LA UNIÓN EUROPEA CONTRA EL RETROCESO DEMOCRÁTICO EN LOS ESTADOS MIEMBROS: DE LA DEMOCRACIA AL ESTADO DE DERECHO, DEL ESTADO DE DERECHO A LA INDEPENDENCIA DE LAS JURISDICCIONES NACIONALES[[1]](#footnote-1)\*

Paloma Biglino Campos

Catedrática de Derecho Constitucional

Universidad de Valladolid

*Sumario*: 1. INTRODUCCIÓN. 2. EL PAPEL NUCLEAR DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. 2. 1. Democracias debilitadas en la Unión Europea. 2. 2.La democracia, condición de acceso a la UE.3. LAS GARANTÍAS POLÍTICAS DE LOS VALORES DE LA UNIÓN. 3. 1. La opción nuclear del art. 7 TUE. 3. 2. El caso de Polonia y el “Nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho”. 3. 3. El Parlamento Europeo frente a Hungría. 4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN Y LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES NACIONALES.

*Resumen:* El principio democrático constituye uno de los pilares básicos de la Unión Europea. Por eso, no sólo es un requisito para el acceso a dicha organización, sino que también es una exigencia para permanecer en ella. Ahora bien, el art. 2 TUE proclama la democracia como valor, lo que hace que esté dotada de un fuerte grado de generalidad e indeterminación. Las garantías más adecuadas para salvaguardarla son las que tienen naturaleza política, como es el procedimiento previsto en el art. 7 TUE. Hasta ahora, sólo el Parlamento Europeo, esto es, un órgano de naturaleza política, ha podido actuar contra Hungría fundamentando su actuación en el retroceso democrático que ha experimentado dicho país. La Comisión ha tenido que servirse del Estado de Derecho, noción que previamente había concretado en el Nuevo Marco. Sin desconocer la importancia de estas acciones, hay que reconocer sus limitaciones, ya que se fundamentan en criterios discrecionales y subjetivos. Por esta razón, la garantía más eficaz ha sido la prestada por el TJUE. Es cierto que este órgano ha justificado su actuación en la necesidad de asegurar la independencia del poder judicial. Pero, indirectamente, protege la democracia, porque no hay democracia si la independencia del poder judicial no está garantizada.

*Palabras clave*: valores de la Unión europea, retroceso democrático, Estado de Derecho, independencia del poder judicial,

*Abstract.* Democracy is one of the basic pillars of the European Union: not only it is a requirement for the access to this organization, but it is also a demand for remaining in the Union. However, Art 2 TEU proclaims democracy as a value, which means that it is too indeterminate and too general to be argued against infringements of the European standards. For this reason, the most adequate guarantees for safeguarding democracy are political, such as the proceeding established in art. 7 TEU. Only the European Parliament (that is, a political institution) used democracy to act against the Hungarian backsliding, whereas the Commission had to act against Poland based on the rule on law, which was specified in the new EU Framework. Although political guarantees are inherent to federal organizations, they may have limited effects because they follow discretionary and subjective criteria. Therefore, the most effective remedy has been the juridical control of the European Court of Justice. It is true that this institution founded its decisions on the need to ensure the independence of the national judges. However, the Court has indirectly protected democracy, because there is no democracy if the independence of the judiciary is not guaranteed.

*Keywords*: European Union values, democratic backsliding, rule of law, independence of national judges.

1. INTRODUCCIÓN

No soplan buenos tiempos para la democracia en algunos de los Estados miembros de la Unión Europea. En el momento de escribir estas páginas, la última de las noticias ha sido la victoria de Ley y Justicia (PiS) en Polonia, movimiento que ha conseguido una clara mayoría, al menos en la Cámara baja, a pesar de sus sucesivos enfrentamientos con las instituciones comunitarias[[2]](#footnote-2). De estos conflictos trataré en páginas sucesivas. Por ahora merece la pena resaltar que, desde hace unos años, parece haberse producido una inversión en la compleja relación que Estados miembros y Unión Europea tienen con respecto al principio democrático.

Cuando Robert Schuman lanzó la declaración cuyo setenta aniversario ahora conmemoramos, era impensable un escenario como el que estamos viviendo ahora. En aquél momento, como ocurrió en las décadas posteriores, lo importante era crear una solidaridad de hecho, esto es, económica, con vistas a una futura integración política. Las ventajas de ese método se han visto a lo largo de los años y se reflejan, por ejemplo, en las dificultades que está experimentando el Reino Unido para desligarse de la estrecha conexión con otros países europeos que se ha ido fraguando. Ahora bien, también han surgido inconvenientes: los reproches al déficit democrático de la construcción europea han sido una constante desde que se eligió el rumbo marcado por el Ministro de Asuntos Exteriores francés. Para no volver a insistir sobre el tema, conviene recordar sólo el eje central del discurso crítico: el ámbito natural de la democracia son los Estados Miembros mientras que la Unión, tanto por la forma en que se articulan sus poderes como por su lejanía con respecto a los ciudadanos constituye, más bien, un obstáculo. Mientras no exista un “demos” europeo, que exprese su voluntad a través de un Parlamento con auténticos poderes, la Unión sigue siendo entre Estados y su ámbito natural de competencia es, casi exclusivamente, la integración económica.

Estos reproches se agravaron como consecuencia de las políticas adoptadas por la Unión para hacer frente a la crisis económica que comenzó en 2008. La actuación de las instituciones europeas en materia de contención de gasto y las condiciones impuestas para proceder al rescate de los países en grave situación de déficit motivaron que fuerzas políticas mayoritarias en los Estados Miembros, con el respaldo de muchos ciudadanos, acusaran a la Unión de imponer decisiones que no sólo no respondían, sino que contradecían directamente lo decidido por los votantes en materias tan sensibles como son las prestaciones sanitarias, las pensiones o los gastos en educación. Cabía entonces plantearse si, lejos de haberse atenuado, el déficit democrático de la integración se había profundizado, al proyectarse sobre los propios Estados[[3]](#footnote-3). Las instituciones nacionales habían sido obligadas a implementar decisiones impuestas desde Bruselas, que carecían de respaldo ciudadano y que estaban más al servicio de los mercados que de las personas.

La situación ha cambiado de forma radical en los últimos años. El avance del autoritarismo en países como Hungría o Polonia, las políticas populistas del anterior Gobierno italiano, especialmente en materia de inmigración y asilo, el reforzamiento de movimientos de extrema derecha en Alemania o Austria han sido, y en algunos casos siguen siendo, fenómenos que obligan a cambiar completamente el enfoque. Fuerzan a preguntarse si, en estos momentos, la Unión, en vez de ser un obstáculo, constituye el único dique de contención frente a Estados que vulneran valores proclamados en el art. 2 TUE, como son la democracia, los derechos fundamentales o el Estado de Derecho.

Las páginas que siguen analizan el papel que la democracia juega en la integración europea y los obstáculos que existen para salvaguardar ese principio. Su indeterminación, como valor proclamado en el art. 2 TUE explica que sólo el Parlamento Europeo, esto es, una institución de naturaleza política, haya basado su reacción contra Hungría en la vulneración de la democracia. Previamente, la Comisión había seguido una ruta diferente contra Polonia, ya que se basó en el Estado de Derecho, un valor que había sido concretado en un documento de máxima relevancia para la integración europea, esto es, el “Nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”. Finalmente, este artículo analiza algunas decisiones recientes del TJUE para subrayar que el principal argumento utilizado por el Tribunal gira en torno a un mismo eje: la independencia de las jurisdicciones nacionales. Aunque cada una de esas tres instituciones se ha servido con el argumento que es más coherente con su propia naturaleza, la conclusión es que el objetivo es siempre el mismo, porque no hay democracia sin Estado de Derecho, y no hay democracia ni Estado de Derecho sin independencia del poder judicial.

2. EL PAPEL NUCLEAR DE LA DEMOCRACIA EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

**2. 1. Democracias debilitadas en la Unión Europea**

En España, ni los medios de comunicación ni la doctrina constitucional han prestado demasiada atención a lo que está sucediendo en el este de nuestro continente[[4]](#footnote-4). Las noticias sobre Hungría y Polonia han sido escasas, por no decir las que llegan de otros países que antes estaban bajo la égida de la Unión Soviética. Sólo recientemente se ha incrementado el interés, quizá porque se ha generalizado la preocupación por la erosión que la democracia experimenta incluso en países donde se consideraba definitivamente consolidada. Lo cierto es que, según las conclusiones del *Democracy Index 2016* de la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (elaborado a partir de mediciones sobre procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento de los gobiernos, participación y cultura política), 17 de los países de la Unión Europea podían considerarse a democracias defectuosas[[5]](#footnote-5).

Es claro que la quiebra del principio democrático no asume las mismas formas en todos estos países ni tiene la misma intensidad. En algunas ocasiones se vulneran derechos fundamentales que son inherentes al proceso democrático, como son la libertad de expresión y el derecho a crear medios de comunicación independientes. En otras, la mayoría prescinde de los límites que le imponen la constitución y las leyes a favor de las minorías, con lo que también se vulnera el Estado de Derecho.

Es verdad que esta no es la primera vez que ocurren hechos preocupantes en el seno de la Unión Europea. En 2000, los Estados de la Unión se vieron forzados a imponer medidas de bloqueo diplomático contra Austria, donde el partido del ultraderechista Haider había entrado en el gobierno. La concentración de medios de comunicación en la Italia de Berlusconi, la expulsión de los Romaníes en Francia o el intento de deponer al Presidente rumano al margen de lo dispuesto en la Constitución en 2012 fueron hechos graves[[6]](#footnote-6), pero aislados. La situación en que ahora se encuentran algunos países de la Unión, como son Hungría y Polonia, es mucho más preocupante.

El modelo, que no es exclusivo de los países citados, responde a una nueva forma de autoritarismo caracterizada por la supremacía política del poder ejecutivo, conseguida en procesos electorales donde la neutralidad de los poderes públicos no está garantizada, dado que los medios públicos, tanto reales como personales, se utilizan en favor de su opción política. Tampoco se dan las necesarias condiciones de pluralismo político, no sólo por los obstáculos que se imponen a la libre expresión de ideas por parte de la oposición, sino también por la influencia que el Presidente ejerce, de forma directa o indirecta, sobre los medios de comunicación. Dicho cargo se mantiene en el poder con el apoyo de mayorías parlamentarias muy sólidas y, sobre todo, laminando el control que corresponde al poder judicial y al tribunal constitucional, instituciones que dejan de ser neutrales e independientes. Son formas de caudillismo en las que el presidente, a veces, se libera de los frenos que le imponen otras instituciones mediante apelaciones directas al pueblo a través de plebiscitos.

Antes señalaba que estas fracturas se están dando en otras partes del mundo, como sucede en varios países del continente americano. En la Unión Europea, los problemas se agravaron cuando Vicktor Orbán y su partido, Fidesz, ganaron las elecciones en Hungría en 2010. A partir de ese momento, empezaron a tomarse medidas como la reforma de la Constitución y de la ley electoral, la adopción de restricciones a la prensa, el cierre de la Universidad Centroeuropea de Budapest o las destinadas a restringir las actuaciones de ONGs, todas ellas dudosamente compatibles con los valores de la Unión. Una de las más polémicas, a las que luego habrá que volver a hacer referencia, fue modificar la edad de jubilación forzosa de jueces, fiscales y notarios, que pasó de los 70 años a los 62, reforma que afectaba a la inamovilidad de dichos profesionales y, por lo tanto, a su independencia[[7]](#footnote-7).

La situación es todavía más grave en Polonia. En ese país, 13 leyes sucesivas han puesto en cuestión la independencia del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Consejo Nacional del Poder Judicial[[8]](#footnote-8). Uno de los actos principales fue la decisión casi unánime, adoptada por los Jueces del Tribunal Supremo, sobre la jubilación forzosa de la Presidenta y a casi la mitad de los Magistrados de dicho órgano. Como el plenario estimó que la ley que les obliga a retirarse era inconstitucional, declaró que debían continuar en sus puestos conforme a lo dispuesto en la anterior normativa[[9]](#footnote-9). Al tiempo, miles de personas se manifestaban en todo el país en contra de la reforma de la ley y a favor de los Jueces que se pretendía cesar[[10]](#footnote-10).

Ante la situación que están atravesando estos países cabe, pues, plantearse si la Unión Europea ha de tolerar esas infracciones a los valores de la Unión y, sobre todo, si dispone de instrumentos suficientes para salvaguardar la democracia en los Estados miembros. Puede, en efecto, darse la paradoja de que, aunque el respeto a la democracia sea requisito indispensable para ingresar en la Unión, no lo sea para permanecer en ellas.

**2. 2. La democracia, condición de acceso a la UE**

Nuestra propia historia demuestra que la Unión Europa es exigente a la hora de aprobar el ingreso de un país. Aunque, durante el régimen de Franco, se habían llevado conversaciones exploratorias, las Comunidades Europeas nunca aceptaron que un país, que no era democrático ni respetaba los derechos humanos, se uniera al club. Hubo que esperar a la transición política para que comenzaran las negociaciones formales, que no prosperaron hasta junio de 1985. Para entonces, España no sólo se había dotado de una Constitución democrática, sino que además se había incorporado al Consejo de Europa (1977) y había ratificado el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que entró en vigor en 1979. Parecida suerte sufrieron otros países que habían estado sometidos a dictaduras: Grecia logró incorporarse a las tres Comunidades en 1981 y Portugal lo hizo al mismo tiempo que nosotros.

En la década de los ochenta del pasado siglo, este tipo de exigencias eran todavía una regla no escrita, impuesta por los Estados miembros como condición para para dar el visto bueno a la adhesión. Los requisitos se formalizaron más tarde. En 1993, poco después de la caída del muro de Berlín y con vistas a la ampliación hacia los países del Este, el Consejo Europeo, reunido en Copenhague aprobó los criterios que llevan el nombre de dicha ciudad y que requieren, entre otros extremos, la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías[[11]](#footnote-11). En la actualidad, el art. 49 TUE sigue la misma orientación, al disponer que, para solicitar el ingreso, cualquier Estado debe respetar y promover los valores proclamados en el art. 2 de la misma norma, esto es, “el respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. El mismo precepto añade que “estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

La Unión Europea tiene razones para exigir que se respete el principio democrático. No es sólo que la obligación esté establecida en un precepto que, como el que acabamos de mencionar, está dotado de la máxima jerarquía dentro del Derecho de la Unión, sino que también entran en juego razones de legitimidad[[12]](#footnote-12).

Una de las peculiaridades de la democracia en la Unión Europea es su carácter bifronte, porque no se agota en la estructura de sus instituciones. De forma significativa, el Título II del TUE no dispone sobre el principio democrático sino “sobre los principios democráticos”. En este caso, el plural no está de más porque la participación política se articula en un doble plano: en primer lugar, con respecto al Parlamento Europeo, elegido directamente por los ciudadanos; en segundo lugar y de manera indirecta, a través de la acción de sus propios Estados en el Consejo y en el Consejo Europeo. De ahí la exigencia, impuesta en el art. 10 TUE, de que los Jefes de Estado o de Gobierno que se integren en dichas instituciones sean democráticamente responsables ante sus parlamentos nacionales o ante sus ciudadanos[[13]](#footnote-13).

El origen de este precepto está en la conocida decisión del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre el Tratado de Maastricht. Recordemos que, en esa Sentencia, de octubre de 1993, dicho órgano hizo frente a las limitaciones que la integración imponía sobre la influencia del voto de los ciudadanos recordando que estos también inciden en la política europea a través del Parlamento nacional, cuando éste lleva a cabo su acción de control sobre el Ejecutivo federal. La participación de los Estados en el Consejo era, pues, una garantía de la democracia interna, porque aseguraba la participación indirecta de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones europeos[[14]](#footnote-14).

Ahora el problema es, más bien, el inverso ya que se trata de salvaguardar la democracia en la propia Unión, lo que exige garantizar la democracia en los Estados miembros. Si esta se fractura, no sólo entra en cuestión la legitimidad de las instituciones nacionales, sino que el defecto repercute también en la Unión, al poner en peligro uno de los pilares sobre los que se asienta su forma de democracia. E, indirectamente, el debilitamiento de la legitimidad de la Unión afecta al resto de los Estados que la componen.

J. W. Müller ha señalado que la Unión no sólo supone interdependencia económica, sino también política. Los Estados han cedido el control y, en definitiva, la capacidad de defender los intereses de sus propios ciudadanos, a las instituciones europeas porque confían en que Bruselas esté a la altura de su compromiso a la hora de ejercer sus poderes delegados y las tareas acordadas[[15]](#footnote-15).

Lo cierto es que todo el edificio institucional y normativo de la Unión presupone que los Estados miembros respetan el principio democrático. A pesar de las sucesivas reformas en los procedimientos de decisión, el Consejo sigue protagonizando la función de dirección política de la Unión y continúa siendo decisivo a la hora de dictar reglamentos y directivas. La presencia, en dicha institución, de representantes de Estados que actúen en contra del principio democrático en el ámbito interno puede minar la legitimidad del órgano. En efecto, no sólo tienen voz en los procesos de toma de decisiones, sino que también tienen voto a la hora de que el Consejo adopte una solución entre las varias posibles.

Desde el punto de vista normativo, conviene recordar que la integración en la Unión supone la cesión de competencias que, antes de la adhesión, correspondían exclusivamente a los Estados y que estos ejercitaban en nombre de sus pueblos soberanos. En virtud de estos poderes de atribución, la Unión dicta normas que pueden vincular directamente a todos los ciudadanos y que, además, pueden estar dotadas de primacía con respecto a las propias Constituciones nacionales. Todo este edificio jurídico puede quedar sin fundamento si quienes participan en el procedimiento de elaboración de dichas normas carecen de un poder legitimado democráticamente.

Después de la caída del muro de Berlín y con los procesos de transición que se sucedían en los países del Este, la democracia parecía irreversible, el menos en Europa. Cuando, en 2009, entró en vigor el Tratado de Lisboa no existía ninguna otra forma de ejercer el poder político que tuviese algún viso de prosperar. Por esta razón, ni el TUE ni el TFUE contienen procedimientos destinados a expulsar a los Estados que incumplan con el principio democrático, ni con otros de los requisitos esenciales impuestos por la adhesión.

Esto no significa, sin embargo, que cumplir con los valores de la Unión deje de ser una exigencia de permanencia ni, mucho menos, que la Unión carezca de instrumentos para imponerla. Existen, ya en la actualidad, remedios jurídicos y políticos que pueden servir para disuadir a los Estados a romper con las reglas del juego que impone la democracia. Otra cosa es que dichos instrumentos sean suficientes para hacer frente a los graves problemas que han ido acaeciendo.

3. LAS GARANTÍAS POLÍTICAS DE LOS VALORES DE LA UNIÓN

**3. 1. La opción nuclear del art. 7 TUE**

La democracia es un valor en el art. 2 y un principio en el Título II del TUE. Esto significa que, en ambos casos, es una noción dotada de un amplio grado de generalidad que puede implementarse de diferentes maneras. Si ya es difícil llegar a un consenso cuando se habla de democracia, todavía lo es más cuando se trata del asunto en la Unión Europea. No es sólo que, en este ámbito, la democracia tenga dos vertientes. Es, también, que en el seno de la Unión, la democracia es, básicamente, representativa y los ciudadanos participan principalmente a través del Parlamento Europeo y con la mediación de los partidos políticos que “contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión” (art. 10.4 TUE). Son pocas las instituciones de democracia participativa que el ordenamiento europeo reconoce (como la iniciativa ciudadana prevista en el art. 11.4 TUE) y en ningún caso se contempla la participación política a través del referéndum.

Es verdad que esta concepción de democracia no es muy distinta de la que predomina en muchos países miembros, pero no es la única. Y menos, que sea la que daba exigirse a los Estados por mandato del 2 TUE. En efecto, numerosos ordenamientos nacionales contemplan formas más directas de participación, así como maneras adecuadas de exigir la responsabilidad de los poderes públicos. Pero, además, muchos no creen que la democracia deba ser sólo forma, sino que ligan esta idea a la necesidad de alcanzar mayor igualdad sustantiva y más justicia social.

La generalidad y la indeterminación de la noción de democracia recomienda garantizarla a través de instrumentos políticos, al menos en un primer momento. Esto significa que las instituciones y los Tribunales poder utilizarla para interpretar otras normas del sistema jurídico. Ahora bien, sólo es posible establecer medios jurídicos de protección cuando otras reglas concretan el significado de la democracia en las leyes electorales o al proclamar derechos fundamentales como son el derecho de sufragio activo y pasivo, por ejemplo.

Las garantías políticas son inherentes al federalismo “coming together”. Al tratar este asunto, es necesario dejar al margen la discutida naturaleza federal (o confederal) de la Unión Europea y subrayar que, se mire como se mire, la Unión es el resultado de un proceso de integración. La experiencia estadounidense demuestra que este tipo de federalismo no sólo necesita control jurisdiccional, sino también controles políticos e institucionales[[16]](#footnote-16).

Algunas de estas garantías se han activado recientemente. Como sucede en los Estados miembros, los partidos políticos juegan un papel protagonista en la Unión. Por esta razón, la decisión tomada, casi de forma unánime, por el Partido Popular europeo de suspender Fidesz de sus derechos mandó un mensaje al Presidente de Hungría acerca de la necesidad de respetar los límites impuestos por el principio democrático[[17]](#footnote-17).

En mayo de 2018, la Comisión amenazó con retirar fondos de cohesión, que son vitales para la economía de algunos Estados Miembros. En Polonia, por ejemplo, el dinero de la Unión ha representado casi un 61 por ciento de las inversiones en infraestructuras, mientras que en Hungría representan el 55 por ciento[[18]](#footnote-18). Además, la Comisión presentó una propuesta de reglamento al Parlamento Europeo destinada a proteger el presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas con respecto a los valores del art. 2 TUE, especialmente el Estado de Derecho[[19]](#footnote-19).

Posteriormente, Alemania y Bélgica propusieron una *peer review* anual del Estado de Derecho en todos los Estados miembros. El nuevo mecanismo, que debería ser asumido voluntariamente por cada país, está ideado para identificar problemas en los Estados miembros y no tendría consecuencias vinculantes. [[20]](#footnote-20). La iniciativa no es muy diferente de la recomendación aprobada por el Parlamento Europeo en 2016, acerca del establecimiento de un mecanismo de la UE sobre la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales[[21]](#footnote-21).

Ahora bien, la principal salvaguardia de los valores incluidos en el art. 2 TUE es la activación del art. 7 TUE.

El precepto que se acaba de citar es complejo porque, en realidad, diseña dos procedimientos diferentes. El previsto en su primer párrafo tiene, más bien, un carácter preventivo, porque está destinada a alertar de la situación y a reconducir a aquellos Estados miembros que estén actuando en contra de los valores proclamados en el art. 2 TUE. Por esta razón, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, y a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, constata que existe sólo un riesgo de violación y no la existencia de una violación ya consumada. Además, la activación de esta primera fase se lleva a cabo en diálogo con el Estado afectado: en primer lugar porque, antes de apreciar el riesgo, el Consejo está obligado a oír al Estado miembro del que se trate, al que puede dirigir recomendaciones; en segundo lugar porque, después de apreciado el riesgo, la institución europea tiene que comprobar, de manera periódica, si se siguen los motivos que llevaron a la constatación siguen siendo válidos.

El art. 7.2 TUE prevé otro instrumento más contundente que el anterior, no sólo por el presupuesto sino también por el procedimiento y sus consecuencias. Para ponerlo en marcha es preciso que exista, ya no un riesgo, sino una violación de los valores del art. 2, que no sólo tiene que ser “grave”, como en el caso anterior, sino además “persistente”. La decisión ha de ser tomada por unanimidad del Consejo[[22]](#footnote-22) y precisa, además, la previa aprobación del Parlamento Europeo. Por último, la apreciación de la vulneración tiene repercusiones importantes: en efecto, a partir de esta decisión, el Consejo puede acordar la suspensión de determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluido el derecho de voto del representante de dicho Estado en el Consejo.

Tal y como el art. 7 TUE aparece redactado, nada obliga a considerar que los dos procedimientos deban considerarse fases sucesivas. Al menos en teoría, la institución europea que tome la iniciativa podría acudir directamente a la opción más contundente prevista en su segundo apartado, sin tener que agotar previamente la constatación del riesgo prevista en el primero. Ahora bien, esta solución entraña un riesgo que tiene, también, naturaleza política: en la práctica, parece muy difícil fácil alcanzar la unanimidad de los miembros del Consejo que impone el precepto.

Durante mucho tiempo, los procedimientos que se han mencionado se consideraban más como una advertencia a los Estados que como un remedio que, en algún momento, llegara a ser preciso activar. Nada hacía pensar que los derechos fundamentales, la democracia o el Estado de Derecho pudieran sufrir los retrocesos que están experimentando en Estados que, en su momento, cumplían con los requisitos necesarios para la adhesión. Buena prueba de esta confianza en la estabilidad democrática de los Estados miembros es que Durão Barroso, todavía en 2013, calificara esta garantía de “opción nuclear”[[23]](#footnote-23).

Ahora bien, una vez más se ha demostrado que lo improbable no es siempre imposible. Como han recogido todos los medios de comunicación, el procedimiento del art. 7 se ha activado, primero, contra Polonia y, más recientemente, contra Hungría.

**3. 2. El caso de Polonia y el “Nuevo marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de Derecho”.**

El 20 de diciembre de 2017, en un hecho sin precedentes, la Comisión lanzó el procedimiento previsto en el art. 7.1 TUE, proponiendo al Consejo que acordara la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de Polonia[[24]](#footnote-24). En dicho texto, la Comisión expone sus reservas sobre las leyes nacionales que están poniendo en peligro la independencia judicial, la separación de poderes y la seguridad jurídica. Más en concreto, manifiesta su preocupación por “los nuevos regímenes de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y los jueces de los Tribunales Ordinarios, el nuevo procedimiento de recurso extraordinario ante el Tribunal Supremo, el cese y el nombramiento de los presidentes de los Tribunales Ordinarios y la finalización del mandato y el procedimiento de nombramiento de los jueces-miembros del Consejo Nacional del Poder Judicial”[[25]](#footnote-25). Denuncia, además, que Polonia ha desatendido las cuatro Recomendaciones sucesivas dirigidas a ese país desde noviembre de 2015, textos que proponían medidas concretas para remediar la situación[[26]](#footnote-26).

La propuesta es un análisis exhaustivo de las normas que han generado la situación que se acaba de describir y en el que se exponen las razones en virtud de las cuales se consideran contrarias al Estado de Derecho. A la hora de llevar a cabo esta comparación, los textos de referencia son las opiniones e informes de la Comisión de Venecia y otras instituciones del Consejo de Europa y de la Unión Europea. El texto de la Comisión Europea finaliza proponiendo al Consejo que recomiende a Polonia adoptar, en el plazo de tres meses, las medidas que la propia Comisión había formulado previamente en sus recomendaciones.

Hay muchos aspectos de interés en la propuesta que no pueden ser objeto de análisis detallado en estas páginas. Interesa resaltar, sobre todo, que el texto de la Comisión sólo fiscaliza la actuación de las autoridades polacas con respeto a uno de los valores del art. 2 TUE, esto es, el Estado de Derecho, por lo que deja al margen las vulneraciones que puedan haber afectado a los otros valores incluidos en el precepto.

Esta opción puede haber obedecido a razones distintas. No hay que descartar que sean de carácter estratégico. J. Weiler ha vuelto a insistir en el déficit democrático que afecta a la Unión Europea, por lo que aconseja que, quienes viven en una casa de cristal, pongan en orden la propia democracia antes de tirar piedras sobre las ajenas[[27]](#footnote-27).

Otro factor a tener en cuenta es la indeterminación que afecta a la idea de democracia, extremo que se mencionó al inicio de este apartado. Resulta mucho más complejo argumentar contra Polonia sobre la base de ese valor porque las autoridades polacas pueden afirmar que, frente a la legitimidad indirecta de la Comisión, ellas cuentan con la directa que proviene de las urnas. Se corre, pues, el riesgo, de que se contrarresten las críticas de esta institución europea invocando la lejanía de las instituciones comunitarias y las políticas que la Unión impuso a los Estados miembros para hacer frente a la crisis económica. En definitiva, desde el punto de vista interno se puede sostener que, mientras el Gobierno y el Parlamento polaco llevan a la práctica un programa que ha recibido el respaldo de los electores, Bruselas, por el contrario, impone puntos de vista decididos por otros Estados miembros y ajenos a los problemas reales de la gente.

Antes se mencionó que el Estado de Derecho es también un valor y, por compartir esta naturaleza, no está dotado de suficiente concreción. Quizá por esta razón y antes de comenzar a actuar en el caso de Polonia, la Comisión procedió a especificar el sentido del término en un documento que reviste gran interés, no sólo para analizar lo que está sucediendo en ese país, sino también para aclarar de qué hablamos cuando hablamos de Estado de Derecho, al menos en el plano europeo. Se trata del “Nuevo Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”, de marzo de 2014[[28]](#footnote-28).

Tampoco es posible entrar a analizar algunos aspectos polémicos del documento, como es su forma jurídica (es una comunicación de la Comisión al Parlamento y al Consejo) ni el procedimiento que prevé, dividido en tres fases, destinado a conseguir que el Estado cumpla con las obligaciones que le corresponden como miembro de la Unión. Sobre estos aspectos, sólo es posible resaltar que constituye una vía intermedia entre el recurso por incumplimiento, que no es efectivo para hacer frente a amenazas de carácter sistémico, y la activación de los mecanismos del art. 7 de Tratado. Como afirma la propia Comisión, viene a cubrir un vacío que precede y complementa la activación de los procedimientos previstos en ese artículo.

Puede afirmarse, pues, que sea cual sea el juicio que suscite la actuación de la Comisión con respecto a Polonia, no puede calificarse ni de unilateral, ni de precipitada. Como ya se ha señalado, antes de llegar a la propuesta de 20 de diciembre de 2017, y en aplicación de la Comunicación que se acaba de mencionar, la institución europea mantuvo un diálogo constante con las autoridades polacas destinado a conseguir que estas últimas enderezaran el rumbo conforme a los parámetros de la Unión.

Desde un punto de vista sustantivo, el aspecto que más destaca del “Nuevo Marco” es su primer anexo, dedicado a tratar del Estado de Derecho como principio fundacional de la Unión. La Comisión reconoce que, aunque dicho valor es un denominador compartido por la Unión e integrante del patrimonio constitucional común de los Estados miembros, no existe una definición única ni una lista precisa de principios, normas y valores que le sean inherentes. Aun así, es posible proporcionar una lista no exhaustiva de los principios y normas que se derivan del Estado de Derecho, partiendo de la jurisprudencia del TJUE, del TEDH y, sobre todo, de las aportaciones de la Comisión de Venecia, entre las que destaca el “Informe sobre el Estado de Derecho” aprobado en diciembre de 2011[[29]](#footnote-29).

La Comunicación de la Comisión no hace suyo expresamente dicho texto, quizá porque la Comisión de Venecia es una institución que no está integrada en la Unión Europea y de la que forman parte, además, países que no son miembros del Consejo de Europa. Ahora bien, como está ocurriendo en otras actuaciones de las instituciones europeas con respecto a Hungría y Polonia, la Comunicación de la Comisión se inspira claramente en la obra de la Comisión de Venecia. El análisis de la relación entre el Estado de Derecho y el ordenamiento jurídico de la Unión que aparece en la Comunicación es, en efecto, muy similar al Informe de la Comisión de Venecia que se acaba de citar.

El “Nuevo Marco” subraya la importancia que el Estado de Derecho tiene en la construcción europea, por constituir el fundamento de la confianza mutua entre los ciudadanos y de las autoridades nacionales en los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros. Al respeto, señala:

“Hoy en día, las resoluciones en materia civil y mercantil de un órgano jurisdiccional nacional deben ser automáticamente reconocidas y ejecutadas en otro Estado miembro, y una orden de detención europea contra un presunto delincuente expedida en un Estado miembro debe ejecutarse como tal en otro Estados miembro. Estos son ejemplos claros de por qué todos los Estados miembros se ven necesariamente afectados si en otro Estado miembro no se respeta plenamente el principio del Estado de Derecho”[[30]](#footnote-30).

Las exigencias que aparecen detalladas en el Anexo al “Nuevo Marco” no son requisitos meramente formales, sino que parten de una visión sustantiva del Estado de Derecho. Comparte, pues, la visión que se impuso en Europa tras la segunda guerra mundial para contrarrestar la tendencia que se había implantado a finales del siglo XIX por influencia del positivismo jurídico de raíz germana y que lo habían constreñido a la primacía de la ley y a la justiciabilidad de la Administración. La reducción del Estado de Derecho a la obediencia a leyes que, aunque con el respaldo de la mayoría parlamentaria, podían vulnerar el pluralismo político, la división de poderes y los derechos fundamentales propició, precisamente, el advenimiento de los sistemas autoritarios y, posteriormente, los horrores ocurridos en Alemania y en otros Estados europeos. Las nuevas Constituciones de la postguerra superaron estas limitaciones, al obligar al Derecho a respetar principios, valores y reglas proclamados en Constituciones democráticas[[31]](#footnote-31).

Siguiendo la misma orientación, el “Nuevo Marco” impone el principio de legalidad, pero en términos sustanciales, lo que implica “la existencia de un proceso legislativo transparente, responsable, pluralista y democrático”; la idea de seguridad jurídica que requiere, entre otras cosas, que las normas “sean claras, previsibles y no puedan ser modificadas retroactivamente”; la tutela judicial efectiva e independiente, que incluye el respeto a los derechos fundamentales y presupone el principio de separación de poderes. A esto se añade la prohibición de arbitrariedad de los poderes ejecutivos y, por último, la igualdad ante la ley.[[32]](#footnote-32)

Hay quienes se han mostrado críticos ante la opción seguida por la Comisión para hacer frente a la situación en Polonia. Para algunos, la solución no estaba en recurrir al Estado de Derecho, sino que la crisis institucional que están experimentando algunos países de la Unión debería haberse abordado desde el punto de vista del Estado democrático[[33]](#footnote-33). Es verdad que la solución adoptada por la Comisión puede propiciar que algunos gobiernos de los Estados miembros aleguen un uso contra mayoritario del Derecho, invocando la fuerza de la mayoría frente a los límites impuestos por Bruselas en normas que, supuestamente, beneficiarían a las instituciones comunitarias y a las elites que las sostienen. Ahora bien, la concepción del Estado de Derecho que sigue el *“Nuevo Marco”* es tan sustantiva que incluye casi todos los requisitos que caracterizan al Estado Constitucional, incluyendo la propia democracia.

El Estado de Derecho, al imponer el respeto a los derechos fundamentales, exige salvaguardar la participación política, tanto en su vertiente activa como pasiva, así como la igualdad, la libertad de expresión y de asociación, elementos imprescindibles para la formación de una opinión pública libre. El “Nuevo Marco” incluye, además, formas de actuación parlamentaria. Derecho no es cualquier ley, aunque exprese la voluntad del pueblo soberano, sino que, como antes se ha señalado, el procedimiento de decisión ha de respetar no sólo la trasparencia (o publicidad), sino también el pluralismo. Estos son, precisamente, los requisitos que el principio democrático impone al procedimiento legislativo[[34]](#footnote-34).

**3. 3. El Parlamento Europeo frente a Hungría**

La actuación del Parlamento Europeo con respecto a Hungría ha tenido los mismos efectos que la seguida por la Comisión, aunque, como veremos a continuación, obedece a otra orientación.

Como es sabido, el 12 de septiembre de 2018 el pleno de dicho órgano votó una Resolución en la que instaba al Consejo a constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores del art. 2 TUE por parte de Hungría[[35]](#footnote-35). Esta decisión fue, para muchos, una sorpresa, dado que este país había seguido una política más conciliatoria con la Comisión que la adoptada por Polonia y que el Partido Popular Europeo se hallaba dividido acerca de la actitud a tomar. A pesar de estos problemas, la votación a favor de iniciar el procedimiento previsto en el art. 7.1 TUE prosperó por una amplia mayoría (448 votos a favor y 197 en contra). Se trató, pues, de un hecho sin precedentes, que algunos medios de comunicación han calificaron de histórico[[36]](#footnote-36).

La resolución parte de que Hungría se adhirió a la Unión de forma voluntaria y en ejercicio de su soberanía, con un amplio consenso de todo el espectro político. A pesar de ello, existen motivos de preocupación sobre lo que está sucediendo en ese país. Los elementos que más inquietan al Parlamento son “el funcionamiento del sistema constitucional y electoral, la independencia del poder judicial y de otras instituciones, los derechos de los jueces, la corrupción y los conflictos de intereses; la privacidad y la protección de datos, la libertad de expresión, la libertad académica, la libertad de religión; la libertad de asociación, el derecho a la igualdad de trato; los derechos de las personas pertenecientes a minorías, incluida la población romaní y los judíos así como la protección frente a los mensajes de odio contra esas minorías, los derechos fundamentales de los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados y los derechos económicos y sociales”[[37]](#footnote-37).

La situación que el documento describe no se ciñe, pues, a vulneraciones del Estado de Derecho, sino que afecta a todos los valores de la Unión. El Parlamento Europeo ha ido más allá que la Comisión, al activar el procedimiento del art. 7.1 no sólo por vulnerar el Estado de Derecho, sino también los derechos fundamentales y el principio democrático. Esta opción puede justificarse en el tipo de infracciones que se imputan a Hungría y que van mucho más allá de la vulneración de los requisitos establecidos en el “Nuevo Marco”*.* Pero puede entenderse, también, como consecuencia de la distinta legitimidad que corresponde a ambas instituciones de la Unión. En efecto, la Comisión es guardiana de los Tratados y responde ante el Parlamento Europeo, pero no es un órgano que represente directamente a los ciudadanos. Frente a ello, la Asamblea goza de plena legitimidad democrática. Podrá reprocharse que, todavía, no desempeñe el papel que debería corresponderle en la toma de decisiones de la Unión, especialmente en el procedimiento legislativo. Pero, en virtud de carácter electivo, su conexión con la voluntad popular no es muy distinta de la que caracteriza a los parlamentos nacionales.

No es de extrañar, pues, que basándose en esta legitimidad, la Cámara actuara de manera más contundente que la Comisión y que sus reproches acerca del funcionamiento de la democracia en Hungría fueran más acerbos.

A diferencia de lo que había hecho la Comisión en el “Nuevo Marco”, la Resolución del Parlamento no se detiene a definir, previamente, lo que entiende por valores de la Unión. Antes de constatar las violaciones, no especifica su parámetro de control, porque no concreta qué se entiende por Estado de Derecho, por democracia o por derechos fundamentales. En el caso del primero de estos valores, tampoco era preciso, ya que esta tarea la hizo la Comisión, como se ha analizado en el apartado anterior. Lo mismo sucede con el último, ya que los derechos aparecen proclamados en la Carta. La presunta laguna es más llamativa, sin embargo, en lo que respecta a la democracia.

Puede ser que esta tarea no resulte necesaria porque el Parlamento Europeo, en virtud de su carácter representativo, puede actuar con criterios políticos, lo que le exime de utilizar un canon jurídico a la hora de emitir valoraciones. Ahora bien, también puede ser que la Asamblea haya prescindido de esta tarea porque da la noción de democracia por estar preestablecida en los propios Tratados.

En anteriores páginas se ha mencionado el carácter bifronte que la democracia adquiere en la Unión Europea. Se ha dicho, también, que es difícil que el Tribunal de Justicia la utilice para medir la actuación de los Estados miembros porque, como valor, está dotado de un elevado grado de indeterminación. Ahora bien, la democracia dentro de la Unión es mucho más concreta ya que, como también se ha señalado, sus pilares fundamentales están definidos en el Título II del TUE y se completan con los derechos recogidos en la Carta que garantizan la participación y el pluralismo político.

Esta regulación no está, pues, hecha a base de valores, sino de principios, cuando no de auténticas reglas jurídicas. Y el Parlamento Europeo la aplica a Hungría con un buen argumento jurídico que aparece desarrollado por Judith Sargentini, ponente del Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior que elaboró el Informe luego ratificado por el Pleno[[38]](#footnote-38). El “Explanatory Statement” de este texto retoma una idea que había sido expuesta por la Comisión en 2003 y que se refiere al ámbito de aplicación del art. 7 TUE[[39]](#footnote-39). Como primero afirmó esa institución y reitera la ponente, el objetivo de este precepto no se ciñe a las obligaciones que los Tratados imponen a los Estados, sino que tiene un ámbito más amplio, porque los vincula también cuando ejercen sus propias competencias en el plano interno. Cuando existen vulneraciones del art. 2 TUE, la Unión no está limitada a los actos de los Estados que aplican el Derecho Comunitario, sino que puede actuar, conforme establece el art. 7, en los ámbitos reservados a la acción autónoma de los Estados miembros[[40]](#footnote-40).

A partir de este presupuesto, la Resolución del Parlamento constata, en primer lugar, fallos en el sistema constitucional húngaro, no sólo por el contenido de las sucesivas modificaciones que la norma fundamental ha experimentado, sino, sobre todo, por la forma en que todo el proceso se llevó a cabo, porque careció de transparencia y participación ciudadana, ente otros defectos[[41]](#footnote-41).

También el sistema electoral sale malparado. Basándose en informes de la OSCE/ODIHR, la Resolución subraya que las elecciones parlamentarias de 8 de abril se celebraron en un clima adverso, ya que la retórica de hostilidad e intimidación dejaron poco espacio para el debate sustantivo y dificultaron que los electores formaran libremente su opinión. Denuncia, también, el uso partidario de la información electoral a favor de la coalición en el poder y, especialmente, el diseño de las circunscripciones uninominales, que no respondió a las exigencias sugeridas por la Comisión de Venecia en su Opinión de 2012[[42]](#footnote-42).

Por último, el Parlamento europeo critica el extensivo uso que se ha hecho de las consultas populares a nivel nacional. Mediante mensajes incorrectos y engañosos y confundiendo terrorismo e inmigración, el Gobierno húngaro ha incitado el odio contra los inmigrantes, contra George Soros y contra la Unión[[43]](#footnote-43).

4. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN Y LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES NACIONALES

Antes se resaltaba la importancia que las garantías políticas adquieren en cualquier sistema federal. Conviene ahora resaltar sus limitaciones. Estos tipos de instrumentos sólo se activan cuando quienes disponen de ellas lo consideran conveniente y conforme a sus propios intereses. Además, y a diferencia de las garantías jurídicas, su funcionamiento no obedece a un parámetro preestablecido, sino que se guían por el criterio subjetivo de sus agentes. En el caso de la Unión Europea son los Estados, esto es, las mayorías políticas que predominan en cada uno de ellos, los que habrán de decidir si siguen con las iniciativas de la Comisión o del Parlamento o si deciden paralizarlas, de acuerdo a criterios de oportunidad. Por eso, no es fácil predecir el recorrido que tendrá la activación del art. 7 TUE, que estará en función, también, del resultado de las últimas elecciones a dicha Cámara y de la composición de la nueva Comisión. Hay que tener en cuenta, por último, que la deriva autoritaria de alguno de los Estados miembros no es el único problema con el que se enfrenta la Unión. Igual de apremiante es el Brexit interminable al que nos enfrentamos, que recomienda potenciar, y no poner en riesgo, una actitud común entre los socios europeos.

Lo cierto es que, por ahora, la institución europea que más ha hecho para frenar la deriva autoritaria de Hungría y Polonia ha sido un órgano que actúa conforme a criterios políticos, sino jurídicos. La reacción más eficaz, en efecto, ha provenido del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sólo la Corte ha logrado que tanto Hungría como Polonia modificaran sus ordenamientos jurídicos para hacerlos compatibles con las exigencias impuestas por los valores de la Unión.

Hay que reconocer que, para llegar a este resultar, el órgano jurisdiccional ha debido enfrentarse a problemas nada despreciables. Algunos son de carácter sustantivo y derivan del carácter indeterminado de los valores de la Unión, asunto que ya se ha mencionado. Conviene ahora precisar que el contenido más concreto de dicho precepto son los derechos fundamentales, dado que estos se encuentran enumerados en la Carta. Ahora bien, el Estado de Derecho, y a pesar del esfuerzo de la Comisión, sigue dotado de un alto grado de imprecisión y de una eficacia jurídica discutible, dado que está contenido en una Comunicación al Parlamento y al Consejo y no en una norma. Por esta razón, quizá, el TJUE nunca lo ha utilizado como *ratio decidendi* sino como argumento *ad abundantiam*.

Hay, también, obstáculos de naturaleza procesal. Los procedimientos ante el Tribunal son complejos y, como afirma K. L. Shepelle, hasta ahora la Comisión no ha logrado articular demandas por infracciones sistémicas de los principios fundamentales de la Unión por parte de un Estado miembro. Dicha institución tiene más tendencia a ver los problemas como árboles aislados que como un bosque y a llevar al Tribunal muchos casos de pequeña entidad en vez de pocos de gran importancia[[44]](#footnote-44). Hay que tener en cuenta, además, que, como reconoce la propia Comisión, sólo puede incoarse un procedimiento de infracción cuando tales situaciones constituyan, al mismo tiempo, la vulneración de una disposición específica de legislación de la Unión[[45]](#footnote-45).

Todo ello significa que, para poder tomar medidas en los casos de Hungría y Polonia, el Tribunal ha tenido que ir depurando su argumentación, preparando sus fundamentos paulatinamente en otros asuntos precedentes.

Una de las primeras decisiones fue la Sentencia de 6 noviembre de 2012[[46]](#footnote-46), que enfrentó a la Comisión con Hungría. La institución europea llevó ante el Tribunal de Justicia la decisión nacional de rebajar la edad de jubilación de los jueces, medida que, en la práctica, permitía al Gobierno de dicho país remover del cargo a una parte muy significativa de los jueces. El caso, pues, no era muy distinto del que, más adelante, enfrentará a la Comisión con Polonia, y que será analizado a continuación. En esa primera etapa, la decisión de la Corte fue más limitada, ya que se limitó a fallar que las medidas nacionales generaban una diferencia de trato incompatible con el principio de proporcionalidad. En definitiva, las medidas adoptadas por Hungría suponían una discriminación en razón de la edad contrarias a las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria[[47]](#footnote-47).

Es cierto que el principio de igualdad ha desempeñado un papel nuclear en la construcción de la Unión Europea. Ahora bien, no parece un argumento decisivo para hacer frente a la crisis que la democracia y el Estado de Derecho están experimentando en algunos Estados miembros. Por esta razón, la jurisprudencia del TJUE ha ido armando otras bases más sólidas.

La *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*[[48]](#footnote-48)brindóa la Corte la primera oportunidad de incorporar algunos criterios que serán centrales en la argumentación posterior. En una cuestión prejudicial, dicha Asociación alegaba que la reducción salarial aplicada a esos profesionales vulneraba el principio de independencia judicial, proclamado no sólo en la Constitución portuguesa sino también en el art. 19.1 del TUE y en el art. 47 de la Carta. La Corte, en esa ocasión, desestima el argumento, ya que considera que las medidas adoptadas por las autoridades de dicho país tenían carácter general y estaban destinadas a mitigar el déficit excesivo. Ahora bien, aprovecha la ocasión para subrayar la importancia de la independencia del poder judicial en la construcción europea.

La Corte pone el acento sobre el mismo principio en el caso *L.M*[[49]](#footnote-49), resultado también de una cuestión prejudicial que obedecía a hechos muy diferentes. En esta ocasión, La High Court de Irlanda se encontraba ante tres órdenes europeas de detención solicitadas por jueces polacos contra un narcotraficante y planteó al TJUE si cabe la entrega a un país donde existe una amenaza sistémica a la independencia judicial, tal y como había constatado la Comisión al activar el art. 7.1 TUE. En esta ocasión, el TJUE exige que los jueces irlandeses comprueben si ese peligro afecta, concreta y precisamente, a la persona sobre la que recae la euroorden. Pero aprovecha la ocasión para profundizar acerca del significado de la independencia judicial en el ordenamiento europeo y recuerda que requiere dos aspectos: el primero de ellos es externo y consiste en autonomía, esto es, en que los jueces ejerciten sus funciones sin estar sometidos a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes o instrucción de ningún tipo; el segundo de ellos es externo y radica en la imparcialidad, por lo que se asocia a la equidistancia que debe guardar el órgano jurisdiccional con respecto a las partes del litigio.

A través de las dos decisiones que se acaban de mencionar, el Tribunal preparó el camino que le permitió llegar a al Asunto *Comisión/Polonia[[50]](#footnote-50)*. En esta ocasión se trataba de un recurso por incumplimiento presentado por la institución europea ante la legislación polaca que rebajaba la edad de jubilación de los jueces de 70 a 65 años. La Ley imponía el retiro forzoso a 27 jueces de los 72 que componían el Tribunal Supremo, entre los que estaban comprendidos su Presidenta y dos Presidentes de Sala. Dicha norma, además, daba poder al Presidente de la República para autorizar, de manera discrecional, que los jueces que lo solicitasen permanecieran en el cargo otros seis años.

La primera y súbita reacción del Tribunal fue un Auto de su Vicepresidenta, dictado el 19 de octubre de 2018 (es decir, diecisiete días después de que la Comisión presentara el recurso) en el que, entre otras medidas, se ordenaba a Polonia a suspender la aplicación de la Ley y a reponer a los jueces cesados en sus cargos[[51]](#footnote-51).

El acatamiento de las autoridades polacas a esta decisión no se hizo esperar. En menos de un mes, desde la decisión de Luxemburgo, el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto para derogar las disposiciones de la Ley que la Corte había estimado contrarias al Derecho Europeo[[52]](#footnote-52)

Posteriormente, las medidas provisionales adoptadas por la Vicepresidenta fueron confirmadas en la Sentencia del TJUE de 24 de junio de 2019, con los mismos argumentos que habían motivado la primera de estas decisiones y que siguen muy de cerca los razonamientos esgrimidos en su momento por el Supremo Tribunal Administrativo portugués. El eje de la decisión no es demasiado complejo: es preciso garantizar la independencia de los jueces de los Estados miembros porque estos, al garantizar el cumplimiento del sistema jurídico europeo, son también jueces de Derecho de la Unión.

El precepto concreto en el que se fundamenta la decisión del TJUE es el art. 19.1 del TUE, que obliga a los Estados a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión. Para la Corte, la única manera de garantizar la tutela judicial efectiva es mediante jueces independientes, porque así lo impone el art. 47 de la Carta. Este precepto no sólo proclama ese derecho, sino que además incluye, entre sus contenidos, el derecho de toda persona a que su causa sea oída por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley[[53]](#footnote-53)

Según la Sentencia, la independencia de los órganos judiciales nacionales es esencial para el buen funcionamiento de la remisión prejudicial y de la cooperación judicial en materia civil y penal. Pero lo es también para la aplicación, en el ámbito nacional del Derecho de la Unión. Si la independencia de los jueces nacionales está en riesgo, los principios de confianza mutua y reconocimiento mutuo entre los Estados miembros también peligrarían[[54]](#footnote-54).

Hay muchos otros aspectos de la Sentencia que merecerían un análisis más detallado, Ahora bien, desde estas páginas merece la pena sólo subrayar que la principal preocupación del TJUE en el momento de dictarla parece ser la misma que, en su momento, inspiró la construcción de los principios de primacía y efecto directo, esto es, salvaguardar la autonomía y homogeneidad del Derecho de la Unión. Como afirma la Corte en la Sentencia, la violación de la independencia de los jueces nacionales puede causar serios e irreparables daños al orden jurídico de la Unión Europea, porque, como se afirmaba antes, los jueces nacionales son los responsables de aplicar ese Derecho en el ámbito interno.

El pulso entre la Unión Europea y Polonia continúa. Se trata, ahora, del procedimiento de infracción iniciado por la Comisión contra el nuevo régimen disciplinario de los jueces de ese país, que puede aplicarse, entre otras causas, por plantear cuestiones prejudiciales ante el TJUE[[55]](#footnote-55).

Como se ha analizado en las páginas precedentes, es muy difícil que el Tribunal de Justicia acuda directamente al principio democrático y al Estado de Derecho para controlar que los Estados respeten los valores del art. 2 TUE. No es fácil, además, que pueda acudir a los derechos fundamentales proclamados en la Carta cuando los Estados no están implementando Derecho Comunitario, porque lo dificulta el art. 51 de dicho texto. Ahora bien, el camino que ha seguido, centrado en la defensa de la independencia judicial, confluye en la defensa de todos esos valores.

No es preciso extenderse demasiado sobre la conexión entre independencia judicial, derechos fundamentales y Estado de Derecho, relación a la que ya se ha hecho referencia en páginas precedentes. Merece la pena, sin embargo, cerrar estas páginas haciendo una breve reflexión acerca de la necesidad de esa independencia en un Estado democrático.

El principio democrático puede ser interpretado de muchas maneras. Ahora bien, tanto desde una perspectiva sustantiva como meramente formal siempre conlleva, al menos, la proclamación de la soberanía popular, una visión participativa del proceso político y el respeto al pluralismo político. Pues bien, lo que está sucediendo en algunos países de la Unión Europea demuestran que los jueces y magistrados no son, quizá, el único muro, pero si el último muro para la defensa de estos principios. De aquí el interés por controlarlos que demuestran los ejecutivos y legislativos de dichos Estados y, también, la necesidad de salvaguardar su independencia para evitar abusos de poder.

La conexión entre independencia del poder judicial y soberanía popular es clara desde que los *Framers* elaboraron el art. VI.2 de la Constitución estadounidense. Desde entonces, tanto en sistemas de control constitucional concentrado como difuso, se atribuye a órganos de carácter jurisdiccional la misión de velar por la supremacía de la constitución frente al resto de normas jurídicas. Con ello, los jueces defienden las decisiones adoptadas por el pueblo, como poder constituyente, frente a las amenazas que puedan provenir de los poderes constituidos, sea del legislativo o del ejecutivo.

El principio de supremacía de la ley no es sólo un imperativo formal ligado al Estado de Derecho. Es, también, una exigencia del principio democrático. Pues bien, la independencia de jueces y tribunales es imprescindible, también, para garantizar que tanto los poderes públicos como los ciudadanos estemos sujetos a las normas que nos hemos prescrito a través de representantes que previamente hemos elegidos democráticamente en las urnas.

Por último, la independencia de la justicia es, en muchos casos, la última garantía del pluralismo, porque asegura los derechos de quienes están en minoría (como inmigrantes, grupos raciales o fuerzas de la oposición) frente a tentaciones despóticas de la mayoría que ponen en peligro los derechos de las personas. En las democracias contemporáneas, sólo una justicia autónoma e imparcial puede ejercer el papel contra mayoritario que es inherente al sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

Biglino Campos, P. “La democracia en Atenas. Crisis económica y legitimidad democrática en la Unión Europea” Balaguer Callejón, F., Tudela Aranda, J. (coord.), *Estudios en Homenaje al profesor y magistrado Luis Ortega Álvarez*, Thomson Reuters, Aranzadi, 2016, pág. 72.

Biglino Campos, P. “Il Trattato di Lisbona e gli aspetti della cittadinanza”, *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, ISBN 97888-6342-244-8, Vol. II, pág. 1125-1147.

Biglino Campos, P. “La Unión Europea ante el déficit democrático de los Estados miembros”, en Aragón Reyes, M., Jiménez Campo, J., Aguado Renedo, C., López Castillo, A., García Guerrero, J. L. (Dir.), *La Constitución de los españoles*, CEPC, Madrid, 2019.

Bonelli, M., Claes, M. “Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary”, *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, pp. 622-643

García Pelayo, M., “Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho”, *Obras Completas*, vol III, CEPC, Madrid, 2009, pág. 3027-3039.

Jakab, A, Kochenov, D. (Ed*), The enforcement of EU Law and Values. Esuring Member States’Compliance*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

Kelemen, R. D., Blaugerger, M., “Introducing the debate. European Union safeguards against member states’ democratic backsliding”, *Journal of European Public Policy*, nº 3, 2016, p. 317.

Krajewski, M. “Who is Afraid of the European council? The Court of Justice’s Cautious Approach to the Independence of Domestic Judges”, *European Constitutional Law Review*, n 14, 2018, pp. 792-813.

Martín y Pérez de Nanclares, J. “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº43, 2019, págs..121-161.

Mangas Martín, A. “Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?”, Revista General de Derecho Constitucional, nº 44, 2018, [https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle\_revista.asp?id\_noticia=419755&](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419755&).

Müller, J.V., “Shoud the EU Protect Democracy and the rule of Law Inside Members States? “*European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, marzo 2015, pág. 142.

Weiler, J. Epilogue: Living in a Glass House. Europe, Democracy and the Rule of Law”, en Closa, C., Lochenov, D. (Ed) *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge, 2017,, pág. 326.

Von Bogdandi, A., Sonnevend, *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, P. (Ed) Hart, Oxford and Portland, Oregon, 2015;

Von Bogdandy, A.; Kottmann, M.; Antpöhler, C.; Dickschen, J.; Hentrel, S.; Smorkolj, M.. “Reverse Solange. Protecting the essence of fundamental rights against EU member states”, *Common Market Law Revie*w nº 49, 2012, pág. 495.

Wennerås, P., “Making effective use of Article 260 TFEU”, pág. 80. Closa, C., Kochenov, D. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union, Cambridge*, 2017

García Pelayo, M., “Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho”, *Obras Completas*, vol III, CEPC, Madrid, 2009, pág. 3027-3039.

Rubio Llorente, F., “Derechos fundamentales, derechos humanos y Estado de Derecho”, en F., Requejo Pagés, J.L. (coord.), *La rebelión de las leyes. Demos y nomos; la agonía de la justicia constitucional*, *Fundamentos nº 4*, Junta General del Principado de Asturias, 2006, págs. 205-233.

Shepelle, K. L. “Enforcing the Basic Principles of EU Law thorough Systemic Infringement Actions”, en Closa, C., Kochenov, D. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union,* Cambridge, 2017.

1. \*Este trabajo se enmarca en el Proyecto estatal I+D+I de Investigación DER2016-75993-P, sobre *España ante Europa: retos nacionales en materia de derechos humanos* (2016/20120) financiado por el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad-Agencia Estatal de Investigación. [↑](#footnote-ref-1)
2. Chouza, P. “Polonia refrenda en las urnas al partido ultraconservador”, *El País*, 13 octubre 2019, <https://elpais.com/internacional/2019/10/13/actualidad/1570952160_793377.html>. (Fecha de visita 3 octubre 2019). [↑](#footnote-ref-2)
3. Sobre el asunto, Biglino Campos, P. “La democracia en Atenas. Crisis económica y legitimidad democrática en la Unión Europea” Balaguer Callejón, F., Tudela Aranda, J. (coord.), *Estudios en Homenaje al profesor y magistrado Luis Ortega Álvarez*, Thomson Reuters, Aranzadi, 2016, pág. 72. [↑](#footnote-ref-3)
4. Aunque esta tendencia conoce algunas excepciones. Por ejemplo, y recientemente, Martín y Pérez de Nanclares, J. “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia” *Teoría y Realidad Constitucional*, nº43, 2019, págs..121-161; Mangas Martín, A. “Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?”, Revista General de Derecho Constitucional, nº 44, 2018, [https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle\_revista.asp?id\_noticia=419755&](https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=419755&); “Biglino Campos, P. La Unión Europea ante el déficit democrático de los Estados miembros”, en Aragón Reyes, M., Jiménez Campo, J., Aguado Renedo, C., López Castillo, A., García Guerrero, J. L. (Dir.), *La Constitución de los españoles*, Madrid, 2019. Este parcial desinterés contrasta con la atención que estas cuestiones está suscitando en otros lugares. Buena prueba de ello son publicaciones como *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, von Bogdandi, A., Sonnevend, P. (Ed) Hart, Oxford and Portland, Oregon, 2015; The enforcement of EU Law and Values. Esuring Member States’Compliance, Jakab, A, Kochenov, D. (Ed), Oxford University Press, Oxford, 2017; *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Unión*, Closa, C., Kochenov, D. (Ed), Cambridge University Press, Cambridge, 2016. [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://pages.eiu.com/rs/>. <http://felipesahagun.es/wp-content/uploads/2017/01/Democracy-Index-2016.pdf>. (Fecha visita: 6 de noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-5)
6. Kelemen, R. D., Blauberger, M., “Introducing the debate. European Union safeguards against member states’ democratic backsliding”, *Journal of European Public Policy*, nº 3, 2016, p. 317. [↑](#footnote-ref-6)
7. La Resolución del Parlamento Europeo de 12 de septiembre de 2018, por la que se activa el procedimiento previsto en el art. 7.1 contiene un detallado análisis de estas normas. Ver nota 34. [↑](#footnote-ref-7)
8. Un análisis detallado de esta legislación aparece recogido en las recomendaciones que la Comisión Europea ha ido haciendo a Polonia desde 2016. La última de ellas fue la Recomendación (UE) 208/103 de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.Revisten también interés las distintas opiniones que la Comisión de Venecia ha ido emitiendo sobre dichas leyes a petición de la Asamblea del Consejo de Europa. Pueden consultarse en <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=23&year=all>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://www.europapress.es/internacional/noticia-tribunal-supremo-polonia-mantiene-jueces-puestos-espera-fallo-tjue-20180802214011.html>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-9)
10. Poland Purges Supreme Court, and Protesters Take to Streets” The New York Times, 3 July 2018, [www.nytimes.com/2018/07/03/world/europe/poland-supreme-court-protest.html](http://www.nytimes.com/2018/07/03/world/europe/poland-supreme-court-protest.html). (Fecha de visita: 4 de julio 2018). [↑](#footnote-ref-10)
11. Presidency Conclusions Copenhagen European Council, 21-22 June 1993, [www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf). (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-11)
12. Von Bogdandy, A.; Kottmann, M.; Antpöhler, C.; Dickschen, J.; Hentrel, S.; Smorkolj, M.. “Reverse Solange. Protecting the essence of fundamental rights against EU member states”, *Common Market Law Review* nº 49, 2012, pág. 495. [↑](#footnote-ref-12)
13. Biglino Campos, P. “Il Trattato di Lisbona e gli aspetti della cittadinanza”, *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, ISBN 97888-6342-244-8, Vol. II, pág. 1125-1147. [↑](#footnote-ref-13)
14. Judgment of 12 October 1993, 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92, [www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1993/bvg93-039.html](http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/1993/bvg93-039.html). (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-14)
15. “Should the EU Protect Democracy and the Rule of Law Inside Members States?” *European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, marzo 2015, pág. 145. [↑](#footnote-ref-15)
16. Biglino Campos, P. “Il Trattato di Lisbona e gli aspetti della cittadinanza”, *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, ISBN 97888-6342-244-8, Vol. II, pág. 1125-1147. [↑](#footnote-ref-16)
17. “Hungary Orban: Europe's centre-right EPP suspends Fidesz”, *BBC News*, [www.bbc.com/news/world-europe-47622921](http://www.bbc.com/news/world-europe-47622921). (Fecha de visita: 22 marzo 2019). [↑](#footnote-ref-17)
18. “As Poland and Hungary Flout Democratic Values, Europe Eyes the Aid Spigot” *New York Times*, [www.nytimes.com/2018/05/01/world/europe/poland-hungary-european-union-money.html](http://www.nytimes.com/2018/05/01/world/europe/poland-hungary-european-union-money.html). (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-18)
19. European Parliament, “Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union's budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States”, 2 May 2018, COM(2018) 324 final. [↑](#footnote-ref-19)
20. Zalan, E. “EU countries push for new rule of law surveillance”, *euobserver*,. [//euobserver.com/political/144443](https://euobserver.com/political/144443). (Fecha de visita: 20 marzo 2019) [↑](#footnote-ref-20)
21. “European Parliament resolution of 25 October 2016 with recommendations to the Commission on the establishment of an EU mechanism on democracy, the rule of law and fundamental rights (2015/2254(INL))”, <http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0409_EN.html?redirect>. [↑](#footnote-ref-21)
22. La propuesta, en este caso, debe provenir de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión. [↑](#footnote-ref-22)
23. *“*Discurso sobre el estado de la Unión 2013*”,* <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_es.htm>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-23)
24. “Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1 del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia”, Bruselas, 20.12.2017, COM(2017) 835 final, 2017/0360 (NLE). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0835&from=EN>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-24)
25. Ibídem, pág. 43. [↑](#footnote-ref-25)
26. Ver nota 6. [↑](#footnote-ref-26)
27. “Epilogue: Living in a Glass House. Europe, Democracy and the Rule of Law”, en Closa, C., Lochenov, D. (Ed) *Reinforcing rule of law oversight in the European Union*, Cambridge, 2017, pág. 326. [↑](#footnote-ref-27)
28. “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un Nuevo Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”, Estrasburgo, 11.3.2014 (COM(2014) 158 final) pág. 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1537377640257&uri=CELEX:52014DC0158>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-28)
29. “Report on the rule of law”*,* CDL-AD(2011)003rev-e. <https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2011)003rev-e>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-29)
30. Ver nota 27, pág. 5. [↑](#footnote-ref-30)
31. García Pelayo, M., “Estado Legal y Estado Constitucional de Derecho”, *Obras Completas*, vol III, CEPC, Madrid, 2009, pág. 3027-3039. Rubio Llorente, F., “Derechos fundamentales, derechos humanos y Estado de Derecho” en F., Requejo Pagés, J.L. (coord.), *La rebelión de las leyes. Demos y nomos; la agonía de la justicia constitucional*, *Fundamentos nº 4*, Junta General del Principado de Asturias, 2006, págs. 205-233. [↑](#footnote-ref-31)
32. Anexo I, págs. 1-2- [↑](#footnote-ref-32)
33. Müller, J.V., “Shoud the EU Protect Democracy and the rule of Law Inside Members States? “*European Law Journal*, Vol. 21, No. 2, March 2015, pág. 142. [↑](#footnote-ref-33)
34. Biglino Campos, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEPC, Madrid, 1991, pág. 63-98. [↑](#footnote-ref-34)
35. European Parliament “The situation in Hungary. Resolution of 12 September 2018 on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded”. (2017/2131 (INL)). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bTA%2bP8-TA-2018-0340%2b0%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-35)
36. <https://elpais.com/internacional/2018/09/12/actualidad/1536751556_675046.html>. (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-36)
37. “The situation…”, para. 2 y 3. [↑](#footnote-ref-37)
38. “Report on a proposal calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded” 4/07/2018, (2017/2131(INL), pág. 30. (<http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180906IPR12104/estado-de-derecho-en-hungria-el-parlamento-pide-a-la-ue-que-actue>.). (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-38)
39. “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión”. (COM/2003/0606 final), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52003DC0606>.) (Fecha de visita: 6 noviembre 2019). [↑](#footnote-ref-39)
40. La Resolución del Parlamento Europeo hace suya esta argumentación en su considerando C. [↑](#footnote-ref-40)
41. “The situation…”, para. 7. [↑](#footnote-ref-41)
42. “The situation…”, para. 10. [↑](#footnote-ref-42)
43. “The situation…”, para. 11. [↑](#footnote-ref-43)
44. “Enforcing the Basic Principles of EU Law Thorough Systemic Infringement Actions”, pág. 122. También Wennerås, P., “Making effective use of Article 260 TFEU”, pág. 80. Ambos en Closa, C., Kochenov, D. *Reinforcing rule of law oversight in the European Union, Cambridge*, 2017. [↑](#footnote-ref-44)
45. “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Un Nuevo Marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”, Estrasburgo, 11.2.2014, COM(2014) 158 final, pág. 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1537377640257&uri=CELEX:52014DC0158>. [↑](#footnote-ref-45)
46. Sentencia *Comisión/Hungría*, 6 noviembre 2012, asunto C-268/12, ECLI:EU:C:2012:687. [↑](#footnote-ref-46)
47. Arts. 2 y 6.1 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. Hay que tener presente, además, que la Comisión ha activado el recurso de incumplimiento para llevar ante el Tribunal de Justicia las leyes húngaras sobre asilo, educación superior y ONGs financiadas con fondos provenientes del extranjero. [↑](#footnote-ref-47)
48. Sentencia de 27 febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses,* C-64/16, EU:C:2018:117. Sobre esta decisión, M. Bonelli, M. Claes, “Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary”, *European Constitutional Law Review*, 14, 2018, pp. 622-643. [↑](#footnote-ref-48)
49. Sentencia de 25 de julio 2018, *Minister for Justice and Equality, (deficiencias del sistema judicial)*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, Sobre esta decisión, Krajewski, M., “Who is Afraid of the European council? The Court of Justice’s Cautious Approach to the Independence of Domestic Judges”, *European Constitutional Law Review*, n 14, 2018, pp. 792-813. [↑](#footnote-ref-49)
50. Sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia*, C-619/18, EU:C:2019:531. [↑](#footnote-ref-50)
51. Auto de la Vicepresidenta del Tribunal de Justicia en el asunto C-619/18 R, EU:C:2018:852, *Comisión/Polonia*, confirmado, posteriormente, por el Auto del Tribunal de Justicia de 17 de diciembre de 2018, *Comisión/Polonia* C‑619/18 R, EU:C:2018:1021). [↑](#footnote-ref-51)
52. “Poland reverses law on removing judges following EU court ruling”, BBC News, 29 November 2018, [www.bbc.com/news/world-europe-46296859](http://www.bbc.com/news/world-europe-46296859) (Fecha visita: 28 noviembre 2018) [↑](#footnote-ref-52)
53. Ver nota 49, apartados 47-50. [↑](#footnote-ref-53)
54. Ver nota 49, apartados 42-47. [↑](#footnote-ref-54)
55. Comisión Europea, comunicado de prensa, “Estado de Derecho: la Comisión Europea da un nuevo paso en la protección de los jueces polacos frente al control político”, Bruselas, 17 julio 2019. <https://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-4189_es.htm>, (Fecha visita: 6 octubre 2019). [↑](#footnote-ref-55)