

# LA CRISIS DEL ESTADO DE DERECHO Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN POLONIA: UN ANÁLISIS DE LA PROTECCIÓN POLÍTICA Y JURISDICCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

ALEJANDRO TRÉNOR GUIASOLA\*

---

## SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL ESTADO DE DERECHO Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.
  - 1. **El derecho a la tutela judicial efectiva como vertiente del Estado de Derecho: el impacto de la STJ *Associação dos Juízes Portugueses*.**
- III. LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS POLÍTICOS.
  - 1. **El procedimiento pre-preventivo.**
  - 2. **Los mecanismos del artículo 7 TUE.**
- IV. DE LOS MECANISMOS DE CARÁCTER POLÍTICO AL CONTROL JUDICIAL: EL PAPEL DEL TJUE EN LA PROTECCIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL.
  - 1. **La protección por la vía del recurso por incumplimiento.**
  - 2. **La vía de la cuestión prejudicial.**
  - 3. **Un balance en la era post Polonia: ¿hacia un nuevo estándar de protección de la independencia judicial?**

---

\*. Una versión preliminar de este Trabajo fue presentada en el I Seminario Jóvenes Investigadores, celebrado el 21 de mayo de 2024 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Esta versión contiene algunos cambios respecto a la inicial, agradeciendo a D. Pedro Cruz Villalón y a D.<sup>a</sup> Paz Andrés Sáenz de Santa María sus valiosas aportaciones. Mi agradecimiento se extiende igualmente y de manera muy especial a la Prof<sup>a</sup>. Beatriz Vázquez Rodríguez, pues su tutorización de este Trabajo ha sido un verdadero privilegio que no puedo sino agradecer sinceramente.

- V. CONCLUSIONES.
- VI. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN.
  - 1. Fuentes bibliográficas.
  - 2. Legislación y otras disposiciones.
  - 3. Páginas web.
- VII. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA JUDICIAL.

**Resumen:** Este estudio realiza una revisión de la tutela de las Instituciones de la Unión Europea (UE), incluido el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a través de su jurisprudencia, para la protección de la independencia judicial en el caso de Polonia. Las medidas adoptadas tras la llegada al gobierno de PiS en 2015 pusieron en peligro el Estado de Derecho en este país y los mecanismos políticos diseñados por la UE para su protección resultaron ineficaces. Como consecuencia, ha sido el TJUE —en respuesta a los recursos por incumplimiento presentados por la Comisión y a las cuestiones prejudiciales planteadas por órganos nacionales— quien se ha pronunciado sobre el contenido y límites del derecho a la tutela judicial efectiva y a la independencia judicial, completando la línea jurisprudencial iniciada en 2018 en el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*.

**Palabras clave:** Artículo 2 TUE; artículo 19.1 TUE; Estado de Derecho; independencia judicial; Polonia; tutela judicial efectiva; Unión Europea.

**Abstract.** This study provides a review of the role of the Institutions of the European Union (EU), including the Court of Justice of the European Union (CJEU) through its jurisprudence protecting judicial independence in the case of Poland. The measures adopted following PiS government's rise to power in 2015 endangered the respect for the rule of law in this State, and the political mechanisms designed by the EU to face its protection proved to be ineffective. Consequently, the CJUE —in response to the infringement proceedings brought by the Commission and to preliminary rulings raised by national bodies— has formed a thorough jurisprudence regarding the content and limits of right to effective judicial protection and judicial independence, building on the jurisprudential line initiated in 2018 in the *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* case.

**Summary:** Article 2 TEU; article 19 (1) TEU; effective judicial protection; European Union; judiciary independence; Poland; rule of law.

### I. INTRODUCCIÓN

Ante el progresivo deterioro del Estado de Derecho en algunos Estados miembros durante los últimos diez años, la ampliación de la Unión Europea (UE) se plantea como un reto en el que cobra especial relevancia la protección de los valores en que se fundamenta conforme al artículo 2 TUE. En este sentido, la inexistencia

de medios efectivos para garantizar la observancia de los criterios de adhesión a la Unión una vez producida esta<sup>1</sup>, lo que ha sido definido como *dilema de Copenhague*, plantea un riesgo de erosión de la independencia judicial. Así, merece una especial atención la respuesta jurisdiccional a las reformas judiciales producidas en Polonia, siendo este el objeto del presente trabajo.

Es sabido que, tras la llegada del partido Ley y Justicia —PiS— al gobierno polaco en 2015, se produjeron numerosas reformas que afectaron a la independencia de los jueces del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios. Entre otras, se adoptaron medidas tales como la reducción de su edad de jubilación y posterior nombramiento de nuevos tribunales, la atribución al presidente de la República de la potestad de prorrogar el mandato de los jueces del Tribunal Supremo o la creación de una cámara disciplinaria controlada por jueces nombrados por el gobierno, dirigida a conocer de procedimientos disciplinarios contra jueces. Estas reformas provocaron que aumentara la preocupación en el seno de la Unión al ver mermada la independencia del poder judicial en el Estado. Debido a ello, se activaron los diversos mecanismos de carácter político para tratar de dar respuesta a tales desafíos, para posteriormente optar por la vía judicial ante la falta de obtención de resultados.

El fracaso de los mecanismos de carácter político para la protección del Estado de Derecho ha revelado la imperiosa necesidad de acudir a la protección jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE). En efecto, la activación del mecanismo del artículo 7.1 TUE —recientemente desactivado por la Comisión<sup>2</sup>— como corolario de numerosos intentos fallidos de diálogo con el gobierno polaco no fue suficiente para contener la deriva en contra de los valores comunes europeos en ese Estado. Se hizo, por ello, necesaria, la intervención del Tribunal de Justicia —tanto por la vía del artículo 258 TFUE como a través del mecanismo de cuestión prejudicial—, lo que ha arrojado luz en torno al contenido del derecho a la tutela judicial efectiva, así como a la independencia judicial y los requisitos y consecuencias que de esta se derivan.

## II. EL ESTADO DE DERECHO Y LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

Al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando los ideólogos europeos trataban de encontrar las piezas para construir el puzzle de una organización de Estados europeos que garantizara la paz y la prosperidad económica en el continente, era difícil

---

1. LÓPEZ AGUILAR, J. F., «El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «dilema de Copenague», *Teoría y realidad constitucional*, nº 38, 2016, pp. 101-142.

2. El 6 de mayo de 2024, la Comisión publicó un comunicado anunciando la intención de cerrar el procedimiento del artículo 7.1 TUE para Polonia. Sin explicar en profundidad cuáles eran las razones que llevaban a tomar tal decisión, la Comisión consideraba que «there is no longer a clear risk of a serious breach of the rule of law in Poland within the meaning of Article 7(1) of the Treaty on European Union». Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461). (Todos los enlaces han sido revisados el 1 de julio de 2024).

imaginar la existencia de una entidad de tal calibre que compartiera unos valores puramente ideológicos. No obstante, al entrar en juego el efecto directo y la primacía del Derecho de la Unión tras el tándem de las célebres *Van Genn and Loos*<sup>3</sup> y *Costa C. ENEL*<sup>4</sup>, se hizo necesario un respeto del Estado de Derecho por el propio ordenamiento de la UE<sup>5</sup>. En la actualidad, más allá de la construcción jurisprudencial al respecto, el Estado de Derecho está plenamente asentado en los Tratados, pues su respeto constituye uno de los valores sobre los que se fundamenta la Unión, valores que son comunes a todos los Estados miembros, como se establece en los preámbulos del Tratado de la Unión Europea (TUE) y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) y en el artículo 2 TUE. Por otro lado, la exigencia del Estado de Derecho como valor común a los Estados miembros se plantea también como condición *sine qua non* para solicitar la adhesión a la Unión. Exigencia que se reitera en los Criterios de Copenhague, al incluir «la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el *Estado de Derecho*<sup>6</sup>, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías» y que se proyecta sobre el propio sistema institucional de la Unión<sup>7</sup> y forma parte de sus políticas y acción exterior de la Unión, conforme al artículo 21.1 del TUE.

A pesar ello, el sistema actual carece de un concepto del Estado de Derecho. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), así como las orientaciones de la Comisión de Venecia, proporcionan una lista no exhaustiva de estos principios, entre los que se incluye el acceso a *tribunales independientes e imparciales y la revisión judicial efectiva*<sup>8</sup>.

### 1. El derecho a la tutela judicial efectiva como vertiente del Estado de Derecho: el impacto de la STJ *Associação dos Juízes Portugueses*

El valor del Estado de Derecho recogido en el artículo 2 TUE se basa en la premisa de que los Estados miembros comparten una serie de valores comunes en los que se fundamenta la Unión, como se precisa en el citado artículo<sup>9</sup>. Por otro lado, la Unión Europea

---

3. Sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Genn and Loos*, asunto 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.

4. Sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa c. ENEL*, asunto 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

5. MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

6. *Cursivas propias*.

7. ANDRES SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El Estado de Derecho en el sistema institucional de la Unión Europea: retos y desafíos», LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MARTÍN RODRÍGUEZ P. J. (Dir.), *Estado de Derecho y Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 129-156.

8. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de marzo de 2014, «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», COM(2014) 158 final

9. *Vid. Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH)*, de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 168.

es una «Unión de Derecho en la que los justiciables tienen derecho a impugnar judicialmente la legalidad de cualquier resolución o de cualquier otro acto nacional por los que se les aplique un acto de la propia Unión»<sup>10</sup>. En este sentido, el artículo 19 TUE, que se refiere con mayor concreción al valor de Estado de Derecho proclamado en el artículo 2 TUE, atribuye el cometido de garantizar el control judicial en el ordenamiento jurídico de la Unión no sólo al Tribunal de Justicia, sino también a los tribunales nacionales<sup>11</sup>. Por ello, el principio de tutela judicial efectiva de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables, al que se refiere el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, constituye un principio general del Derecho de la Unión que emana de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros.

La jurisprudencia adoptada por el Tribunal desde 2018, a partir del asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*<sup>12</sup>, se ha convertido en el pilar fundamental para la protección de la independencia judicial en el caso de Polonia<sup>13</sup>. No es de extrañar, pues, que la doctrina<sup>14</sup> se refiera al asunto como el más importante en materia de Estado de Derecho desde *Les Verts*<sup>15</sup>. En efecto, el asunto ASJP supuso la formulación del artículo 19 TUE como concreción del Estado de Derecho recogido en el artículo 2 TUE y su aplicación con autonomía del artículo 47 CDFUE, implicando que el ámbito de aplicación del artículo 19 TUE se extendería a cualquier norma nacional que pueda afectar a la independencia judicial<sup>16</sup>.

El pronunciamiento recaído en ASJP se produjo gracias al planteamiento por parte del Tribunal Supremo Administrativo de Portugal de una cuestión prejudicial

---

10. Sentencia de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C583/11 P, EU:C:2013:625, apdos. 91 y 94.

11. Sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117, apdo. 32.

12. Sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117. En adelante, «ASJP».

13. En este sentido, debe recordarse que como puso de relieve M. Campos Sánchez-Bordona con relación al asunto ASJP, «la Comisión Europea ya había sacado a la luz la propuesta motivada, de 20 de diciembre de 2017, presentada de conformidad con el art. 7 TUE, apdo. 1, relativa al Estado de derecho en Polonia [COM(2017) 835 final], en la que expresaba sus inquietudes, entre otros asuntos, sobre la independencia del poder judicial ordinario», CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M., «La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 65, 2020, p. 14.

14. PECH, L. y PLANTON, S., «Judicial Independence Under Threat: The Court of Justice to the Rescue», *Common Market Law Review*, nº 55, 2020, pp. 1827-1854: «The Court of Justice's ruling in the case of *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* is nothing short of ground-breaking. First, it is arguably the most important judgment since *Les Verts* as regards the meaning and scope of the principle of the rule of law in the EU legal system. Secondly, it comes close to being the EU equivalent of the US Supreme Court case of *Gitlow* as regards the principle of effective judicial protection».

15. Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts c. Parlamento*, C-294/83, EU:C:1986:166.

16. GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, M. J., «El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia *Associação sindical dos juízes portugueses* (ASJP)», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 72, 2020, pp. 75-96.

relativa a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de una reducción salarial temporal que afectaba a los empleados públicos del país, incluyendo a los miembros del Tribunal de Cuentas. Dado que se trataba de medidas vinculadas a exigencias imperativas de supresión de un déficit presupuestario excesivo y de carácter temporal, el Tribunal no consideró que el principio de independencia judicial se opusiera a tales medidas<sup>17</sup>. No obstante, la importancia de la sentencia no reside en la compatibilidad de las medidas de reducción salarial con el Derecho de la Unión. Cuando el tribunal portugués planteó la cuestión prejudicial, lo hizo sobre la base de que las medidas adoptadas violaban el principio de independencia judicial, consagrado no sólo en la Constitución portuguesa, sino también en el Derecho de la Unión, tanto en el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, como en el artículo 47 de la Carta. Aunque el Tribunal en su fallo no hace mención a ello, debe señalarse que la diferencia entre los citados artículos reside en que, mientras el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo establece que «los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva *en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión*», el artículo 47 de la Carta hace referencia a que «toda persona *cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión* hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva». El Tribunal Supremo portugués consideraba, pues, que las medidas entraban en el ámbito del Derecho de la Unión.

En el mismo asunto, el Abogado General planteaba en sus conclusiones que el Tribunal de Justicia tenía «información suficiente para poder pronunciarse sobre la posible interpretación del artículo 19 TUE y del artículo 47 de la Carta y, de esta manera, responder de manera útil a la cuestión planteada<sup>18</sup>» y constató que los criterios de aplicación de dichos artículos son diferentes, «aunque el resultado concreto al que conducen unos y otros pueda ser idéntico<sup>19</sup>». Además, señala que conforme al artículo 51.1 de la Carta, sus disposiciones se dirigen a los Estados miembros únicamente «cuando apliquen el Derecho de la Unión», pero no fuera de dichas situaciones<sup>20</sup>. En este sentido, recordó que desde *Åkerberg Fransson*<sup>21</sup> el Tribunal debe examinar si las medidas entran en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, pues «los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión»<sup>22</sup>.

Por lo que respecta al fondo, el Tribunal indicó que el «artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo (...) se refiere a «los ámbitos cubiertos por el Derecho

---

17. ASJP, apdos. 48 y 50.

18. Conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe de 18 de mayo de 2017, asunto C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, ECLI:EU:C:2017:395, apdo. 24.

19. Apdo. 42.

20. Apdo. 43.

21. Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

22. *Åkerberg Fransson*, apdo. 21.

de la Unión», con independencia de la situación en la que los Estados miembros aplican este Derecho, en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta<sup>23</sup>». En consecuencia, mientras que el artículo 47 de la Carta estaría limitado por el artículo 51, el artículo 19 se podría aplicar de manera autónoma. Esta aplicación autónoma fue posteriormente confirmada por el Tribunal y permitió el control de la situación polaca por la vía del recurso por incumplimiento<sup>24</sup>.

Por lo demás, el Tribunal aludió a la jurisprudencia convenientemente asentada en la materia, al recordar que «la garantía de independencia, que es inherente a la misión de juzgar<sup>25</sup>, obliga, en el ámbito de los Estados miembros, en lo que respecta a los jueces y tribunales nacionales». Además el TJ refiriéndose a los asuntos *Wilson*<sup>26</sup> y *Margarit Panicello*<sup>27</sup>, indicó que «la noción de independencia supone, entre otras cosas, que el órgano en cuestión ejerza sus funciones jurisdiccionales con plena autonomía, sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones»<sup>28</sup>.

En definitiva, en ASJP se establece una obligación para los Estados miembros de garantizar y respetar la independencia de sus tribunales nacionales, basándose únicamente en el artículo 19.1 TUE interpretado a la luz de los artículos 2 y 4.3 TUE<sup>29</sup>. La independencia judicial se convierte, por tanto, en un criterio sustancial y no meramente procesal<sup>30</sup>. El Tribunal de Justicia determina, en suma, que la obligación de los Estados miembros de asegurarse de que sus órganos jurisdiccionales ofrezcan una tutela judicial efectiva a fin de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión es inherente a un Estado de Derecho<sup>31</sup>. Todo ello no solo permitió el control

---

23. ASJP, apdo. 29.

24. *Vid.* epígrafe 4.1.

25. En este sentido se expresan la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, apartado 49; la Sentencia de 14 de junio de 2017, *Online Games y otros*, C-685/15, EU:C:2017:452, apartado 60, y la Sentencia de 13 de diciembre de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, apartado 40.

26. Sentencia de 19 de septiembre de 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587.

27. Sentencia de 16 de febrero de 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126.

28. ASJP, apdo. 44.

29. PECH, L. y PLANTON, S., *op. cit.*, p. 1.

30. GAROT, M., «Acerca del concepto de independencia judicial en la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Tribunal de Justicia de la Unión Europea, justicia civil y derechos fundamentales*, AGUILERA MORALES, M. (Dir.) y otros, Thomson Reuters, Pamplona, 2020, pp. 187-223.

31. Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo nº 13593/18, 25 de octubre de 2018, sobre la compatibilidad con los Tratados de la Unión de la 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 en los Estados miembros, apdo. 29.

por parte del Tribunal de Luxemburgo de la independencia judicial por la vía del artículo 258 TFUE, sino que también supuso una flexibilización de las condiciones de admisibilidad en las cuestiones prejudiciales acerca de la independencia judicial<sup>32</sup>.

### III. LA PROTECCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS POLÍTICOS

#### 1. El procedimiento pre-preventivo

En 2014, como consecuencia del grave deterioro institucional vivido en algunos Estados miembros<sup>33</sup>, la Comisión presentó el llamado *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*<sup>34</sup>, reconociendo que «la experiencia [había] demostrado que una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en los Estados miembros no siempre podía<sup>35</sup> combatirse eficazmente con los instrumentos entonces<sup>36</sup> existentes a nivel de la Unión<sup>37</sup>». El mecanismo precede y complementa al del artículo 7 TUE, con el objetivo de hacer frente a las amenazas de carácter sistémico para el Estado de Derecho, y bajo la obligación de cooperación leal.

La aplicación de este mecanismo en el caso de Polonia ha resultado en la adopción de numerosos Informes sobre el Estado de Derecho, así como de cuatro Recomendaciones no atendidas. La primera de ellas<sup>38</sup> informaba de que los contactos entre la Comisión y el Gobierno polaco no habían servido para aliviar las inquietudes de la primera, consideraba que existía una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en el país e instaba a las autoridades polacas a adoptar las medidas oportunas para hacer frente a esa amenaza con carácter de urgencia. Entre dichas medidas se encontraban, entre otras, la publicación y ejecución de sentencias del Tribunal Constitucional polaco y la necesidad de asegurar la efectividad del Tribunal Constitucional como garante de la Constitución, concediendo para ello un plazo de tres meses. La respuesta del Gobierno polaco discrepaba en todos sus puntos de la posición de la Comisión y no anunció ninguna nueva medida. En con-

---

32. CONCELLÓN FERNÁNDEZ, P., «De nuevo sobre la cuestión prejudicial y la Independencia judicial: el asunto IS (sentencia de 23 de noviembre de 2021, C-564/19)», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 81, 2022, pp. 159-190.

33. SARMIENTO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2022, p. 78.

34. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo; *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho* (COM/2014/0158 final).

35. *Cursivas propias*.

36. *Ídem*.

37. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo; *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, *op. cit.*

38. Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia.

secuencia, la Comisión adoptó una segunda Recomendación<sup>39</sup> en la que, toda vez que reconocía ciertos avances, resaltaba su preocupación por el nombramiento de un nuevo presidente del Tribunal Constitucional, pues adolecía de vicios graves por lo que se refiere al Estado de Derecho. Tras la no atendida invitación de resolver los problemas señalados en el plazo de dos meses, en su tercera Recomendación<sup>40</sup> la Comisión consideraba que la situación de una amenaza sistémica para el Estado de Derecho en Polonia, tal como había descrito en sus previas Recomendaciones, se había agravado. Tras un nuevo plazo de un mes para adoptar las medidas propuestas, avisaba la Comisión de que estaría dispuesta a activar el artículo 7, apartado 1, del TUE. Así fue, pues la adopción de la última Recomendación<sup>41</sup> se produjo a la vez que se activó el mecanismo preventivo del artículo 7, apartado 1, TUE<sup>42</sup>.

El nefasto resultado de este mecanismo pre-preventivo concluyó con la necesidad de activación del artículo 7 TUE. No es de extrañar, por tanto, el descontento de algunos autores. Entre ellos se encuentra la profesora A. Mangas Martín, que ha sostenido que «los Marcos de Diálogo fueron para Polonia una maniobra amable que les permitió ralentizar la presión institucional de la UE, diluir la prevención e impedir la reversión de la situación mientras daban vueltas de tuerca a la supeditación de poder judicial, TS y tribunal constitucional al poder fusionado del ejecutivo-legislativo».

En definitiva, este procedimiento *pre-preventivo* no se trata sino de un mecanismo de *soft law* cuya aplicación —que se prolongó durante más de dos años durante los cuales las autoridades polacas no atendieron ninguna de las Recomendaciones de la Comisión— no consiguió frenar las derivas antidemocráticas del régimen polaco. Por ello, y pese a sus buenas intenciones<sup>43</sup>, su inutilidad en el caso polaco resulta indiscutible.

## **2. Los mecanismos del artículo 7 TUE**

El artículo 7 TUE incluye dos procedimientos claramente diferenciados para hacer frente a las actuaciones que ponen en riesgo los valores contemplados en el artículo

---

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia*, COM(2017) 835 final, Bruselas, 20 de diciembre de 2017.

43. Debe destacarse que, mediante este mecanismo, la Comisión intenta aportar claridad y mejorar la previsibilidad en cuanto a las medidas que pueda tener que adoptar en el futuro, asegurándose al tiempo de que todos los Estados miembros reciban el mismo trato.

2 TUE: en primer lugar, el *procedimiento preventivo* del artículo 7, apartado 1 TUE; y, en segundo, el *procedimiento sancionador* incluido en los apartados 2 a 4 del citado artículo. Se analizan seguidamente ambos mecanismos y su aplicación en el caso de Polonia, debiendo advertir previamente de dos cuestiones: por un lado, los procedimientos del artículo 7 TUE no tienen por objeto resolver casos individuales sino remediar la violación mediante un enfoque político global<sup>44</sup>; por otro lado, el procedimiento sancionador no ha sido hasta la fecha objeto de activación, y el preventivo ha demostrado con creces su ineficacia y dificultades en la puesta en práctica. A pesar de ello, el objetivo de estos medios es, como último recurso, sancionar y resolver una situación de vulneración de los principios comunes de la UE<sup>45</sup>; pero, ante todo, prevenir su producción.

El 20 de diciembre de 2017, coincidiendo con la cuarta y última Recomendación dirigida a Polonia, la Comisión aprobaba la propuesta motivada para la activación del artículo 7, apartado 1 TUE. En ella, la Comisión invitaba al Consejo a constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia<sup>46</sup>. La propuesta recordó que las autoridades polacas no habían adoptado las medidas en las tres recomendaciones que se habían formulado previamente y, tras un análisis de las actuaciones previas llevadas a cabo por la Unión, señaló sus preocupaciones relativas a la falta de independencia judicial en el país. Tras la propuesta de la Comisión, el Consejo ha organizado cinco audiencias con Polonia en el marco del Consejo de Asuntos Generales. Estas audiencias han sido objeto de crítica por parte del Parlamento Europeo, pues ha reprochado que no se hayan organizado de manera «regular, estructurada y abierta» y pedido al Consejo que «publique actas completas después de cada audiencia»<sup>47</sup>. La falta de información al respecto es absoluta, habiendo llegado el Parlamento a considerar que, «a pesar de las audiencias de las autoridades polacas celebradas en el Consejo, (...), así como de los cuatro procedimientos de infracción incoados por la Comisión, la situación del Estado de Derecho en Polonia no solo no se ha solucionado, sino que se ha deteriorado gravemente desde la activación del procedimiento contemplado en el artículo 7, apartado 1, del TUE»<sup>48</sup>.

---

44. Comunicación de la Comisión de 15 de octubre de 2003: *Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión*, COM(2003) 606 final.

45. En palabras de A. Mangas Martín: «Si no se comparten los valores comunes de la civilización el proyecto de unión se fractura y será en el medio plazo inviable», MANGAS MARTÍN, A., «Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 44, 2018, p. 8.

46. Comisión Europea, *Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia*, op. cit.

47. Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2022, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría (2022/2647[RSP]), párrafos 3 y 5.

48. Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de septiembre de 2020, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación de un riesgo claro de violación grave del Estado de Dere-

Los trabajos políticos hasta ahora documentados han sido en vano: el Consejo no ha logrado alcanzar un acuerdo sobre la existencia de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho ni ha formulado recomendación alguna a Polonia. La ausencia de voluntad política ha imposibilitado la adopción de tales medidas, evidenciando un fracaso absoluto del mecanismo preventivo del artículo 7 TUE, toda vez que las autoridades polacas, desde diciembre de 2017 hasta comienzos de 2024 no llevaron a cabo acciones que permitieran a las instituciones europeas cesar en su preocupación.

El segundo de los mecanismos recogidos en el artículo 7 TUE consiste en un procedimiento sancionador frente a una eventual violación grave y persistente de los valores recogidos en el artículo 2 TUE. Está organizado en una doble fase: la *constatación* de la existencia de una violación grave y persistente de los citados valores; y la adopción de una *sanción*<sup>49</sup>. Una simple lectura del referido precepto pone en evidencia las dificultades que entrañan su activación. Por un lado, no se incluye una referencia a qué se debe entender por «existencia de una violación grave y persistente» a efectos de constatarla, lo que ha llevado a que ni la Comisión ni los Estados miembros hayan considerado formular una propuesta entendiendo que tal violación se hubiera llegado a producir en Polonia. Todo ello a pesar de que la Comisión ha recomendado en las cuatro ocasiones la activación del mecanismo preventivo del artículo 7 TUE durante un período de casi siete años y de las numerosas condenas por parte del Tribunal de Justicia en el marco de recursos por incumplimiento. En este sentido, señala A. Mangas Martín, que la opción de activar el mecanismo sancionador «no fue ni siquiera insinuada por la Comisión»<sup>50</sup>.

Por otro lado, la unanimidad requerida para activar el mecanismo en la práctica supone la imposibilidad de hacerlo. Está claro que cuando se diseñó el mecanismo no se tenía en mente que se pudiera llegar a situaciones como las que se produjeron en Polonia, menos aún que se formaran alianzas entre Estados miembros para protegerse de la activación de los mecanismos políticos de la Unión. Como señala J. Urbaneja Cillán, «en el momento de configurar el procedimiento sancionador, se consideraba que las situaciones de posibles violaciones de los valores del art. 2 TUE serían una situación excepcional. Al existir varios Estados que pueden ser afectados por estos procedimientos se han protegido entre sí, dificultando el desarrollo del procedimiento preventivo e impidiendo la activación del procedimiento sancionador»<sup>51</sup>.

---

cho por parte de la República de Polonia (COM[2017]0835 — 2017/0360R[NLE])

49. MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2020, p. 150.

50. MANGAS MARTÍN, A., «Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 44, 2018, p. 1.

51. URBANEJA CILLÁN, J., «El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del estado de derecho en los Estados miembros de la Unión Europea?», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 78-79, 2021, p. 157.

Tras las elecciones de diciembre de 2023, Donald Tusk se convirtió en primer ministro de Polonia, logrando acabar con ocho años de mayoría de PiS. Bajo la promesa de su primer ministro de «hacer todo lo que esté en nuestras manos para restaurar el Estado de derecho en Polonia<sup>52</sup>», el 20 de febrero de 2024 el gobierno polaco presentó plan de medidas con el objetivo de reinstaurar el Estado de Derecho en Polonia y reformar el sistema judicial. El plan de acción prevé un conjunto de medidas legislativas y no legislativas que se aplicarán respetando todos los principios expresados en la Constitución de la República de Polonia, la legislación de la Unión y los principios derivados de la jurisprudencia del TJUE. Entre las medidas propuestas<sup>53</sup> destacan, en primer lugar, el cambio de composición del Consejo Nacional del Poder Judicial, pues se propone que jueces miembros del Consejo —15 de 25 miembros— sean elegidos por otros jueces, en una votación universal y secreta. En lo que respecta al Tribunal Constitucional, Polonia reconoce las irregularidades en su composición y plantea introducir enmiendas a su Ley. En lo relativo al Tribunal Supremo, se plantean reformas de la Cámara de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos. Por último, los jueces ordinarios ya no se enfrentarán a ninguna responsabilidad disciplinaria por aplicar el Derecho de la Unión.

Apenas una semana después de la comunicación del plan de acción, la Comisión ya había liberado un paquete de hasta 137.000 millones de euros en fondos de cohesión y recuperación que estaban congelados a causa de la situación en lo relativo al Estado de Derecho en el país, añadiendo la presidenta de la Comisión que se encontraban «impresionados por los esfuerzos de Polonia de restaurar el Estado de Derecho». Además, tales medidas fueron, a juicio de la Comisión, suficientes para anunciar la intención desactivación del mecanismo del artículo 7.1 TUE el 6 de mayo de 2024. Este anuncio se produjo mediante un comunicado de prensa<sup>54</sup> en el que simplemente se señalaba que ya no había un riesgo claro de violación grave por parte de Polonia del Estado de Derecho en el sentido del artículo 7 TUE. Considera la Comisión que las medidas concretas tomadas tras la propuesta del plan de acción y la incorporación de Polonia a la Fiscalía Europea el 29 de febrero de 2024<sup>55</sup> son suficientes para tomar tal decisión. Si bien es cierto que un comunicado de prensa

---

52. NAVARRO, B., «La UE aplaude el plan de Polonia para restaurar el Estado de Derecho», *La Vanguardia*, 21 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20240221/9524761/ue-aplaude-plan-polonia-restaurar-derecho.html>.

53. Polish Minister of Justice presents Action Plan for restoring the rule of law, 21.02.2024. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law>.

54. El 6 de mayo de 2024, la Comisión publicó un comunicado anunciando la intención de cerrar el procedimiento del artículo 7.1 TUE para Polonia. Sin explicar en profundidad cuáles eran las razones que llevaban a tomar tal decisión, la Comisión consideraba que «there is no longer a clear risk of a serious breach of the rule of law in Poland within the meaning of Article 7(1) of the Treaty on European Union». Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461).

55. Decisión (UE) 2024/807 de la Comisión de 29 de febrero de 2024 por la que se confirma la participación de Polonia en la cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

no es el mecanismo jurídico adecuado para motivar una decisión de tal calibre y que para ello habrá que esperar a que la Comisión publique una Comunicación formal en la que proponga desactivar el artículo 7 TUE, no es menos cierto que llama la atención que, tras casi siete años de no activación del mecanismo sancionador pese a los desafíos constantes de Polonia, en apenas dos meses y medio se tome la decisión de que el riesgo claro de violación grave ya no existe. Por otro lado, y debiendo volver hacer referencia a la gran opacidad con la que se ha tratado el asunto, no se debe olvidar la facultad de voto que ostenta el presidente Duda, pues previsiblemente pondrá en jaque en el futuro las medidas tendentes a restaurar el Estado de Derecho en el país.

Si bien la ineficaz activación del artículo 7 TUE no ha servido para solucionar la situación del Estado de Derecho en Polonia, al menos ha evidenciado su inoperancia. Es por ello por lo que el Parlamento, en un intento de reforma de los Tratados, ha planteado que se refuerce y reforme el procedimiento del artículo 7 del TUE en lo que respecta a la protección del Estado de Derecho suprimiendo la exigencia de unanimidad, introduciendo un marco claro y atribuyendo al Tribunal de Justicia la función de árbitro en caso de violación. A pesar de ello, no parece sencillo que dicha reforma vaya a tener frutos. En primer lugar, porque la Resolución del Parlamento fue aprobada mediante una mayoría simple, lo que ya evidencia la falta de consenso dentro de la institución. Pero, en segundo lugar —y más importante—, porque la revisión de los Tratados requiere su ratificación por todos los Estados miembros para su entrada en vigor<sup>56</sup>. Alcanzar semejante mayoría resulta altamente improbable. En todo caso, previsiblemente Hungría se negaría a aprobar una modificación de tal envergadura.

La ineficacia de los mecanismos políticos hasta ahora estudiados en su vertiente de protección del Estado de Derecho propició la aparición de un nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE. De esta manera, el Reglamento 2020/2092 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 Unión<sup>57</sup> contiene una serie medidas que se pueden adoptar, entre las que se en la suspensión del desembolso total o parcial de los tramos o el reembolso anticipado de préstamos garantizados por el presupuesto de la Unión, la prohibición de suscribir nuevos acuerdos sobre préstamos u otros instrumentos garantizados por el presupuesto de la Unión, así como la suspensión de los compromisos de la Unión o su reducción, la interrupción de los plazos de pago y la suspensión de los pagos<sup>58</sup>. A pesar de que no se ha activado en el caso de Polonia, resulta revelador que la adopción del Reglamento contara con la oposición frontal del país, llegando

---

56. Artículo 48.4 TUE.

57. Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 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 Unión, (DOUE, LI 433/1, 22.12.2020). En adelante, «Reglamento de condicionalidad».

58. Artículo 5 del Reglamento de condicionalidad.

a plantear un recurso por incumplimiento —junto con Hungría— que fue íntegramente desestimado<sup>59</sup>.

En suma, la pasividad demostrada por los Estados miembros, así como los elevados requisitos exigidos para la activación de los mecanismos políticos para la protección del Estado de Derecho han revelado su inoperancia. No obstante, no cabe atribuir esta falta de efectividad en exclusiva a los mecanismos, sino que se debe hablar también de falta de efectividad de los Estados y de las Instituciones. En efecto, ni la guardiana de los tratados ni los Estados miembros han sabido estar a la altura de las circunstancias y una futura ampliación de la Unión considerar estos acontecimientos de cara a una reforma —aunque difícil e improbable— de estos mecanismos. Tampoco el Consejo, pues como señala J. M. Cortés Martín, «la falta de verdadero coraje político ha impedido hasta ahora que el Consejo adopte decisión alguna, permaneciendo el procedimiento a nivel de anodinas audiencias con los países afectados»<sup>60</sup>. Por otro lado, las alianzas entre Estados han imposibilitado la aplicación del artículo 7 TUE con anterioridad e impedirán la aplicación de su mecanismo sancionador. Todo parece indicar que el artículo 7.2 TUE, de la manera en que está actualmente redactado, no será nunca objeto de activación.

Por último, la utilización de los fondos de la Unión parece que cobra fuerza como mecanismo alternativo a los tradicionales. Nuevamente, este punto merece una especial atención en una futura ampliación de la Unión. Si la Unión Europea es —o quiere ser— una verdadera *Unión de valores* y una *Unión de Derecho*, se debe replantear hasta qué punto es conveniente ligar el respeto de los valores del artículo 2 TUE a la obtención de fondos de la UE. Quizás sea más conveniente desarrollar mecanismos que garanticen efectivamente el cumplimiento de los valores de manera autónoma, sin que sea necesario vincularlos a otros beneficios.

#### IV. DE LOS MECANISMOS DE CARÁCTER POLÍTICO AL CONTROL JUDICIAL: EL PAPEL DEL TJUE EN LA PROTECCIÓN DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

En todo caso, el fracaso de los mecanismos de carácter político para la protección del Estado de Derecho ha revelado la imperiosa necesidad de acudir a la protección jurisdiccional del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La intervención del TJUE —tanto por la vía del artículo 258 TFUE como a través del mecanismo de cuestión prejudicial— resultó fundamental, lo que ha arrojado luz en torno al con-

---

59. Sentencia de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, asunto C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97 y Sentencia de 16 de febrero de 2022, *Polonia contra Parlamento y Consejo*, asunto C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

60. 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*, nº 66, 2020, p. 478.

tenido del derecho a la tutela judicial efectiva, así como a la independencia judicial y las exigencias derivadas de esta.

### **1. La protección por la vía del recurso por incumplimiento**

Ya se ha anticipado que la sentencia recaída en el asunto ASJP ha servido como base para confirmar, en posteriores pronunciamientos, la *justiciabilidad* del Estado de Derecho y de una de sus vertientes fundamentales, como es la independencia judicial<sup>61</sup>. Prueba de ello resultan las sentencias dictadas en los recursos por incumplimiento iniciados contra Polonia, en los que los argumentos utilizados por el Tribunal para determinar el incumplimiento por parte de dicho Estado de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados se basaron en los artículos 19 y 2 del TUE. Este matiz cobra especial relevancia, pues en recursos por incumplimiento anteriores a ASJP en los que también estaba en juego la protección de la independencia judicial, el Tribunal no se había pronunciado en estos términos, sino que tuvo que recurrir a infracciones de normas de derecho derivado para justificar su razonamiento. Ejemplo de ello es la conocida sentencia en el asunto *Comisión c. Hungría*<sup>62</sup>, en la que el Tribunal recurrió a la *Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación*<sup>63</sup> para concluir que una reforma legislativa que modificaba en exclusiva la edad de jubilación de los jueces, fiscales y notarios, reduciéndola de setenta años a sesenta y dos, era contraria al derecho de la Unión Europea.

En efecto, hasta la fecha Polonia acumula cuatro condenas en sucesivos recursos por incumplimiento planteados por la Comisión. Como nota común a estos procedimientos destaca el recordatorio del Tribunal de que corresponde a los Estados miembros determinar cómo organizan su administración de justicia, cumpliendo las obligaciones que les impone el Derecho de la Unión y, en particular, el artículo 19.1 párrafo segundo TUE<sup>64</sup>. Por otro lado, se debe señalar que una de las ventan-

---

61. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *op. cit.*, p. 137; URBANEJA CILLÁN, J., «El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del estado de derecho en los Estados miembros de la Unión Europea?», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 78-79, 2021, p. 153.

62. Sentencia de 6 de noviembre de 2012, *Comisión Europea c. Hungría*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.

63. Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Nótese que, a diferencia de los siguientes asuntos pronunciados en el caso de Polonia, ni la Comisión ni el Tribunal recurrieron a argumentos relativos a la independencia e inamovilidad de los jueces, sino que se basaron en que mediante la drástica reducción de la edad de jubilación se estaba produciendo una diferencia de trato por motivos de edad que no se justificaba por objetivos legítimos y, en todo caso, no tenía carácter necesario.

64. Así se reitera en los asuntos C-619/18, apdo. 52; C-192/18, ap. 102; C-791/19, apdo. 56; y C-204/21, apdo. 63.

jas que ofrece la vía del recurso por incumplimiento frente a otras vías políticas o jurisdiccionales reside en la posibilidad de emplear medidas provisionales para garantizar el cumplimiento de un ulterior fallo del Tribunal. Con base en el artículo 279 TFUE, el TJUE ha optado por esta posibilidad en tres de los cuatro recursos planteados en el caso de Polonia.

Así, en *Comisión c. Polonia*<sup>65</sup> (independencia del Tribunal Supremo), el Tribunal estableció la compatibilidad del mecanismo del artículo 258 TFUE con el del procedimiento preventivo del artículo 7.1 TUE debido a su diferente naturaleza. A pesar de no hacer mención expresa a ello la sentencia, las conclusiones del abogado general indicaban que los citados artículos son «procedimientos independientes que pueden invocarse al mismo tiempo»<sup>66</sup>. Además, el Tribunal establece —siguiendo la línea abierta en 2018— la conexión directa entre los valores del artículo 2 TUE y la independencia judicial como parte esencial del derecho a la tutela judicial efectiva<sup>67</sup>, determinando en último término el incumplimiento por parte de aquel Estado de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 19.1º, párrafo segundo TUE. En los siguientes recursos por incumplimiento presentados por la Comisión, el TJ se ha pronunciado en términos similares. Así, en *Comisión Europea c. República de Polonia* (independencia de los tribunales ordinarios)<sup>68</sup>, utilizó de nuevo el artículo 19 TUE en relación con el artículo 2 TUE como parámetro de control<sup>69</sup> para posteriormente determinar que la reducción de la edad de jubilación de los jueces, junto a la concesión de una potestad de prórroga discrecional al ministro de justicia viola el principio de inamovilidad<sup>70</sup>, lo que supone una infracción del artículo 19 TUE.

Después, en *Comisión c. Polonia* (régimen disciplinario de los jueces)<sup>71</sup>, el TJ indicó que las medidas adoptadas por Polonia creando una cámara disciplinaria en el Tribunal Supremo dirigida a conocer de los procedimientos disciplinarios contra jueces no garantizaban su independencia e imparcialidad<sup>72</sup>, incumpliendo así las obligaciones

---

65. Sentencia de 24 de junio de 2019, Comisión c. Polonia (independencia del Tribunal Supremo), C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.

66. Conclusiones del Abogado General Tanchev de 11 de abril de 2019, Comisión c. Polonia, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:325, apdo. 50.

67. URBANEJA CILLÁN, J. (2023). *La crisis del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea*, Aranzadi, Navarra, p. 217.

68. Sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia (independencia de los tribunales ordinarios), C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.

69. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2022). El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como guardián de la independencia judicial: una valoración de la idoneidad de las vías procesales de protección, *Cuadernos digitales de formación*, nº13, p. 5.

70. Sentencia de 5 de noviembre de 2019, Comisión Europea c. República de Polonia (independencia de los tribunales ordinarios), *ibid.*, apdo. 130.

71. Sentencia de 15 de julio de 2021, Comisión c. Polonia, (régimen disciplinario de los jueces), C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

72. Sentencia Comisión c. Polonia, (régimen disciplinario de los jueces), *ibid.*, apdo. 157.

impuestas por el artículo 19.1º, párrafo segundo TUE y dando lugar a una reducción de la protección del valor del Estado de Derecho. En definitiva, el TJ consideró que el régimen disciplinario de los jueces no era compatible con el Derecho de la Unión.

Por último, en el asunto *Comisión c. Polonia* (independencia y vida privada de los jueces)<sup>73</sup> ha vuelto a consolidar su jurisprudencia en lo que concierne al art. 19.1º, párrafo segundo TUE en relación con el artículo 47 CDFUE<sup>74</sup>. Así, el TJ, tras reafirmar su competencia para controlar el cumplimiento de la independencia judicial y el Estado de Derecho, reiteró su apreciación sobre la falta de independencia e imparcialidad de la Sala de Control Extraordinario del Tribunal Supremo y añadió que «el hecho de que el legislador nacional reorganice las competencias jurisdiccionales en vigor y atribuya a un único órgano nacional la competencia para comprobar el cumplimiento de determinadas exigencias esenciales derivadas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (...) puede contribuir a debilitar aún más la efectividad del control del respeto de este derecho fundamental, que, sin embargo, el Derecho de la Unión encomienda al conjunto de los órganos jurisdiccionales. Es así máxime cuando (...) ese órgano no puede examinar una solicitud que le haya trasladado un órgano jurisdiccional nacional en relación con la determinación o apreciación de la legalidad del nombramiento de un juez o de su legitimidad para ejercer funciones judiciales»<sup>75</sup>.

En todo caso, la figura del recurso por incumplimiento no está exenta de limitaciones. Al contrario, éstas se han puesto de manifiesto en la situación polaca, dando lugar a que la doctrina haya propuesto ciertas reformas al respecto. Se debe mencionar, en primer lugar, que, a diferencia de las resoluciones de las cuestiones pre-judiciales, las sentencias en los recursos por incumplimiento recaídas en el caso de Polonia se trataban de decisiones judiciales dirigidas ante autoridades que no respetaban la jurisdicción del Tribunal. Frente a un Tribunal Constitucional que había declarado que la primacía del derecho de la Unión Europea y los artículos 1 y 19 del TUE eran contrarios a la constitución polaca<sup>76</sup>, no resulta difícil anticipar las dificultades que entrañaron la recepción de estas sentencias en el ordenamiento interno. Prueba de ello es el resultado de la sentencia recaída en el asunto de la independencia de los tribunales ordinarios. La consecuencia que tuvo tal pronunciamiento no fue una reforma de la Ley que permitiera a los jueces retomar sus puestos de trabajo, sino que tan solo resultó en el pago de indemnizaciones<sup>77</sup>, por más que se abriera la

---

73. Sentencia de 5 de junio de 2023, Comisión c. Polonia (independencia y vida privada de los jueces), C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.

74. VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B. (2023). La reforma del sistema judicial en Polonia y el (in)cumplimiento del Estado de Derecho: cuarta advertencia del TJUE por la vía del art. 258 TFUE, *La Ley Unión Europea*, nº 119, p. 2.

75. Comisión c. Polonia (independencia y vida privada de los jueces), *ibid.*, apdo. 286.

76. Sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia de 7 de octubre de 2021, (Asunto K 3/21).

77. KRZYWON, A., «La defensa y el desarrollo del principio de independencia judicial en la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 119, 2020, p. 99.

posibilidad de cuestionar las deficiencias de la independencia judicial. En segundo término, el largo *iter procesal* que conlleva el recurso por incumplimiento resulta especialmente gravoso, pues implica que los pronunciamientos del Tribunal se aplazan en el tiempo<sup>78</sup>. A modo de ejemplo, el recurso por incumplimiento en el asunto sobre la *independencia de los tribunales ordinarios* fue interpuesto por la Comisión con fecha 15 de marzo de 2018, mientras que la sentencia se hizo esperar hasta el 5 de noviembre de 2019. Si bien la posibilidad de adopción de medidas provisionales mitiga, en cierta medida, este problema, se hace necesario un mecanismo más veloz para hacer frente a violaciones sistémicas de los valores del artículo 2 TUE. A pesar de ello, la doctrina se muestra favorable a la utilización de este mecanismo, debido a que tiene un «gran potencial en la defensa del Estado de Derecho»<sup>79</sup>.

## 2. La vía de la cuestión prejudicial

El estudio de la cuestión debe analizar también lo expresado por el TJ en relación con las numerosas cuestiones prejudiciales planteadas por órganos nacionales —no solo polacos— que versan sobre la independencia judicial, siendo relevantes para determinar el alcance del derecho a la tutela judicial efectiva. De este modo, el asunto *AK y otros*<sup>80</sup> determinó que «el modo de nombramiento de los miembros del CNPJ y el ejercicio de sus competencias no ofrece garantías de independencia ni respeta el contenido del artículo 47 CDFUE»<sup>81</sup>, por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva se opone a que litigios relativos a la aplicación del Derecho de la Unión puedan ser competencia exclusiva de un órgano que no constituye un tribunal independiente e imparcial según el Derecho de la Unión<sup>82</sup>.

Posteriormente, en el asunto *Miasto Łowicz*<sup>83</sup> el TJ advirtió que no entraría a valorar todas las cuestiones que pusieran en duda la independencia judicial, sino

---

78. SCHEPPELE, K. L., KOCHENOV, D. V. y GRABOWSKA-MOROZ, B., «EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union», *Yearbook of European Law*, Vol. 39, nº 1, 2020, p. 114.

79. BÁRD, P. y ŚLEDZIŃSKA-SIMON, A., «Rule of law infringement procedures. A proposal to extend the EU's rule of law toolbox», *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, nº 2019-9, 2019, p.1: «First, the European Commission should identify the rule of law problem explicitly. Second, it should not waste time and postpone its legal actions, while a Member State openly violates the rule of law. Third, the CJEU should automatically prioritise and accelerate infringement cases with a rule of law element to avoid more harm being done by those in power. Fourth, interim measures should be used to put an immediate halt to rule of law violations that can culminate in grave and irreversible harm».

80. Sentencia de 9 de noviembre de 2019, AK y otros, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, apdos 143-151.

81. URBANEJA CILLÁN, J, *loc. cit.*, p. 250.

82. Sentencia AK y otros, *ibid.*, apdo. 171.

83. Sentencia de 26 de marzo de 2020, Miasto Łowicz y Prokurator Generalny, asuntos acumulados C-558/18 y 563/18. ECLI:EU:C:2020:234.

solo aquellas en las que existiese «un vínculo de conexión entre el litigio y las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación se solicita», particularmente, con el artículo 19.1º, párrafo segundo TUE<sup>84</sup>. Además, el TJ añadió que «no cabe admitir disposiciones nacionales de las que se desprenda que los jueces nacionales pueden verse expuestos a procedimientos disciplinarios por haber planteado al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial», pues iría en contra de las garantías inherentes a su independencia<sup>85</sup>. Por su parte, en lo que se refiere al asunto *W. Ż.*<sup>86</sup> el TJ consideró que los desplazamientos forzados de los jueces «pueden constituir un medio para ejercer control sobre el contenido de las resoluciones judiciales», por lo que «también pueden conculcar los principios de inamovilidad y de independencia judiciales»<sup>87</sup>.

En el asunto *Getin Noble Bank*<sup>88</sup>, el Tribunal añadió que las circunstancias en torno al nombramiento de los jueces no pueden, por sí mismas, suscitar dudas legítimas y auténticas en el ánimo de los justiciables en cuanto su independencia e imparcialidad en el ejercicio de su función jurisdiccional<sup>89</sup>. Además, el TJ puso de relieve que el principio de tutela judicial efectiva debía interpretarse en el sentido de que, en tanto no supongan que el poder ejecutivo pueda ejercer una potestad discrecional indebida, ciertas irregularidades no se oponen a la calificación de juez independiente e imparcial establecido previamente por la ley<sup>90</sup>.

Más recientemente, en el asunto *YP y otros*<sup>91</sup> el TJ ha dicho que el derecho a la tutela judicial efectiva «implica que los órganos jurisdiccionales nacionales tienen que dejar inaplicada cualquier resolución que suponga, en violación de dicha disposición, la suspensión de un juez en sus funciones cuando sea indispensable en vista de la situación procesal en cuestión para garantizar la primacía del Derecho de la Unión»<sup>92</sup>. El reciente pronunciamiento en la sentencia dictada en el asunto C-718/21<sup>93</sup> sirvió además para determinar que «la formación jurisdiccional de la

---

84. Sentencia Miasto Łowicz, *ibid.*, apdos. 48 y 49.

85. Sentencia Miasto Łowicz, *ibid.*, apdos. 58 y 59

86. Sentencia de 6 de octubre de 2021, *W. Ż.*, C487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

87. Sentencia *W. Ż.*, *ibid.*, apdos. 114 y 115.

88. Sentencia de 29 de marzo de 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.

89. Sentencia *Getin Noble Bank*, *ibid.*, apdo. 105. El tribunal remitente —Sąd Najwyższy (Tribunal Supremo)— alegaba que la composición del tribunal de apelación no garantizaba su independencia e imparcialidad dado que el nombramiento de uno de los jueces se realizó en un contexto no democrático. En este sentido, *vid.* CASTILLO DE LA TORRE, F. y NEMECKOVA, P. (2022). Crónica de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, enero-abril, 2022, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 72, pp. 565-568.

90. Sentencia *Getin Noble Bank*, *ibid.*, apdo. 132.

91. Sentencia de 13 de julio de 2023, *YP y otros*, asuntos acumulados C615/20 y C671/20, ECLI:EU:C:2023:562.

92. Sentencia *YP y otros*, *ibid.*, apdo. 76.

93. Sentencia de 21 de diciembre de 2023, C-718/21, ECLI:EU:C:2023:1015.

Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos no tiene, debido a la manera en que fueron nombrados los jueces que la componen, la condición de tribunal independiente e imparcial, establecido previamente por la ley, de modo que dicha formación no constituye un órgano jurisdiccional a los efectos del artículo 267 TFUE» y declarando, en consecuencia, inadmisible la petición de decisión prejudicial.

### 3. Un balance en la era post Polonia: ¿hacia un nuevo estándar de protección de la independencia judicial?

Se ha mencionado que las reformas llevadas a cabo tras el nombramiento de Donald Tusk como primer ministro de Polonia el 13 de diciembre de 2023 parecen indicar un avance en el respeto de la independencia judicial, lo que se ha reforzado con el anuncio de la intención de desactivar el mecanismo del artículo 7.1 TUE. No obstante, ello no implica que no se vayan a producir ulteriores pronunciamientos del Tribunal en relación con la materia controvertida, dado que aún siguen existiendo procedimientos abiertos ante el mismo pendientes de resolución. Por otro lado, en los últimos meses se han producido pronunciamientos relevantes que deben ser tenidos en cuenta.

En este sentido, cabe mencionar la reciente resolución en el asunto C-390/23<sup>94</sup>, en la que la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos del Tribunal Supremo de Polonia había pedido al TJ que se pronunciara acerca de la compatibilidad con el artículo 47 CDFUE, en relación con el artículo 19.1º, párrafo segundo TUE, de la posibilidad de que se produzcan decisiones en última instancia por órganos jurisdiccionales compuestos por personas que no sean jueces. El Tribunal consideró la petición de decisión prejudicial manifiestamente inadmisible, pues el órgano que había plantado la cuestión no se puede considerar un *tribunal independiente establecido por la ley* a los efectos del artículo 267 TFUE, como, por otro lado, ya se había adelantado en la Sentencia de 21 de diciembre de 2023, asunto C-718/21.

Asimismo, cobra gran interés la Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 2024 en los asuntos acumulados C-181/21 y C-269/21<sup>95</sup>. Las cuestiones se habían presentado, respectivamente, en el contexto de un litigio entre una sociedad privada y un consumidor en relación con un crédito derivado de un contrato de crédito y en el contexto de un litigio entre una serie de consumidores y un banco en relación con un crédito y una pretensión de anulación de un contrato de crédito denominado en divisa. En suma, el Tribunal Regional de Katowice y el Tribunal Regional de Cracovia pretendían que el Tribunal se pronunciara acerca de si los

---

94. Auto del Tribunal de 15 de mayo de 2024, *Rzecznik Finansowyen contra Bank AG S.A.*, asunto C-390/23, ECLI:EU:C:2024:419.

95. Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 2024, *G y M.S.*, asuntos acumulados C-181/21 y C-269/21, ECLI:EU:C:2024:1.

artículos 19 y 2 TUE se debían interpretar en el sentido de que no constituye un órgano jurisdiccional independiente, establecido con arreglo a la ley, aquel del que forma parte una persona nombrada contraviniendo las exigencias constitucionales del país al respecto; y si los citados artículos se oponen a que se atribuya en exclusiva a la Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Pùblicos la competencia para examinar la legalidad de tal nombramiento.

La respuesta del Tribunal declaró inadmisibles las dos peticiones, basándose en diferentes motivos. Por lo que respecta a la primera de ellas, considera el TJ que «la necesidad, en el sentido del artículo 267 TFUE, de la interpretación prejudicial solicitada al Tribunal de Justicia presupone que el juez nacional que (...) decide plantear al Tribunal de Justicia una remisión prejudicial pueda, por sí solo, deducir las consecuencias de esa interpretación apreciando, a la luz de esta, la legalidad del nombramiento de otro juez de la misma sala, en su caso recusándolo»<sup>96</sup>. Tras concluir que no se daba tal circunstancia, el TJ declaró inadmisible la petición de decisión prejudicial al tener «por objeto la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas»<sup>97</sup>. En lo relativo a la segunda de las cuestiones, concluye el TJ que:

«No responden a una necesidad objetiva para la resolución de este litigio, sino que tienen por objeto obtener del Tribunal de Justicia una apreciación general, desligada de las necesidades de dicho litigio, sobre el procedimiento de nombramiento de los jueces ordinarios en Polonia»<sup>98</sup>.

Queda todavía pendiente de resolución la petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Polonia el 6 de diciembre de 2023, en el asunto C-748/23<sup>99</sup>. Se trata de dilucidar si debe interpretarse el artículo 19 TUE, apartado 1, párrafo segundo, a la luz del artículo 47 de la Carta en el sentido de que las circunstancias que acompañan el nombramiento para un cargo judicial ya pueden denotar en sí el incumplimiento por un juez de los requisitos de independencia e imparcialidad cuando den lugar a que se constituya un órgano jurisdiccional que vulnera el derecho del justiciable a un juez o, con carácter subsidiario, en el sentido de que, para el incumplimiento de estos requisitos, es determinante la aceptación pasiva por el juez —consistente en ejercer la función jurisdiccional— de las irregularidades del procedimiento de su nombramiento.

Ya fuera del ámbito de la cuestión prejudicial, el Auto del Tribunal General (Gran Sala) de 4 de junio de 2024<sup>100</sup> declaró inadmisibles los recursos de anulación

---

96. Sentencia *G y M.S.*, apdo. 69.

97. *Ibid.*, apdo. 73.

98. *Ibid.*, apdo. 78.

99. Petición de decisión prejudicial planteada por el Sąd Najwyższy (Polonia) el 6 de diciembre de 2023, C. Limited / M. S, asunto C-748/23, *Gekus*.

100. Auto del Tribunal General (Gran Sala) de 4 de junio de 2024, *Medel contra Consejo*, asuntos acumulados T-530/22 a T-533/22, ECLI:EU:T:2024:363.

presentados por tres asociaciones y una fundación de jueces europeos contra la decisión del Consejo que aprobó la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia<sup>101</sup>. Considera el Tribunal que dichas organizaciones no están legitimadas para recurrir, ni en nombre propio ni en nombre de los jueces cuyos intereses defienden, pues ni los jueces polacos ni los jueces de los demás Estados miembros se ven directamente afectados por la decisión del Consejo.

En definitiva, el Tribunal ha construido una sólida doctrina que supone un cambio en el tratamiento de la independencia judicial en el ámbito de la UE. No obstante, la extensa jurisprudencia recaída en la materia no es del todo clara. Por un lado, las sucesivas sentencias han configurado una larga serie de deberes de los órganos jurisdiccionales nacionales cuya puesta en práctica resulta ciertamente complicada. Prueba de ello está en la Sentencia de 9 de enero de 2024<sup>102</sup>, que considera que a la luz del derecho nacional no resulta claro que el juez que había planteado la cuestión prejudicial pueda, por sí solo, tomar en consideración las respuestas que le ofreciera el Tribunal de Justicia. En consecuencia, determinó el Tribunal que las interpretaciones que se solicitaban eran hipotéticas y no respondían a una necesidad objetiva.

En segundo lugar, por lo que respecta a los límites del artículo 19.1 TUE, se plantea la posibilidad de que se haya permitido su utilización en exceso. Así, S. Iglesias Sánchez ha señalado que «el amplio ámbito de aplicación del artículo 19 TUE implica que todo el ámbito procesal e institucional de la organización judicial queda abierto en canal, al menos en potencia, para la revisión por parte del TJUE: el artículo 19 TUE, a diferencia del principio de efectividad, o del propio artículo 47 de la Carta, no necesita de otro presupuesto habilitante»<sup>103</sup>. En este mismo sentido se ha pronunciado el Abogado General Bobek<sup>104</sup>, entendiendo que el artículo 19.1 TUE «constituye simplemente una solución extraordinaria para casos excepcionales»<sup>105</sup>.

En suma, si bien la jurisprudencia del TJUE en el caso de Polonia ha servido para afrontar el ataque contra la independencia judicial en el país, se abre una nueva era tras la elección de Donald Tusk como primer ministro. De esta manera, el Tribunal probablemente deba tener que precisar el alcance de sus aportaciones cuando los ataques a la independencia judicial ya no revistan un carácter sistémico.

---

101. Decisión de Ejecución del Consejo de 17 de junio de 2022 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Polonia.

102. Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 2024, *G y M.S.*, asuntos acumulados C-181/21 y C-269/21, ECLI:EU:C:2024:1.

103. IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «La independencia judicial como principio constitucional en la UE: los límites del control por el Tribunal de Justicia de la UE», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 50, 2022, p. 512.

104. Conclusiones del Abogado General Bobek de 20 de mayo de 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, asuntos acumulados C-748/19 a C-754/19, ECLI:EU:C:2021:403.

105. *Ibid.*, apdo. 134.

## V. CONCLUSIONES

Lo expuesto hasta el momento permite realizar una serie de conclusiones acerca de la situación actual de la cuestión tras la crisis del Estado de Derecho vivida en Polonia. Así, la ineeficacia de la actuación de la guardiana de los Tratados, de otras instituciones y de los Estados miembros en respuesta a la crisis polaca revela la necesidad de que la futura ampliación de la UE considere los acontecimientos que han hecho y hacen peligrar los valores comunes que unen a los Estados miembros. En el caso de Polonia, las medidas adoptadas tras la elección de Donald Tusk como primer ministro son ciertamente esperanzadoras. Sin embargo, se debe destacar que el bagaje jurisprudencial expuesto resulta fundamental como respuesta ante posibles futuros incumplimientos por otros Estados miembros de la UE y cuando la actuación política no sea suficiente.

En este sentido, la revisión de los mecanismos preventivos de protección del Estado de Derecho resulta necesaria, como la reforma del artículo 7 TUE que, entre otras cosas, debería considerar el cambio a una mayoría cualificada para su activación. El objetivo con la revisión de los Tratados debe ser evitar «volcar sobre el Tribunal la carga de resolver un problema de estas características», pues considera la doctrina que «no solo no es adecuado, sino que incluso puede ser perjudicial para la institución judicial, que se ve expuesta a decisiones nacionales impugnadoras de su autoridad»<sup>106</sup>. La utilización del presupuesto de la Unión Europea para proteger el Estado de Derecho parece ser la única manera de actuar políticamente con efectividad. No obstante, se corre el riesgo de que el valor del Estado de Derecho se confunda con el valor económico asociado a él. Además, la situación derivada de la guerra en Ucrania ha impedido que el Reglamento de condicionalidad se activara contra Polonia, lo que impide conocer cuáles hubieran sido sus consecuencias.

Los mecanismos de carácter jurisdiccional tampoco están exentos de polémicas. En efecto, tanto la utilización del recurso por incumplimiento como la de la cuestión prejudicial gozan de aspectos positivos, pero se ven igualmente perjudicados por apuntes negativos, tal como se ha puesto de relieve en este trabajo. Por otro lado, la interpretación del artículo 19.1 TUE tras los pronunciamientos recaídos en Polonia, no resulta del todo clara, ni en lo relativo a sus límites ni en lo relativo a su aplicación práctica.

A fecha de cierre del presente trabajo, los peligros para el futuro de la Unión Europea están a la orden del día. No obstante, gracias al poder de las urnas —y no de la actuación de la UE— se ha conseguido desbloquear la independencia judicial en Polonia. Con todo, el proyecto de ampliación de la Unión Europea para el año 2030 sigue adelante. En este proceso de cambio no se puede ni se debe olvidar, como pone de relieve K. Lenaerts, que «cuando un Estado decide formar parte de la familia europea, este debe respetar un conjunto de valores comunes, [por lo que] dicho Estado debe honrar, de forma ininterrumpida, su compromiso firme con la

---

106. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., *op. cit.*, p. 24.

democracia liberal, los derechos fundamentales y el Estado de Derecho»<sup>107</sup>. Quizás tenga razón el presidente del TJ al alertar de la amenaza de desaparición del proyecto europeo<sup>108</sup> y sea ahora cuando esté en juego la protección de la Unión. Impedir su muerte dependerá de nuestra capacidad de asegurar en el futuro el respeto del Estado de Derecho como valor esencial en que se fundamenta.

## VI. BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTACIÓN

### 1. Fuentes bibliográficas

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea como guardián de la independencia judicial: una valoración de la idoneidad de las vías procesales de protección», *Cuadernos digitales de formación*, nº 13, 2022, pp.,1-39.
- BÁRD, P. y ŚLEDZIŃSKA-SIMON, A., «Rule of law infringement procedures. A proposal to extend the EU's rule of law toolbox», *CEPS Paper in Liberty and Security in Europe*, nº 2019-9, 2019, pp. 185-210.
- CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA, M., «La protección de la independencia judicial en el derecho de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 65, 2020, pp. 11-31.
- CASTILLO DE LA TORRE, F. y NEMECKOVA, P., «Crónica de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 72, 2022, pp. 549-627.
- CONCELLÓN FERNÁNDEZ, P., «De nuevo sobre la cuestión prejudicial y la Independencia judicial: el asunto IS (sentencia de 23 de noviembre de 2021, C-564/19)», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 81, 2022, pp. 159-190.
- 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*, nº 66, 2020, pp. 473-517.
- GARCÍA-VALDECASAS DORREGO, M. J., «El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação sindical dos juízes portugueses (ASJP)», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 72, 2020, pp. 75-96.
- GAROT, M., «Acerca del concepto de independencia judicial en la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Tribunal de Justicia de la Unión Europea, justicia civil y derechos fundamentales*, AGUILERA MORALES, M. (Dir.) y otros, Thomson Reuters, Pamplona, 2020, pp. 187-223.

---

107. LENAERTS, K., «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 72, 2022, p. 358.

108. VAN DORPE, S., «EU court president warns European Project is in danger». *Politico*, 13-12-2021. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-court-president-koen-lenaerts-warn-european-project-danger>.

- IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «La independencia judicial como principio constitucional en la UE: los límites del control por el Tribunal de Justicia de la UE», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 50, 2022, pp. 487-516.
- LENAERTS, K., «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la independencia judicial», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 72, 2022, pp. 351-368.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F., «El caso de Polonia en la UE: retrocesos democráticos y del Estado de Derecho y «dilema de Copenague», *Teoría y realidad constitucional*, nº 38, 2016, pp. 101-142.
- MANGAS MARTÍN, A.: «Polonia en el punto de mira: ¿solo riesgo de violación grave del Estado de Derecho?», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 44, 2018, pp. 1-12.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2020.
- MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J., *El Estado de Derecho en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2018.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho», *Teoría y realidad constitucional*, nº 43, 2019, pp. 121-159.
- PECH, L. y PLANTON, S., «Judicial Independence Under Threat: The Court of Justice to the Rescue», *Common Market Law Review*, nº 55, 2020, pp. 1827-1854.
- SARMIENTO, D., *El Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2022.
- SCHEPPELE, K. L., KOCHENOV, D. V. y GRABOWSKA-MOROZ, B., «EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union», *Yearbook of European Law*, Vol. 39, nº 1, 2020, pp. 3-121.
- URBANEJA CILLÁN, J., «El régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión Europea: ¿un mecanismo efectivo de garantía del estado de derecho en los Estados miembros de la Unión Europea?», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 78-79, 2021, pp. 139-200.
- URBANEJA CILLÁN, J., *La crisis del Estado de Derecho en los Estados miembros de la Unión Europea*, Aranzadi, Navarra, 2023.
- VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., «La reforma del sistema judicial en Polonia y el (in) cumplimiento del Estado de Derecho: cuarta advertencia del TJUE por la vía del art. 258 TFUE», *La Ley Unión Europea*, nº 119, pp. 37-63.

## **2. Legislación y otras disposiciones**

### **Tratados**

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, serie C, nº 202, 7 de junio de 2016.

## **DIÁLOGOS JURÍDICOS 2025**

---

- Tratado de la Unión Europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, serie C, nº 191, 29 de julio de 1992.

### ***Actos legislativos***

- **Comisión Europea, Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la constatación** de un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de la República de Polonia, COM(2017) 835 final, Bruselas, 20 de diciembre de 2017.
- Decisión (UE) 2024/807 de la Comisión de 29 de febrero de 2024 por la que se confirma la participación de Polonia en la cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.
- Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo nº 13593/18, 25 de octubre de 2018, sobre la compatibilidad con los Tratados de la Unión de la 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 en los Estados miembros.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie L, nº 303, de 2 de diciembre de 2000.
- Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión, de 27 de julio de 2016, relativa al Estado de Derecho en Polonia.
- Recomendación (UE) 2017/146 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2016, sobre el Estado de Derecho en Polonia que complementa la Recomendación (UE) 2016/1374.
- Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión, de 26 de julio de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374 y (UE) 2017/146.
- Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520.
- Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 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 Unión, (DOUE, LI 433/1, 22.12.2020).
- Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de mayo de 2022, sobre las audiencias en curso en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE relativas a Polonia y Hungría (2022/2647[RSP]).

### ***Otras disposiciones***

- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea — Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión (COM/2003/0606 final).

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 11 de marzo de 2014, «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho», COM(2014) 158 final.

### **3. Páginas web**

- VAN DORPE, S., «EU court president warns European Project is in danger», *Politico*, 13-12-2021. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/eu-court-president-koen-lenaerts-warn-european-project-danger>.
- Comunicado de desactivación del art. 7 TUE: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461).

## VII. JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA JUDICIAL

### **Jurisprudencia del TJUE**

- Auto del Tribunal de 15 de mayo de 2024, *Rzecznik Finansowyen contra Bank AG S.A.*, asunto C-390/23, ECLI:EU:C:2024:419.
- Auto del Tribunal General (Gran Sala) de 4 de junio de 2024, *Medel contra Consejo*, asuntos acumulados T-530/22 a T-533/22, ECLI:EU:T:2024:363.
- Conclusiones del Abogado General Saugmandsgaard Øe de 18 de mayo de 2017, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, ECLI:EU:C:2017:395.
- Conclusiones del Abogado General Tanchev de 11 de abril de 2019, *Comisión c. Polonia*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:325.
- Conclusiones del Abogado General Bobek de 20 de mayo de 2021, *Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim*, asuntos acumulados C-748/19 a C-754/19, ECLI:EU:C:2021:403.
- Dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión Europea al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454.
- Sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Geen and Loos*, asunto 26/62, ECLI:EU:C:1963:1.
- Sentencia de 15 de julio de 1964, *Costac. ENEL*, asunto 6/64, ECLI:EU:C:1964:66.
- Sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts c. Parlamento*, C-294/83, EU:C:1986:166.
- Sentencia de 19 de septiembre de 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587.
- Sentencia de 6 de noviembre de 2012, *Comisión Europea c. Hungría*, C-286/12, ECLI:EU:C:2012:687.
- Sentencia de 26 de febrero de 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105.

## **DIÁLOGOS JURÍDICOS 2025**

---

- Sentencia de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros c. Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625.
- Sentencia de 16 de febrero de 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126.
- Sentencia de 14 de junio de 2017, *Online Games y otros*, C-685/15, EU:C:2017:452.
- Sentencia de 13 de diciembre de 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960.
- Sentencia de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117.
- Sentencia de 24 de junio de 2019, *Comisión c. Polonia (independencia del Tribunal Supremo)*, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531.
- Sentencia de 5 de noviembre de 2019, *Comisión Europea c. República de Polonia (independencia de los tribunales ordinarios)*, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924.
- Sentencia de 9 de noviembre de 2019, *AK y otros*, asuntos acumulados C-585/18, C-624/18 y C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982.
- Sentencia de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y Prokurator Generalny*, asuntos acumulados C-558/18 y 563/18. ECLI:EU:C:2020:234.
- Sentencia de 2 de marzo de 2021, *A.B. y otros*, C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153.
- Sentencia de 15 de julio de 2021, *Comisión c. Polonia, (régimen disciplinario de los jueces)*, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.
- Sentencia de 6 de octubre de 2021, *W. Ż.*, C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.
- Sentencia de 16 de febrero de 2022, *Hungría contra Parlamento y Consejo*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97.
- Sentencia de 16 de febrero de 2022, *Polonia contra Parlamento y Consejo*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.
- Sentencia de 29 de marzo de 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, ECLI:EU:C:2022:235.
- Sentencia de 5 de junio de 2023, *Comisión c. Polonia (independencia y vida privada de los jueces)*, C-204/21, ECLI:EU:C:2023:442.
- Sentencia de 13 de julio de 2023, *YP y otros*, asuntos acumulados C-615/20 y C-671/20, ECLI:EU:C:2023:562.
- Sentencia de 21 de diciembre de 2023, C-718/21, ECLI:EU:C:2023:1015.
- Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de enero de 2024, *G y M.S.*, asuntos acumulados C-181/21 y C-269/21, ECLI:EU:C:2024:1.

## **Jurisprudencia nacional**

- Sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia de 7 de octubre de 2021 (Asunto K 3/21).