2022 de: <https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/budapest/es/Paginas/index.aspx>

Montoya, C. (2019). The rhetoric and reality of LGBT rights in the European Union. *Politics, Groups, and Identities*, 7(2), 462-464.

Parlamento Europeo (2019). *Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de febrero de 2019, sobre el futuro de la lista de medidas sobre las personas LGBTI (2019-2024)*. Recuperado el 3 de marzo de 2022 de: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0129\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0129_ES.html)

Parlamento Europeo (2021). El Parlamento Europeo declara la Unión Europea «zona de libertad para las personas LGBTIQ». *Noticias, Parlamento Europeo*. Recuperado el 2 de marzo de 2022 de: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20210304IPR99219/el-parlamento-declara-la-union-europea-zona-de-libertad-para-personas-lgbtqi>

Pasquali, M. (9 de diciembre de 2021). Los países que le dijeron ‘Sí’ al matrimonio igualitario. *Statista*. Recuperado el 15 de marzo de: <https://es.statista.com/grafico/18091/paises-donde-es-legal-el-matrimonio-entre-personas-del-mismo-sexo/>

Pellicer, L. (15 de julio de 2021). Bruselas abre expediente a Polonia y Hungría por su hostigamiento a la comunidad LGBTI. *El País*. Recuperado el 5 de abril de 2022 de: <https://elpais.com/internacional/2021-07-15/bruselas-abre-expediente-a-polonia-y-hungria-por-su-hostigamiento-a-la-comunidad-lgtbi.html>

Rada, A. (2016). Situación de los refugiados LGBTI en Europa: trayectoria y retos del derecho de asilo en la Unión Europea. *Tiempo de Paz*, (120), 81–88.

Schultheis, E. (11 de marzo de 2021). The Budapest-Warsaw Express. *Slate*. Recuperado el 16 de marzo de 2022 de: <https://slate.com/newsand-politics/2021/03/poland-hungary-lgbt-media-orban.html>

Shreeves, R. (2020). The Rights of LGBTI People in the European Union. *European Parliament Research Service*. Recuperado el 16 de marzo de 2022 de: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)651911](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)651911)

Slootmaeckers, K. (2020). Constructing European Union Identity through LGBT Equality Promotion: Crises and Shifting Othering Processes in the European Union Enlargement. *Political Studies Review*, 18(3), 346–361.

Unión Europea. (s.f.). Historia de la Unión Europea 1945-1959. *Unión Europea*. Recuperado el 28 de febrero de 2022 de: [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59\\_es](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_es)

Vila, L. (28 de junio de 2021). ¿Qué significan las siglas LGBTIQ+? *La Vanguardia*. Recuperado el 3 de marzo de 2022 de: <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20190627/463124839887/que-significan-siglas-lgbtiq.html>

Zamęcki, L. y Glied, V. (2020). Article 7 process and democratic backsliding of Hungary and Poland. Democracy and the rule of law. *Online Journal Modelling the New Europe*, (34), 57-85.

## 6 Anexos

### 6.1 Índice de abreviaturas

EM / EEMM: Estado(s) Miembro(s).

FRA: *Fundamental Rights Agency*. Siglas en inglés de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

LGBT: Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transexuales.

PiS: *Prawo i Sprawiedliwość*. Siglas en polaco de Paz y Justicia, el partido político en el gobierno de Polonia.

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

TUE: Tratado de la Unión Europea.

UE: Unión Europea.

## 6.2 Anexo legislativo

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 364, 18 de diciembre de 2000, pp. 1-22.

Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) no 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. Diario Oficial de la Unión Europea L 229, 30 de abril de 2004, pp. 35-48.

Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Diario Oficial de las Comunidades Europeas L 303, 2 de diciembre de 2000, pp. 16-22.

Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida. Diario Oficial de la Unión Europea L 337, 20 de diciembre de 2011, pp. 9-26.

Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 83, 30 de marzo de 2010, pp. 13-45.

Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Diario Oficial de la Unión Europea C 83, 30 de marzo de 2010, pp. 47-199.