

Trabajo Fin de Grado

La defensa del Estado de Derecho en la Unión
Europea: el caso de Polonia

Autor/es

Pamela Petronela Ciubuca

Director/es

Ana Gascón Marcén

Facultad de Derecho

2022

Índice	
Abreviaturas	3
I. Introducción	4
II. El Estado de Derecho	5
1. Origen y evolución del concepto de Estado de Derecho	5
2. El Estado de Derecho en la Unión Europea	7
II. Antecedentes y contexto actual de Polonia	9
1. Tradición constitucional y principales hechos históricos	9
2. La separación de poderes y la independencia judicial	10
3. La reforma judicial	11
3.1. Primera Fase: El Tribunal Constitucional	12
A) El problema de la designación de jueces	12
B) La segunda modificación de la Ley del Tribunal Constitucional	14
C) La nueva Ley del Tribunal Constitucional	14
D) Finales de 2016: los últimos golpes al Tribunal Constitucional	15
3.2. Segunda Fase: Los Tribunales ordinarios, el Tribunal Supremo y el Consejo Nacional de la Judicatura	16
A) Los Tribunales Ordinarios	17
B) El Consejo Nacional de la Judicatura	17
C) El Tribunal Supremo	18
a) La “Ley Mordaza”	19
4. Otros ataques al Estado de Derecho	20
III. Mecanismos de la Unión Europea para la protección del Estado de Derecho en Polonia	22
1. El Marco del Estado de Derecho	23
2. El procedimiento ante la violación de valores (artículo 7 TUE)	26

3. El recurso de incumplimiento (artículos 258-260 TFUE)	30
4. Las cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE)	34
5. El informe anual sobre el Estado de Derecho	36
6. El mecanismo de condicionalidad presupuestaria (Reglamento 2020/2092)	37
IV. Conclusiones y reflexión final	41
V. Bibliografía	43
VI. Anexo	51

Abreviaturas

a.C	antes de Cristo
CCEE	Comunidades Europeas
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CNJ	Consejo Nacional de la Judicatura (polaco)
CP	Constitución Polaca
d.C	después de Cristo
EEE	Espacio Económico Europeo
EEMM	Estados miembros
EM	Estado miembro
MED	Marco del Estado de Derecho
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PiS	Partido Ley y Justicia (PiS por su nombre en polaco “Prawo i Sprawiedliwosc”)
PO	Partido la Plataforma Cívica (PO por su nombre en polaco Plataforma Obywatelska)
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional (polaco)
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TFG	Trabajo de Fin de Grado
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo (polaco)
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

I. Introducción

El contenido de este Trabajo de Fin de Grado (TFG) gira en torno a la protección del Estado de Derecho en la Unión Europea (UE) en el caso de Polonia.

Siendo su principal objetivo, analizar la respuesta de la UE ante las continuas vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia; prestando especial atención a la eficacia en la formulación y activación de los distintos mecanismos con los que la UE cuenta al respecto.

A fin de cumplir con este objetivo se divide el trabajo en cuatro grandes apartados. El primero de ellos pretende ofrecer una aproximación al concepto de Estado de Derecho, comenzando con el análisis de su origen y la evolución que ha tenido como concepto para terminar examinando tanto su desarrollo como su papel en la UE, como uno de los valores que la fundamentan.

El segundo apartado se dedica a realizar una exposición de los sucesos que han tenido lugar en Polonia con respecto a las vulneraciones del Estado de Derecho. Para ello en primer lugar, se hace una breve descripción de la tradición constitucional polaca y los principales hechos históricos que permitan entender el desarrollo y situación actual de Polonia. Tras ello se analiza la situación de la separación de poderes y la independencia judicial que recogen los textos legales polacos.

Para finalmente presentar, de manera cronológica, los principales hechos que han formado parte de la reforma judicial polaca. Para facilitar el seguimiento de los hechos este subapartado divide la reforma en dos fases, una primera, destinada a la modificación del Tribunal Constitucional Polaco y una segunda, destinada a la modificación de los Tribunales ordinarios, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Supremo. Además, se reserva un subapartado para presentar, de forma breve, alguno de los otros ataques al Estado de Derecho realizados por Polonia fuera de la reforma judicial.

Una vez expuestos los hechos que han causado las continuas vulneraciones del Estado de Derecho de la UE, el tercer apartado presenta los mecanismos de la UE para la protección del Estado de Derecho. Siendo estos el Marco del Estado de Derecho, el procedimiento ante la violación de valores del artículo 7 TUE, el recurso de incumplimiento de los artículos 258 a 260 TFUE, las cuestiones prejudiciales del artículo 267 TFUE, el Informe anual del Estado de Derecho y el mecanismo de condicionalidad presupuestaria. Respecto a los mismos, se expondrá brevemente su funcionamiento para pasar a analizar su activación en el caso específico de Polonia, haciendo crítica de los posibles aciertos o fallos al respecto.

Finalmente, el último apartado contiene las conclusiones personales derivadas del esfuerzo de investigación que ha supuesto este trabajo.

El interés por el estudio de este tema viene dado por varios motivos siendo el principal el hecho de que las vulneraciones al Estado de Derecho protagonizadas por Polonia en los últimos años es uno de los principales retos a los que se enfrenta la UE hoy en día. Además de la actualidad y polémica que rodea estos sucesos, otro motivo de peso para su estudio es que estos acontecimientos han supuesto una vulneración flagrante de los derechos fundamentales.

En este trabajo se adopta una metodología cualitativa basada principalmente en la revisión bibliográfica por la cual se ha recopilado información acerca del asunto gracias al uso de diferentes fuentes como libros, artículos, trabajos académicos.

Además, a la hora de presentar los distintos mecanismos se ha optado por una metodología deductiva en la que en primer lugar se presentaba el mecanismo para después pasar a analizar su aplicación y repercusión en el caso polaco.

Por último, quería remarcar que a lo largo de este trabajo me he encontrado con ciertas limitaciones, destacando la cantidad de sucesos objeto del estudio y la información disponible sobre los mismos; lo que ha derivado en la necesidad de sintetizar e incluso simplificar ciertos aspectos, no pudiendo profundizar en determinados temas. Es por ello por lo que, en distintas ocasiones, se señalan distintas fuentes que aportan estudios más completos al respecto.

II. El Estado de Derecho

1. Origen y evolución del concepto de Estado de Derecho

En primer lugar, debemos tener en cuenta que el fin último de este TFG no es el de presentar una definición universalmente válida del concepto de Estado de Derecho ni hacer un estudio exhaustivo del mismo.

Es por ello por lo que en el siguiente apartado se pretende ofrecer una visión breve y simplificada de su origen y evolución¹, como concepto clave de este trabajo y necesario para poder entender las dificultades a las que actualmente se enfrenta la UE con respecto a la situación de Polonia.

¹ Para la elaboración del siguiente apartado se han consultado distintas fuentes bibliográficas, entre las cuales podemos destacar VALCKE, A. *The Rule of Law: Its Origins and Meanings (A short Guide for Practitioners)*, marzo de 2021; LALANE, J .E “¿Gobierno de la ley o gobierno de los hombres? El problema de Platón y Aristóteles”, *Prudentia Iuris*, 79, 2015, pp 295-310; SALAZAR, J.L “Acerca del concepto histórico del Estado de Derecho”, *Revista jurídica Cajamarca*. (Accesible en: <https://www.derechocambiosocial.com/RJC/Revista13/estado.htm>; último acceso 27/02/22)

Así pues, debemos ser conscientes de que el concepto de Estado de Derecho no es unívoco, pues no existe un consenso sobre su definición ni los elementos que lo componen.

Pero un buen punto de partida puede ser la definición ofrecida por el Secretario General de la ONU, de acuerdo con la cual el Estado de Derecho es “un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derecho humanos”².

Esta falta de consenso, respecto a lo que es el Estado de Derecho y los elementos que lo componen, en mi opinión se debe principalmente a dos razones: la ambigüedad y la antigüedad.

Por un lado, la ambigüedad del concepto que causa inevitablemente que todo aquel que lo estudie acabe desarrollando su propia teoría y definición al respecto; lo cual explica la significativa cantidad de descripciones de Estado de Derecho que podemos encontrar.

Mientras que, por otro lado, la antigüedad del término, cuya idea principal comenzó a debatirse ya en la Antigua Grecia e Imperio Romano, favorece que durante toda su existencia se hayan creado distintas versiones sobre su contenido en concordancia con el contexto histórico y político del momento.

La idea del Estado de Derecho fue recogida por primera vez por el filósofo griego Platón, fundador de la Academia de Atenas, en una de sus últimas obras “Las leyes”, en el año 360 a.C.

En esta obra, Platón presentó la idea de que el gobierno debía someterse a la ley; idea desarrollada posteriormente por su pupilo Aristóteles en su obra “Política”. Obra en la que enfrentó el llamado “gobierno de la ley” con el llamado “gobierno de los hombres”, planteando la cuestión de que si un hombre excepcionalmente dotado para el liderazgo accediera al poder, debería el mismo seguir estando subordinado a la ley o convendría, más bien, dejar que sea él quien cree la ley mediante su acción ejemplar.

Tanto maestro como alumno llegaron a la misma conclusión, la inclinación hacia la idea de organizar la vida social sobre la base del gobierno de la ley. Principalmente porque, de acuerdo con las palabras de Aristóteles, “la ley es razón sin deseo”³, lo que la convierte en una regla de

² Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), 3 de agosto de 2004, página 5. (Accesible en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/secretary-generals-reports-submitted-security-council-2004>; ultimo acceso 2/03/22)

³ ARISTÓTELES, *Política*, siglo IV a.C, página 208, editorial Gredos.

conducta objetiva e imperial que afecta a todo el mundo por igual y que no se ve influenciada por la parte irracional del ser humano, como pueden ser las pasiones de las que trató el filósofo griego en sus obras.

Pero, aunque es verdad que una de las ideas básicas que conforman el Estado de Derecho comenzó a debatirse en la época de Platón y Aristóteles, el Estado de Derecho emergió como fenómeno político social únicamente tras la Revolución francesa. No siendo hasta el siglo XIX cuando, en Alemania, tuvo lugar su elaboración y desarrollo doctrinal bajo el nombre de “Rechtsstaat”, gracias en gran parte a que la doctrina jurídico-publicista alemana recogió el espíritu de la revolución francesa de 1789⁴.

Como podemos ver el concepto de Estado de Derecho nace y evoluciona en una Europa que lucha por transitar del Estado absoluto, en el cual el soberano poseía y ejercía un poder prácticamente ilimitado, al Estado liberal de Derecho, en el que se pretende limitar los poderes del Estado a través de la ley.

Durante esta época filósofos y autores como Locke, Kant, Rousseau y Montesquieu ayudaron a completar el concepto de Estado de Derecho incluyendo, por ejemplo, el principio de separación de poderes; elemento que, como veremos más adelante, aún hoy en día es ampliamente aceptado como elemento esencial del concepto de Estado de Derecho.

2. El Estado de Derecho en la Unión Europea

Uno de los primeros documentos en los que se reconoce la importancia del Estado de Derecho a nivel europeo es el Tratado de Londres del 5 de mayo de 1949 por el que se crea el Consejo de Europa⁵. El mismo establece, en sus artículos 3 y 4, la obligación de todos sus miembros de respetar el Estado de Derecho, al que se refiere como “imperio de la ley”.

Esta relevancia del Estado de Derecho, en lo que hoy conocemos como UE, se reafirmó con la Declaración sobre la Identidad Europea. Este texto legal, junto con los nueve Estados miembros de la CEE que lo adoptaron, ofreció pleno reconocimiento jurídico al Estado de Derecho como “elemento fundamental de la identidad europea”⁶.

Siguiendo esta línea, en 1992 el TUE recogió explícitamente en su preámbulo el Estado de Derecho como uno de los principios en los que se fundamenta la UE. Mientras que el artículo 2

⁴ SALAZAR, J. L., Op. cit.

⁵ Estatuto del Consejo de Europa, Londres, 5 de mayo de 1949. (Accesible en: <https://internacional.vlex.com/vid/estatuto-consejo-europa-220403349>; último acceso 28/02/2022)

⁶ Artículo 1 Declaración sobre la Identidad Europea, Copenhague, 14-15 de diciembre de 1973. (Accesible en: <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/europa/introduccion/cumbrecop.htm>)

del mismo texto legal recoge el Estado de Derecho como “valor común de los Estados miembros”.

Un año más tarde, los Criterios de Copenhague de 1993, creados con el fin de regular las condiciones de acceso de los países de Europa Central y del Este, reafirmaron el Estado de Derecho como condición imprescindible para la entrada en la UE.

Es así como el Estado de Derecho ha estado presente en la historia de la UE llegando a encontrarse incluso en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en el que se recoge como uno de los principios en los que se basa la UE.

Pero debemos tener en cuenta que incluso dentro de la UE los diferentes EEMM presentan distintos conceptos de Estado de Derecho, siendo posible encontrar elementos que se solapan en las distintas tradiciones constitucionales.

En un intento de aunar estos elementos y establecer unas bases comunes a nivel europeo, en 2011 la Comisión de Venecia, organismo del Consejo de Europa, elaboró la denominada *Rule of Law Checklist*⁷, un documento que listaba los elementos necesarios del concepto de Estado de Derecho.

Posteriormente en 2019 la CE, en una de sus comunicaciones⁸, estableció, basándose en la *Checklist* y la jurisprudencia del TJUE y del TEDH, los principios que engloba el Estado de Derecho. De acuerdo con este documento, el Estado de Derecho engloba, entre otros los principios de:

- Legalidad: que se materializa en la transparencia, carácter democrático, pluralismo y sujeción a rendición de cuentas del proceso legislativo.
- Seguridad jurídica: por la que se prohíbe el ejercicio arbitrario del poder ejecutivo.
- Tutela judicial efectiva por parte unos órganos jurisdiccionales necesariamente independientes e imparciales y control judicial efectivo, lo cual se dirige a la protección de los derechos humanos
- Separación de poderes

⁷ Comisión de Venecia, *Rule of Law Checklist*, 11-12 de marzo de 2016. (Accesible en: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf; último acceso 05/05/2022)

⁸ *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión: situación y posibles próximas etapas* COM (2019) 163 final, Bruselas, 03/04/2019. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0163&from=BG>)

- Igualdad ante la ley

Por último, debemos entender que el respeto al Estado de Derecho no es únicamente un requisito de entrada sino también un requisito de permanencia en la UE. Es por ello por lo que la UE ha ido desarrollando distintos mecanismos, sobre los que trataremos posteriormente en este TFG, que le permitan abordar los problemas que los diferentes Estados miembros puedan tener respecto al Estado de Derecho.

II. Antecedentes y contexto actual de Polonia

1. Tradición constitucional y principales hechos históricos

Con el fin de comprender la actual relación entre Polonia y la UE, considero necesario revisar algunos hitos de su tradición constitucional y los principales hechos históricos que han influenciado el desarrollo legislativo del país⁹.

A primera vista lo más destacado es que la Constitución polaca de 1791¹⁰ fue la primera Constitución escrita de la historia del constitucionalismo europeo, adelantándose por unos meses a la Constitución francesa¹¹ del mismo año.

Aunque lo realmente relevante es que dicha Constitución ya establecía la separación de poderes, lo cual pronosticaba un futuro ligado a un ejemplar desarrollo legislativo caracterizado por la protección de los derechos humanos y la búsqueda de lo que ahora conocemos como Estado de Derecho.

Pero las crisis de distinta índole a las que el país tuvo que hacer frente durante el pasado siglo fueron una de las razones de que dicho futuro prometedor quedara truncado. Entre estas crisis destacan la dictadura de Pilsudski de 1926, la invasión nazi de 1939 y la II Guerra Mundial de 1939 a 1945; junto con la enorme inestabilidad política y territorial derivada de estos tres sucesos. Es por ello, que en 1952 la primera Constitución, tras este periodo caracterizado por la incertidumbre, fue una con clara influencia soviética, en la que la tradición de la separación de poderes se vio sustituida por la concentración de poderes en un Consejo de Estado, rasgo distintivo de la URSS como símbolo de su influencia en Polonia tras la II Guerra Mundial.

⁹ Para la elaboración de este apartado nos hemos basado en diferentes documentos, destacando entre ellos: VALVIDARES SUÁREZ, M “El constitucionalismo polaco: pasado y presente” *Revista Española de Derecho Constitucional*, num.65 mayo- agosto 2002, y “Historia de Polonia”, *Lonely Planet*. (Accesible en: <https://www.lonelyplanet.es/europa/polonia/historia>; último acceso 22/04/22)

¹⁰ Constitución Polaca de 3 de mayo de 1791.

¹¹ Constitución Francesa de 3 de septiembre de 1791.

Finalmente fue la Constitución de 1997 (CP), Constitución vigente, la que perfiló y perfeccionó el concepto de Estado democrático de Derecho apostando por un Estado social y democrático de derecho. Además estableció un amplio catálogo de derechos civiles, políticos, económicos y sociales; y un Tribunal Constitucional con una configuración basada en el Derecho comparado continental europeo.

Respecto a la separación de poderes, tal y como establece la actual Constitución de 1997, la República de Polonia “se fundamenta en la separación y el equilibrio entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”¹².

Así pues, a pesar de las dificultades del último siglo, Polonia logró recuperar y perfeccionar los valores que recogía su primera constitución. Valores considerados como imprescindibles en la UE, y que le posibilitaron en 2004, durante la denominada “Gran expansión de la UE” ingresar en la misma destacando como el nuevo EM de mayor peso debido a su historia y extensión territorial¹³.

Pero entonces la pregunta que queda en el aire es ¿qué ha pasado en los últimos años con este país para haberse convertido en uno de los grandes retos a los que la UE se enfrenta en la actualidad?

En orden a responder esta pregunta debemos poner el foco en octubre del 2015, cuando el partido nacionalista-conservador (PiS¹⁴) obtuvo una mayoría absoluta, con un 37,5% de los votos, mayoría que no se daba desde la reintroducción de la democracia en 1989¹⁵.

Tras esta victoria histórica PiS inició una serie de reformas con el fin de expandir la influencia del poder político sobre el judicial, poniendo en peligro la separación de poderes y amenazando con eliminar la independencia judicial.

2. La separación de poderes y la independencia judicial

La teoría clásica de separación de poderes fue elaborada en el siglo XVIII destacando las aportaciones del filósofo francés Montesquieu¹⁶.

¹² Art. 10.1 de la Constitución Polaca.

¹³ SOLANA, J “La ampliación de la UE: un acontecimiento histórico”, *El País*, 29/04/2004. (Accesible en: https://elpais.com/diario/2004/04/29/opinion/1083189606_850215.html; último acceso 19/04/2022)

¹⁴ Partido Ley y Justicia o PiS, por su nombre en polaco “Prawo i Sprawiedliwosc”.

¹⁵ RTVE.es/AGENCIAS. “Histórica victoria de los conservadores en las elecciones de Polonia”, *RTVE Noticias*, 26/10/2015. (Accesible en <https://www.rtve.es/noticias/20151026/historica-victoria-conservadores-elecciones-polonia/1241820.shtml>; último acceso 14 /04/2022)

¹⁶ “Separación de poderes” *Guías Jurídicas*, teoría clásica de la división de poderes. (Accesible en <https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAAU>

Tal y como vimos al principio de este TFG, la separación de poderes es uno de los elementos clave del Estado de Derecho. Además se trata de un principio organizador de los Estados modernos, por el cual las funciones legislativas, ejecutivas y judicial se ejercen a través de órganos distintos e independientes entre sí.

La misma CP establece la separación de poderes en su artículo 10.1, dándole la calificación de “base fundamental del sistema de Gobierno de la República de Polonia”.

De acuerdo con la CP¹⁷, el poder ejecutivo, encargado de administrar y gobernar, reside en el Presidente de la República de Polonia y en el Consejo de Ministros. El poder legislativo, dirigido a elaborar y aprobar leyes, se encuentra en manos del Sejm¹⁸ y el Senado. Mientras que, el judicial, encargado de juzgar y hacer cumplir lo juzgado, reside en los Juzgados y Tribunales, los cuales gozan de independencia debiendo estar sometidos únicamente a la Constitución y a las leyes¹⁹.

Respecto al poder judicial, el respeto de su independencia resulta clave al hablar de Estado de Derecho. Pues una independencia judicial real y efectiva es fundamental para garantizar la igualdad de trato de todas las personas ante la ley.

Esta independencia hace referencia tanto al nombramiento de los jueces como al ejercicio de sus funciones; encarnando la capacidad de los juzgados y tribunales de resolver sus casos sin ninguna inferencia o presión jerárquica.

Tal y como declaró el Comité de Derechos Humanos, toda autoridad judicial dejará de ser independiente si se encuentra bajo el control del ejecutivo o si sus funciones o competencias dejan de poder distinguirse de las del mismo²⁰. Debemos tener esto en cuenta para poder juzgar la existencia de separación de poderes e independencia judicial o la falta de las mismas.

3. La reforma judicial

[MTSwMLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzI2OOQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAd1X4BDUAAAA=WKE](https://www.unhcr.org/refugees/MTSwMLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzI2OOQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAd1X4BDUAAAA=WKE); último acceso 14/04/2022).

¹⁷ Artículo 10.2 CP.

¹⁸ Sejm es el nombre que recibe el Congreso de los Diputados polaco y por el que nos referiremos al mismo de ahora en adelante.

¹⁹ Artículos 10.2, 173 y 178.1 CP.

²⁰ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General n°32 sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, párrafo 19, 27/07/2007. (Accesible en <https://digitallibrary.un.org/record/606075>; último acceso: 6/04/2022).

Como ya hemos adelantado, tras su éxito en las elecciones generales PiS inició una serie de reformas que se materializaron en numerosas leyes y que finalmente dieron lugar a una Polonia en la que el Estado de Derecho se encuentra en continuo retroceso²¹.

En el siguiente apartado no vamos a analizar exhaustivamente todas estas leyes, pero sí que nos centraremos en algunos aspectos de las que tienen más relevancia en el tema que estamos tratando, la vulneración del Estado de Derecho.

El primer objetivo de la estrategia del Gobierno fue el Tribunal Constitucional (TC), como institución clave con la facultad de declarar inconstitucionales las acciones del Gobierno. Las primeras reformas que se dieron al respecto comenzaron en el mismo año 2015.

Tras ello, a partir del 2017, las acciones del Gobierno se encaminaron hacia las reformas del Tribunal Supremo (TS), los Tribunales ordinarios y el Consejo Nacional de la Judicatura (CNJ).

3.1. Primera Fase: El Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional es un órgano judicial separado del resto de los tribunales, cuya finalidad es velar por el cumplimiento de la CP.

El TC examina la conformidad de las leyes, los Tratados Internacionales y las actividades de los partidos políticos con la CP²². Además se trata de un instrumento de protección de los derechos y libertades humanos, a través del sistema de recursos establecido en el artículo 79 CP. Sus sentencias son vinculantes y definitivas²³ y se encuentra integrado por quince jueces, los cuales, en el ejercicio de sus funciones, son independientes y se encuentran únicamente sometidos a la Constitución²⁴.

Como en España, el TC es un actor esencial en la lucha por el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia. Es por ello por lo que sus funciones no deberían ejercitarse o verse influenciadas por otros órganos y muchos menos la actividad política.

A) El problema de la designación de jueces

El primer ataque al que el TC tuvo que hacer frente fue la negativa del nuevo Presidente de la República de Polonia, Andrzej Duda, a tomar juramento a cinco jueces designados por la anterior mayoría parlamentaria, para formar parte del TC.

²¹ A fin de ilustrar el siguiente apartado, véase Anexo I, en el que se adjunta una línea del tiempo de la reforma judicial polaca.

²² Artículo 188 de la CP.

²³ Artículo 190.1 de la CP.

²⁴ Artículo 195.1 de la CP.

Pero el problema surgió el 25 de junio de 2015 cuando el Sejm, influenciado por el partido en el poder en aquel momento, la Plataforma Cívica²⁵; adoptó la nueva Ley del TC²⁶. Esta ley, fuertemente criticada por distintas ONG, estableció que el Parlamento podía elegir cinco jueces para reemplazar a aquellos cuyos periodos habían llegado a su fin. Lo inapropiado de esta ley es que el mandato de dos de esos jueces terminaba después de que lo hiciera el mandato del correspondiente Parlamento. Siendo estas dos designaciones ilegales, tal y como veremos que dictó el propio TC.

Como el nuevo Presidente Duda no estaba dispuesto a dejar que el TC estuviera compuesto en su mayoría por magistrados nominados por el anterior partido al mando, se negó a tomar juramento de los nominados, provocando que ninguno de ellos pudiera asumir sus funciones como magistrados del TC.

A través de esta conducta el Presidente Duda contrarió lo establecido en el artículo 194.1 CP, por el cual el TC debe estar formado por 15 jueces, todos ellos elegidos por el Sejm.

Esta negativa del Presidente Duda se debía a su clara intención de cubrir los puestos vacíos del TC con candidatos más acordes a sus ideales. Es por ello por lo que, a los pocos días del inicio del nuevo mandato del Sejm, vinculado estrechamente a PiS, el mismo enmendó la nueva ley del TC²⁷ que posibilitaba declarar nulos a los jueces nombrados por anteriores legislaturas.

Esto abrió la puerta a que, el 2 de diciembre de 2015, el Sejm anulase las cinco nominaciones anteriores, incluidas las de los tres magistrados que se realizaron antes del comienzo del nuevo mandato del Parlamento, y que por lo tanto eran legalmente válidas. Tras lo cual se presentaron cinco nuevas candidaturas, todas ellas conectadas al líder de PiS, y que pudieron prestar juramento ante el Presidente Duda de forma inmediata.

A los pocos días el TC se posicionó²⁸ afirmando que únicamente dos de los jueces nominados deberían tomar asiento legalmente, pues los otros tres puestos vacantes habían sido cubiertos legalmente durante el anterior mandato del Sejm por los candidatos de la mayoría parlamentaria anterior. Además, en la sentencia del 9 de diciembre de 2015²⁹, el TC argumentó que la mayoría de las reformas introducidas por la Ley del 19 de noviembre eran inconstitucionales.

²⁵ Partido la Plataforma Cívica o PO, por sus siglas en polaco Plataforma Obywatelska.

²⁶ Ley de 25 de junio de 2015, sobre el TC.

²⁷ Ley de 19 de noviembre de 2015, por la que se modifica la Ley del TC.

²⁸ A través de las sentencias del Tribunal Constitucional polaco K 34/15 de 3 de diciembre de 2015 y K 35/15 de 9 de diciembre de 2015.

²⁹ Sentencia del TC K 35/15 de 9 de diciembre de 2015.

Tras esto dos de los jueces designados por PiS tomaron asiento legalmente, pero el partido se negó a seguir lo establecido en sus sentencias por el TC, es decir, siguió sin aceptar los tres nominados de la mayoría parlamentaria anterior. Por lo que finalmente el TC quedó compuesto por doce miembros, en lugar de los quince exigidos legalmente³⁰.

B) La segunda modificación de la Ley del Tribunal Constitucional

A los pocos meses de la primera enmienda de la Ley de junio de 2015 sobre el TC, el Sejm aprobó una segunda modificación, la Ley del 22 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley del Tribunal Constitucional.

Esta ley cambió las mayorías necesarias para la toma de decisiones³¹ y capacitó a nuevos sujetos, el Presidente de la República y el Ministro de Justicia, para iniciar acciones disciplinarias contra los jueces del TC³². Abriéndose así la puerta para que el poder ejecutivo pudiera relacionarse con el poder judicial, amenazando la independencia judicial.

El 9 de marzo de 2016, el TC se pronunció sobre la ley aprobada el 22 de diciembre de 2015 calificándola de inconstitucional³³, debido a la injerencia del poder ejecutivo en los asuntos del legislativo.

Dado que esta sentencia no le favorecía, el Gobierno intentó evitar que adquiriera efectos jurídicos, para lo cual se negó a publicarla en el Diario Oficial; aunque ello supusiese una nueva violación de la CP. Pues, el artículo 190.2 de la CP establece las sentencias del TC deberán publicarse inmediatamente en el Diario Oficial.

El Gobierno basó su decisión en el hecho no se alcanzaba el quorum de 13 jueces que establecía, la nueva y polémica ley, para la toma de decisiones. Pero, visto que el Presidente Duda seguía sin tomar juramento a los tres jueces designados antes de su acceso al poder, el TC estaba compuesto únicamente por 12 jueces, sin poder en ningún caso cumplir con el quorum exigido por la nueva ley.

Pero esta no fue la primera ni la última sentencia que el Gobierno no publicó, quedando claro su evidente objetivo: la censura del TC hasta poder tomar control político del mismo.

C) La nueva Ley del Tribunal Constitucional

³⁰ El art.194.1 de la CP establece que el TC estará formado por 15 miembros.

³¹ El art. 1.3 de la Ley de 22 de diciembre de 2015, por la que se modifica la Ley del TC, estableció que la mayoría de los casos debían oírse en presencia de al menos 13 jueces y decidirse por dos tercios, a diferencia de la mayoría simple anterior.

³² Art.1.5 de la Ley de 22 de diciembre de 2015, en modificación del artículo 28 de la Ley del TC.

³³ Sentencia del TC K 47/15 de 9 de marzo de 2016.

El Gobierno acabó derogando la antigua Ley del TC³⁴, ley elaborada bajo el mandato de PO; y lo hizo a través de la Ley de 22 de julio de 2016, del TC. Mediante esta nueva ley se intentó introducir en el TC a los tres jueces ya presentados en diciembre del año anterior, pero cuyo nombramiento se consideró ilegal. El Gobierno también persiguió transferir al ejecutivo el poder de decidir sobre la publicación de sentencias en el Diario Oficial, poder exclusivo del poder judicial.

Dado que en estos momentos ya se encontraba en plena batalla con el TC, la ley fue firmada y publicada antes de que el mismo pudiera haber revisado su compatibilidad con la CP. Y la sentencia en la que el TC subraya la inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones de esta nueva ley³⁵, entre ellas las dos mencionadas, no se publicó en el Diario Oficial.

Aunque no hubo una censura total sobre las sentencias del TC, todas las que llegaban a publicarse tenían como característica común que encajaban en el punto de vista del Gobierno.

D) Finales de 2016: los últimos golpes al Tribunal Constitucional

Para culminar su objetivo de un TC totalmente reorganizado el Sejm adoptó, a finales del 2016, tres leyes:

- La Ley de 30 de noviembre de 2016, sobre la Organización del Tribunal Constitucional y el modo de procedimiento ante el Tribunal Constitucional, cuyo objetivo era modificar la organización y procedimientos ante el TC.
- La Ley de 30 de noviembre de 2016, sobre el Estatuto de los Magistrados del Tribunal Constitucional, que cambió la condición jurídica de los jueces. Los cuales, de acuerdo a esta nueva regulación, únicamente podrán asumir su puesto tras haber prestado juramento ante el Presidente de la República³⁶. Esta ley también introdujo reformas en los procedimientos disciplinarios y las formas de llevarlos a cabo.
- La Ley de 13 de diciembre de 2016, de disposiciones preliminares de la Ley sobre la organización del Tribunal Constitucional y el modo de proceder ante el Tribunal Constitucional y de la Ley sobre el estatuto de los jueces del Tribunal; derogó la ley de 22 de julio de 2016, del Tribunal Constitucional³⁷.

³⁴ Ley del 25 de junio de 2015, sobre el TC.

³⁵ Sentencia del TC K 39/16 de 11 de agosto de 2016.

³⁶ Arts. 4 y 5 de la Ley de 30 de noviembre de 2016, sobre el Estatuto de los Magistrados del TC.

³⁷ Art. 3 de la Ley de 13 de diciembre de 2016.

Esta última Ley introdujo la posibilidad de que, bajo determinadas circunstancias, el Presidente de la República pudiera designar a un “presidente interino” del TC³⁸. Se trata de un juez del TC al que se le equiparía con una amplia gama de poderes, entre ellos, el poder de permitir a los tres jueces nominados por el nuevo Gobierno, y que aún no habían podido tomar sus puestos, desempeñar sus deberes judiciales.

Esto proporcionó al Gobierno lo que llevaba persiguiendo desde el principio de su mandato a finales de 2015. Pues, el nuevo “presidente interino” admitió en el TC a los tres jueces elegidos ilegalmente en diciembre. Uno de los cuales acabó siendo designado como Vicepresidente del TC, después de que su predecesor fuese forzado a jubilarse³⁹.

La constitucionalidad de estos hechos es más que cuestionable pues, en primer lugar, la CP no preveía el cargo de “presidente interino” del TC. Y esta capacidad del Presidente del Gobierno de interferir directamente en el funcionamiento y composición del TC se trata de una clara violación del principio de la separación de poderes.

Por otro lado, dado que el nombramiento de este “presidente interino” se considera inconstitucional, el nombramiento que el mismo hizo del Vicepresidente tampoco sería legalmente válido.

Pero gracias a esto y otras acciones de dudosa legalidad, en el plazo de apenas dos años, el nuevo Gobierno consiguió reorganizar completamente el TC, colocando a sus partidarios en puestos de especial poder.

Finalmente, tal y como dijo Tomasz Tadeusz Koncewicz el TC “ya no controla el poder político. Más bien, lo legitima y protege contra los desafíos no deseados de la oposición”⁴⁰. Convirtiéndose en un mecanismo a merced del poder ejecutivo, que ya no puede ofrecer garantía de la constitucionalidad de las leyes polacas.

3.2. Segunda fase: los Tribunales ordinarios, el Consejo Nacional de la Judicatura y el Tribunal Supremo

³⁸ Arts. 16, 17 y 21 de la Ley de 13 de diciembre de 2016.

³⁹ Propuesta de la Comisión Europea para el Consejo sobre la determinación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia. COM (2017) 835 final, párrafo 105. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0835>, último acceso 7/04/2022)

⁴⁰ TADEUSZA KONCEWICZ, T. “From Constitutional to Political Justice: The tragic trajectories of the Polish Constitutional Court” *Reconnect*, 13/04/2019. (Accesible en <https://reconnect-europe.eu/blog/koncewicz-polish-constitutional-court/>; último acceso 22/04/22).

Durante esta segunda fase, las reformas se centraron en modificar la composición y funcionamiento del resto del sistema judicial; en el que se incluyen los Tribunales ordinarios, el Tribunal Supremo y el Consejo Nacional de la Judicatura.

A) Los Tribunales ordinarios

Según la CP los Tribunales Ordinarios se encargan de la administración de la justicia en todas las materias salvo las legalmente reservadas a otros tribunales⁴¹.

A mediados del 2017 el Presidente Duda firmó la nueva Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios⁴², la cual dotó al Ministro de Justicia con facultades respecto al nombramiento y la destitución de los presidentes y vicepresidentes de los distintos tribunales⁴³.

Además, se establecía que, en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de dicha nueva ley, las decisiones del Ministro de Justicia respectivas a sus nuevas facultades no se encontrarían sometidas a ningún tipo de revisión judicial, sin correr el riesgo de ser vetadas por el poder judicial.

Conforme el Ministro de Justicia nombraba nuevos presidentes y vicepresidentes, la influencia del Gobierno sobre los Tribunales ordinarios fue creciendo. Pues es bien sabido que los presidentes y vicepresidentes de los distintos tribunales poseen cierta influencia sobre los jueces que forman parte de los mismos.

Por otro lado, la misma Ley introdujo un nuevo régimen de jubilación para los jueces de los tribunales ordinarios, rebajando las edades de jubilación a 65 años en hombres y 60 años en mujeres⁴⁴. En relación con esto, la Ley ofreció otra facultad de suma importancia al Ministro de Justicia y fue la de prolongar, a su voluntad, los mandatos individuales de los jueces de los Tribunales ordinarios.

La reducción en las edades de jubilación y las nuevas facultades del Ministro de Justicia tienen un fin común, dar al Gobierno el poder de deshacerse de ciertos jueces mientras otros, más leales al partido, ocupan sus puestos.

B) El Consejo Nacional de la Judicatura

⁴¹ Art. 177 de la CP.

⁴² Ley de 12 de julio de 2017, sobre la organización de los tribunales ordinarios.

⁴³ Art. 17 de la Ley de 12 de julio de 2017.

⁴⁴ Art. 13.1 de la Ley de 12 de julio de 2017.

Para asegurar el eficaz ejercicio de las nuevas facultades que adquirió el Ministro de Justicia en lo relativo a los Tribunales Ordinarios, el Gobierno centró sus esfuerzos en el CNJ, único órgano capaz de revisar de forma independiente las acciones del Ministro de Justicia.

Tal y como establece el artículo 186.1 CP, “el Consejo Nacional de la Judicatura salvaguardará la independencia de los Jueces y Tribunales”. Esta disposición lo corona como guardián de la independencia judicial, lo cual a su vez lo convierte en objetivo clave para los planes del Gobierno.

Tradicionalmente los 15 jueces del CNJ⁴⁵ eran elegidos por los propios jueces de los distintos Tribunales que se incluyen en su composición⁴⁶, lo cual suponía que la mayoría de los miembros del CNJ eran elegidos por parte del poder judicial.

Ante esta situación, el Presidente Duda promulgó la Ley que reestructuraba el CNJ⁴⁷, mediante la cual se pretendía que dichos 15 jueces pasaran a ser elegidos por el Sejm. Basándose en esta reforma, se modificó el procedimiento de selección de los miembros del CNJ y se puso fin prematuramente a los mandatos de los anteriores miembros para que, a principios de 2018, nuevos miembros pudieran ser elegidos siguiendo la nueva legislación. Esto desembocó en que la mayoría de los miembros del CNJ fueron elegidos por los poderes ejecutivo y legislativo, lo cual llevó a una profunda politización del cuerpo siendo esto inaceptable al hablar del órgano responsable de salvaguardar la independencia judicial.

Además dicha reforma consiguió evitar que el CNJ interfiriera en las nuevas facultades del Ministro de Justicia, de las que hemos hablado en el anterior apartado.

C) El Tribunal Supremo

De acuerdo con la CP el Tribunal Supremo es el encargado de supervisar las decisiones de los Tribunales ordinarios y militares⁴⁸, siendo su objetivo el control del cumplimiento de la ley por parte de dichos tribunales.

La justificación detrás de la reforma del TS fue la de librar al mismo de los jueces que hubieran estado ligados al anterior Gobierno. Así las reformas comenzaron con la nueva Ley del TS, de 8

⁴⁵ El art. 187 CP establece que el CNJ está formado por 25 miembros: 15 jueces (elegidos entre los jueces del TS, los Tribunales ordinarios, los Tribunales administrativos y los Tribunales Militares), el Presidente del Tribunal Supremo, el Ministro de Justicia, el Presidente de la Corte Suprema Administrativa, una persona designada por el Presidente de la República de Polonia, cuatro diputados de la Cámara de los Diputados y dos senadores del Senado.

⁴⁶ Art. 11 de la Ley de 12 de mayo de 2011, sobre el CNJ.

⁴⁷ Ley de 8 de diciembre de 2017, por la que se modifica la Ley del CNJ y otras leyes.

⁴⁸ Art. 183.1 CP.

de diciembre de 2017, y su posterior modificación⁴⁹ que redujeron la edad de jubilación de los jueces del TS de 70 a 65 años; lo cual afectó a gran parte de los por entonces integrantes del TS.

Además, los jueces que superaban tal edad debían obtener el consentimiento del Presidente Duda para poder extender su mandato. Esto supuso la jubilación forzosa de casi la mitad de los jueces del TS⁵⁰, lo cual encarna una clara violación del principio de inamovilidad de los jueces, pilar fundamental de la independencia judicial reconocida en la CP⁵¹.

Debemos tener presente que un Tribunal en el que los jueces temen que se les fuerce a jubilarse anticipadamente, si el Presidente de la República u otro integrante del poder ejecutivo está en desacuerdo con sus juicios, no puede gozar de independencia judicial⁵².

A estos cambios en el personal del TS se sumó una profunda reorganización estructural del mismo, suprimiendo la Sala Militar y creando la Sala Disciplinaria y la Sala Extraordinaria de Control y de Asuntos Exteriores⁵³. Los jueces que irían a formar parte de estas salas serían elegidos por el CNJ, el cual, como ya hemos visto, se encontraba en aquellos momentos fuertemente controlado por el Gobierno.

La creación de esta Sala Disciplinaria y las sucesivas reformas de las leyes relativas al TS provocaron muchas disputas tanto entre el pueblo polaco como quejas por parte de la UE. Sobre todo en relación con la posibilidad de juzgar a los jueces por el contenido de sus sentencias, porque las mismas se basaran en la aplicación del Derecho Comunitario o por presentar cuestiones prejudiciales ante el TJUE.

a) La “Ley mordaza”

Finalmente, la reforma judicial más reciente que se ha llevado a cabo en Polonia ha sido la denominada “Ley Mordaza”, aprobada el 23 de febrero de 2020⁵⁴. Esta ley endureció la responsabilidad disciplinaria de los jueces llegando incluso a atentar contra derechos fundamentales como la libertad de expresión o de asociación, al introducir, por ejemplo, obligaciones de información o responsabilidad disciplinaria por acciones de carácter político.

⁴⁹ Ley de 10 de mayo de 2018, por la que se modifica la Ley del TC.

⁵⁰ SANTORA, MARC “Amid growing uproar, Poland to remove 27 Supreme Court Justices” *The New York Times*, 03/07/2018. (Accesible en <https://www.nytimes.com/2018/07/03/world/europe/poland-supreme-court-judiciary.html>; último acceso 25/04/2022)

⁵¹ Artículo 180.1 CP.

⁵² “Poland reverses law on removing judges following EU court ruling” *BBC News*, 21/11/2018. (Accesible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46296859>; último acceso 25/04/2022)

⁵³ Artículo 3 de la Ley de 8 de diciembre de 2017, sobre el TS.

⁵⁴ Ley de 20 de diciembre de 2019, sobre el Poder Judicial.

Lo que chocó a la UE y al público en general es que esta ley pretende sancionar a todos aquellos jueces que cuestionen públicamente los cambios resultantes de las reformas judiciales realizadas por el Gobierno.

Dicha ley estableció un mecanismo de responsabilidad disciplinaria demasiado amplio, lo cual desembocó en la facilidad de control político de las resoluciones de los jueces, violando, una vez más, la independencia judicial. Los jueces que contradigan o cuestionen, por ejemplo, los nombramientos nacidos de esta reforma judicial podrían enfrentarse incluso al despido⁵⁵. Esta restricción del espíritu crítico de los jueces es lo que hace que esta ley se denomine coloquialmente “Ley Mordaza”.

Recientemente el Presidente Duda, claramente influenciado por la presión civil y de la UE, ha hecho pública su propuesta de abolir esta Sala Disciplinaria, junto con los procedimientos llevados por la misma⁵⁶.

4. Otros ataques al Estado de Derecho

Lo último que cabe destacar es que las actuales y prácticamente totales vulneraciones de los principios de separación de poderes e independencia judicial, no son los únicos ataques que Polonia ha dirigido hacia al Estado de Derecho.

Tal y como hemos visto al comienzo de este TFG, entre los principios que engloba el Estado de Derecho encontramos, además de la separación de poderes, la tutela judicial efectiva y la igualdad ante la ley.

Ambos principios han sido quebrantados debido a la falta de independencia del poder judicial, que deriva en último lugar a juicios en los que se hacen distinciones dependiendo de la inclinación política, por ejemplo, dando como resultado la desprotección de los derechos humanos.

Además, debido al aumento de poder del ejecutivo, el cual controla prácticamente el poder judicial, no podemos hablar de seguridad jurídica, pues el ejecutivo se puede permitir obrar arbitrariamente, sin tener que hacer frente a las correspondientes consecuencias.

⁵⁵ AGENCIAS, P. C. “Ratificada la ley que permite castigar a los jueces críticos en Polonia” *El País*, 05/02/2020. (Accesible en https://elpais.com/internacional/2020/02/05/actualidad/1580915739_400197.html; último acceso 25/04/2022)

⁵⁶ SCISLOWSKA, M., “Polish president proposes abolishing disputed court chamber”, *ABC News*, 03/02/2022. (Accesible en <https://abcnews.go.com/International/wireStory/polish-president-proposes-abolishing-disputed-court-chamber-82646522>); último acceso 25/04/2022)

Finalmente, la falta de separación de poderes también ha ensuciado las acciones del poder legislativo, impidiendo que podamos hablar de un verdadero principio de legalidad.

Como podemos ver, todos los principios fundamentales que forman parte del concepto de Estado de Derecho se encuentran interrelacionados y la afección de uno o varios de ellos da lugar a la vulneración de los demás. Haciendo imposible poder hablar de Estado de Derecho, como sucede en el caso de Polonia.

Pero además de esto, los derechos fundamentales que el Estado de Derecho protege también se han visto afectados por la actuación de PiS. Desde sus comienzos el Gobierno apuntó a los medios de comunicación como uno de sus enemigos, amenazando la libertad de prensa a través de leyes que la limitaban. Entre las más recientes cabe destacar la prohibición de que cualquier empresa de fuera del EEE de ser propietaria de más de la mitad de un canal televisivo⁵⁷.

Rápidamente el objetivo de esta nueva Ley fue reconocido, tanto por la población como por las organizaciones internacionales, llegando a llamarla coloquialmente la Ley TVN. Al ser su objetivo el canal TVN, mayor canal privado del país y propiedad de una empresa estadounidense, en cuyos programas podemos encontrar críticas abiertas hacia el Gobierno y las reformas que ha ido impulsando a lo largo de los años⁵⁸.

Pero esta no ha sido la única acción destinada a censurar los medios sino que, desde el principio de su mandato, el Gobierno realizó una serie de cambios legislativos que le permitieran tomar control de los medios de comunicación públicos, convirtiéndolos en medios de propaganda de sus ideales.

Estos ataques derivaron en que Polonia cayera más de 40 posiciones en el Press Freedom Index de 2020 desde el comienzo del mandato de PiS⁵⁹; una clara muestra de la vulneración a la libertad de prensa y expresión que están sufriendo los medios de comunicación en el país.

También cabe destacar el retroceso en el acceso al aborto de las mujeres, con la prohibición casi total del mismo, y los derechos de las personas del grupo LGBTI, vulnerando los derechos sexuales, reproductivos y de expresión.

Todo esto unido a las continuas reformas del sistema judicial y las campañas de difamación de los jueces polacos contrarios a las acciones del Gobierno han provocado el descontento entre la

⁵⁷ Ley de 11 de agosto de 2021, sobre la modificación de la “Ley de Radiodifusión y Cinematografía”.

⁵⁸ BIOSCA AZCOITI, J., “Qué dice la nueva ley de televisión en Polonia y por qué es una amenaza para la libertad de prensa”, *El Diario.es*, 12/08/2021. (Accesible en https://www.eldiario.es/internacional/dice-nueva-ley-television-polonia-amenaza-libertad-prensa_1_8215729.html; último acceso 25/04/2022)

⁵⁹ KRZYWON, A. “¿Blackout de la libertad de prensa en Polonia”, *El País*, 15/02/2021. (Accesible en <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17540/blackout-libertad-prensa-polonia>; último acceso 24/04/2022)

población, materializado a través de las múltiples protestas que han asolado el país cada vez que el Gobierno anunciaba otra limitación de las libertades fundamentales de su pueblo⁶⁰.

III. Mecanismos de la Unión Europea para la protección del Estado de Derecho en Polonia

Ante la posibilidad de EEMM que desafíen o violen los principios y valores en los que se basa la UE se han ido desarrollado, desde mediados de los años 90, distintos mecanismos para la protección de los mismos, entre ellos el Estado de Derecho⁶¹.

De acuerdo con el Parlamento Europeo los mecanismos con los que la UE cuenta para la protección del Estado de Derecho se dividen en políticos y legales⁶². Aunque en este TFG no se adoptará dicha división, considero conveniente explicarla a fin de entender mejor los distintos mecanismos.

Los mecanismos jurídicos, a diferencia de los políticos, son aquellos que no dan lugar a efectos jurídicamente vinculantes. De esta forma, siguiendo lo declarado por el Parlamento Europeo, el Mecanismo del Estado de Derecho (MED) es un mecanismo político, ya que no da lugar a efectos jurídicamente vinculantes. Mientras que el recurso de incumplimiento o el procedimiento de violación de valores del artículo 7 TUE son mecanismos jurídicos, ya que sí que producen tales efectos.

Entre estos efectos podemos encontrar interpretaciones jurídicamente vinculantes de la legislación de la UE que confirme que las leyes, reglamentos o prácticas de los EEMM han violado el Estado de Derecho o la suspensión de los derechos de voto de los EEMM.

A continuación, se van a explicar únicamente aquellos mecanismos de protección del Estado de Derecho de los que la UE ha hecho uso en el caso de Polonia. Los mismos se presentarán intentando respetar el orden cronológico de su aplicación, para que pueda entenderse mejor el desarrollo en el tipo de medidas adoptadas.

Es por ello por lo que a continuación veremos el MED, los procedimientos de violación de valores del artículo 7 TUE, el recurso de incumplimiento de los artículos 258 a 260 TFUE, las

⁶⁰ Europa al día “Miles protestan en Polonia en rechazo a la ley sobre medios” *DW*, 19/12/2021. (Accesible en: <https://www.dw.com/es/miles-protestan-en-polonia-en-rechazo-a-ley-sobre-medios/a-60189825>; último acceso: 22/04/2022) y VILLACORTA, A., “Polonia: miles protestaron contra el aborto restringido al conocer de la muerte de una mujer”, *France 24*, 06/11/2021. (Accesible en: <https://www.france24.com/es/europa/20211106-aborto-polonia-muerte-mujer-feto>; último acceso: 22/04/2021)

⁶¹ BECERRIL ATIENZA, B., “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de Derecho en Hungría y Polonia”, *Historia y Política*, 44, 2020, pp. 113-144. (Accesible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/article/view/75411/62677>; último acceso 03/06/2022)

⁶² MAŃKO, R., *Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements* European Parliament Research Service, 2019.

cuestiones prejudiciales del artículo 267 TFUE⁶³, el informe anual sobre el Estado de Derecho y el mecanismo de condicionalidad presupuestaria. En este orden se realizará una breve explicación de cada mecanismo para después centrarnos en su aplicación específica en el caso de Polonia.

1. El Marco del Estado de Derecho

El MED fue elaborado por la Comisión en marzo de 2014 con la finalidad de crear un espacio para el diálogo estructurado con cualquier EM a fin de hacer frente a amenazas sistemáticas al Estado de Derecho y evitar su escalada⁶⁴. Siendo concebido como el procedimiento anterior a la activación del artículo 7 TUE⁶⁵.

Este mecanismo comprende tres etapas, la primera de evaluación de la situación, la segunda de recomendación y, finalmente, la tercera que supone el seguimiento por parte de la Comisión⁶⁶.

El MED se activó en el caso de Polonia en 2016 y supuso una rápida primera respuesta por parte de la UE a los ataques que PiS dirigió al poder judicial tras su victoria en las elecciones de 2015. Este mecanismo posibilitó la conversación entre la Comisión y el Gobierno polaco respecto a distintos aspectos de interés.

Teniendo como consecuencia última la emisión, por parte de la Comisión, de cuatro recomendaciones: 2016/1374⁶⁷, 2017/146⁶⁸, 2017/1520⁶⁹ y 2018/103⁷⁰. En las mismas, la

⁶³ Debemos tener en cuenta que las cuestiones prejudiciales no son un mecanismo que la UE pueda poner en marcha por sí misma, a diferencia del resto de mecanismos recogidos en este TFG, pues son los jueces de cada EM los que tienen la facultad de plantear las cuestiones prejudiciales. A pesar de ello he considerado importante incluirlo pues se trata de un instrumento del que la UE se beneficia a la hora de controlar el cumplimiento del Derecho de la UE y que ha estado muy presente en la situación polaca.

⁶⁴ Comisión Europea, *Rule of Law Report 2021: Toolbox*, 20 de Julio de 2021.

⁶⁵ Para un análisis más detallado del MED véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Un nuevo marco de UE para reforzar el Estado de Derecho, COM (2014) 158 final, 11 de Marzo de 2014. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>; último acceso 03/05/2022) y BARATTA, R. “Rule of Law “Dialogues” Within the EU: A Legal Assessment”, *Hague Journal on the Rule Law* 8, 2016, pp. 357-372. (Accesible en: <https://doi.org/10.1007/s40803-016-0032-z>; último acceso 03/05/2022)

⁶⁶ KOCHENOW, D. y PECH, L. “Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality”, *European Constitutional Law Review* (ECLR) 2015/11, pp. 512-540, p.524. (Accesible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/monitoring-and-enforcement-of-the-rule-of-law-in-the-eu-rhetoric-and-reality/4A1C86E2BB85C6190697702B61D27194/share/51ab7f1b2bb344ef28658a2244f87522e0b343f5>; último acceso 26/04/2022)

⁶⁷ Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H1374&from=ES>)

⁶⁸ Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0146&-from=ES>)

⁶⁹ Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1520&from=ES>)

Comisión sostiene que algunos de los jueces que forman el TC polaco fueron elegidos de manera ilegal y que tanto el Parlamento como el Gobierno polaco estaban comprometiendo la independencia del TC polaco.

Además, la Comisión exigió que se implementaran las sentencias del TC polaco del 3 y 9 de diciembre de 2015⁷¹ en las que el Tribunal defendía que la designación por la anterior legislatura de tres jueces, en octubre de 2015, era legal y que los mismos debían asumir sus puestos en el TC.

Por otro lado, también exigió la publicación e implementación de tres sentencias del TC⁷² que calificaban de inconstitucionales algunas de las nuevas leyes elaboradas bajo el mandato de PiS⁷³. Finalmente, estas sentencias fueron publicadas por el Gobierno, pero destacando en su publicación notas que rezaban “adoptadas infringiendo la ley”⁷⁴

En respuesta a las Recomendaciones de la Comisión el Gobierno polaco elaboró el llamado “Libro Blanco” de marzo de 2018 sobre la reforma del poder judicial. En el mismo el Gobierno justificó la necesidad de la reforma del poder judicial en los bajos niveles de confianza ciudadana en los tribunales, la excesiva duración de los procedimientos judiciales, la falta en consideración del pasado comunista, el desequilibrio existente entre el poder judicial y los otros poderes del Estado y la ineficacia de los procedimientos disciplinarios existentes⁷⁵.

Todo ello con el fin de defender que la reforma judicial realizada tiene como principal objetivo el restablecimiento del equilibrio entre los poderes del Estado, salvaguardando e incluso reforzando todas las garantías de independencia del poder judicial, reforzando los jueces ordinarios y democratizando el poder judicial para que se ajuste plenamente a las normas que sustentan la UE⁷⁶.

Si analizamos más en profundidad lo establecido en este “Libro Blanco” sobre dos temas muy presentes a lo largo de este trabajo encontraremos, por un lado, que dicho libro defiende que la

⁷⁰ Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018H0103&from=ES>)

⁷¹ Casos K 34/15 y K 35/15.

⁷² Sentencias del TC K 47/15, K 39/16 y K 44/16.

⁷³ Por ejemplo, la Sentencia del TC K 47/15 del 9 de marzo de 2016, el TC se pronunció sobre la Ley del 22 de diciembre de 2015, calificándola de inconstitucional.

⁷⁴ MAŃKO, R. Op. cit.

⁷⁵ White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, Warsaw, 7 march 2018, pp. 7-22. (Accesible en: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/pl-judiciary-reform-chancellor-white-paper-3-18.pdf>; último acceso 23/05/2022)

⁷⁶ White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, Warsaw, 7 marzo 2018, pp. 22-23. (Accesible en: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/pl-judiciary-reform-chancellor-white-paper-3-18.pdf>; último acceso 23/05/2022)

nueva forma de designar a de los jueces del CNJ es más democrática, al tener el Parlamento un papel más activo en la misma. Mientras que, por el otro, el Gobierno asegura que la designación de los 5 jueces del TC realizada por la mayoría parlamentaria anterior es una violación de las leyes polacas, al tratarse de una designación por adelantado.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión por señalar las vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia, dado que las Recomendaciones realizadas dentro del MED no poseen efectos jurídicos vinculantes, el Gobierno polaco no se vio obligado a seguirlas. Dando lugar a que, durante los casi dos años de funcionamiento del MED en el caso de Polonia, el Gobierno siguió con su plan de subordinación del poder judicial.

Además, ante la insistencia de la Comisión a través de dichas Recomendaciones, el Gobierno polaco respondió de forma “desabrida y desafiante”, de acuerdo con las palabras de Ripol Carulla⁷⁷. Intentando justificar el incumplimiento de las Recomendaciones de la Comisión en alegaciones como la falta de competencia de la Comisión para supervisar el respeto al Estado de Derecho en los EEMM, la competencia exclusiva de cada EM para la organización de su poder judicial y la adecuación de la reforma judicial al Derecho de la UE⁷⁸.

Estas alegaciones, aunque falsas, permiten vislumbrar como el, a mi entender, innecesariamente prolongado diálogo con el Gobierno Polaco desembocó en que el mismo pudiera seguir con las vulneraciones al Estado de Derecho, beneficiándose mientras tanto de la posibilidad de realizar modificaciones y daños irreversibles a cambio de mostrar públicamente un interés, poco creíble, en el diálogo con la UE.

La experiencia de la UE aplicando el MED en el caso de Polonia evidenció dos cuestiones⁷⁹. La primera de ellas es que a fin de corregir las violaciones de EEMM no cooperativos, el mantenimiento en el tiempo del MED debe ser mínimo. Siendo aconsejable, una vez constatada

⁷⁷ RIPOL CARULLA, S., “Unión Europea y fortalecimiento y defensa del Estado de Derecho”, *Anuario español de derecho internacional*, Vol. 34, 2018, pp. 777-811, p.801. (Accesible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/27441/22890>; último acceso 25/04/2022)

⁷⁸ Para un análisis más profundo de este tema véase PECH, L. y PLATON, S., *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: between action and procrastination*, Fondation Robert Schuman, European Issues nº451, 13 de noviembre de 2017. (Accesible en: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-145652-ea.pdf>; último acceso 25/05/2022)

⁷⁹ POLANSKI, G.O., *Unwilling or unable? Assessing the failure of the Rule of Law Framework and Article 7 TEU in Poland*, Durham University, 2021. (Accesible en: <http://etheses.dur.ac.uk/14234/>; último acceso 29/04/2022)

su insuficiencia para el caso, el inmediato paso a la aplicación de mecanismos con efectos jurídicos vinculantes; o la aplicación combinada de ambos⁸⁰.

Mientras que la segunda de ellas es que la demora en la toma de decisiones de la UE puede fomentar que los EEMM desafiantes consoliden su posición, dificultando su posterior corrección.

Finalmente, a favor de la Comisión cabe recalcar que su rápida respuesta mostró la existencia de un cierto proceso de aprendizaje tras lo sucedido en Hungría y supuso la decisión más acertada en su momento. Además, el MED permitió recopilar pruebas sobre las violaciones del Estado de Derecho derivadas de las reformas introducidas por el Gobierno de PiS. Lo cual, como veremos a continuación, permitió a la UE poner en marcha mecanismos con efectos jurídicos vinculantes.

2. El procedimiento ante la violación de valores (artículo 7 TUE)

El procedimiento ante la violación de valores del artículo 7 TUE⁸¹ tiene como finalidad hacer frente a las infracciones graves de los valores de la UE⁸² a través del diálogo y posibles sanciones⁸³. Este es el principal mecanismo, un instrumento de respuesta excepcional, que posee la UE para hacer cumplir sus valores, entre ellos el Estado de Derecho.

Dentro del artículo 7 TUE encontramos las medidas preventivas del artículo 7.1 TUE y el mecanismo sancionador del artículo 7.2 y 7.3 TUE, independientes el uno del otro.

Dada su independencia cada mecanismo puede activarse sin necesidad de que el otro lo haga, de forma que, la UE podrá optar por el mecanismo sancionador sin tener que haber agotado previamente las medidas preventivas, de la misma forma que el mecanismo preventivo no implica necesariamente la posterior existencia de sanciones.

De acuerdo con el apartado 1 del artículo 7 TUE el Consejo puede constatar la existencia de un claro riesgo de violación grave de los valores de la UE por parte de un EM. Pero para ello, el Parlamento, la Comisión o, al menos, un tercio de los EEMM deberán iniciar el proceso a través de una propuesta motivada. Tras lo cual el Consejo deberá tener una audiencia con el EM del que se trate para determinar si procede la aplicación de estas medidas. En caso de que cuatro

⁸⁰ Tal y como defienden PECH, L., WACHOWIEC, P. y MAZUR, D., en “Poland’s Rule of Law Breakdown: a five-year assessment of EU’s (In)action”, *Hague Journal on the Rule of Law* 13, 2021, pp. 38-40. (Accesible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40803-021-00151-9.pdf>; último acceso 28/05/2022)

⁸¹ Para una explicación más detallada de este mecanismo véase POLANSKI, G.O., Op. cit y “Estado de Derecho: cómo funciona el procedimiento del artículo 7 (infografía), *Noticias Parlamento Europeo*, 27 de febrero de 2018. (Accesible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/estado-de-derecho-como-funciona-el-procedimiento-del-articulo-7-infografia>; último acceso 29/04/2022)

⁸² Valores recogidos en el art.2 TUE.

⁸³ Comisión Europea, *Rule of Law Report 2021: Toolbox*, 20 de Julio de 2021.

quintos de sus miembros⁸⁴ consideren que el mecanismo preventivo debe iniciarse y, tras contar con la aprobación del Parlamento Europeo, el Consejo podrá determinar el riesgo claro de infracción grave de los valores del artículo 2 TUE y dar inicio al procedimiento de prevención.

Durante la aplicación de estas medidas el Consejo puede emitir recomendaciones al EM correspondiente, siempre que cuente con una mayoría de cuatro quintos de los EEMM⁸⁵. Además, de manera periódica, el Consejo deberá examinar si los motivos para la activación de este procedimiento siguen siendo válidos⁸⁶

El mecanismo de los apartados 2 y 3 del artículo 7 TUE tiene como finalidad constatar y sancionar la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la UE por parte de algún EM; no únicamente constatar el riesgo de la misma, como en el caso del mecanismo preventivo.

Además, a diferencia del mecanismo preventivo, el mecanismo sancionador no puede iniciarse a propuesta del Parlamento; sino únicamente a propuesta de la Comisión o de, al menos, un tercio de los EEMM.

Tras esta propuesta, el Consejo Europeo invitará al EM correspondiente a presentar sus observaciones. En caso de que estas no cambien la opinión del Consejo el mismo, por unanimidad⁸⁷ y contando con la previa aprobación del Parlamento Europeo⁸⁸, podrá declarar la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la UE por parte de dicho EM⁸⁹.

Una vez establecida la existencia de tal violación, el Consejo podrá suspender ciertos derechos de membresía que posee el correspondiente EM, entre ellos el derecho a voto en el Consejo⁹⁰. Para ello se necesitará una mayoría cualificada⁹¹ y el Consejo gozará de discrecionalidad a la hora de elegir la sanción o sanciones a imponer. A diferencia del apartado 2, en el apartado 3 del artículo 7 TUE el Consejo no necesita contar con la previa aprobación por parte del Parlamento para imponer las medidas sancionadoras que considere.

⁸⁴ Excluyendo el país de la UE del que trate el asunto.

⁸⁵ Comisión Europea, *Rule of Law Report 2021: Toolbox*, 20 de Julio de 2021.

⁸⁶ Art. 7.1 párrafo 2 TUE.

⁸⁷ Excluyendo el país de la UE del que trate el asunto.

⁸⁸ Aprobación que necesita de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría absoluta de todos los miembros (art. 7.5 TUE en relación al art. 354.4 TFUE)

⁸⁹ Art.7.2 TUE.

⁹⁰ Art 7.3 TUE.

⁹¹ Art. 7.3 TUE en relación con el art. 254 TFUE.

Uno de los principales inconvenientes de este mecanismo, tal y como la ex Comisaria Viviane Reding señala es que la unanimidad necesaria en su primera fase lo convierte en un mecanismo “en la práctica casi imposible de usar”⁹².

Tras la falta de resultados del MED, en diciembre de 2017, la Comisión presentó ante el Consejo una propuesta razonada⁹³ para la activación del artículo 7.1 TUE, ante el claro riesgo de violación grave del Estado de Derecho por parte de Polonia⁹⁴.

Esto provocó que, a partir del año 2018, se hayan producido una serie de audiencias entre el Consejo y el Gobierno polaco, durante las cuales se abordan temas ya tratados en las Recomendaciones que la Comisión realizó dentro del MED.

A pesar de que el MED demostró que el diálogo no produciría efectos en el caso de Polonia y de que la Comisión estuvo informando periódicamente al Consejo sobre la situación del país, mostrando su descontento por la falta de mejoría; durante la aplicación del artículo 7.1 TUE el Consejo no emitió ninguna recomendación o advertencia⁹⁵.

En cuanto a los mecanismos sancionadores de los apartados 2 y 3 del artículo 7 TUE, hasta el momento no se han activado en el caso de Polonia; dando lugar a que no se constate la existencia clara de un riesgo grave y persistente sobre el Estado de Derecho ni que se puedan adoptar sanciones al respecto.

La razón de esta falta de activación reside principalmente a las altas exigencias de umbrales de voto, especialmente la unanimidad necesaria en el apartado 2, que dificulta la adopción de decisiones, por no decir que la imposibilita. En el contexto actual de la UE en el que son dos países, Polonia y Hungría, los que deterioran el Estado de Derecho, alcanzar la unanimidad exigida en el art. 7.2 TUE es prácticamente imposible, pues ambos países votarían en contra de la activación de los mecanismos de sanción en el otro país. Aún en el caso de que Polonia fuese

⁹² “Speech: The EU and the Rule of Law - What next?”, Comisión Europea, 4 de septiembre de 2013. (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/SPEECH_13_677; último acceso 01/06/2022)

⁹³ *Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia*, Comisión Europea, 20 de diciembre de 2017, Bruselas. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>; último acceso 25/05/2022)

⁹⁴ En el caso de Hungría, fue el Parlamento Europeo el que instó al Consejo aplicar el art.7 TUE. El País “Qué es el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea que se quiere aplicar en Hungría y qué pasa ahora?”, *El País*, 12 de septiembre de 2018. (Accesible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/12/actualidad/1536760574_414969.html; último acceso 04/06/2022)

⁹⁵ POLANSKI, G.O., Op. cit.

el único EM vulnerando el Estado de Derecho los intereses políticos de los otros EEMM dificultarían la votación⁹⁶.

En un primer momento la puesta en marcha del artículo 7.1 TUE fue recibida como una muestra del reconocimiento de la crisis del poder judicial polaco por la UE. Pero el hecho de que la “Ley Mordaza” se aprobase después de la activación del mecanismo prueba que el Gobierno polaco no lo percibió como un obstáculo o amenaza real.

La falta de eficacia del artículo 7 TUE, como principal mecanismo protector de los valores de la UE, en el caso polaco puede deberse principalmente a tres razones⁹⁷.

En primer lugar, la tardía activación de las medidas preventivas del artículo 7.1 TUE permitió que el Gobierno polaco afianzara su posición ante la falta de repercusiones por parte del Consejo.

Por otro lado, como ya hemos adelantado, el umbral de la unanimidad exigida en el artículo 7.2 TUE imposibilita el acceso al mecanismo sancionador. Hay quienes defienden la reducción del umbral de voto de este artículo, lo cual lo haría más accesible. Pero más importante que eso es entender que para que los valores de la UE se protejan es esencial que su protección no recaiga únicamente en los EEMM, como pasa en la actualidad. Pues los mismos tienen sus propias consideraciones políticas y diplomáticas, las cuales dificultan que los mismos prioricen la protección de los valores de la UE, dando lugar a que adopten decisiones en su propio beneficio.

Por ello, lo que algunos autores recomiendan sería cambiar la forma de votar del artículo 7.2 TUE, para que el Consejo en vez de votar la activación del mecanismo votase en caso de querer frenar dicha activación. De forma que, ante la propuesta de la Comisión, salvo que el Consejo votara en contra, por mayoría cualificada, se constataría la existencia de una violación grave y persistente de los valores de la UE; dando paso a la posibilidad de aplicar el mecanismo sancionador del artículo 7.3 TUE. Esto posibilitaría la efectiva aplicación del mecanismo sancionador respetando a la vez la participación de los EEMM en el mismo, manteniendo el equilibrio constitucional⁹⁸.

Aunque se trate de una buena alternativa, las probabilidades de que el artículo 7 TUE se modifique son muy bajas debido a que se necesita de la unanimidad de los EEMM y eso en la situación actual, contando con varios países infractores, es poco probable.

⁹⁶ La existencia del pacto de no agresión y colaboración del Grupo de Visegrado, del cual forma parte Polonia, propiciaría que sus aliados votasen en contra de la activación del art. 7 TUE.

⁹⁷ POLANSKI, G.O., Op. cit.

⁹⁸ POLANSKI, G.O., Op. cit.

Respecto a la actuación del Consejo, tal y como denuncian Pech, Wachowiec y Maruz⁹⁹, las audiencias se caracterizaron por una acumulación de fallos que acabaron beneficiando al Gobierno Polaco, entre ellos una falta de preparación adecuada para asegurar un debate bien informado y una importante ausencia de transparencia por parte del Consejo¹⁰⁰.

Ello unido al hecho de que la cantidad de audiencias organizadas por el Consejo son inferiores, en media, a una por año; nos lleva a calificar de insuficiente su actuación y de pasiva su actitud. Ante esto, numerosos autores¹⁰¹ sostienen la necesidad de que el Consejo organice reuniones periódicas, bien preparadas y estructuradas, con el Gobierno polaco; en las que se adopten recomendaciones concretas y fijando plazos.

Frente a esto, otros autores¹⁰², defienden que la tardanza e ineficiencia en la aplicación del artículo 7 TUE se debe a las dificultades de aprobación y aplicación del mismo.

Respecto a esto, considero que es cierto que la aplicación del mecanismo sancionador del artículo 7 TUE cuenta con grandes impedimentos, pero la UE podría y debería haber activado antes la aplicación del artículo 7.1 TUE, realizándolo de forma efectiva y combinándolo con otros mecanismos jurídicos, para frenar el daño irreparable que se está produciendo al sistema judicial polaco, sobre todo, teniendo en cuenta la experiencia con la que la UE contaba gracias al caso de Hungría.

3. El recurso de incumplimiento (artículo 258-260 TFUE)

El recurso de incumplimiento es otro de los mecanismos que posee la UE para controlar que los EEMM cumplan con las obligaciones derivadas del Derecho de la UE, entre ellas el respeto al Estado de Derecho¹⁰³. El mismo puede ser interpuesto por la Comisión Europea (art.258 TFUE), como “guardiana de los Tratados”¹⁰⁴, o por cualquier EM (art.259 TFUE)¹⁰⁵. Esto permite tanto a la Comisión como a los EEMM presentar posibles recursos de incumplimiento de los EEMM ante el TJUE¹⁰⁶.

⁹⁹ PECH, L., WACHOWIEC, P., y MAZUR, D., Op. cit.

¹⁰⁰ Al rechazar la participación de partes externas interesadas y el secreto frente al público general.

¹⁰¹ PECH, L., WACHOWIEC, P., y MAZUR, D., Op. cit.

¹⁰² RIPOL CARULLA, S., Op. cit.

¹⁰³ Para un estudio más detallado del recurso de incumplimiento véase REGÍ RODRÍGE, .J., “La tutela del derecho de la Unión Europea: La cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento”, *Revista de Estudios Jurídicos n° 16/2016 (Segunda Época)*, Universidad de Jaén. (Accesible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej>; último acceso 22/05/2022)

¹⁰⁴ De acuerdo con lo establecido en el artículo 17 TUE.

¹⁰⁵ Aunque las ocasiones en las que ha sido otro EM el que ha interpuesto este recursos son escasas, debido principalmente a los altos costes políticos en los que puede derivar.

¹⁰⁶ Debemos tener en cuenta que el TJUE no es el único organismo supranacional ante el cual se han presentado procedimientos concernientes a la situación en Polonia. En el marco del Consejo de Europa, el TEDH cuenta con

Dado que el Estado de Derecho se recoge en el artículo 2 TUE como principio básico de la UE, la Comisión ha iniciado un total de cuatro procesos judiciales relativos a las violaciones del Estado de Derecho en Polonia¹⁰⁷. Estos cuatro procedimientos abordaron, como veremos a continuación, temas que la Comisión ya había tratado en sus Recomendaciones.

En marzo de 2018, la Comisión interpuso el primer recurso de incumplimiento contra Polonia respecto a su nueva ley sobre los Tribunales Ordinarios¹⁰⁸. En el mismo la Comisión argumentó que la reducción en la edad de jubilación en los jueces, el establecimiento de diferentes edades de jubilación para hombres y mujeres y la nueva potestad del Ministro de Justicia polaco para extender el tiempo de servicio de los jueces, recogidos en la mencionada ley, infringían los Tratados¹⁰⁹ y las leyes sobre igualdad y no discriminación de la UE¹¹⁰.

En este caso, el TJUE se pronunció declarando el incumplimiento¹¹¹. Debemos tener en cuenta que, de acuerdo con el art.260 TFUE, ante la falta de ejecución de la sentencia del TJUE la Comisión puede someter el asunto de nuevo al TJUE para que el mismo se pronuncie al respecto y que tenga lugar la imposición de sanciones. La falta de este último paso del recurso de incumplimiento y la consiguiente ausencia de repercusiones es lo que, de cierta forma, impulsó a Polonia continuar vulnerando los principios del Estado de Derecho

Unos meses más tarde la Comisión inició un segundo procedimiento judicial contra Polonia ante el TJUE en relación a la nueva Ley sobre el Tribunal Supremo¹¹² y su posterior modificación¹¹³. La Comisión argumentó que dichas leyes, que establecieron la reducción en la edad de jubilación de los jueces del TS y otorgaron al Presidente polaco la facultad de ordenar la renuncia a aquellos jueces que superasen dicha edad de jubilación, estaban infringiendo los

numerosos casos pendientes relacionados con la independencia judicial polaca. Polish Helsinki Foundation for Human Rights "European Court of Human Rights taking Rule of Law in Poland more seriously", *Liberties*, 14 de septiembre de 2020. (Accesible en: <https://www.liberties.eu/en/stories/european-court-of-human-rights-taking-rule-of-law-in-poland-more-seriously/18846>; último acceso 22/05/2022)

¹⁰⁷ Para la elaboración del siguiente apartado se han consultado distintas fuentes bibliográficas, entre las cuales podemos destacar PECH, L., WACHOWIEC, P., MAZUR, D., "Poland's Rule of Law Breakdown: a Five-Year Assessment of EU's (In)Action", *Hague Journal on the Rule of Law* (2021) 13:1 - 43, pp. 27-32; y MORTERA-MARTINEZ, C., *How to solve a problem like Poland*, Center for European Reform, 3 de noviembre de 2021.

¹⁰⁸ Ley de 12 de julio de 2017, sobre los Tribunales Ordinarios.

¹⁰⁹ Art. 157 TFUE, art. 19.1 TUE y art. 47 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

¹¹⁰ Arts.5.a y 9.1.f de la Directiva 2006/54/EC del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación.

¹¹¹ STJUE de 5 de noviembre de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

¹¹² Ley de 8 de diciembre de 2017.

¹¹³ Modificación de 10 de mayo de 2018.

Tratados y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE¹¹⁴; al ser incompatibles con los principios de inamovilidad de los jueces e independencia judicial¹¹⁵.

Este fue un recurso que mostró la determinación de la Comisión en poner freno a las violaciones del Estado de Derecho en Polonia. Lo cual se vio reflejado en que, tal y como expone Becerril Atienza¹¹⁶, la Comisión basó el recurso en una interpretación ambiciosa del artículo 19.1 TUE y mostró una gran contundencia en la solicitud de adopción de medidas cautelares al TJUE.

En este caso, el TJUE se pronunció¹¹⁷ declarando el incumplimiento por parte de Polonia de las obligaciones del art.19.1 TUE¹¹⁸. En consonancia con la intención de la Comisión la interpretación autónoma¹¹⁹ que el TJUE hizo del art.19.1 TUE abrió las puertas a que pudiera ejercer de “centinela de la independencia judicial de los Estados Miembros”¹²⁰. Además, el auto provocó que las autoridades polacas permitieran que los jueces, afectados por los cambios en las edades de jubilación, pudieran volver a incorporarse a sus respectivos puestos en el TS y se suprimieran las nuevas facultades de prórroga del Presidente del Gobierno.

Respecto a lo interior, considero importante destacar los limitados resultados hasta aquel momento de los mecanismos creados específicamente con el fin de defender el respecto a los valores fundamentales de la UE; frente al resultado, prácticamente inmediato, del recurso de incumplimiento, cuya creación no perseguía dichos fines tan específicos. Y cuyo éxito se debe indudablemente a la muestra de unidad por parte de las instituciones de la UE, la Comisión y el TJUE, para frenar las violaciones del Estado de Derecho en Polonia. A pesar de ello, y como veremos a continuación, debo criticar la pasividad de la Comisión al no hacer un uso completo del mecanismo de los recursos de incumplimiento, no pudiendo aprovechar al máximo su potencial.

¹¹⁴ Arts. 47 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y 19.1 TUE

¹¹⁵ MORTERA-MARTINEZ, C. Op. cit.

¹¹⁶ BECERRIL ATIENZA.B., Op. cit.

¹¹⁷ STJUE de 24 de junio de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531

¹¹⁸ MORTERA-MARTINEZ, C. Op. cit.

¹¹⁹ La ambiciosa interpretación del art. 19.1 párrafo 2 TUE, que adoptó el TJUE por primera vez en el asunto de la Asociación Sindical de Jueces Portugueses, abrió la puerta a que el mismo, en conjunción con el art.2 TUE, pudieran proteger la independencia judicial. Lo cual permitió que la Comisión pudiera interponer recursos de incumplimiento y fomentó que los tribunales nacionales presentaran cuestiones prejudiciales concernientes a la independencia judicial, todo ello en base a este artículo. Para un análisis más en profundidad de esta cuestión, véase: CORTÉS MARTÍN, J.M., “Sorteando los inconvenientes del artículo 7 TUE: el advenimiento del control jurisdiccional del Estado de Derecho”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 2020, pp. 473-517.

¹²⁰ GARCÍA-VALDECASAS, M.J., “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 72, 2019, pp.75-95.

Ya en el año 2019, la Comisión interpuso un tercer recurso de incumplimiento contra Polonia al considerar que el nuevo régimen disciplinario al que se encontraban sometidos los jueces polacos constituía una violación de los Tratados y leyes de la UE¹²¹.

El TJUE estableció que el régimen disciplinario de los jueces polacos infringía los Tratados y el Derecho de la UE¹²² y, a petición de la Comisión, el TJUE pidió a Polonia que, como medida provisional, dejase de aplicar dicho régimen disciplinario.

Ante la falta de cumplimiento por parte de Polonia, la Comisión pidió, en septiembre de 2021, al TJUE que impusiera sanciones pecuniarias a Polonia.

El último asunto presentado por la Comisión ante el TJUE¹²³ se refiere a los cambios más recientes de Polonia, la llamada “Ley Mordaza”¹²⁴ que posibilita someter a los jueces a procedimientos disciplinarios, incluso por el contenido de sus sentencias. Además, dificulta que los mismos puedan aplicar las leyes de la UE o remitir cuestiones prejudiciales al TJUE. Lo cual, como sostuvo la Comisión, se trata de una infracción del Derecho de la UE, la independencia judicial y la primacía del Derecho de la UE.

Ante la falta de respuesta del Gobierno Polaco, el 27 de octubre de 2021, el TJUE, a petición de la Comisión, impuso una multa de 1 millón de euros al día a fin de evitar el grave e irreparable perjuicio al ordenamiento y valores de la UE¹²⁵, especialmente el Estado de Derecho¹²⁶.

Como podemos ver las actuaciones del Gobierno polaco se caracterizaron por la falta de cumplimiento de las sentencias del TJUE que censuraban sus reformas políticas. Pero en respuesta a las mismas preguntó a su TC si el TJUE tenía derecho a pronunciarse sobre su sistema judicial¹²⁷.

El TC polaco sentenció¹²⁸ que algunas disposiciones de los Tratados de la UE eran incompatibles con la Constitución polaca, abriendo la puerta a la afirmación del Gobierno

¹²¹ Arts. 19.1 TUE y 47 Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

¹²² STJUE de 15 de julio de 2021, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

¹²³ Asunto que se encuentra pendiente a 5 de junio de 2022.

¹²⁴ Ley de 20 de diciembre de 2019, sobre el Poder Judicial.

¹²⁵ Debemos tener presente que el TJUE ya utilizó este instrumento, el de las multas coercitivas por incumplimiento de las medidas provisionales, en la práctica contra Polonia en el caso “Białowieża”. Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 27 de julio de 2017, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877.

¹²⁶ Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 2021, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878.

¹²⁷ MORTERA-MARTINEZ, C. Op.cit.

¹²⁸ Sentencias de 4 de julio de 2021 del TC y de 7 de octubre de 2021.

polaco de que el país no se encontraba en la obligación de cumplir con las sentencias del TJUE. Lo cual también supone el expreso rechazo de la supremacía del Derecho de la UE¹²⁹.

A pesar de ello y gracias a otras presiones por parte de la UE, el Presidente polaco ha anunciado la propuesta de eliminar la Sala Disciplinaria del TS¹³⁰, propuesta que, aunque se encuentra a la espera de su aprobación por el Senado, es altamente probable que llegue a realizarse.

Respecto a la actuación de la Comisión en la imposición de los recursos de incumplimiento, más allá de la crítica a su persistente retraso en la adopción de medidas cabe destacar su falta de acción en general y una vez interpuestos los recursos de incumplimiento.

La falta de acción general hace referencia a la insuficiencia de los recursos de incumplimiento interpuestos que, como señalan Pech, Wachowiec y Mazur¹³¹, no llegan a una media de uno por año. Mientras que, una vez interpuestos los recursos, aún ante el conocimiento de la flagrante violación de las sentencias del TJUE por el Gobierno polaco, la Comisión escasas veces opta por hacer uso de la facultad que le confiere el artículo 260 TFUE de solicitar la aplicación de medidas cautelares.

Es por eso por lo que ante la cuestión, planteada por Pech, Wachowiec y Mazur¹³², de si una mejor actuación de la Comisión habría evitado el irreparable y continuo daño al Estado de Derecho en Polonia. Mi conclusión es que sí, posiblemente un uso rápido y completo del recurso de incumplimiento por parte de la Comisión habría cambiado el panorama actual, frenando las violaciones del Estado de Derecho.

4. Las cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE)

Las cuestiones prejudiciales recogidas en el artículo 267 TFUE tienen como objetivo garantizar la aplicación efectiva y homogénea del Derecho de la UE, evitando interpretaciones divergentes. Estas permiten a los jueces nacionales dirigirse al TJUE para que interprete una cuestión del

¹²⁹ GIL, A “Bruselas expedienta a Polonia por la sentencia del Constitucional polaco que sacaba al país del ordenamiento jurídico de la UE”, *El Diario*, 22 de diciembre de 2021. (Accesible en: https://www.eldiario.es/internacional/bruselas-abre-via-judicial-polonia-sentencia-constitucional-polaco-sacaba-pais-ordenamiento-juridico-ue_1_8602692.html; último acceso 03/06/2022)

¹³⁰ SANCHEZ, R., “Polonia elimina el sistema disciplinario del sistema judicial presionada por Bruselas”, *ABC Internacional*, 29 de mayo de 2022. (Accesible en https://www.abc.es/internacional/abci-polonia-elimina-sistema-disciplinario-sistema-judicial-presionada-bruselas-202205271101_noticia.html ; último acceso 04/06/2022)

¹³¹ PECH, L., WACHOWIEC, P., y MAZUR, D., Op. cit.

¹³² PECH, L., WACHOWIEC, P., y MAZUR, D., Op. cit.

Derecho de la UE, sirviendo como medio para controlar la conformidad de las leyes nacionales a la normativa de la UE¹³³.

El TJUE responde a través de una sentencia o auto motivado que vincula al juez nacional a la hora de resolver el asunto sobre el que se planteó la cuestión prejudicial. Más allá de esto, lo establecido por el TJUE respecto a una cuestión prejudicial vinculará al resto de órganos jurisdiccionales nacionales cuando se encuentren en casos similares.

Y aunque, como ya hemos aclarado, no se trata de un mecanismo directo a disposición de la UE para defender el Estado de Derecho sí que han estado presentes en el caso de Polonia y por ello considero necesaria su inclusión en este TFG.

Diversos tribunales polacos, entre ellos el propio TS polaco, han presentado numerosas cuestiones prejudiciales al TJUE sobre distintos temas como la legalidad de la Sala Disciplinaria, la influencia política en el poder judicial o los cambios en las edades de jubilación de los jueces¹³⁴.

A fin de intentar frenar la afluencia de cuestiones prejudiciales el Gobierno polaco endureció el control y castigo de los jueces polacos; siendo consciente de que el incumplimiento de la interpretación del Derecho de la UE puede dar lugar a procedimientos de infracción iniciado por la Comisión¹³⁵.

Dentro de las cuestiones prejudiciales presentadas destaca, por su importancia y repercusión, el denominado asunto A.K¹³⁶, relativo a la independencia del poder judicial en Polonia, concretamente la independencia de la Sala Disciplinaria del TS y del CNJ.

En noviembre de 2019 el TJUE emitió el fallo de este asunto en el que, de forma ambigua, confirma la infracción del artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, sin llegar a pronunciarse sobre la posible violación del artículo 19 TUE.

Considero que una de las razones de la práctica falta de efectos de las cuestiones prejudiciales en el caso de Polonia se debe principalmente a la actuación del TJUE en este asunto, pues el mismo ha tendido a responder de forma decepcionante a las decenas de cuestiones prejudiciales

¹³³ Información obtenida de la descripción del Tribunal de Justicia de la UE que ofrece Curia en la siguiente página web https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/es/; último acceso 30/05/2022.

¹³⁴ PLATON, S., "Writing between the lines. The preliminary ruling of the CJEU on the independence of the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court", *EU Law Analysis*, 26 November 2019. (Accesible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/11/writing-between-lines-preliminary.html>; último acceso 28/05/2022)

¹³⁵ MAŃKO, R., Op. cit.

¹³⁶ Que aúna los asuntos C-585/18, C-642/18 y C-625/18.

planteadas desde el 2016. Pese a que las mismas, tal y como defienden algunos autores¹³⁷, suponen una buena oportunidad para el TJUE para asentar jurisprudencia al respeto y abordar cuestiones no tratadas por la Comisión en los recursos de incumplimiento, que son mucho inferiores en número.

5. El informe anual sobre el Estado de Derecho

El informe anual sobre el Estado de Derecho es un instrumento preventivo que constituye la base del mecanismo europeo del Estado de Derecho, que refuerza y completa a otros mecanismos de la UE destinados a la protección del Estado de Derecho, manteniéndose independiente de los mismos. Este mecanismo se creó para permitir el intercambio de ideas entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo con los EEMM, los parlamentos nacionales, la sociedad civil y otras partes interesadas¹³⁸

El Informe sobre el Estado de Derecho nació en 2020 y se encarga de analizar los principales hechos que han tenido lugar en la UE y estudiar, específicamente, la situación del Estado de Derecho en cada EM. Es por ello por lo que se compone de un Informe general y 27 capítulos, uno por cada EM. Su objetivo es fomentar el Estado de Derecho entre los EEMM y evitar que surjan o se agraven los problemas existentes, así como buscar soluciones a los mismos¹³⁹. El Informe sirve como base fáctica para el resto de mecanismos y su creación en el 2020 no fue casual, sino que se debió a la creciente necesidad de controlar la situación en los países de Europa del Este.

Este Informe estudia la situación cuatro grandes ámbitos en cada EM: el sistema judicial, el marco de la lucha contra la corrupción, la libertad y el pluralismo de los medios de comunicación y cualesquiera otras cuestiones institucionales relacionadas con los controles y equilibrios.

En los tres informes sobre el Estado de Derecho en Polonia existentes hasta la actualidad las ideas principales respecto a la situación judicial han permanecido prácticamente las mismas. De acuerdo con lo establecido en el último informe de 2021, las reformas del sistema judicial

¹³⁷ PECH, L., WACHOWIEC, P., y MAZUR, D., Op. cit.

¹³⁸ La información sobre el Informe del Estado de Derecho de este apartado ha sido obtenida principalmente del *Informe sobre el Estado de Derecho en 2021: preguntas y respuestas*, Comisión Europea, 20 de julio de 2021. (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/qanda_21_3762; último acceso 27/05/2022)

¹³⁹ La Comisión es la encargada de elaborar el Informe del Estado de Derecho en estrecha colaboración con los EEMM. Para ello la Comisión pedirá a los EEMM su colaboración, realizará visitas al correspondiente país, invitará a las distintas partes interesadas a realizar las aportaciones que consideren oportunas y se coordinará con otras instituciones como el Consejo de Asuntos Generales o el Parlamento Europeo. Para obtener información más detallada de la elaboración del Informe véase *The rule of law report- methodology*, Comisión Europea. (Accesible en: https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_es; último acceso 04/06/2022)

polaco “siguen siendo motivo de graves preocupaciones” al suponer el deterioro de la independencia judicial¹⁴⁰.

Pero, al igual que el resto de medidas dirigidas al estudio de la situación, los efectos en la realidad polaca del Informe sobre el Estado de Derecho son nulos.

En cuando al futuro, la posible abolición de la Sala Disciplinaria del TS y los cambios del sistema judicial polaco auguran un Informe del Estado de Derecho de Polonia de 2022 diferente.

6. El mecanismo de condicionalidad presupuestaria (Reglamento 2020/2092)

Como hemos visto, las medidas tomadas por la UE tuvieron escasa repercusión en las infracciones del Estado de Derecho de Polonia. Es por ello por lo que en 2018 la Comisión propuso¹⁴¹ lo que finalmente, dos años más tarde sería, el Reglamento 2020/2092¹⁴², que instauraba un nuevo régimen de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. El cual encuentra su base jurídica en el artículo 322.1.a TFUE que confiere al legislador la facultad para adoptar normas relativas a la ejecución del presupuesto de la UE¹⁴³.

El principal objetivo del llamado mecanismo de condicionalidad presupuestaria es proteger el presupuesto de la UE y los recursos de *Next Generation EU*¹⁴⁴ en caso de “vulneración de los principios del Estado de Derecho en los Estados miembros”¹⁴⁵. Lográndose, por primera vez en la historia, una vinculación entre el presupuesto y el respeto de los valores fundamentales de la UE¹⁴⁶. Basándose en la idea de que los EEMM únicamente pueden garantizar una buena gestión del dinero de la UE si los mismos actúan de acuerdo al Estado de Derecho¹⁴⁷.

¹⁴⁰ Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia, 20 de julio de 2021, Bruselas. SWD (2021) 722 final. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0722&from=EN>; último acceso 03/06/2022)

¹⁴¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho de los Estados Miembros, COM (2018) 324 final, Bruselas, 2 de mayo de 2018, 2018/0136 (COD).

¹⁴² Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2020, sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=ES>)

¹⁴³ DE GREGORIO MERINO, A., “El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 71, 2022, pp. 11-16. (Accesible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/93823>; último acceso 04/06/2022)

¹⁴⁴ *Next Generation EU* nació como un instrumento temporal de recuperación a fin de reparar los daños tanto económicos como sociales causados por la pandemia del COVID-19. Su elemento central es el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Para información más detallada del tema véase Plan de recuperación para Europa, Comisión Europea. (Accesible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es; último acceso 04/06/2022)

¹⁴⁵ Art. 1 Reglamento (UE, Eurotam) 2020/2092.

¹⁴⁶ URÍA, E., “No hay fondos europeos sin Estado de derecho”, *Agenda Pública El País*, 9 de noviembre de 2020. (Accesible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16731/no-hay-fondos-europeos-sin-estado-derecho>; último acceso 04/06/2022)

¹⁴⁷ Preámbulo 8 Reglamento (UE, Eurotam) 2020/2092.

Pero para su activación deben concurrir dos circunstancias, en primer lugar, la violación de los principios del Estado de Derecho por parte de un EM y, en segundo lugar, que lo anterior afecte o amenace “con afectar gravemente la buena gestión financiera del presupuesto de la UE o la protección de los intereses financieros de la UE de un modo suficientemente directo”¹⁴⁸. Cuando estas condiciones se cumplan, el Consejo, a propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada podrá suspender, reducir o interrumpir los fondos europeos del EM infractor¹⁴⁹.

Para la determinación de las medidas el Consejo se basará en la repercusión de la infracción del EM en la correcta gestión del presupuesto de la UE, la naturaleza, duración, gravedad y alcance de la vulneración¹⁵⁰.

El procedimiento se divide en dos etapas¹⁵¹, una primera de instrucción, en la que la Comisión dialoga con el EM para establecer si se dan las condiciones de activación del mecanismo; y una segunda etapa de decisión, en la que si la Comisión estima que se dan las condiciones para la activación del mecanismo, informa de ello al Consejo el cual deberá decidir sobre la adopción, por mayoría cualificada.

Debemos destacar el acierto de la UE de establecer la necesidad de una mayoría cualificada para la activación de este mecanismo, evitando la creación de otro instrumento ineficaz debido a las altas exigencias de votación, como fue el caso del artículo 7 TUE.

Por último, el Reglamento también recoge un procedimiento de revisión y adaptación o levantamiento de las medidas impuestas ante la variación o desaparición de las condiciones que propiciaron su aplicación¹⁵². Estas medidas se adoptarán, a propuesta de la Comisión, por mayoría cualificada del Consejo.

Ante la inminente amenaza de encontrarse bajo la aplicación de este mecanismo, tanto Hungría como Polonia, interpusieron sendos recursos, en marzo de 2021, ante el TJUE solicitando la anulación de este Reglamento. Estos recursos se basaron, entre otros aspectos, en que el Reglamento carece de una base jurídica adecuada, que vulnera el principio de seguridad jurídica y que en el mismo la UE se ha excedido en sus competencias.

¹⁴⁸ Art. 4 Reglamento (UE, Eurotam) 2020/2092.

¹⁴⁹ Art. 5 Reglamento (UE, Eurotam) 2020/2092.

¹⁵⁰ Art. 5 Reglamento (UE, Eurotam) 2020/2092.

¹⁵¹ Art. 6 Reglamento (UE, Eurotam) 2020/2092.

¹⁵² Art. 7 Reglamento (UE, Eurotam) 2020/2092.

En febrero de 2022, el TJUE desestimó dichos recursos¹⁵³ dando, ese mismo mes, luz verde a la aplicación del mecanismo de condicionalidad en Hungría¹⁵⁴, siendo este el primer país en el que se aplicara.

Desde el 2021, la Comisión retrasó la aprobación de los “planes de recuperación económica postpandemia” de Polonia y Hungría, presionando a las mismas para que cumpliesen con los principios del Estado de Derecho.

Una de las principales críticas a este mecanismo, también presentada por Hungría y Polonia en sus correspondientes recursos ante el TJUE, es que se trata de una “elusión del procedimiento previsto en el artículo 7”¹⁵⁵, es decir, de una forma de evitar las exigencias procedimentales del artículo 7 TUE.

Pero, tal y como defiende el mismo TJUE el artículo 7 TUE y el mecanismo de condicionalidad poseen distintos objetos y persiguen fines diferentes. Mientras que el artículo 7 TUE tiene como fin la sanción de las violaciones graves y persistentes de los valores fundamentales de la UE. El mecanismo de condicionalidad presupuestaria tiene como fin proteger el presupuesto de la UE únicamente ante vulneraciones de los EEMM de los principios del Estado de Derecho que afecten, o amenacen con afectar, la correcta ejecución de dicho presupuesto; pero no todos los principios en los que se basa la UE.

Finalmente, la presión de los distintos mecanismos utilizados por la UE junto con la amenaza que supone el mecanismo de condicionalidad dieron lugar a que, como ya hemos visto, el Presidente polaco anunciara su propuesta de modificar el sistema judicial y eliminar la Sala Disciplinaria¹⁵⁶.

A los pocos días y fruto de meses de negociación, la Comisión Europea adoptó la propuesta de ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia de Polonia¹⁵⁷ que permitirá al país superar la

¹⁵³ STJUE de 16 de febrero de 2022, Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; y STJUE de 16 de febrero de 2022, República de Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98. Estas sentencias abrieron la puerta a que la UE pudiera suspender los fondos del presupuesto a aquellos países que no cumplieran con los principios del Estado de derecho.

¹⁵⁴ BAYER, L., “EU launches process to slash Hungary’s funds over rule-of-law breaches”, *Politico*, 5 de abril de 2022. (Accesible en: <https://www.politico.eu/article/eu-commission-to-trigger-rule-of-law-budget-tool-against-hungary/>; último acceso 20/05/2022)

¹⁵⁵ Comunicado de Prensa nº28/22 del TJUE, sobre los recursos interpuestos por Hungría y Polonia contra el mecanismo de condicionalidad, Luxemburgo, 16 de febrero de 2022.

¹⁵⁶ SÁNCHEZ, R., “Polonia elimina el sistema disciplinario del sistema judicial presionada por Bruselas”, *ABC Internacional*, 29 de mayo de 2022. (Accesible en https://www.abc.es/internacional/abci-polonia-elimina-sistema-disciplinario-sistema-judicial-presionada-bruselas-202205271101_noticia.html; último acceso 04/06/2022)

¹⁵⁷ Que dotará a Polonia de 23.900 millones de euros en subvenciones y 11.500 millones de euros en préstamos en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Proposal for a Council implementing decision on the*

crisis de la pandemia del COVID-19 y progrese con la transformación verde y digital del país. El Plan de Recuperación y Resiliencia que Polonia presentó incluía hitos relacionados con aspectos jurídicos importantes de la independencia del poder judicial¹⁵⁸. El Consejo dispondrá de cuatro semanas para adoptar la propuesta de la Comisión.

Pero para ello y debido al historial de incumplimiento por parte del Gobierno polaco no se autorizará el pago hasta que Polonia no cumpla con tres compromisos relacionados con la situación del poder judicial¹⁵⁹. El primero de ellos es la supresión de la Sala Disciplinaria, sustituyéndose la misma por un tribunal independiente; el segundo, la reforma del régimen disciplinario y el tercero, la revisión, por parte de un nuevo organismo, de los casos de aquellos jueces sancionados por la Sala Disciplinaria.

Aunque esto pueda parecer el fin de los problemas de la UE respecto a Polonia, debemos tener en cuenta algunos detalles que pueden empañar la victoria de la UE. Por un lado, la propuesta del Presidente polaco respecto a la Sala Disciplinaria es su reemplazo por una Sala de Responsabilidad Profesional, compuesta por jueces aleatorios, pero sobre los que el Presidente tendrá el poder de vetar o aprobar sus nombramientos.

Además, las previsiones del Presidente sobre el futuro de los jueces de la hasta ahora Sala Disciplinaria es que podrán ser transferidos a otra sala del TS, siguiendo un sistema de sorteo. Lo cual posibilita que los mismos acaben formando parte de la nueva Sala de Responsabilidad Profesional.

Entre las críticas que la UE ha recibido ante esta situación, destacan los que sostienen que la realidad detrás de las propuestas del Gobierno polaco puede suponer un simple cambio de nombre de la Sala Disciplinaria¹⁶⁰. En línea con estas ideas, algunos autores, afirman que la UE ha caído en otro engaño del Gobierno polaco y que nada cambiará respecto a su sistema

approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, COM (2022) 268 final, 1 de junio de 2022, Bruselas

¹⁵⁸ Para más información sobre el Plan de Recuperación y Resiliencia de Polonia véase :*Next Generation EU: European Commission endorses Poland's € 35.4 billion recovery and resilience plan*, Comunicado de Prensa de la Comisión Europea, de junio de 2022, Bruselas. (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_3375; último acceso 05/06/2022) y *Questions and answers on Poland's recovery and resilience plan*, Comisión de Europa, 1 de junio de 2022, Bruselas. (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3376; último acceso 05/06/2022)

¹⁵⁹ *Next Generation EU: European Commission endorses Poland's € 35.4 billion recovery and resilience plan*, Comunicado de Prensa de la Comisión Europea, de junio de 2022, Bruselas. (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_3375; último acceso 05/06/2022)

¹⁶⁰ GAYO MACÍAS, M. A., "Polonia comienza su examen para recibir los fondos europeos de recuperación", *Euroefe Euroactiv*, 2 de junio de 2022. (Accesible en: <https://euroefe.euractiv.es/section/fondos-europeos/news/polonia-comienza-examen-recibir-fondos-europeos-recuperacion/>; último acceso 05/06/2022)

judicial¹⁶¹. Mientras que otros¹⁶² consideran que se trata de un acto de capitulación de la UE y de derrota en la lucha por la protección del Estado de Derecho.

De acuerdo con estos autores considero que la UE ha sido engañada o se ha dejado engañar por las promesas del Gobierno Polaco, no siendo ésta la primera vez. El Plan del Gobierno polaco deja abierta la puerta a situaciones que vulneran la independencia judicial, como que el Presidente podría únicamente aceptar el juramento de aquellos jueces que considere afines a sus ideales.

Además, el importante papel que está teniendo Polonia en la actual crisis al acoger a millones de refugiados ucranianos y que ha ayudado a mejorar su imagen internacional ha sido considerada por la UE a la hora de tomar sus últimas decisiones.

Pero, en mi opinión, la UE está dejando determinar sus acciones en el marco de la lucha contra las violaciones del Estado de Derecho por factores que poco tienen que ver con el mismo. Pudiendo llegar a provocar ella misma el fracaso del mecanismo de condicionalidad presupuestaria, que en la teoría tiene el potencial de convertirse en el mecanismo más eficaz de la UE para combatir las violaciones del Estado de Derecho.

IV. Conclusiones y reflexión final

Tal y como se recogía en la introducción, este TFG tiene como principal objetivo analizar la respuesta de la UE ante las continuas vulneraciones del Estado de Derecho en Polonia. Dando dicho análisis lugar a una serie de conclusiones que expondré a continuación, siguiendo el orden de activación de los distintos mecanismos empleados.

En primer lugar, el Estado de Derecho es un concepto antiguo y fuertemente arraigado en la UE, como uno de los valores fundamentales que la sustenta. Y es por ello por lo que desde los años 90 la UE comenzó a elaborar distintos mecanismos que aseguraran su protección ante posibles vulneraciones por parte de los EEMM. Este temor de la UE se materializó con los casos de Hungría y Polonia lo que permitió examinar la eficacia práctica de dichos mecanismos.

La primera respuesta de la UE ante la vulneración del Estado de Derecho por parte de Polonia fue, de forma acertada y rápida, la aplicación del MED. El problema se encuentra en su excesiva prolongación, una vez se hizo evidente la falta de efectividad del diálogo en el caso polaco.

¹⁶¹ JARACZEWSKI, J., "Just a feint? President Duda's bill on the Polish Supreme Court and the Brussels-Warsaw deal on the rule of law", *Verfassungsblog*, 1 de junio de 2022. (Accesible en: <https://verfassungsblog.de/just-a-feint/>; último acceso 05/06/2022)

¹⁶² MAYER, F. C., "The Capitulation", *Verfassungsblog*, 2 de junio de 2022. (Accesible en: <https://verfassungsblog.de/die-kapitulation/>; último acceso 05/06/2022)

A pesar de ello, la UE activó el artículo 7.1 TUE, aunque no dio lugar a las consecuencias esperadas. Y ello se debió en gran medida a la combinación de la deficiente actuación del Consejo y la necesidad, no satisfecha en su momento, de combinar el diálogo con la imposición de medidas con efectos jurídicos vinculantes.

Tras ello la UE optó por mecanismos con efectos jurídicos vinculantes, a través de los recursos de incumplimiento presentados por la Comisión. En este caso el problema fue la falta de actividad de la Comisión, al imponer un limitado número de recursos de incumplimiento y su uso incompleto del recurso de incumplimiento, al no ejercer la facultad que le ofrece el art.260 TFUE y solicitar al TJUE la imposición de más medidas cautelares. Si la Comisión hubiese realizado un mayor esfuerzo respecto a los recursos de incumplimiento los mismos hubieran tenido la capacidad de frenar o disminuir el daño en el Estado de Derecho producido por el Gobierno polaco.

En cambio, quienes sí que tuvieron una posición activa en este aspecto fueron los jueces nacionales que presentaron numerosas cuestiones prejudiciales ante el TJUE; pero las cuales, debido a la inactividad del mismo, no dieron lugar a apenas cambios en la situación polaca.

En este aspecto el TJUE desperdició la oportunidad de aprovechar el potencial de las cuestiones prejudiciales que podría haber contrarrestado la falta de acción de la Comisión en la imposición de recursos de incumplimiento, permitiéndole afianzar su jurisprudencia respecto a la protección del Estado de Derecho.

En cuanto al mecanismo de condicionalidad, podemos observar en su formulación la evolución de la UE y el aprendizaje derivado de la misma, al crearse como un mecanismo más accesible que el art. 7 TUE en su activación y con un componente monetario, que se ha demostrado efectivo en el pasado respecto a las vulneraciones del Estado de Derecho.

A pesar de ello, considero que el uso que la UE está haciendo del recurso de condicionalidad, tras la propuesta de aprobación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Polonia supone un retroceso.

En primer lugar porque, a pesar de los compromisos a los que ha accedido el Gobierno polaco, la realidad sobre los mismos muestra cómo podría tratarse de otro engaño del Gobierno polaco. Un engaño en el que, tras casi 7 años de experiencia lidiando con esta crisis, la UE no debería permitirse caer.

Bien es cierto que podemos observar una mejoría a lo largo del tiempo en las decisiones que la UE ha tomado respecto al problema polaco y un gran trabajo de documentación y monitorización de la situación.

Pero ello no impide preguntarnos ¿Qué habría pasado si la UE hubiera podido superar los fallos que han caracterizado su actuación? Y, de acuerdo con la situación actual, ¿qué efectos tendrá la más reciente decisión de la UE en el futuro?

A mi parecer, la concesión que la UE ha hecho ante Polonia supondrá la pérdida de la batalla por la defensa del Estado de Derecho, abriendo la puerta a que más EEMM sigan el ejemplo del caso polaco.

V. Fuentes bibliográficas y documentales

Monografías y artículos de revista

- ARISTÓTELES, *Política*, siglo IV a.C, Editorial Gredos.
- BARATTA, R., “Rule of Law “Dialogues” Within the EU: A Legal Assessment”, *Hague Journal on the Rule Law* 8, pp. 357-372 (2016). (Accesible en: <https://doi.org/10.1007/s40803-016-0032-z>; último acceso 03/05/2022)
- BECERRIL ATIENZA, B., “Las instituciones europeas ante la crisis del Estado de derecho en Hungría y Polonia”, *Historia y Política*, 44, 2020, pp. 113-144. (Accesible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/Hyp/article/view/75411/62677>; último acceso 03/06/2022)
- DE GREGORIO MERINO, A., “El nuevo régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 71, 2022, pp. 11-16. (Accesible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RDCE/article/view/93823>; último acceso 04/06/2022)
- GARCÍA-VALDECASAS, M. J., “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 72, 2019, pp. 75-95.
- Guía Jurídicas “Separación de poderes” *Guías Jurídicas*, teoría clásica de la división de poderes. (Accesible en https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAIAEAAMtMSbF1jTAAAUMTSwMLtbLUouLM_DxbIwMDCwNzI2OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAd1X4BDUAAAA=WKE , último acceso 14/04/2022)

- JARACZEWSKI, J., "Just a feint? President Duda's bill on the Polish Supreme Court and the Brussels-Warsaw deal on the rule of law", *Verfassungsblog*, 1 de junio de 2022 (Accesible en: <https://verfassungsblog.de/just-a-feint/>; último acceso 05/06/2022)
- KOCHENOW, D. y PECH, L. "Monitoring and Enforcement of the Rule of Law in the EU: Rhetoric and Reality", *European Constitutional Law Review* (ECLR) 2015/11, pp. 512-540. (Accesible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/european-constitutional-law-review/article/monitoring-and-enforcement-of-the-rule-of-law-in-the-eu-rhetoric-and-reality/4A1C86E2BB85C6190697702B61D27194/share/51ab7f1b2bb344ef28658a2244f87522e0b343f5>; último acceso 26/04/2022)
- LALANE, J. E. "¿Gobierno de la ley o gobierno de los hombres? El problema de Platón y Aristóteles", *Prudentia Iuris*, 79, 2015, pp. 295-310.
- MAYER, F. C., "The Capitulation", *Verfassungsblog*, 2 de junio de 2022 (Accesible en: <https://verfassungsblog.de/die-kapitulation/>; último acceso 05/06/2022)
- MORTERA-MARTINEZ, C., *How to solve a problem like Poland*, Center for European Reform, 3 de noviembre de 2021.
- PECH, L., WACHOWIEC, P. y MAZUR, D., "Poland's Rule of Law Breakdown: a five-year assessment of EU's (In)action", *Hague Journal on the Rule of Law* 13, 2021, pp. 38-40. (Accesible en: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s40803-021-00151-9.pdf>; último acceso 28/05/2022)
- POLANSKI, G. O., *Unwilling or unable? Assessing the failure of the Rule of Law Framework and Article 7 TEU in Poland*, Durham University, 2021, (Accesible en: <http://etheses.dur.ac.uk/14234/>; último acceso 29/04/2022)
- REGÍ RODRÍGUEZ, J., "La tutela del derecho de la Unión Europea: La cuestión prejudicial y el recurso por incumplimiento", *Revista de Estudios Jurídicos nº 16/2016 (Segunda Época)*, Universidad de Jaén (Accesible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej>; último acceso 22/05/2022)
- RIPOL CARULLA, S., "Unión Europea y fortalecimiento y defensa del Estado de Derecho", *Anuario español de derecho internacional*, Vol. 34, 2018, pp. 777-811. (Accesible en: <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/view/27441/22890>; último acceso 25/04/2022)

- SALAZAR, J. L. “Acerca del concepto histórico del Estado de Derecho”, *Revista jurídica Cajamarca*. (Accesible en: <https://www.derechoycambiosocial.com/RJC/Revista13/estado.htm>, último acceso 27/02/22)
- TADEUSZA KONCEWICZ, T. “From Constitutional to Political Justice: The tragic trajectories of the Polish Constitutional Court”, *Reconnect*, 13 de marzo de 2019 (Accesible en <https://reconnect-europe.eu/blog/koncewicz-polish-constitutional-court/>, último acceso 22/04/22)
- VALCKE, A. *The Rule of Law: Its Origins and Meanings (A short Guide for Practitioners)*, marzo de 2021.
- VALVIDARES SUÁREZ, M. “El constitucionalismo polaco: pasado y presente” *Revista Española de Derecho Constitucional*, num. 65 mayo-agosto 2002.

Artículos de periódico

- AGENCIAS, P. C. “Ratificada la ley que permite castigar a los jueces críticos en Polonia” *El País*, 05/02/2020. (Accesible en https://elpais.com/internacional/2020/02/05/actualidad/1580915739_400197.html, último acceso 25/04/2022)
- BAYER, L., “EU launches process to slash Hungary’s funds over rule-of-law breaches”, *Politico*, 5 de abril de 2022. (Accesible en: <https://www.politico.eu/article/eu-commission-to-trigger-rule-of-law-budget-tool-against-hungary/>; último acceso 20/05/2022)
- BBC Europe “Poland reverses law on removing judges following EU court ruling” *BBC News*, 21/11/2018. (Accesible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-46296859>, último acceso 25/04/2022)
- BIOSCA AZCOITI, J. “Qué dice la nueva ley de televisión en Polonia y por qué es una amenaza para la libertad de prensa”, *El Diario.es*, 12/08/2021. (Accesible en https://www.eldiario.es/internacional/dice-nueva-ley-television-polonia-amenaza-libertad-prensa_1_8215729.html, último acceso 25/04/2022)
- El País “Qué es el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea que se quiere aplicar en Hungría y qué pasa ahora?”, *El País*, 12 de septiembre de 2018 (Accesible en: https://elpais.com/internacional/2018/09/12/actualidad/1536760574_414969.html; último acceso 04/06/2022)

- Europa al día “Miles protestan en Polonia en rechazo a la ley sobre medios” *DW*, 19/12/2021. (Accesible en: <https://www.dw.com/es/miles-protestan-en-polonia-en-rechazo-a-ley-sobre-medios/a-60189825>, último acceso: 22/04/2022)
- GAYO MACÍAS, M. A., “Polonia comienza su examen para recibir los fondos europeos de recuperación”, *Euroefe Euroactiv*, 2 de junio de 2022 (Accesible en: <https://euroefe.euroactiv.es/section/fondos-europeos/news/polonia-comienza-examen-recibir-fondos-europeos-recuperacion/>; último acceso 5/06/2022)
- GIJS, C., “Poland “not here yet in backtracking on judicial reforms to get EU cash”, *Politico*, 5 de abril de 2022. (Accesible en: https://www.politico.eu/article/poland-not-there-yet-reform-receive-eu-recovery-funds-vdl/?utm_source=Twitter&utm_medium=social&utm_campaign=RSS_Syndication; último acceso 21/05/2022)
- GIL, A., “Bruselas expedienta a Polonia por la sentencia del Constitucional polaco que sacaba al país del ordenamiento jurídico de la UE”, *El Diario*, 22 de diciembre de 2021. (Accesible en: https://www.eldiario.es/internacional/bruselas-abre-via-judicial-polonia-sentencia-constitucional-polaco-sacaba-pais-ordenamiento-juridico-ue_1_8602692.html; último acceso 03/06/2022)
- KRZYWON, A. “¿Blackout de la libertad de prensa en Polonia”, *El País*, 15/02/2021. (Accesible en <https://agendapublica.elpais.com/noticia/17540/blackout-libertad-prensa-polonia>, último acceso 24/04/2022)
- Lonely planet “Historia de Polonia”, *Lonely Planet* (Accesible en: <https://www.lonelyplanet.es/europa/polonia/historia>, último acceso 22/04/22)
- PLATON, S. “Writing between the lines. The preliminary ruling of the CJEU on the independence of the Disciplinary Chamber of the Polish Supreme Court”, *EU Law Analysis*, 26 November 2019 (Accesible en: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/11/writing-between-lines-preliminary.html>; último acceso 28/05/2022)
- Polish Helsinki Foundation for Human Rights “European Court of Human Rights taking Rule of Law in Poland more seriously”, *Liberties*, 14 de septiembre de 2020 (Accesible en: <https://www.liberties.eu/en/stories/european-court-of-human-rights-taking-rule-of-law-in-poland-more-seriously/18846>; último acceso 22/05/2022)

- *RTVE.es/AGENCIAS*. “Histórica victoria de los conservadores en las elecciones de Polonia”, *RTVE Noticias*, 26/10/2015. (Accesible en <https://www.rtve.es/noticias/20151026/historica-victoria-conservadores-elecciones-polonia/1241820.shtml>; último acceso 14 /04/2022)
- SÁNCHEZ, R., “Polonia elimina el sistema disciplinario del sistema judicial presionada por Bruselas”, *ABC Internacional*, 29 de mayo de 2022. (Accesible en https://www.abc.es/internacional/abci-polonia-elimina-sistema-disciplinario-sistema-judicial-presionada-bruselas-202205271101_noticia.html; último acceso 04/06/2022)
- SANTORA, M. “Amid growing uproar, Poland to remove 27 Supreme Court Justices”, *The New York Times*, 03/07/2018. (Accesible en <https://www.nytimes.com/2018/07/03/world/europe/poland-supreme-court-judiciary.html> , último acceso 25/04/2022)
- SCISLOWSKA, M., “Polish president proposes abolishing disputed court chamber”, *ABC News*, 3/02/2022. (Accesible en <https://abcnews.go.com/International/wireStory/polish-president-proposes-abolishing-disputed-court-chamber-82646522>) , último acceso 25/04/2022)
- SOLANA, J. “La ampliación de la UE: un acontecimiento histórico”, *El País*, 29 de abril de 2004. (Accesible en: https://elpais.com/diario/2004/04/29/opinion/1083189606_850215.html, último acceso 19/04/2022)
- URÍA, E., “No hay fondos europeos sin Estado de derecho”, *Agenda Pública El País*, 9 de noviembre de 2020. (Accesible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/16731/no-hay-fondos-europeos-sin-estado-derecho>; último acceso 04/06/2022)
- VILLACORTA, A., “Polonia: miles protestaron contra el aborto restringido al conocer de la muerte de una mujer”, *France 24*, 06/11/2021. (Accesible en: <https://www.france24.com/es/europa/20211106-aborto-polonia-muerte-mujer-feto>, último acceso: 22/04/2021)

Fuentes oficiales

- Comisión Europea, *Rule of Law Report 2021: Toolbox*, 20 de Julio de 2021
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Un nuevo marco de UE para reforzar el Estado de Derecho, COM (2014) 158 final, 11 de Marzo de 2014 (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0158&from=EN>; último acceso 03/05/2022)

- “Estado de Derecho: cómo funciona el procedimiento del artículo 7 (infografía), *Noticias Parlamento Europeo*, 27 de febrero de 2018 (Accesible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/eu-affairs/20180222STO98434/estado-de-derecho-como-funciona-el-procedimiento-del-articulo-7-infografia>; último acceso 4/06/2022)
- “Speech: The EU and the Rule of Law - What next?”, Comisión Europea, 4 de septiembre de 2013. (Accesible en: (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ro/SPEECH_13_677; último acceso 01/06/2022)
- Comisión de Venecia, *Rule of Law Checklist*, Venecia, 11-12 de marzo 2016. (Accesible en: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Rule_of_Law_Check_List.pdf, último acceso 05/05/2022)
- Comisión Europea, *Rule of Law Report 2021: Toolbox*, 20 de Julio de 2021
- Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General n°32 sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*, párrafo 19, 27/07/2007 (accesible en <https://digitallibrary.un.org/record/606075> último acceso: 6/04/2022)
- *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre reforzar en mayor medida el Estado de Derecho en la Unión: situación y posibles próximas etapas* COM (2019) 163 final (Bruselas, 3 de abril de 2019)
- Comunicado de Prensa n°28/22 del TJUE, sobre los recursos interpuestos por Hungría y Polonia contra el mecanismo de condicionalidad, Luxemburgo, 16 de febrero de 2022
- Descripción del Tribunal de Justicia de la UE (Accesible en: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7024/es/; último acceso 30/05/2022)
- Informe del Secretario General sobre el Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616), 3 de agosto de 2004, página 5. (Accesible en <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/secretary-generals-reports-submitted-security-council-2004>, ultimo acceso 02/03/22)
- *Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 Capítulo sobre la situación del Estado de Derecho en Polonia*, 20 de julio de 2021, Bruselas. SWD (2021) 722 final. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0722&from=EN>; último acceso 03/06/2022)

- *Informe sobre el Estado de Derecho en 2021: preguntas y respuestas*, Comisión Europea, 20 de julio de 2021 (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/qanda_21_3762; último acceso 27/05/2022)
- MAŃKO, R., *Protecting the rule of law in the EU: Existing mechanisms and possible improvements*, European Parliament Research Service, 2019.
- *Next Generation EU: European Commission endorses Poland's € 35.4 billion recovery and resilience plan*, Comunicado de Prensa de la Comisión Europea, de junio de 2022, Bruselas (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_22_3375; último acceso 05/06/2022)
- PECH, L., y PLATON, S., *Systemic Threats to the Rule of Law in Poland: between action and procrastination*, Fondation Robert Schuman, European Issues nº451, 13 de noviembre de 2017 (Accesible en: <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-145652-ea.pdf>; último acceso 25/05/2022)
- Plan de recuperación para Europa, Comisión Europea (Accesible en: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es; último acceso 04/06/2022)
- *Proposal for a Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland*, COM (2022) 268 final, 1 de junio de 2022, Bruselas
- Propuesta de la Comisión Europea para el Consejo sobre la determinación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia. COM (2017) 835 final, párrafo 105. (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0835> , último acceso 07/04/2022)
- *Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia*, Comisión Europea, 20 de diciembre de 2017, Bruselas (Accesible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017PC0835>; último acceso 25/05/2022)
- *Questions and answers on Poland's recovery and resilience plan*, Comisión de Europa, 1 de junio de 2022, Bruselas (Accesible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_22_3376; último acceso 05/06/2022)

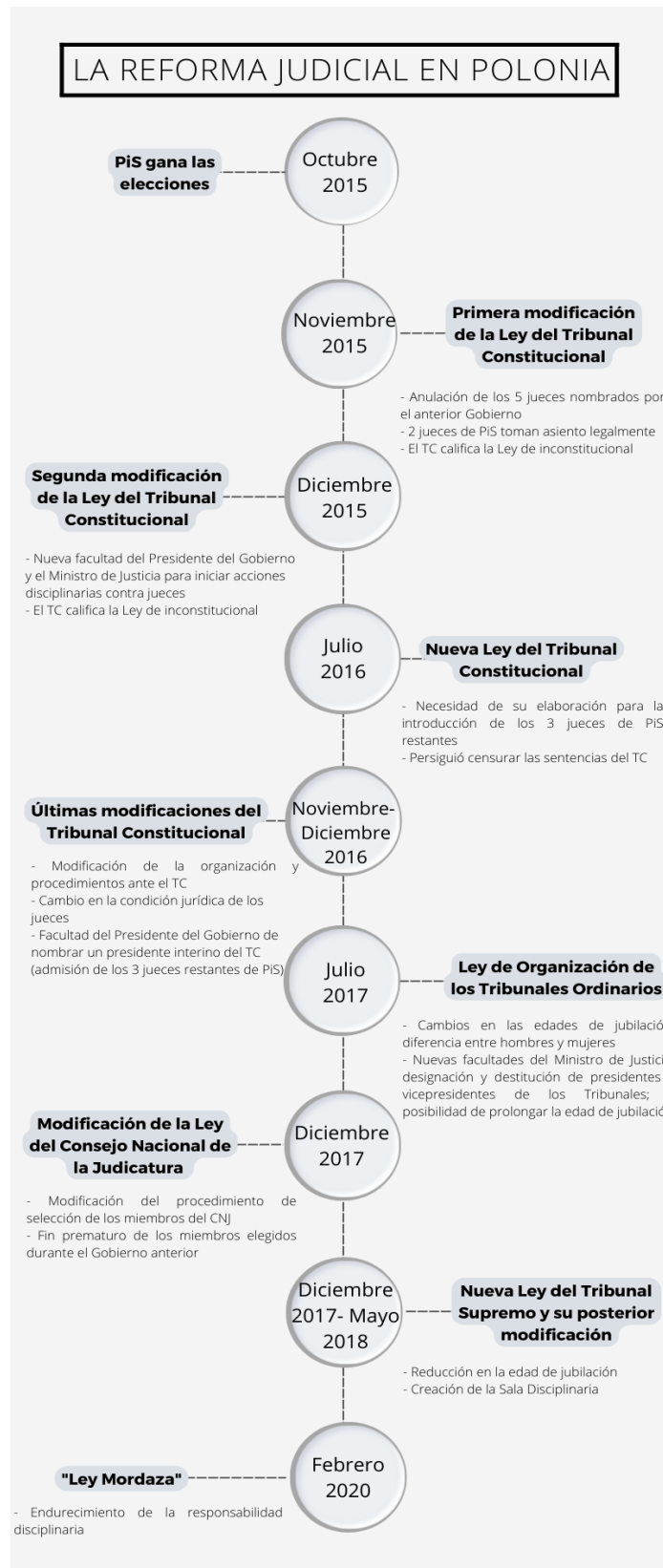
- *The rule of law report- methodology*, Comisión Europea (Accesible en: https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_es; último acceso 04/06/2022)
- White Paper on the Reform of the Polish Judiciary, Warsaw, 7 march 2018 (Accesible en: <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/pl-judiciary-reform-chancellor-white-paper-3-18.pdf>; último acceso 23/05/2022)

Jurisprudencia

- Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 27 de julio de 2017, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-441/17 R, ECLI:EU:C:2017:877.
- Auto del Vicepresidente del Tribunal de Justicia de 27 de octubre de 2021, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:878.
- Sentencia del Tribunal Constitucional K 34/15 de 3 de diciembre de 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional K 35/15 de 9 de diciembre de 2015.
- Sentencia del Tribunal Constitucional K 39/16 de 11 de agosto de 2016.
- Sentencia del Tribunal Constitucional K 47/15 de 9 de marzo de 2016.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de febrero de 2022, Hungría c. Parlamento Europeo y Consejo, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de febrero de 2022, República de Polonia c. Parlamento Europeo y Consejo, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.
- Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia, asunto C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

VI. Anexo

Anexo I



Fuente: elaboración propia