

ANEXO I



**TRABAJO FIN DE GRADO
GRADO EN DERECHO
CURSO ACADÉMICO 2021/2022
CONVOCATORIA JUNIO**

**TÍTULO:
LA REBELIÓN DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES NACIONALES EN
EL ÁMBITO DE LA UE: EL CASO DE POLONIA**

APELLIDOS/NOMBRE ESTUDIANTE: SILVIA FERNÁNDEZ DONOSO

DNI: 50566833E

GRADO/DOBLE GRADO QUE CURSA: GRADO EN DERECHO

APELLIDOS/NOMBRE TUTOR:

MARIA CRISTINA HERMIDA DEL LLANO

Fecha: _____

A mis abuelos

Listado de siglas y abreviaturas

BOE: Boletín Oficial del Estado

BVG: Bundesverfassungsgericht (Tribunal Constitucional Federal Alemán)

CDFUE: Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

CE: Comunidad Europea

CEE: Comunidad Económica Europea

CIG: Conferencia Intergubernamental

CNPJ: Consejo Nacional del Poder Judicial

EEMM: Estados Miembros

ELSJ: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea

FPÖ: Partido de la Libertad en Austria (por sus siglas en austríaco)

Núm: número

PE: Parlamento Europeo

PiS: Ley y Justicia (por sus siglas en polaco)

Sejm: Asamblea Nacional Polaca (en polaco)

TCEE: Tratado de la Comunidad Económica Europea

TEDH: Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJCE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

ÍNDICE

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	6
METODOLOGÍA	7
1. CAPÍTULO I: LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA VS DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBRO	8
1.1. El Derecho Comunitario y sus características. Principio de Primacía.	8
1.2. Fricciones del derecho comunitario con el derecho constitucional nacional	10
1.3. Rebelión de los Tribunales Constitucionales de los Estados Miembro contra el principio de primacía. Defensa de la primacía del derecho constitucional nacional	12
1.3.1. Caso de Italia	12
1.3.2. Caso de Alemania	13
1.3.3. Caso de Polonia	15
1.4. Análisis del cumplimiento del derecho de la Unión Europea por parte de las Instituciones de los Estados Miembros. El principio de cooperación leal	16
1.5. Identidad constitucional de Polonia. Reacción frente a la aprobación de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la Unión Europea	18
2. CAPÍTULO II: EL ESTADO DE DERECHO	19
2.1. Estado de Derecho: Concepto, Características y evolución a lo largo de la historia	19
2.2. Estado de Derecho como valor exigido para pertenecer a la Unión Europea	21
2.3. Polonia como Estado miembro de la Unión Europea	23
2.3.1. Entrada a la Unión Europea. Contexto y situación socio-económica.	23
2.3.2. Conflictos y datos a resaltar desde que es Estado Miembro	25
3. CAPÍTULO III: LA INDEPENDENCIA JUDICIAL	26
3.1. Independencia Judicial: concepto, características y evolución a lo largo de la historia	26
3.2. La Independencia Judicial como requisito imprescindible para el Estado de Derecho y para un juicio justo	27
3.3. Reformas legislativas y constitucionales en Polonia. Reacción por parte de los organismos internacionales europeos: Comisión, Parlamento Europeo y TJUE.	28
3.3.1. Llegada al poder del partido político a cargo de las reformas. Alcance y consecuencias de las reformas.	28
3.3.2. Recomendaciones y advertencias por parte de la Unión Europea y el Consejo de Europa. Respuesta del Gobierno Polaco.	30
3.3.3. Sentencias y sanciones del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea contra Polonia y reacciones a las mismas.	33
3.4. Problemas iniciales en el exterior: Conflicto con Irlanda.	37

3.4.1. Principio de confianza mutua en relación con el de cooperación	37
4. CAPÍTULO IV: LA PÉRDIDA PROGRESIVA DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU DESLEGITIMACIÓN. POLARIZACIÓN POLÍTICA.	38
5. CAPÍTULO V: POSIBLES SOLUCIONES AL CONFLICTO. DEFENSA DE AMBAS POSICIONES.	42
5.1. Defensa del conflicto desde perspectivas opuestas.	42
5.1.1. Argumentación desde la defensa de la supremacía del derecho nacional y de los Tribunales constitucionales. Argumentación del Tribunal Constitucional Polaco.	42
5.1.2. Argumentación desde la defensa de la supremacía del derecho comunitario. Defensa del Estado de Derecho y su importancia	45
CONCLUSIONES	48

RESUMEN

Desde los inicios de la construcción del proyecto de integración europea mediante la creación de una organización supranacional conocida (en la actualidad) como Unión Europea, se produjeron diversas rivalidades entre los máximos defensores de la Norma Suprema de cada uno de los Estados miembro que formaban parte de la mencionada organización, y el máximo intérprete del derecho comunitario surgido de la misma, a saber el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Como veremos a lo largo del trabajo, la aparición de un nuevo ordenamiento autónomo, creado a partir de esta organización supranacional, que a su vez se sustenta en las competencias que los Estados soberanos que la componen han cedido a su favor, supone como condición “sine qua non” (que ha de cumplirse necesariamente) la primacía de este derecho sobre el interno de los Estados miembros. Algo que a su vez choca con la función atribuida a los Tribunales Constitucionales por sus propias constituciones, consistente en la garantía del cumplimiento de esta norma suprema por encima de cualquier otra. A pesar de haber sido un tema ya tratado desde el nacimiento de la organización, podemos observar cómo en los últimos años se está produciendo un proceso de reafirmación de las competencias propias de los Tribunales Constitucionales (que a su vez son cada vez menos independientes) en detrimento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así como de imposición de la prevalencia de sus pronunciamientos sobre los de aquel. Precisamente un caso a resaltar en esta materia es el relativo al Tribunal Constitucional de Polonia que, profundamente influido por el poder ejecutivo actual, parece negarse a aceptar que los pronunciamientos de una institución perteneciente a la Unión tengan carácter prevaleciente a los suyos propios.

Palabras clave: Tribunal Constitucional, Polonia, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, primacía, independiente, Unión Europea, Estados Miembros, Constitución.

ABSTRACT

Since the beginning of the elaboration of the European integration project through the setting up of a supranational organization known (currently) as European Union, several conflicts between the maximum defenders of national constitutions from each Member State being part of the referred organization, and the maximum interpreter of the community law, known as Court of Justice of the European Union, arose. As we will see through this wording, the emergence of a new autonomous legal order, birthed from this supranational organization, which in turn is based on the powers that the sovereign States that compose it had given in its favor, constitutes as a “sine qua non” condition (that needs necessarily to be complimented) the primacy of this law over the Member States’ internal law. However, this primacy collides with the main function given to the Constitutional Courts by its own Constitution, which consists of assuring compliance with this supreme rule over any other. In spite of being an issue already addressed since the birth of the organization, we can observe how, in the last few years, a process of reaffirmation of the powers owned by the Constitutional Courts (less and less independent) is taking place at the expense of the Court of Justice of the European Union, as well as the enforcement of primacy of their own resolutions over any others. Precisely, an important case to highlight on this field, is the one regarding the Polish Constitutional Court, which, deeply influenced by the executive power, seems to refuse accepting that the Court of Justice of the European Union’s resolutions have a prevalent character over their own.

Key words: Constitutional Courts, Poland, Court of Justice of the European Union, primacy, independent, European Union, Member States, Constitution.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de la rebelión de los Tribunales Constitucionales contra la Unión Europea y sus instituciones, enfocado en uno de los más recientes casos y que más alarmas han hecho saltar tanto en el seno de la comunidad europea, como en el resto de Estados Miembros, el caso del Tribunal Constitucional Polaco y su desafiante actitud frente a la autoridad de las instituciones comunitarias, en concreto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Este tema, a pesar de haber sido un conflicto común entre los organismos jurisdiccionales de los Estados y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea desde los inicios de la aparición de la organización, está adquiriendo una especial relevancia en lo relativo al riesgo que supone, no sólo que el Tribunal Constitucional de un Estado Miembro se enfrente a los organismos comunitarios, poniendo en tela de juicio toda la construcción y legitimidad de la organización europea, sino que lo haga contaminado por una clara intermediación del resto de poderes estatales como el ejecutivo, poniendo así en riesgo un valor tan esencial en la sociedad actual como lo es el Estado de Derecho, consagrado por prácticamente la totalidad de las constituciones europeas, e incentivando además que otros Estados Miembros, llevados por la deriva política extremista surgida y propagada por toda Europa tras la crisis financiera de 2008, sigan su mismo ejemplo, algo que desgraciadamente y como veremos, ya ha tenido lugar. Es por ello, que nuestra principal preocupación es alertar sobre las consecuencias que esta pérdida desenfrenada de los valores contenidos en el Estado de Derecho, como la separación de poderes, y a su vez respaldada por órganos jurisdiccionales marcados con tintes políticos y que se niegan a reconocer la autoridad de un agente externo, como lo es Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuya función, junto con el resto de organismos comunitarios, es precisamente velar por el cumplimiento de este tipo de obligaciones y requisitos, puede acarrear en las vidas de todos y cada uno de los ciudadanos europeos.

Mediante este trabajo, se pretende por un lado, concienciar y hacer llegar a los ciudadanos de la Unión, en tanto en cuanto van a ser los directamente afectados por este tipo de situaciones y conflictos, de la relevancia y alcance de los mismos. Y por otro lado, se pretende aportar algo de claridad y proponer alguna solución en cuanto al problema subyacente de los conflictos competenciales surgidos entre los Tribunales Constitucionales de los Estados Miembros y su preocupación por la protección de sus respectivas constituciones, así como de la identidad de su nación, y entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, toda vez que se erige como máximo intérprete del derecho comunitario, imponiendo así sus pronunciamientos sobre cualquier otro emitido por los Tribunales Constitucionales; algo que, a pesar de ser necesario para el correcto funcionamiento y cohesión de la Unión, puede ocasionar también resentimientos en los ordenamientos constitucionales al no tenerse en cuenta los elementos propios y característicos de su identidad.

METODOLOGÍA

Este trabajo se ha elaborado a partir de una revisión bibliográfica por un lado, de comentarios doctrinales procedentes de profesionales de distintos Estados europeos acerca del tema principal objeto de nuestro análisis, así como de los conceptos e información relacionados con el mismo que puedan arrojar luz a su estudio. Sobre ellos se ha empleado una técnica deductiva, de tal forma que a partir del estudio de todos los elementos y componentes del conflicto, podremos llegar a algunas conclusiones y propuestas de solución más adecuadas y concretas. Y por el otro, del análisis numerosos textos normativos y jurisprudencia, principalmente comunitarios así como de los distintos Tribunales Constitucionales europeos. Respecto de estos últimos, se ha procedido al estudio individual de casos similares e iniciados con anterioridad al que nos ocupa, con el objeto de descubrir las posibles causas (comunes o no) que ocasionan la aparición de estos conflictos, el contexto en el que se producen, las reacciones a los mismos por parte de los sujetos del conflicto y del resto de agentes internacionales, y las soluciones que se proponen y se aplican para su resolución, así como la eficacia de las mismas. Ello, para poder extraer mediante un análisis inductivo de los mismos, las soluciones comunes que podrían resultar aplicables no sólo al caso polaco, sino a la prevención y/o resolución efectiva de todos los posibles casos de rebelión que puedan generarse con posterioridad, así como de la recuperación de la legitimidad europea.

Además, para resaltar la relevancia de este caso particular (que es uno de los que más ha hecho saltar las alarmas hasta la fecha) se ha procedido a analizar con detalle la identidad constitucional del Estado polaco, el contexto en el cual se produjo su adhesión a la Unión Europea, todo el proceso que ha recorrido desde que se comenzaron a detectar irregularidades en su cumplimiento del derecho comunitario hasta la actualidad, qué le llevó a esta situación, cómo se ha manejado a lo largo del tiempo y qué repercusión puede tener tanto a nivel interno como externo.

Es por ello que hemos decidido estructurar el trabajo de la siguiente forma: comenzaremos exponiendo qué es el principio de primacía del derecho comunitario, y por qué colisiona este principio con el derecho constitucional de los Estados Miembros, para lo que incluiremos algunos ejemplos de conflictos ocurridos con anterioridad al caso polaco. A continuación, proseguiremos con la presentación del Estado de Derecho como concepto, así como su relevancia en la Unión Europea y las consecuencias de su inobservancia. Lo que nos llevará a su vez a analizar uno de los elementos esenciales del mismo: la independencia judicial, puesta en tela de juicio por parte del gobierno polaco. Posteriormente, expondremos el conjunto de reformas llevadas a cabo por el partido político y relativas al principio de independencia recientemente aludido que, tras llegar al poder, llevaría a las instituciones de la Unión Europea a iniciar diversos procedimientos de infracción, así como a sancionar al estado polaco por poner en tan elevado riesgo valores del Estado de Derecho cuya violación supondría dejar de considerar una sociedad como democrática (debido a la acumulación de poderes). Por último, pasaremos a analizar el contexto en el cual se produce esta pérdida masiva de valores en la Unión Europea, así como la escalada de partidos políticos tan extremistas que se alejan cada vez más de mantener una sociedad democrática; para finalizar con una defensa argumentada de los intereses defendidos por cada parte en el conflicto, el Tribunal Constitucional Polaco y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Algo que finalmente nos llevará a establecer las conclusiones que derivan del análisis de todo lo anterior.

1. CAPÍTULO I: LA PRIMACÍA DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA VS DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBRO

1.1. El Derecho Comunitario y sus características. Principio de Primacía.

En primer lugar, y antes de proceder a analizar el derecho comunitario y sus elementos característicos, conviene preguntarnos: ¿Qué es la Unión Europea? ¿Cuál es la base jurídica que la sustenta y que le permite gozar de un ordenamiento jurídico propio?

Pues bien, la Unión Europea conforme a su evolución actual, fruto de la creación de la Comunidad Económica Europea (en adelante CEE) tras las sucesivas modificaciones del original Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 y la posterior entrada en vigor del Tratado de Lisboa de 2007, puede definirse como una organización internacional de integración, de duración ilimitada y dotada de instituciones, en la que los Estados Miembros que la componen, no sólo están dispuestos a cooperar, sino que dotan a la misma de poder normativo mediante la cesión de competencias soberanas por medio de un acuerdo constitutivo. Los acuerdos constitutivos que conforman el pilar de dicha organización son el Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE). Esta cesión de competencias a su vez, y como no podría ser de otra forma, limita parcialmente la soberanía de los mencionados Estados Miembro, que será de mayor o menor grado en función de los objetivos que persiga la organización de la que se trate. En este caso, los objetivos con vistas a cuya consecución se funda la Unión Europea son los contenidos en el artículo 3 del TUE, entre los que encontramos políticos, económicos, así como otros de carácter social¹.

Partiendo de este conocimiento básico acerca de la organización internacional que aparece como uno de los principales actores del presente trabajo, procederemos a analizar las características y principios tan particulares y únicos de su régimen jurídico. Comenzaremos prestando especial atención a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) de 15 de julio de 1964, asunto Costa c. ENEL as.6/64. Esta sentencia, el TJUE viene a establecer que mediante los tratados constitutivos, los Estados miembros han dado lugar a una Comunidad (actualmente Unión), dotada de duración ilimitada, instituciones propias, personalidad, capacidad jurídica, capacidad de representación internacional y poderes reales, como consecuencia “de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones de los Estados a la Comunidad”. De esta forma, los Estados miembros, han estructurado un sistema jurídico autónomo respecto del derecho nacional de los Estados miembros, provisto de órganos propios con capacidad para crear, interpretar y aplicar el derecho de la unión europea y cuyos órganos jurisdiccionales poseen jurisdicción obligatoria. Pudiéndose predicar así como una característica propia de este derecho, su autonomía².

Del mismo modo, los principios de eficacia directa y primacía, se podrían considerar como dos de los más característicos y definitorios del derecho comunitario, ya que son los encargados de regular la relación entre el derecho de la Unión y el de los Estados miembros y los conflictos que puedan surgir entre ambos, ya que los dos se dirigen a los mismos destinatarios.

¹ Ortega Gómez, M. (2018). Derecho de la Unión Europea.. J.M. BOSCH EDITOR. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/121416>

² Fernández de Casadevante Romani, C; Carrera Hernández, FJ; Garrido Rebolledo, V; & González Marín, AM. (2019). *Nociones básicas de la Unión Europea* (Cuarta edición). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.

En cuanto al principio de eficacia directa, puede explicarse partiendo del compromiso que los Estados miembros adquieren con la Unión al ceder parte de sus competencias soberanas a las instituciones europeas. Y es que, lo que implica esta cesión de competencias es su exclusividad a la hora de legislar sobre las materias cedidas, lo que convierte a su producción normativa en obligatoria para todos los Estados miembros y para sus ciudadanos, por lo que se integra en su ordenamiento interno. Integración por su parte, manifestada en la sentencia del TJUE anteriormente mencionada sobre el asunto Costa contra ENEL, en palabras del propio tribunal: “[...] a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE creó un ordenamiento jurídico propio, integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado”. Es precisamente esta creación de derechos y obligaciones para los Estados miembros y sus ciudadanos en lo que consiste el principio de efecto directo, ya que estos pueden invocar los derechos reconocidos por las normas comunitarias ante los tribunales nacionales, teniendo estos la obligación de garantizar esos derechos. Este principio no se contempla expresamente en los Tratados, sino que es consecuencia de la labor del Tribunal de Justicia en su sentencia del 5 de febrero de 1963, asunto Van Gend en Loos, as.26/62. En relación con este principio y como complementario del mismo, encontramos también el principio de aplicabilidad directa, recogido en el artículo 288 TFUE. Este principio establece que, en muchas ocasiones, las disposiciones comunitarias generan los efectos que el ordenamiento de la Unión les concede por sí mismas y sin requerir su transformación en derecho interno. Así, habitualmente las normas comunitarias están determinadas a aplicarse de forma inmediata. La única norma comunitaria que posee esta cualidad es el reglamento.

Por último, y como principio más importante sobre todo en el marco de este trabajo, queremos destacar el principio de primacía del derecho comunitario, que al igual que ocurre con el de eficacia directa, no está reconocido explícitamente en los Tratados constitutivos ni en las Constituciones de los Estados miembros, pero ha sido reiterado repetidamente por la jurisprudencia del TJUE. Este principio establece que, en caso de contradicción entre el ordenamiento interno de los Estados y el ordenamiento de la Unión Europea, prevalecerá el segundo. El Tribunal de Justicia establece los cuatro pilares fundamentales del principio de primacía (que a su vez incluyen otros principios propios de este ordenamiento) en la ya citada sentencia Costa c. ENEL, que se resumen en los siguientes puntos:

- La naturaleza del proceso de construcción europea, sobre la que establece: “[...] esta integración en el Derecho de cada país miembro de disposiciones procedentes de fuentes comunitarias, y más en general los términos y el espíritu del Tratado, tienen como corolario la imposibilidad de que los Estados hagan prevalecer, contra un ordenamiento jurídico por ellos aceptado sobre una base de reciprocidad, una medida unilateral posterior, que no puede por tanto oponerse a dicho ordenamiento”.
- La aplicación uniforme del derecho de la Unión en todos los Estados miembros, tal y como advierte el Tribunal: “la fuerza vinculante del Derecho comunitario no puede en efecto variar de un Estado a otro, en razón de legislaciones internas ulteriores, sin que se ponga en peligro la realización de los objetivos del tratado a que se refiere el apartado 2 del artículo 5, y sin causar una discriminación prohibida por el artículo 7”.
- La obligatoriedad de los Tratados como norma general y la excepcionalidad de la actuación unilateral, determinándose que: “[...] las obligaciones contraídas mediante el Tratado constitutivo de la Comunidad no serían incondicionales, sino solamente eventuales, si pudieran quedar cuestionadas por los actos legislativos futuros de los signatarios”. Las excepciones mencionadas únicamente se permiten por la existencia de una cláusula especial expresa o por procedimientos de autorización incluidos también en los Tratados. Además, la obligatoriedad de los Tratados aparece

confirmada también mediante el artículo 288 TFUE, que establece la naturaleza obligatoria de las normas de Derecho derivado (todas aquellas provenientes de las instituciones comunitarias), no solo del derecho originario (Tratados constitutivos)³.

1.2. Fricciones del derecho comunitario con el derecho constitucional nacional

Como puso de relieve Fix-Zamudio, el reconocimiento constitucional del derecho internacional como parte integrante del derecho interno se inicia con la aparición de la Constitución de Weimar (1919). Así, en el caso preciso del derecho internacional, la primacía del mismo sobre la Constitución, se presenta como una posibilidad, poco frecuente, presente en las Constituciones. Sin embargo, tras el surgimiento del derecho comunitario (como un tipo de derecho internacional con características propias, autónomo, como vimos anteriormente), basado en la cesión (en cuanto a su gestión) de competencias previamente nacionales, y que por lo tanto eran responsabilidad de las constituciones de los Estados miembros, en favor de instituciones comunitarias, rápidamente surgieron significativos conflictos en el seno de la validez ambos ordenamientos jurídicos.

Fue por ello por lo que desde muy temprano, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE, actualmente TJUE), estableció con claridad la autonomía del derecho comunitario y el carácter vinculante del mismo para con los Estados miembros en la ya mencionada sentencia Van Gend and Loos (1963), de tal forma que gracias a esta característica esencial del ordenamiento comunitario, podría producirse efectivamente la legislación supranacional que se pretendía en los tratados constituyentes. A su vez, la existencia de este ordenamiento jurídico autónomo creado por las instituciones comunitarias, demandaba la aplicación del principio de primacía del derecho comunitario, tal y como quedó establecido por el mencionado tribunal en la ya analizada sentencia Costa vs ENEL (1964). De este modo, se reconocía oficialmente la primacía del derecho comunitario sobre el interno sobre la base de su complementación con el principio de competencia, esto es, primaría la aplicación del derecho comunitario sobre el interno en aquellas materias cedidas por los Estados miembros a las instituciones europeas. Sin embargo, no se podía dejar de advertir que, esta aplicación preferente del derecho comunitario, no debía desmejorar la protección constitucional de los derechos ya que, en ese supuesto, la Constitución perdería su condición de norma suprema.

Así las cosas, los presupuestos del conflicto estaban dados. Por un lado, la mecánica constitucional tenía como objetivo la ordenación de la organización interna y la protección de los derechos de las personas. Y por el otro, el derecho comunitario se basaba en limitar la soberanía de los Estados, algo que afectaba directamente al propósito y competencias constitucionales. Asimismo, la Constitución refleja la voluntad del poder constituyente, instaurando y legitimando una organización democrática en la medida en que ella es democrática. Sin embargo, el derecho comunitario huye de estos patrones de legitimidad de la Constitución, ya que el mismo se produce mediante instituciones más similares a conferencias internacionales que a parlamentos nacionales.

El primer paso que se dió con vistas a resolver estos conflictos, fue la integración de las denominadas cláusulas de apertura. A través de ellas, las constituciones dieron paso a la

³ Martínez Pérez, E. J. (Coord.) & Salinas Alcega, S. (Coord.). (2019). *Lecciones para el estudio del derecho de la Unión Europea*. Prensas de la Universidad de Zaragoza. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/160354>

posibilidad de transferir competencias en el proceso de integración que suponía la construcción de la Unión Europea, admitiendo así el recorte de soberanía de los Estados al que hacía referencia el TJCE, pero sin facilitar un cheque en blanco en favor de las instituciones comunitarias. Ya que de permitirse, corría el riesgo de la pérdida del rango constitucional material en cuanto al establecimiento y defensa de estos derechos.

Sin embargo, este obstáculo se vería resuelto mediante la introducción de algunos límites: en primer lugar reducir los ámbitos supranacionales a las competencias expresamente transferidas, y en segundo lugar, mantener la Constitución como norma de normas, así como velar porque la configuración y protección constitucional de sus derechos no se vea desmejorada por la aplicación del derecho comunitario. Es decir, el derecho comunitario podría gozar de primacía sobre la Constitución en lo que respecta a su aplicación (siempre que no desmejore los derechos contenidos en la misma), pero la legitimidad del derecho comunitario debe residir en última instancia en la propia Constitución a través de las cláusulas de apertura, y en segunda instancia de los tratados constitutivos; siendo así la Constitución la norma jerárquica suprema que permite la primacía del derecho comunitario. Ello partiendo del hecho de que la situación en la que unas normas primen sobre otras en cuanto a su jerarquía, no prohíbe que otras normas se apliquen con carácter preferente a la jerárquicamente superior siempre y cuando ésta lo prevea.

Por último y una vez sentado lo anteriormente expuesto, sería conveniente remarcar que, el surgimiento de normas posteriores o la aplicación de normas anteriores (con independencia de su jerarquía) incompatibles con el derecho comunitario, violarían el principio general del derecho internacional de "*pacta sunt servanda*", que viene a establecer que los Estados se han comprometido expresamente a cumplir las obligaciones derivadas tanto de los tratados constitutivos como de los actos dictaminados por las instituciones de integración⁴.

1.3. Rebelión de los Tribunales Constitucionales de los Estados Miembro contra el principio de primacía. Defensa de la primacía del derecho constitucional nacional

Tal y como hemos venido exponiendo, el conflicto más complicado que plantea el principio de primacía, es la relación de las normas comunitarias con las constitucionales de cada Estado miembro, y es en este aspecto donde cabe remarcar las conflictivas posturas asumidas al respecto por parte de dos de los Tribunales Constitucionales considerados como importantes puntos de referencia en la doctrina jurídica: el Tribunal Constitucional Federal de Alemania y la Corte Constitucional Italiana. Así como del Tribunal Constitucional que nos interesa al hilo del presente trabajo, el Tribunal Constitucional Polaco.

1.3.1. Caso de Italia

Italia por su parte, ha sido uno de los Estados miembro que más conflictos de "rebeldía" ha ocasionado a la Comunidad Europea, resultando paradójicamente la intervención de la propia Corte Constitucional Italiana en defensa de la supremacía constitucional, determinante para la instauración del principio de primacía del derecho comunitario. Ello debido a que fueron precisamente dos sentencias de la mencionada Corte Constitucional, las que provocaron que autoridades judiciales italianas propusieran las

⁴ Tremolada Alvarez, E., & Martínez Dalmau, R. (2014). Jerarquía constitucional y aplicación preferente del derecho de la integración. Elementos para la solución del posible conflicto entre derechos e integración. *Revista Universitas*, 128(128), 383-409. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ128.jcap>

cuestiones prejudiciales (cuya finalidad es garantizar la aplicación homogénea del derecho comunitario y evitar distintas interpretaciones) al TJCE que concluyeron con el dictado de las relevantes resoluciones sobre los casos “Costa contra ENEL” y “Simmenthal”.

El primer enfrentamiento que tuvo lugar entre la jurisdicción constitucional italiana y el TJCE fue el surgido con causa en la sentencia No.14-1964, donde se atendió por primera vez el asunto de la eficacia de los actos comunitarios en el derecho interno. En aquella ocasión, se analizó la constitucionalidad de la Ley de la nacionalización de la energía eléctrica, la cual, aparentemente violaba el artículo 11 de la Constitución italiana (cláusula habilitante en la antigua redacción), al contraponerse al Tratado de la Comunidad Económica Europea (en adelante TCEE). En la mencionada sentencia, la Corte Constitucional consideró que la Ley de ejecución del Tratado constitutivo de la CEE era una ley ordinaria, debiendo sujetarse por lo tanto a las reglas de sucesión en el tiempo, de forma que podían verse derogados por cualquier norma posterior de igual rango. Así, conforme a la percepción de la Corte Constitucional, el artículo 11 de la Constitución es una disposición permisiva, que autoriza la limitación del poder soberano, pero no invalida la jerarquía interna de las fuentes; lo que conllevaría a la prevalencia de la Ley de nacionalización de la energía eléctrica frente a las disposiciones del Tratado comunitario por el hecho de tratarse de una norma posterior en el tiempo⁵.

Sin embargo, dicha doctrina no tardaría en enfrentarse a la reacción del TJCE. Este, en su destacada y ya mencionada sentencia de 15 de julio de 1964 (asunto Costa v. Enel) vino a establecer que: *“...el derecho nacido del Tratado no podría por su naturaleza específica encontrar un límite en cualquier procedimiento interno sin perder su propio carácter de comunitario y sin que resultase por ello perdido el fundamento jurídico de la propia comunidad. La transferencia efectuada por los Estados a favor del ordenamiento jurídico comunitario [...] implica una limitación efectiva de sus derechos soberanos frente a la cual un acto unilateral posterior, incompatible con el sistema de la Comunidad, estaría totalmente privado de eficacia”*.

Ulteriormente, se planteó ante la Corte Constitucional el conflicto entre los reglamentos comunitarios y las leyes nacionales posteriores a éstos. Ante esta situación, la solución ofrecida por la Corte Constitucional en su sentencia núm.232 de 30 de octubre de 1975, fue la de considerar la incompetencia legislativa de la ley nacional dictada con posterioridad al reglamento comunitario, como una vulneración del artículo 11 de la Constitución por violación del reparto competencial realizado entre el Estado miembro y la Comunidad, de tal forma que el juez debiera plantear la cuestión ante la Corte Constitucional con vistas a que ésta declarase la inconstitucionalidad de la misma (siendo el único órgano competente para ello de acuerdo a su ordenamiento interno).

No obstante, la decisión de la Corte se enfrentó nuevamente a una tajante réplica por parte del TJCE, en su conocida sentencia de 9 de marzo de 1978 (Caso Simmenthal) expuesta en los siguientes términos: *“el juez nacional encargado de aplicar, en el ámbito de su competencia, las disposiciones del Derecho comunitario, tiene la obligación de garantizar la eficacia plena de tales normas, desaplicando si fuera necesario a iniciativa propia cualesquiera disposiciones que contrasten de la legislación nacional, incluso posteriores, sin*

⁵ Vargas Alfaro, M. (2019). *Constitución y derecho comunitario (2a. ed.)*. Editorial Jurídica Continental. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/128392>

deber pedir o atender la remoción previa por vía legislativa o mediante cualquier otro procedimiento constitucional”.

Todo ello, sobre la base de que la eficacia directa del Derecho comunitario, acarrea como premisa misma su obligada uniformidad y contemporaneidad en todos los Estados miembros⁶.

1.3.2. Caso de Alemania

La primera decisión trascendental dictada en Alemania el tema que nos ocupa, tuvo lugar el 18 de octubre de 1967 por el Tribunal Constitucional Federal de Alemania (en alemán: Bundesverfassungsgericht, en adelante BVG) con ocasión de un recurso de amparo interpuesto por varias empresas alemanas al considerar la contrariedad entre diversos reglamentos comunitarios y varios derechos fundamentales y principios constitucionales. El BVG consideró, que el recurso era inadmisibile al apreciar que los actos de las instituciones comunitarias, no podían calificarse actos del poder público alemán, lo que suponía la incompetencia del alto tribunal para involucrarse en el asunto.

Más tarde, como solución a una cuestión prejudicial elaborada por el Tribunal Administrativo de Frankfurt, el TJCE estableció con claridad que en un supuesto de contradicción entre normas nacionales y comunitarias, priman las segundas. Ante esta respuesta, el Tribunal Administrativo se dirigió al BVG a través de una cuestión de inconstitucionalidad, requiriendo su pronunciamiento sobre la conformidad de la interpretación proporcionada por el TJCE. Así, el BVG emitió la conflictiva resolución de 22 de octubre de 1974 (BVG 37, 271 y ss), comúnmente conocida como “Solange I” (“hasta tanto” o “mientras”), en la que, basándose en el artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn (cláusula habilitante en ese momento), el BVG reconocía la aplicación directa de las normas comunitarias dictadas por las instituciones, siempre y cuando las mismas no supongan una perturbación de la estructura constitucional esencial, ya que, a la luz de su criterio no se puede prescindir de soberanía en el núcleo duro (considerándose como tal por parte del BVG los derechos fundamentales) de la estructura constitucional, debido a que esto supondría dejar sin soporte al propio Estado.

En lo sucesivo, el Tribunal señaló que, “hasta tanto” o “mientras” no se adoptara en el seno de las Comunidades Europeas (en adelante CE) un catálogo de derechos fundamentales producido por un parlamento democrático, primarían siempre las garantías constitucionales internas. Con esta resolución, el BVG vació de contenido la importante doctrina sentada por el TJCE en el caso “Costa contra ENEL” en aquellos supuestos en los que se planteaba un conflicto relativo a la consonancia entre las disposiciones comunitarias, y las constitucionales relativas a los derechos fundamentales de la persona⁷.

Ante este tajante desafío por parte del Tribunal Constitucional Alemán, el TJCE comenzó, a principios de los años setenta, la elaboración de un catálogo no codificado de Derechos Fundamentales, apelando las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, como ya indicó en su sentencia de 17 de diciembre de 1970, “Internationale Handelsgesellschaft”, 17/70, y el Convenio Europeo de los Derechos Humanos (CEDH), obteniendo como prueba de ello, su sentencia “Nold” de 14 de mayo de 1974. Como reacción

⁶ Pérez Tremps, P.(1985). *Justicia comunitaria, Justicia constitucional y Tribunales ordinarios frente al Derecho comunitario: Comentario a la Sentencia de la Corte Constitucional italiana número 170/1984, de 8 de junio*. Revista española de Derecho Constitucional, Año n.º 5, n.º 13, pp. 157-182.

⁷ Vargas Alfaro, M. (2019). *Constitución Y Derecho Comunitario...cit.pág.105-108*

a esta nueva situación, el BVG, en su sentencia de 22 de octubre de 1986 (BVG 73, 339), conocida como “Solange II”, el Tribunal alegó que la premisa fijada en la resolución Solange I se había completado en lo indispensable. De tal modo que el Tribunal Constitucional Alemán haría uso de su competencia únicamente en los supuestos en los cuales el derecho de la Unión no garantice un nivel de protección sustancialmente equiparable al contemplado por la Ley Fundamental.

Por contra, la jurisprudencia sobre los Derechos fundamentales de la Unión elaborada por el TJCE, proporcionó un impulso significativo a la confección de un compendio de Derechos Fundamentales contenido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE), cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de diciembre de 2009⁸.

No obstante, no fue hasta 1993 cuando la posición perfilada en las resoluciones “Solange I” y “II” fue modificada por la sentencia de 12 de octubre de ese mismo año emitida por el BVG como respuesta a un recurso de amparo emitido contra la Ley por la que se aprobaba el Tratado de Maastricht (TUE). En la mencionada resolución, el BVG recordó que el poder del que gozaba la Comunidad Europea, provenía de los propios Estados miembros, y que por ende, la normativa comunitaria sólo sería aplicable en el territorio alemán, en su caso, en virtud de la autorización realizada por la Ley de consentimiento (“Zustimmungsgesetz”). Sobre esa base, se atribuyó la facultad de velar por que los actos dimanantes de las instituciones comunitarias permanezcan dentro de los umbrales previstos al hacer la cesión de poderes soberanos. Erigiéndose así el Alto Tribunal, como “Guardián de la Constitución” frente al poder público de los organismos europeos.

Subsiguientemente, en el año 2009 el BVG se ocupó de otro importante paso a dar en la integración europea: el Tratado de Lisboa. Así, el 30 de junio del mencionado año, el Tribunal Constitucional alemán, emitió un veredicto en el que, sobre la base sentada en la precedente sentencia de Maastricht, resaltó la competencia que el mismo tenía para evaluar tanto si determinados poderes soberanos pueden ser o no cedidos a la Unión, al irrespetar el núcleo duro sistémico del orden constitucional (“control de identidad”), así como especificar si las instituciones comunitarias han actuado fuera de los límites marcados por las competencias que les fueron atribuidas (“control ultra vires”).

Finalmente, el 6 de julio de 2010, en su sentencia BVR 2661-06, conocida como caso “Honeywell”, el alto Tribunal flexibilizó la actitud notablemente conflictiva manifestada en la sentencia sobre el Tratado de Lisboa, dejando además abierta la posibilidad de entablar, a futuro, un diálogo jurisprudencial con el TJUE⁹.

A pesar de ello, y partiendo de la base de una cooperación y lealtad generalizadas, los conflictos entre el Tribunal Constitucional alemán y el Alto Tribunal de la Unión Europea continúan, habiendo llegado incluso el primero de ellos, a negarse al sometimiento de la interpretación proporcionada por el TJUE en su sentencia de 11 de diciembre de 2018¹⁰.

Precisamente la negativa a la ejecución de la mencionada sentencia del TJUE de diciembre de 2018, llegaría con el que se conoce como el pronunciamiento más desafiante del

⁸ Vosskuhle, A. (2017). *La integración europea a través del derecho. La contribución del Tribunal Constitucional Federal (alemán)*. Teoría Y Realidad Constitucional, (39), 103.

⁹ Vargas Alfaro, M. Constitución Y Derecho Comunitario...cit.pág.108-114

¹⁰ Mangas Martín, A. (2020, mayo 11). Tribunal Constitucional alemán: Fuego amigo sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el Banco Central Europeo. Blog *Araceli Mangas Martín*. Disponible en: <https://aracelimangasmartin.com/tribunal-constitucional-aleman-fuego-amigo-sobre-el-tribunal-de-justicia-de-la-ue-y-el-banco-central-europeo>

Estado germano. Y es que, en la sentencia de 5 de mayo de 2020, el BVG ordenó al Bundesbank que interrumpiera las compras en virtud de un programa de deuda del sector público si el Banco Central Europeo, si no acreditaba, en un plazo de 3 meses, que sus decisiones eran conformes con el principio de proporcionalidad; atribuyéndose por lo tanto de manera unilateral, la facultad de decidir sobre la validez de una decisión tomada por una institución de la Unión. Ante este desafiante pronunciamiento, la Comisión decidió iniciar un procedimiento de infracción contra Alemania considerando que había violado principios fundamentales del derecho comunitario, así como el respeto a las competencias atribuidas al TJUE en virtud del art.267 TFUE, que le sitúa como el único y máximo intérprete del derecho de la Unión. Finalmente, el procedimiento fue archivado por la Comisión en diciembre de 2021, ante la declaración y reconocimiento explícito de Alemania de los principios de primacía y autonomía, entre otros, del derecho comunitario, así como de la autoridad del TJUE y el carácter vinculante y definitivo de sus pronunciamientos¹¹.

1.3.3. Caso de Polonia

En el caso de Polonia, nos interesa destacar una resolución más reciente dictada por el Tribunal Constitucional polaco y que, al igual que las resoluciones detalladas anteriormente (y que probablemente surgió teniendo como aliciente el precedente alemán), supone una grave amenaza al principio de primacía de la Unión y por lo tanto, a la propia organización, llegando a ser considerada por muchos como una de las más graves de las dictadas hasta la fecha. Este es el caso de la sentencia K-3/21, de 7 de octubre de 2021, dictada como consecuencia de una consulta planteada por el Primer Ministro Polaco, Mateusz Morawiecki (en el cargo desde 2017 hasta la actualidad). En su escrito, el Primer Ministro solicitaba al Tribunal para que se pronunciase sobre si el art.1 TUE debe ser interpretado en un sentido en el que permite u obliga a una autoridad abstenerse de aplicar la Constitución polaca, o requiere la aplicación de disposiciones por parte de dicha autoridad de manera incompatible con la Norma Suprema de Polonia. Del mismo modo, solicitó que aclarase la cuestión sobre si un tribunal debe aplicar aquellas disposiciones incompatibles con la Constitución polaca, incluida una disposición que, sobre la base de una sentencia del TC, ha dejado de tener efecto precisamente por tal incompatibilidad, o si en cambio, debe prevalecer la aplicación de la Constitución polaca.

Como respuesta, el TC polaco en su resolución de 7 de octubre, en primer lugar, determina la incompatibilidad entre los artículos 1 y 4.3 TUE con la Constitución polaca, en tanto en cuanto permiten a la UE actuar al margen de los límites delineados por las competencias cedidas por la República polaca en virtud de los tratados. En segundo lugar, considera asimismo el art.19.1.2º TUE incompatible en la medida que permite la inobservancia de la Constitución polaca, y por lo tanto resolver en contra de las resoluciones del Tribunal Constitucional que tengan por objeto anular disposiciones de derecho comunitario. Y por último, en lo relativo a los artículos 19.1 y 2 TUE, se consideran igualmente incompatibles toda vez que permiten a los tribunales europeos anular de manera ilícita preceptos de la Norma Fundamental polaca, pudiendo incluso revisar la legalidad del procedimiento de nombramiento de los jueces. Por último señalar, que el TC polaco considera además en su pronunciamiento, que la Unión Europea ha llegado a una etapa en la que, entre otras cosas, impide a la República de Polonia funcionar como un Estado soberano y democrático.

¹¹ Ibáñez García, I. (2021). *Dos importantes retos para la justicia europea (Reafirmar su autoridad y reformular la doctrina Cilfit)*. Página web hayderecho.com. Estudios e informes. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2021/12/Dos-importantes-retos-para-la-justicia-europea.pdf>

La respuesta por parte de la Unión ante estos acontecimientos, fue el inicio por parte de la Comisión de un procedimiento de infracción contra Polonia que aún continúa activo, por violaciones del Derecho de la UE por parte de su Tribunal Constitucional¹²¹³¹⁴.

Por último, consideramos también relevante traer a colación un conflicto previo entre el TC polaco y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; puesto que con ocasión de la imposición de medidas cautelares a Polonia por parte del TJUE y como consecuencia de las reformas constitucionales y legislativas llevadas a cabo en el país, y que serán desarrolladas con posterioridad, el TC mediante un auto emitido el 14 de julio de 2021, declara inconstitucionales tales medidas, poniendo en tela de juicio por lo tanto, el carácter vinculante de las decisiones del TJUE y la primacía del derecho europeo.

Así las cosas, el comisario de Justicia de la Comisión, declaró en una rueda de prensa el 20 de julio de 2021, que se había enviado una carta al gobierno polaco pidiendo su confirmación del cumplimiento de las medidas cautelares establecidas relativas a otro procedimiento, así como de la sentencia que emitiría el TJUE al día siguiente, explicando las medidas que adoptará para ello.

1.4. Análisis del cumplimiento del derecho de la Unión Europea por parte de las Instituciones de los Estados Miembros. El principio de cooperación leal

Antes de todo, sería conveniente destacar la estrecha relación entre el ya mencionado, y esencial principio de primacía, y el principio de cooperación leal contenido en el artículo 4.3 TUE y desarrollado por la jurisprudencia del TJUE. El segundo, de acuerdo con la interpretación proporcionada por el TJUE, podría definirse como aquel en virtud del cual compete a los Estados miembros velar por la aplicación y el respeto del derecho de la Unión en sus respectivos territorios, así como llevar a cabo todas las acciones generales o específicas necesarias para garantizar la observancia del derecho comunitario tanto primario como secundario (derivado de los actos de las instituciones de la Unión). Con ello, la relación que mencionábamos entre ambos, viene determinada por el hecho de que negar la supremacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho nacional de los Estados miembros, o invocar el último para fundamentar la inobservancia o inaplicación de las disposiciones comunitarias, suponen un evidente caso de violación del citado artículo 4.3 TUE.

Es pertinente por tanto, hacer mención a la jurisprudencia elaborada por el TJUE concerniente a esta relación, pues en sus sentencias de 11 de diciembre de 1973, recaídas en los asuntos “Lorenz” 120/73 y “Nordsee” 122/73, el Tribunal vino a establecer que la obligación que vincula a los Estados miembros de garantizar los derechos reconocidos por el Derecho Comunitario, requiere que todas las autoridades nacionales garanticen su implementación. Correspondiendo además al ordenamiento jurídico interno en cada Estado miembro, precisar el procedimiento jurídico propicio para lograr ese resultado. Esto no es otra cosa que una referencia al principio de autoorganización del Estado, al que hizo alusión

¹² Schliephake Valdés, C; Beaven, W. Página web cuatrecasas.com. Conocimiento. Blog de competencia y derecho de la UE. Artículo. UE. *Primacía del Derecho de la UE y Tribunal Constitucional de Polonia*. 17/02/2022. Disponible en: <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/>

¹³ Krzywoń, A. (2022). "EL ILIBERALISMO CONSTITUCIONAL HA LLEGADO PARA QUEDARSE. LAS EXPERIENCIAS CENTROEUROPEAS." *Revista De Derecho Político* 113: 165-91. <https://www.proquest.com/docview/2652193847/fulltextPDF/4F260E49B59B4159PQ/1?accountid=14730>

¹⁴ Elentir. (2021 octubre 7). *El Tribunal Constitucional de Polonia pone límites a la UE: esto dice en su sentencia K 3/21*. Blog personal Contando Estrelas. Actualidad. Mundo. Disponible en: <https://www.outono.net/elentir/2021/10/07/el-tribunal-constitucional-de-polonia-pone-limites-a-la-ue-esto-dice-s-u-sentencia-k-3-21/>

implícitamente el TJUE en su sentencia de 11 de febrero de 1971 sobre el asunto “Norddeutsches Vieh”, de acuerdo con el cual es el Estado el que define su organización para cumplir con los mandatos internacionales¹⁵.

Una vez sentado lo anterior, y a pesar de ello, procederemos a recalcar algunos de los numerosos ejemplos de incumplimiento (y que continúan produciéndose en la actualidad) del derecho comunitario por parte de diversas instituciones de los Estados miembro:

- ❖ La violación de las obligaciones impuestas por la Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, imputable a la República Italiana por autorizar prácticas contrarias a la misma: TJUE, Comisión c. Italia, C-157/89, Sentencia de 17 de enero de 1991.
- ❖ El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 4 de la Directiva 76/160/CEE del Consejo, de 8 de diciembre de 1975, sobre la calidad de las aguas de baño interiores, imputable al Reino de España al no elaborar las disposiciones necesarias para lograr que la calidad de las aguas de baño en interiores atendiese a los niveles mínimos establecidos de acuerdo con su artículo 3: TJUE, Sentencia de 12 de febrero de 1998, Asunto C-92/96. Comisión c. Reino de España.
- ❖ El incumplimiento de las obligaciones establecidas en virtud del artículo 171 del Tratado CEE, imputable a la República Helénica al no adoptar las medidas necesarias para ejecutar las sentencias de 15 de marzo de 1988 y de 14 de julio de 1988 dictadas por el TJUE, en las que se declaraba la inobservancia por parte de la República de las obligaciones que le corresponden en virtud del TCEE¹⁶.

1.5. Identidad constitucional de Polonia. Reacción frente a la aprobación de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la Unión Europea

Una de las modificaciones más relevantes habida en los Tratados de la Unión Europea, fue aquella incorporada por el Tratado de Lisboa, firmado por los Estados miembros de la UE el 13 de diciembre de 2007, cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de diciembre de 2009. Este Tratado, con respecto al Tratado de Niza y anteriores, supone un notable avance en materia de Derechos Fundamentales. Ello, porque no es hasta la elaboración del Tratado de Lisboa, cuando se proclama el carácter vinculante de la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales, otorgándole además el mismo valor jurídico que los propios Tratados. Cabe destacar sin embargo, que a pesar de esta atribución de plena eficacia jurídica, si bien es cierto que se admite un régimen extraordinario para determinados Estados, principalmente como consecuencia de las reticencias presentadas por Reino Unido y Polonia. Siendo el primero de ellos, desde que se redactó la Carta, el principal opositor a su eficacia jurídica. Y es que, en las negociaciones previas al Consejo Europeo de junio de 2007, destinadas a resolver la crisis constitucional de la Unión en el momento, el entonces primer ministro de Reino Unido, Tony Blair, logró finalmente establecer un régimen especial para el Reino Unido en lo relativo a la aplicación de la Carta, que se recopilaría en un Protocolo (nº30) anexo al Tratado de Lisboa. Debiendo destacar aquí asimismo, y en lo que a nuestro tema respecta, la declaración unilateral que emitieron y que lograron incluir como Declaración nº61 anexa al Tratado de Lisboa los líderes polacos y hermanos gemelos Lech y Jarsolaw Kaczynski, presidente (2005-2010) y primer ministro (2006-2007) respectivamente, que determinaba lo siguiente: “la carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito

¹⁵ Fernández de Casadevante Romani, C; Carrera Hernández, FJ; Garrido Rebollo, V; & González Marín, AM. (2019). *Nociones básicas...* cit.págs.326-327, 75-80

¹⁶ *Ibidem* pág.75-76

de la moral pública, el derecho de familia, así como la protección de la dignidad humana y el respeto de la integridad física y moral humana”.

Fue así como, y todo apuntaba a ello, durante la celebración de la Conferencia Intergubernamental (en adelante CIG), destinada a la elaboración del Tratado de Lisboa, la ministra de exteriores de Polonia, Anna Fotyga, comenzara expresando la posibilidad de que Polonia solicite quedarse fuera del alcance de la Carta de Derechos Fundamentales, al igual que Reino Unido; para, en último término, concluir con la adhesión de Polonia al mencionado Protocolo nº30. Junto a la Declaración anteriormente mencionada, se introdujo una segunda Declaración (nº62 anexa al Tratado de Lisboa), en la que se expone que Polonia respeta plenamente los derechos sociales y del trabajador, de acuerdo a lo establecido en el Derecho de la Unión Europea y en el título IV de la Carta.

Estas declaraciones, son precisamente expresión de las inquietudes del partido ultraconservador Ley y Justicia al que pertenecían los máximos dirigentes polacos, y que examinaremos más adelante. Sin embargo, lo cierto es que el valor de estas Declaraciones es insuficiente, siendo lo relevante el Protocolo al que Polonia se adhirió sin ninguna reserva.

Dicho Protocolo, lo que determina es que la Carta no es jurídicamente vinculante ni para el Reino Unido ni para Polonia, así como tampoco para la República Checa, cuya adhesión al mismo tuvo lugar con posterioridad. Lo que supone consentir que los derechos que la misma proclama, así como su fundamentalidad, no protegen a los ciudadanos de los mencionados países.

Por último, considero conveniente hacer especial mención al hecho de que, a pesar de los iniciales avances propiciados por el Tratado de Lisboa, no debemos dejar de advertir que fue precisamente a partir de su entrada en vigor, cuando la UE aparece fragmentada en uno de sus más elementales pilares: los Derechos Fundamentales, siendo esa fragmentación incompatible con el concepto mismo de integración en el que se sustenta la misma^{17 18}.

2. CAPÍTULO II: EL ESTADO DE DERECHO

2.1. Estado de Derecho: Concepto, Características y evolución a lo largo de la historia

Para poder entender de forma efectiva a qué nos referimos cuando hablamos por ejemplo de “las violaciones del estado de derecho que se están llevando a cabo por parte de un determinado estado”, expresión que sin duda habremos escuchado numerosas veces en prensa o artículos científicos, y que es sin duda uno de los puntos que más nos interesa tratar en este trabajo de investigación; deberemos conocer más detalladamente qué significa el concepto de “Estado de Derecho”, así como cuáles son sus orígenes y su evolución a lo largo de la historia hasta nuestros días.

Con todo, parece pertinente aclarar que esta primera aproximación al concepto la haremos desde un punto de vista puramente histórico y teórico, sin entrar a exponer las

¹⁷ Tajadura Tejada, J. (2014). *Derechos Fundamentales e Integración Europea*. Facultad de Derecho. Estudios De Deusto. Revista de Derecho Público. 58.1 (265). <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/343>

¹⁸ Missé, A. (2007). *Polonia advierte que no aplicará la Carta de Derechos Fundamentales de la UE*. Periódico El País. Artículo de prensa 24/07/2007. Disponible en: https://elpais.com/diario/2007/07/24/internacional/1185228005_850215.html

consideraciones e interpretaciones realizadas sobre este concepto por parte de la Unión Europea, que abordaremos en el siguiente epígrafe.

Las raíces del Estado de Derecho tal y como lo conocemos en la actualidad, se remontan a la aparición del Estado Liberal de Derecho que nace en la época posterior a la Revolución Francesa (1789)¹⁹ y que a su vez dará paso al Estado Social de Derecho tras la incesante protesta social que mostraba la necesidad de renovar el sistema. Finalmente y como cúlmen a esta evolución, nos encontramos el Estado Social y Democrático de Derecho.

Tal y como indica Angarita, “el surgimiento del Estado Liberal de derecho encuentra sus raíces en varios pensadores liberales como Kant, Locke, Montesquieu y Rousseau, donde la corriente filosófica del iusnaturalismo servirá como el antecedente histórico directo del estado de derecho, a causa de la idea sobre la necesidad de la ley para que regule las libertades y garantice el “orden natural” de las cosas en la sociedad”. En concordancia con estas ideas liberales, las características propias de este arcaico modelo de estado se pueden resumir en las siguientes: “el imperio de la ley, que hace referencia a la primacía de las leyes creadas por el órgano legislativo sobre aquellas creadas por otros órganos (debido a que el primero ha sido elegido por la voluntad popular); la división de poderes, proveniente de las ideas señaladas por Montesquieu como la forma efectiva de controlar y limitar la concentración de poder estatal en una sola figura; la legalidad de la administración, conocida como el deber que pesa sobre la misma de actuar supeditada a lo establecido en las leyes, así como de quedar sometida al control judicial encargado de velar por su cumplimiento; y por último, el establecimiento de libertades y derechos fundamentales de los ciudadanos y su protección frente al ejercicio del poder estatal, derechos que deben estar garantizados por una constitución política escrita, encargada a su vez de controlar al órgano legislativo”.²⁰

Bajo tales supuestos, el Estado se configuraba como el encargado de garantizar las condiciones mínimas requeridas para el funcionamiento indeliberado del orden social natural, no debiendo ni pudiendo alterar el mismo, y limitándose a intervenir únicamente para eliminar algún bloqueo que impidiera la continuación de este orden autorregulado. De este modo, la soberanía del Estado Liberal de Derecho se orienta a garantizar el orden público y regulación de los derechos de la libertad y la propiedad.²¹

Sin embargo, en el siglo XIX este sistema empezó a mostrar sus puntos débiles y dió lugar a una sociedad descontenta en la que los grupos marginados (trabajadores y pequeños burgueses) no veían satisfechas sus demandas debido a la inoperancia del Estado y a la predominancia de los intereses capitalistas, por lo que exigían intervención estatal que protegiera los mercados y lograra una mayor igualdad y una garantía del trabajo.²²

El continuo malestar social a lo largo del siglo, sumado a una serie de acontecimientos históricos como la revolución francesa de 1848, la constitución mexicana de 1917, la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1919 y la segunda guerra mundial (1939-1945), terminarían provocando el declive del Estado Liberal de Derecho dando paso en su lugar al Estado Social de Derecho. A lo largo de esta etapa de transición se calmó la fuerza de los grupos revolucionarios, permitiendo la colaboración entre el movimiento obrero y los

¹⁹ Alli Aranguren, JC. (2015). *El Derecho Administrativo Y La Evolución Del Estado*. Facultad de Derecho. Estudios De Deusto. Revista de Derecho Público. 49.1 (171).
<https://revista-estudios.revistas.deusto.es/articulo/view/476>

²⁰ Angarita Úsuga, JP. (2021). *El Estado De Derecho Y Estado Social De Derecho: Evolución Histórica Entre El Siglo XIX Y XX*. Revista Ratio Juris, UNAULA Vol.16 (33).
<https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/articulo/view/1239>

²¹ Alli Aranguren, JC. (2015) *El Derecho Administrativo Y La Evolución* ...cit. p.4.

²² Angarita Úsuga, JP. (2021). *El Estado De Derecho Y Estado*...cit.p.6

partidos socialistas con las instituciones representativas, impulsando reformas y mejoras sociales.²³

Uno de los principales ejemplos que sentaron las bases para la progresiva institucionalización del Estado Social de Derecho (que no se lograría hasta después de la segunda guerra mundial), fue la Constitución de Weimar (1919) en las que además de reconocer los derechos y libertades fundamentales de los individuos, se incorporaron como principios tendentes a desarrollar por el poder ejecutivo y legislativo las ideas de justicia social en la economía, la sociedad y la educación.²⁴ En este punto, sería conveniente hacer referencia a la formulación del Estado Social de Derecho realizada por Borda (2007): “Como Estado Social se define aquel que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de la propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles. [...] Los derechos civiles no buscan la protección de libertades individuales, sino la prestación social del Estado en diversos aspectos”.²⁵

De esta definición, debemos resaltar elementos característicos y diferenciadores del Estado Social de Derecho entre los que se encuentran principalmente el establecimiento de derechos sociales y colectivos, que cuentan con un carácter positivo, es decir, sobre los que el estado desempeña un papel activo para su efectivo cumplimiento, otorgando a los ciudadanos las herramientas necesarias para ello (al contrario de lo que ocurre con los derechos fundamentales, que ostentan un carácter negativo en tanto el estado debe abstenerse de realizar acciones que vulneren los mismos). Otros elementos integrativos de este modelo, son los destacados por Alfred Katz (1987), citado por Angarita en su trabajo y entre los que destacamos: “las condiciones de vida digna aseguradas por el factor intervencionista del estado; la igualdad social, donde los ciudadanos cuenten con igualdad de oportunidades frente a las autoridades; la equidad social, lograda por la mediación del estado en todas las esferas públicas y económicas; un sistema jurídico de indemnizaciones, gracias al cual se amplía la responsabilidad estatal; y por último, el componente democrático, que establece mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones y que a su vez les permite exigir la protección de los derechos consagrados en su carta magna. Este último elemento, da a su vez surgimiento al Estado Social y Democrático de Derecho, que analizaremos más adelante.”²⁶

Por lo tanto, como podemos observar a través de lo anteriormente expuesto, el Estado de Social de Derecho no trata de superar y eliminar completamente el Estado Liberal de Derecho, sino que, partiendo de sus premisas fundamentales de privilegio del derecho de la propiedad y la libertad de mercado, incorpora a su vez la necesidad de garantizar la intervención estatal en los grupos menos favorecidos, pasando así de un modelo abstencionista, a un modelo que interviene dando progreso a las poblaciones marginadas para propiciar un mayor desarrollo de la sociedad.²⁷

Por último, referirnos al último y más reciente modelo estatal, el Estado Social y Democrático de Derecho, que intenta mejorar las premisas del Estado Social de Derecho. Este modelo, asume los valores básicos del Estado democrático liberal (libertad, propiedad, igualdad, seguridad jurídica y participación de los ciudadanos por el sufragio), pero concediéndoles un nuevo significado. En cuanto a la democracia, defiende que ésta no es sólo política, sino también social, garantizando una democracia real desde la igualdad de oportunidades asegurada por el intervencionismo estatal; esto es, abogando por una

²³ Alli Aranguren, JC. (2015). *El Derecho Administrativo Y La Evolución ...*cit. p.17.

²⁴ *Ibidem*, pág.18

²⁵ Angarita Úsuga, JP. (2021). *El Estado De Derecho Y Estado...*cit.p.4

²⁶ *Ibidem*, pág.5

²⁷ *Ibidem*, pág.9

democracia más compleja compuesta por un mayor número de actores y una pluralidad de sectores.²⁸

2.2. Estado de Derecho como valor exigido para pertenecer a la Unión Europea

Si nos remontamos a las organizaciones internacionales europeas conocidas como “Comunidades Europeas”, predecesoras de la actual Unión Europea, podemos observar que sus Tratados constitutivos no contenían estipulación alguna relativa a los derechos humanos. Ello, debido a que en su origen la creación de dichas organizaciones en el siglo pasado, tenía como principal meta el logro de la integración económica y no la de la protección de los derechos humanos, de la cual se encargaba el Consejo de Europa. Siendo esto así, no es menos cierto que la exigencia de ser un Estado democrático y respetuoso de los derechos humanos se convirtió con rapidez en una condición indispensable para poder formar parte de la organización internacional, como se advierte de las declaraciones realizadas regularmente por los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados miembros en el seno del Consejo sobre este extremo, así como del reconocimiento progresivo de tales derechos realizado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su jurisprudencia. Más concretamente, la condición de ser un Estado democrático y respetuoso de la libertad, los derechos humanos y las libertades fundamentales, no se establece como obligación política y jurídica en los Tratados constitutivos hasta las progresivas reformas realizadas a los mismos por el Acta Única Europea (1986), el Tratado de Maastricht (1992), el Tratado de Ámsterdam (1997) y el Tratado de Niza (2001). Finalmente, el actual Tratado de la Unión Europea (TUE) en su versión consolidada tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, consagra explícitamente los valores fundamentales de la Unión (art.2 TUE), llevándolos al grado de obligación protegida mediante controles preventivos y sancionadores (art.7 TUE), e imponiendo la exigencia de respetarlos y promoverlos por parte de todos los Estados Miembros que deseen formar parte de la Unión Europea (art.49 TUE)²⁹, y que posteriormente se extenderá a todos los Estados Miembros, como veremos a continuación.

El mencionado artículo dos del Tratado de la Unión Europea, identifica los valores de la Unión con la siguiente redacción: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”³⁰. De este modo, no sólo establecen la base legítima de la organización, sino que además constituyen la garantía de una identidad europea, toda vez que tanto el actual artículo cuarenta y nueve del Tratado de la Unión Europea, que establece los requisitos necesarios para la adhesión, indicando que únicamente aquellos Estados europeos que respeten los valores del artículo dos y que se comprometan a promoverlos, podrán solicitar el ingreso en la Unión (como ya se indicó anteriormente); como el propio Consejo Europeo que ya estableció con carácter previo en 1993, los llamados criterios de Copenhague a saber: políticos, económicos y comunitarios, entre los que cabe resaltar los políticos en tanto que establecen el requisito de poseer “instituciones estables garantes de la democracia, primacía del Derecho,

²⁸ Alli Aranguren, JC. (2015). *El Derecho Administrativo Y La Evolución ...cit. p.43*

²⁹ Fernández de Casadevante Romani, C; Carrera Hernández, FJ; Garrido Rebolledo, V; & González Marín, AM. (2019). *Nociones básicas... cit.p.57-59*

³⁰ Artículo 2 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. (2010). Diario Oficial de la Unión Europea. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>

respeto de los derechos humanos y respeto de las minorías” por parte de los Estados candidatos con vistas a convertirse en estados miembros³¹.

De ello podemos afirmar que, la Unión Europea está conformada por Estados europeos que se han adherido libre y voluntariamente a los valores mencionados, que tal y como se deduce del artículo seis apartado primero del Tratado de la Unión Europea en su versión de Niza, que ha venido expresando los pilares filosóficos y jurídicos de la existencia y el desarrollo de la integración europea, constituyen una plataforma constitucional común para los Estados miembros, esto es, aparecen configurados como principios jurídicos sustantivos³².

De entre ellos, en el tema que nos concierne cabe destacar el Estado de Derecho. Aunque no existe un término uniforme del mismo, teniendo en cuenta que el significado de los valores se derivará en principio de la interpretación que se haga en la jurisprudencia constitucional de cada Estado miembro³³, así como lo establece la Comisión en su Comunicación de 11 de marzo de 2014 *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho*, en palabras de la Comisión: “el contenido de los principios y normas que se derivan del Estado de Derecho puede variar a escala nacional, dependiendo del sistema constitucional de cada Estado miembro”. La misma nos recuerda que la propia jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como documentos elaborados por el Consejo de Europa, proporcionan una lista no exhaustiva de los principios y normas que se derivan del Estado de Derecho y que incluye: “la legalidad, la seguridad jurídica, la prohibición de la arbitrariedad de los poderes ejecutivos, unos tribunales independientes e imparciales, la revisión judicial efectiva, incluido el respeto de los derechos fundamentales, y la igualdad ante la ley”, definiendo así el significado sustancial del Estado de Derecho como un valor común de la Unión Europea de acuerdo con el artículo 2 del TUE. Indicar también, que el Dictamen del Comité de las Regiones Europeo *Los entes locales y regionales en la protección multinivel del Estado de Derecho y los derechos fundamentales en la UE* (DOC 140/07/2015) se pronuncia asimismo de manera muy similar sobre este particular.³⁴

Por otro lado aclarar que, el respeto y promoción de los valores del artículo 2, en lo que nos concierne, el respeto y promoción del Estado de Derecho, que como se indicó, son a su vez necesarios para formar parte de la organización (art.49 TUE), no es una obligación a cumplir únicamente por parte de los Estados que aspiran a ser miembros, sino que en la elaboración actualmente vigente del TUE, el deber de respeto de los valores es una obligación permanente que todos los Estados miembros deben cumplir. De hecho, su exigibilidad se encuentra ligada a la permanencia en la propia Unión Europea³⁵, y es que desde 1997, el TUE incorpora la cláusula de defensa del Estado de Derecho (art.7 TUE) previendo la imposición

³¹Carulla, SR. (2018). *Unión Europea Y Fortalecimiento Y Defensa Del Estado De Derecho*. Anuario Español De Derecho Internacional 34: 777-811. <https://www.proquest.com/docview/2125263564?pq-origsite=primo>

³²Bazylińska-Nagler, J., PHD. (2021). POLONIA ANTE EL PRINCIPIO DE CONFIANZA MUTUA EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UE. Revista De Derecho Político, (110), 321-345.

<https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/polonia-ante-el-principio-de-confianza-mutua-en/docview/2532695200/se-2>

³³*Ibidem*, pág.324

³⁴Comunicación de la Comisión Europea de 11 de marzo de 2014, *Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho* y Dictamen del Comité de las regiones Europeo *Los entes locales y regionales en la protección multinivel del Estado de Derecho y los derechos fundamentales en la UE* (DOC 140/07/2015) citados por Carulla, SR. *Unión Europea Y Fortalecimiento Y Defensa...*cit.p.778-779

³⁵Fernández de Casadevante Romani, C; Carrera Hernández, FJ; Garrido Rebolledo, V; & González Marín, AM. (2019). *Nociones básicas...*cit.p.128-129

de sanciones a los Estados miembros cuya observancia de los principios se encuentre en riesgo claro de violación grave, o que ya hayan incurrido en su vulneración grave y persistente. Lo que se pretende con este mecanismo de control y sancionador, es superar el “Dilema de Copenhague”, consistente en las normas fijadas por la Unión a cumplir por los países candidatos, pero no aplicables a los Estados miembros, logrando así asegurar que todos los Estados miembros respeten los valores en cuestión, con vistas a la continuidad de los “criterios de Copenhague”³⁶.

2.3. Polonia como Estado miembro de la Unión Europea

2.3.1. Entrada a la Unión Europea. Contexto y situación socio-económica.

Durante la última década del siglo XX, Europa del Este sufrió una gran transformación debido a la caída del bloque socialista. Tras este evento, surgieron o reaparecieron nuevos países que habían perdido su identidad europea.³⁷ Entre ellos, Polonia, estado objeto de nuestro estudio y sobre el que resumiremos brevemente el camino que lo llevó desde los momentos anteriores a la ocupación soviética en 1939, que implantaría un férreo régimen comunista, hasta la implantación de un Estado social y democrático de Derecho que le llevaría a convertirse en un miembro más de la actual Unión Europea. En primer lugar, sería conveniente resaltar el hecho de que Polonia introdujo en Europa la primera Constitución escrita en la historia del constitucionalismo europeo, de 1791, cuatro meses anterior a la Constitución francesa de 1791 implantada tras la Revolución Francesa de 1789. De este acontecimiento, se dio paso a la de 1921, que proclamaba la separación de poderes, con un legislativo bicameral, un ejecutivo bicéfalo y un poder judicial independiente. Sin embargo, la expansión polaca tras la Primera Guerra Mundial (1914-1918), llevaría a una inestabilidad política y territorial crónicas, pasando así por la dictadura de Pilsudski (1926), la invasión nazi y la ocupación soviética de su frontera este (1939).

Tras la rendición nazi, se adoptará una constitución en 1952 con una clara impronta soviética, que dará paso a la concentración de poderes, con un ejecutivo a cargo de un Consejo de Estado bajo el centralismo soviético. No obstante, a finales de los 70, un crescendo de protestas empuja a la dirigencia del sindicato Solidarność que, tras varias negociaciones en el marco del colapso del régimen prosoviético del general Jaruzelski, da como resultado una serie de leyes constitucionales que recuperan la separación de poderes, el parlamentarismo bicameral, el bicefalismo ejecutivo y la preconfiguración de un estado de derecho³⁸. Es además bajo este contexto, cuando se inicia una transformación económica en 1989, que instaurará las bases para la articulación de la economía de mercado en Polonia. Progresivamente, el país fue incorporándose a otras instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Además, se produjo la apertura de Polonia

³⁶Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2014, sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo (2013/2024(INI)), párrafo 16, citada por Carulla, SR. *Unión Europea Y Fortalecimiento Y Defensa...* cit.p.779-780

³⁷ Pujalte, B. V., & Pedreño, M. H. (2020). *El rol de Europa del Este en el principio de cohesión de la Unión Europea. Hacia una incompleta integración*. Areas, (40), 19-36. <https://doi.org/10.6018/areas.409421>

³⁸ Aguilar, J. F. L. (2019). *DE NUEVO (Y TODAVIA) POLONIA: RULE OF LAW Y ART.7 TUE EN EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA*. Teoría y Realidad Constitucional, (44), 137-176. <https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/de-nuevo-y-todavia-polonia-rule-law-art-7-tue-en/el-ocview/2420723380/se-2>

al capital extranjero, que permitió modificar las estructuras económicas del país y aumentar el nivel tecnológico de la producción³⁹.

A partir de ahí, aparece la constitución de 1997, que apuesta por un Estado Social y democrático de Derecho, y que articula además un listado de derechos constitucionales⁴⁰.

Y es que, son precisamente los avances en materia de derechos humanos, democracia, economía, protección social, tecnología etc, logrados en los países europeos del este, lo que permite a los mismos formar parte de la operación estratégica de “la gran ampliación” de la Unión Europea, iniciada en 2004 y que supuso la admisión de 10 nuevos países, 8 de ellos pertenecientes a Europa Central y Oriental y entre los que se encuentra Polonia⁴¹. Este estado en particular, ha aportado un peso específico al conjunto de la Unión Europea. Sus 40 millones de habitantes y su vasto territorio, lo encuadraban como el país de mayor calado entre los que se incorporaron después del histórico ciclo que se inició con la caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante URSS). Es el único país de todo el continente europeo que ha variado por completo de países fronterizos, debido a la desaparición de la URSS, la República Democrática Alemana (RDA) y Checoslovaquia⁴².

Un dato a resaltar, es que en el momento de adhesión de estos nuevos estados europeos tras su liberación de la influencia del régimen comunista, debido a la proximidad temporal de este acontecimiento, aún poseían realidades sociales y económicas distantes con las del resto de países de la organización, lo que supuso un aumento de la heterogeneidad con respecto a la anterior composición de la UE⁴³.

2.3.2. Conflictos y datos a resaltar desde que es Estado Miembro

Antes de adentrarnos a analizar la serie de reformas legislativas y constitucionales que han hecho saltar las alarmas en el seno de la Unión Europea, por situar a Polonia como uno de los Estados Miembros inmerso en una de las más preocupantes situaciones de regresión constitucional y democrática, propiciada por una persistente y grave violación del estado de derecho (que profundizaremos más en el siguiente capítulo), nos disponemos a analizar el historial de antecedentes regresivos presenciados en el país desde que es miembro de la Unión Europea. En primer lugar, hacer referencia al hecho de que Polonia fue el estado miembro de la Unión en el que se constataron actuaciones de colaboración con los “programas de entrega y detención secreta” aprobados por el Presidente George Walker Bush tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos. Así, en julio de 2014, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) sentenció sucesivamente los abusos cometidos por el Gobierno Polaco en cooperación con la Agencia Central de Inteligencia (CIA) por la contravención de la prohibición de tortura y trato inhumano y degradante y de la detención secreta⁴⁴. Sin embargo, es en el campo del derecho de familia y derechos sexuales y reproductivos, donde Polonia preserva un historial más vehemente e incesante de contienda

³⁹ Ministerio de Trabajo y Economía Social. Revista actualidad internacional sociolaboral. (2009). *Polonia - El éxito de Polonia tras su adhesión en la UE*. Nº126 (julio). Disponible en:

https://www.mites.gob.es/es/mundo/Revista/Revista126/Revista126.htm_32.pdf

⁴⁰ Aguilar, J.F.L. (2019). *DE NUEVO (Y TODAVÍA) POLONIA*...cit.p.139

⁴¹ Pujalte, B. V., & Pedreño, M. H. (2020). *El rol de Europa del Este en el principio*...cit.p.22

⁴² Aguilar, J.F.L. (2019). *DE NUEVO (Y TODAVÍA) POLONIA*...cit.p.137-138

⁴³ Pujalte, B. V., & Pedreño, M. H. (2020). *El rol de Europa del Este en el principio*...cit.p.22

⁴⁴ Aguilar, J. F. L. (2016). *EL CASO DE POLONIA EN LA UE: RETROCESOS DEMOCRÁTICOS Y DEL ESTADO DE DERECHO Y «DILEMA DE COPENHAGUE»*. Teoría y Realidad Constitucional, (38), 101-142.

<https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/el-caso-de-polonia-en-la-ue-retrocesos/docview/1883970725/se-2>

con el derecho del CEDH, seguido por sus condenas por violación de la prohibición de discursos y actos discriminatorios. Los asuntos demandantes de refugio y protección subsidiaria han conformado asimismo casos muy habituales de denuncias contra Polonia ante el TEDH. Y el sistema judicial por su parte, también ha sido frecuentemente sometido a escrutinio en el marco del Consejo de Europa (como ocurrió con la “Ley de Procedimiento contra personas con trastornos mentales”).

En todos estos ámbitos, con magnitud variable, el gobierno de Polonia ha hecho frente a las obligaciones derivadas de la integración europea, ya sea dificultando o excepcionando el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en adelante ELSJ) en territorio polaco, ya sea planteando objeciones al carácter vinculante de la CDFUE de acuerdo con el artículo 3 del TUE, que la otorga “el mismo valor jurídico que los Tratados”⁴⁵.

Pero, fue tras la llegada al poder del partido ultraconservador “Ley y Justicia” (PiS, por sus siglas en polaco) como consecuencia de la victoria obtenida en las elecciones legislativas celebradas en diciembre de 2015, cuando Polonia ha venido llevando a cabo las más atroces violaciones del estado de derecho que, como consecuencia, han supuesto la activación del procedimiento de control y sancionador contenido en el artículo 7 TUE, aplicado hasta entonces únicamente a su predecesor en violaciones del estado de derecho y retrocesos democráticos, Hungría.

Las violaciones del Estado de Derecho llevadas a cabo por el nuevo gobierno polaco, y que veremos más adelante con mayor profundidad, comenzaron con la puesta en marcha de su anunciado plan de reforma del Tribunal Constitucional, así como sucesivamente, la reforma del sistema judicial polaco entero, incluyendo el Consejo Judicial y la Escuela Judicial, la Justicia Ordinaria, el Tribunal Supremo, el Tribunal Supremo Administrativo y la Comisión Electora Nacional, entre otras⁴⁶.

3. CAPÍTULO III: LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

3.1. Independencia Judicial: concepto, características y evolución a lo largo de la historia

Los orígenes de la independencia judicial se remontan a la proclamación de la separación de poderes por parte de las constituciones, entre las cuales cabe destacar, por ser la primera, la de los Estados Unidos de América (1787), que implantó en sus tres primeros artículos la diferenciación entre el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. Convirtiéndose la separación de poderes, con su corolario en la independencia judicial, en uno de los elementos constitutivos del Estado liberal, a diferencia de la concentración de poderes propia del Antiguo Régimen. No obstante, cabe aclarar que a pesar de que las Revoluciones francesa y americana, proclamasen la separación de poderes y la independencia judicial a partir de idéntica fundamentación ideológica, ninguna de ellas fueron interpretadas del mismo modo por tales Estados. Esto, supuso la diferenciación de estatutos judiciales, por un lado el francés, que se basaba en la carrera funcional y con jueces sometidos a la ley (estatuto predominante en el continente europeo y sobre el que nos centraremos), y el estadounidense, sustentado en el estatuto judicial inglés, otorgando al juez la defensa de la constitución.

⁴⁵ *Ibidem*. p.124-125

⁴⁶ Aguilar, J.F.L. (2019). *DE NUEVO (Y TODAVÍA) POLONIA...*cit.p.141

El fundamento ideológico empleado por ambos, fue la separación de poderes establecida por Locke, y principalmente por Montesquieu. El último, en su afamado libro “El espíritu de las leyes” (1748), comienza indicando lo siguiente: “en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de las gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil”. Y en concreto, en cuanto al poder judicial, manifiesta que: “no hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo”. En cuanto al primero, en tanto en cuanto se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos, como que el juez sería el legislador; y en lo que respecta al segundo, por la fuerza opresora de la que dispondría el juez.

Subsiguientemente, sostiene que: “el poder judicial no debe dársele a un Senado permanente, sino ser ejercido por personas salidas de la masa popular, periódica y alternativamente designada de la manera que la ley disponga [...]. De este modo se consigue que el poder de juzgar, no sea función exclusiva de una clase o profesión; al contrario, será un poder [...], invisible y nulo”. En concordancia con esta aseveración de invisibilidad y nulidad del Poder Judicial, añade la célebre cita: “los jueces de la nación, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma”.

Ahora bien, la evolución del Estado liberal hacia el Estado social y democrático de Derecho, posibilitó más avances en la configuración de la independencia judicial en Europa, resultantes de la nueva configuración institucional del Poder Judicial, que pasa de ser “la boca que dice la ley”, situación en la que no se observaba la posibilidad de invalidar o desarrollar leyes por parte de la judicatura, a ser un protector efectivo de los derechos de los ciudadanos ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, pudiendo así inaplicar, completar o desarrollar las leyes, invadiendo terrenos hasta entonces privativos del legislativo⁴⁷.

El término de independencia judicial no es unívoco, sino que se puede entender partiendo de varias distinciones, una primera, en la que es necesario distinguir entre independencia inicial e independencia continua; y una segunda, en la que se distingue entre independencia interna y externa.

En cuanto a la independencia inicial, depende de los procedimientos empleados para seleccionar a aquellos que forman parte de la judicatura. En algunos casos, principalmente en los sistemas europeos, las Constituciones garantizan que el juez sea elegido y nombrado sin injerencias externas (sin intervenciones del poder político por ejemplo), de forma autónoma y neutral, logrando por lo tanto considerarse independiente. Sin embargo, esta independencia se ve difuminada cuando se trata de tribunales constitucionales, en los que la facultad de designación se apoya total o parcialmente en los órganos políticos o de gobierno (lo que se explica en parte, si se considera la naturaleza política de estos órganos). Por otro lado, otra dimensión importante de la independencia judicial es la continuidad de la situación de independencia. La misma se basa en garantizar que el juez no esté sujeto a influencias indebidas o condiciones externas que dirijan su conducta en la dirección de favorecer a cualquiera de los sujetos del juicio o de proteger intereses ajenos al proceso o a la administración de justicia. Para salvaguardar esta independencia, en algunos sistemas

⁴⁷ Lousada Arochena, J. F. & Ron Latas, R. P. (2015). *La independencia judicial*. Dykinson. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/58184>

jurídicos europeos, se han instaurado órganos independientes que gobiernan la carrera funcionaria de los jueces y ejercen un control disciplinario sobre ellos.

Por último, vamos a analizar la independencia judicial desde sus perspectivas interna y externa. En cuanto a la externa, ésta hace referencia al poder judicial en su conjunto, y salvaguarda su autonomía frente a cualquier influencia o condicionamiento procedente de otros poderes, legítimos o ilegítimos. Por su parte, la interna se refiere a la situación en la que se halla el juez individual en el ejercicio de sus funciones, y en el marco del sistema jurídico y judicial. Y viene a establecer que el juez no puede estar limitado o supeditado por los actos de cualquier sujeto con intereses distintos a aquellos tutelados por la ley⁴⁸.

3.2. La Independencia Judicial como requisito imprescindible para el Estado de Derecho y para un juicio justo

Tal y como vimos anteriormente en el análisis del Estado de Derecho como valor exigido por la UE a sus candidatos y Estados miembro, y de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE aquí desarrollada, la independencia judicial es uno de los elementos necesarios para la constitución del mencionado Estado de Derecho, hasta tal punto que en el supuesto de que un Estado careciera de ella, no se podría considerar que cumple con dicho valor. Como hemos visto, estos principios se encuentran irremediablemente unidos el uno al otro, habiendo sufrido una transformación y evolución a lo largo de la historia prácticamente simultánea. Así, con el nuevo y doble papel que se asigna a la jurisdicción con la llegada del Estado Social y Democrático de Derecho, esto es, de garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos y, paralelamente, de salvaguardia de la legalidad de los poderes públicos, el fundamento de la división de poderes y de la independencia de los magistrados se ve reforzado. Ya que, precisamente los derechos fundamentales, tal y como lo afirmaba Ronald Dworkin, son derechos contra la mayoría, por lo que también el poder judicial encargado de su salvaguardia debe ser un poder básicamente “contra la mayoría”. Toda vez que un ciudadano no puede ser condenado o absuelto de acuerdo a los intereses o a la voluntad de la mayoría, por muy abrumadora que esta sea.

Por otra parte, tal y como hemos venido estableciendo, la función de control sobre las ilegalidades de los poderes públicos, no solo sería imposible de garantizar, sino que sería obstaculizada por cualquier tipo de relación directa o indirecta de las autoridades judiciales respecto de otros poderes.

Es por ello, que la figura y ubicación institucional del juez en las democracias constitucionales, se caracteriza fundamentalmente por su externalidad respecto del sistema político, y por su distanciamiento de los intereses particulares de los sujetos involucrados. Pudiéndose definir el Poder Judicial, más bien como un contrapoder, en el doble sentido de que le corresponde controlar la legalidad de los actos nulos y los actos ilícitos, y en consecuencia, de las infracciones producidas a los derechos de los ciudadanos⁴⁹.

Por último, y en relación con todo lo anterior, hacer especial mención a la importantísima función que desempeña el principio de independencia judicial en el Estado Democrático de Derecho, que consiste en garantizar la imparcialidad en la administración de justicia. Y es que, si no se cumple con el principio de independencia, el juez no podrá de

⁴⁸ Nieva Fenoll, J. (Dir.). (2019). *La independencia judicial: un constante asedio*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/127423>

⁴⁹ Ferrajoli, L. (2003). Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. N°18. *El papel de la función judicial en el Estado de Derecho*. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2003-02-018-032.pdf>

ninguna forma ser imparcial en el ejercicio de sus poderes. Es decir, resulta notorio, que si el juez no es independiente, se verá expuesto a influencias y condicionantes, que podrán definir sus conductas y decisiones en lo referente a la protección de intereses que no tienen relación alguna con una correcta administración de justicia (favoreciendo así arbitrariamente a una de las dos partes del proceso). Al mismo tiempo, la imparcialidad del juez apunta a la realización de otros principios, tales como la correcta aplicación de la ley procedimental y los derechos procesales de las partes, y en particular, la obtención de una decisión cuyo fundamento se encuentra en el establecimiento de la verdad de los hechos y en la interpretación y aplicación pertinente de la norma utilizada como regla de decisión en cada caso particular⁵⁰.

3.3. Reformas legislativas y constitucionales en Polonia. Reacción por parte de los organismos internacionales europeos: Comisión, Parlamento Europeo y TJUE.

3.3.1. Llegada al poder del partido político a cargo de las reformas. Alcance y consecuencias de las reformas.

En lo que aquí respecta, es importante poner de manifiesto el contexto en el que se produjo la llegada al poder del partido político polaco que, a pesar de no ser el primero en provocarlo, haría saltar todas las alarmas en la Unión Europea debido a una clara violación de sus valores constitutivos. Y es que, como consecuencia de la profunda crisis europea que se desató en 2008, y principalmente debido a su catastrófica gestión, el continente europeo se vio rápidamente sumido en un gran aumento de los delitos propiciados por el racismo, la xenofobia, la intolerancia o el prejuicio contra aquellos a los que se les considera como “vulnerables” o “diferentes”, que han aflorado como expresión de una nueva versión de populismo y nacionalismo desenfrenado.

A pesar de que la conocida crisis europea de 2008 comenzó siendo financiera y económica en sus orígenes, rápidamente se transformó en una profunda crisis social y política que afecta a toda la UE y a sus valores fundacionales. Así, el espectro de la intolerancia y su persecución de chivos expiatorios con los que eliminar el malestar general, se ha venido manifestando tanto a través de la proliferación de partidos políticos extremistas, que sacan partido del resentimiento y frustración acumulada (como es el caso de Polonia), como del prejuicio de la estigmatización del “otro”, que se ha dado incluso en partidos que ostentan responsabilidades de gobierno en Estados miembros de la UE.

Ejemplo de esto, y como precedente al caso aquí analizado, es el que nos proporciona Hungría, donde el partido a cargo del Gobierno, Fidesz, logró aprobar en 2012 una enmienda constitucional totalmente contraria a la propia Ley Fundamental, como así lo advirtió su Alto Tribunal, y que, entre otras reformas, imponía condiciones al pluralismo religioso e informativo, así como establecía un mecanismo de asignación jurisdiccional individualizada de casos por parte de la llamada Oficina Judicial, sin cumplir con las garantías de respeto al “proceso debido” y al “juez imparcial” predeterminado por la ley.

Es precisamente en este contexto, cuando tienen lugar en Polonia las elecciones legislativas de diciembre de 2015, que pusieron fin a los 8 años de mandato del partido liberal-conservador de Donald Tusk, siendo el ganador de los comicios el partido Ley y Justicia (PiS), que a pesar de haber obtenido un 38% de los votos, obtuvo la mayoría absoluta gracias a un “premio de mayoría”. Desde entonces, el Poder Ejecutivo liderado por la primera

⁵⁰ Nieva Fenoll, J. (Dir.). (2019). *La independencia judicial: un constante asedio...* cit.pág.14

ministra Beata Szydlo (bajo la dirección política de Jaroslaw Kaczynski), ha emprendido un conjunto de reformas de carácter regresivo, fundamentadas en un discurso deslegitimador de las instituciones establecidas para llevar a cabo un control externo (como los medios independientes y el Tribunal Constitucional), argumentando que “el pueblo polaco les ha elegido para gobernar Polonia y llevar a cabo su programa, haciendo lo que ahora está haciendo”; y que serían seguidas por su sucesor Moteusz Morawieki tras las elecciones legislativas de octubre de 2019.

De forma casi inmediata a su llegada al poder, el partido político PiS, puso en marcha su anunciado plan de reforma del Tribunal Constitucional tras la aprobación por el Sejm (Asamblea Nacional), de la ley de reforma del TC el 23 de diciembre. De manera sintetizada, la ley del TC de 1997 incluía las siguientes modificaciones:

- ❖ La remodelación de las normas procesales para el señalamiento de los asuntos de los que se encargaba la jurisdicción constitucional, que obliga al TC a enjuiciar los asuntos por “orden de bandeja de entrada”. Mientras que hasta la entrada en vigor de dichas reformas, los asuntos pendientes ante el TC, se demoraban alrededor de seis meses, salvo que se dieran circunstancias extraordinarias de urgencia, que aconsejaran su reducción a tres meses.
- ❖ El establecimiento legal de una nueva regla de mayoría de 2/3 de sus 15 miembros para poder decidir sobre cualquier asunto y quórum obligatorio de al menos 13 de los 15 Jueces para poder constituirse y deliberar legalmente. Reforma por su parte, sobre la que debemos resaltar que el art.190.5 de la Constitución polaca requiere solo una “mayoría de votos” (entendiéndose como tal mayoría simple).
- ❖ El establecimiento de un plazo legal mínimo para el enjuiciamiento de casos: tres meses para la audiencia pública y seis meses para la deliberación del pleno.

Además, estas reformas orgánicas se ven complementadas tanto con el acelerado nombramiento de cinco nuevos magistrados en el TC por parte de la nueva mayoría del partido gobernante PiS en la Sejm, y como consecuencia de su negativa a ratificar los nombramientos de los cinco jueces nombrados por el anterior gobierno justo antes de las elecciones que llevarían a la victoria al mencionado partido PiS; con la intención de perturbar la dominante correlación de fuerzas en el interior del TC, inclinando la balanza a favor de posiciones ultraconservadoras en la interpretación de la Norma Suprema. Así como con la afirmación de la potestad del Sejm, de destituir a los magistrados del TC de su correspondiente competencia jurisdiccional, con el objetivo de entender de los asuntos inicialmente asignados (otorgando así tanto al ejecutivo como al legislativo capacidad de control sobre el poder judicial); y la introducción de una nueva Ley reguladora de la Justicia polaca, que imponía una nueva regulación de la Sala Disciplinaria del TS polaco y del sistema de procedimientos disciplinarios de la judicatura, de tal forma que los jueces serían designados por un Consejo Nacional del Poder Judicial (en adelante CNPJ), que sería a su vez nombrado íntegramente por el partido del Gobierno.

Por otro lado, destacar también la intervención masiva de los medios de comunicación por parte del gobierno a cargo del Ejecutivo, con la regubernamentalización de la radio y televisión públicas, la aprobación de la así denominada “ley mordaza”, y la reforma contra la ley de educación sexual, el aborto y el colectivo LGTBI +. Todas ellas de dudosa compatibilidad con el derecho europeo.

Tras la promulgación por el Presidente de la República, Andrzej Duda, de la mencionada ley de reforma del TC el 28 de diciembre de 2015, ulteriormente fue sometida al enjuiciamiento del TC mediante la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por

parte de la oposición. El TC finalmente declara la ley como inconstitucional en su sentencia de 9 de marzo de 2016. El Pleno del TC, indicó con total claridad, que la mencionada reforma modifica considerablemente el modelo constitucional del TC, limitando sus funciones, su independencia, y consecuentemente su eficacia; y poniendo en riesgo tanto el Estado de Derecho, como la democracia y libertad en Polonia. Sin embargo, esta resolución, se vería a su vez rechazada por parte de las altas autoridades del Estado (la primera ministra Szydlo y el ministro de Justicia y líder del PiS Lech Kaczynski, entre otros), con claras evidencias de desprecio y desacato, llegando incluso a negarse a publicar en el Boletín oficial del Estado (BOE en adelante), el fallo de 9 de marzo⁵¹⁵²⁵³.

3.3.2. Recomendaciones y advertencias por parte de la Unión Europea y el Consejo de Europa. Respuesta del Gobierno Polaco.

Fue precisamente el desacato por parte de las autoridades polacas, de la apabullante sentencia del TC polaco, lo que desencadenaría la decisión de la Comisión Europea el 19 de marzo de 2016, de iniciar el proceso conocido como “Mecanismo del Estado de Derecho”, en relación con Polonia, y que se articula en tres fases. Su objetivo era examinar el nivel de consonancia de la reforma del TC polaco, así como del resto de medidas regresivas adoptadas en aplicación del programa ultraconservador del PiS, con los valores europeos del Estado de Derecho. Y es que, desde la perspectiva europea, tanto la Comisión como el Parlamento Europeo (en adelante PE), venían afirmando incuestionablemente que el Gobierno de Polonia se ha embarcado con determinación hacia una senda antieuropea, de enfoque nacionalista y ultraconservador, adoptada ya desde hace tiempo por el Gobierno de Victor Orbán en Hungría.

Unos meses más tarde, en octubre de 2016, el PE en su pleno de Estrasburgo, debatió la situación de la República Polaca, con la asistencia de la primera ministra Beata Szydlo, en el que se prestó especial atención a la configuración del “Mecanismo del Estado de Derecho”, cuyas tres fases procedimentales fueron explicadas por parte del Vicepresidente de la Comisión, y que resultan en las siguientes: la “aclaración objetiva de los hechos en diálogo con el Gobierno polaco”, la adopción de medidas de salvaguarda o reparación proporcionales a los problemas detectados, y por último la puesta en marcha del proceso decisorio que, exhaustas todas las vías políticas y judiciales de carácter anterior, desemboca en la aplicación del art.7 TUE contra un Estado Miembro en el que se verifique “la violación de forma grave y persistente de los valores de la UE”. En este contexto, y a pesar de la habitual retórica sostenida por el ministro del interior polaco, en la que califica las acciones llevadas a cabo por las instituciones europeas como una “intolerable injerencia en la soberanía de Polonia”. Tanto el PE como la Comisión, han venido afirmando que la UE se define como una organización de integración supranacional que se basa en un acto jurídico de consentimiento activo, por el cual cada Estado Miembro se encuentra en una esfera compartida de derechos y obligaciones. Siendo las reglas definatorias del Estado de Derecho un componente esencial del modelo europeo y su razón de ser; de tal manera que el declive o retroceso de este tipo de reglas compartidas entre los Estados miembro, sin que ello implique una actuación por parte de las instituciones europeas tendente a solucionar dichos retrocesos, supondría un perjudicial tambaleo de toda la organización europea.

⁵¹ Aguilar, J.F.L. (2019). *DE NUEVO (Y TODAVÍA) POLONIA...*cit.p.137-143

⁵² Aguilar, J. F. L. (2016). *EL CASO DE POLONIA EN LA UE: RETROCESOS...*cit.p.109-112 y 124-128

⁵³ Castañón, I. Equipo Europa (Organización No Gubernamental). *Polonia en el punto de mira de la opinión pública*. 07/08/2020. Artículo Política UE. Opinión y análisis. Disponible en: <https://equipoeuropa.org/polonia-en-el-punto-de-mira-de-la-opinion-publica/>

Sobre esta base, la Comisión interpuso las correspondientes acciones ante el TJUE (art.258 TFUE) en relación con las Leyes de Organización Judicial y del Tribunal Supremo (que se analizarán posteriormente); y el PE deliberó y aprobó en 2017 y 2018, importantes resoluciones sobre los casos de Hungría y Polonia, sobre las que cabe destacar la Resolución de 15 de noviembre de 2017 sobre la situación del Estado de Derecho y la Democracia en Polonia, en la que establece los fundamentos para requerir a la Comisión la decisión de aplicar el art.7.1 TUE sobre la situación en Polonia, que finalmente se formaliza mediante su Resolución de 1 de marzo de 2018.

De acuerdo con lo acordado en la mencionada Resolución, la Comisión europea realizó su trabajo ejecutando una misión de esclarecimiento de los hechos a Polonia (del 19 al 21 de septiembre), así como una sesión de audiencia sobre el Estado de Derecho en Polonia (el 20 de noviembre de 2018).

Así las cosas, el nuevo primer ministro de Polonia Mateusz Morawiecki, que relevó a Beata Szydlo en nombre del partido PiS, recibió un torrente de críticas provenientes de la mayoría de asistentes, tras su intervención en el pleno del PE de julio de 2018 en Estrasburgo, en las que se denunciaba la acumulación de leyes contra la separación de poderes, la independencia judicial, el pluralismo político y los derechos de las minorías (todos ellos comprendidos en los criterios de Copenhague del art.2 TUE), que había venido imponiendo su partido político en la Sejm los últimos años.

Por otra parte, en lo que respecta a la otra organización supranacional europea involucrada en el asunto y de la que también es miembro Polonia, el Consejo de Europa (que se sustenta en los valores de democracia, derechos humanos e imperio de la Ley), debemos hacer referencia a que su Comisión de Venecia ha redactado numerosos informes alertando sobre la serie de riesgos que plantean el conjunto de reformas llevadas a cabo en Polonia por su mayoría parlamentaria, tanto para el propio Estado, así como para la integración supranacional europea, en tanto en cuanto supone un auténtico retroceso en materia de derechos y calidad democrática. En concreto, en su Dictamen consultivo sobre la Ley de 28 de junio de 2015 del TC polaco, la Comisión de Venecia advierte contra el carácter arbitrario y el abuso del poder de la mayoría parlamentaria en Polonia, que han supuesto una vulneración de las formas y garantía de participación de minorías en el procedimiento legislativo. Recordando además, que la democracia constitucional conforme al modelo europeo, nada tiene que ver con la “regla de la mayoría” sobre la que venía acogándose el PiS como justificación fundamental de sus reformas.

A partir de entonces, sería conveniente destacar también las resoluciones del PE y las acciones llevadas a cabo por parte de la Comisión ya en la nueva Legislatura 2019-2025 del Parlamento Europeo. En primer lugar, la Resolución de 18 de diciembre de 2019 sobre la discriminación pública y el discurso de odio contra las personas LGTBI, incluido el concepto de “zonas sin LGTBI”, en cuyo apartado 24, pide a Polonia que condene firmemente la discriminación contra las personas LGTBI; posteriormente, la Resolución de 16 de enero de 2020 sobre las audiencias en curso celebradas por el Consejo en virtud del art.7.1 TUE relativas a Polonia y Hungría (actualizada por la Resolución del pasado 5 de mayo del presente año), en la que el PE vuelve a poner de relieve la necesidad del establecimiento de un mecanismo comunitario para la protección de la democracia, el Estado de Derecho y de los derechos fundamentales, en vista de lo extraído de las audiencias con ambos países; así como del mismo modo reitera su apoyo a la propuesta de Reglamento del PE y del Consejo sobre la

protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de Derecho en los EM⁵⁴⁵⁵.

De acuerdo con estos hechos, y como era de esperar, los representantes del Consejo de la UE y del PE, llegaron a un acuerdo a raíz del cual se promulgó el 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 (en adelante Reglamento 2020/2092), en virtud del cual se crea un mecanismo de condicionalidad que subordina el respeto de los principios consagrados por el Estado de Derecho por parte de un Estado miembro, a su acceso al presupuesto de la UE. Del que se desprende claramente, el objetivo de frenar, sancionar y evitar la proliferación de este tipo de vulneraciones de principios comunitarios esenciales. En concreto, permite adoptar medidas como la suspensión de los pagos a cargo del presupuesto de la UE, o la suspensión de la aprobación de uno o más programas a cargo de dicho presupuesto. Así, fruto de la Resolución de 16 de enero que se pronunciaba sobre la idoneidad de adoptar este tipo de medidas preventivas-sancionadoras, se redactan las Resoluciones del PE de 25 de marzo de 2021 sobre la aplicación del mencionado Reglamento, y la de 10 de junio de 2021, sobre el establecimiento de un mecanismo de la UE para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales⁵⁶⁵⁷⁵⁸.

Por último, hacer asimismo mención, por un lado, a la Resolución del PE de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión, que surge a raíz, y entre otros motivos, de la petición presentada por el primer ministro polaco a su cuestionado e ilegítimo “Tribunal Constitucional” para que verificara si las disposiciones del TUE relativas a la primacía del Derecho de la Unión y a la tutela judicial efectiva, son conciliables con la Constitución polaca; y por el otro, a la Resolución de 10 de marzo de 2022, sobre el Estado de Derecho y las consecuencias de las Resoluciones del TJUE, en la que el PE solicita a la Comisión que aplique el mecanismo de condicionalidad del Estado de Derecho, y ello en base al acogimiento satisfactorio de las sentencias de 16 de febrero de 2022 dictadas por el TJUE, y que analizaremos en el siguiente epígrafe, entre otras resoluciones, con mayor profundidad⁵⁹.

⁵⁴ Web oficial de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
Resolución del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 2019:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0101&from=ES>

Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2020:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0014&from=EL>

⁵⁵ Web oficial del Parlamento Europeo: Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>

Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2022:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0204_ES.html

Recurso Comisión Europea/ República de Polonia (Asunto 204/21):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CN0204&from=EN>

⁵⁶ *Ibidem*. Reglamento (UE/Euratom) 2020/2092:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=ES>

⁵⁷ Kölling, M. Real Instituto El Cano. Futuro de Europa. Artículo. *El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?*. 03/03/2022 Disponible en:

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/>

⁵⁸ Martínez Navarro, M. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid: Otrosi.net. Análisis. Artículo. *La condicionalidad vinculada al respeto del estado de derecho en los presupuestos de la UE*. Disponible en:

<https://www.otrosi.net/analisis/la-condicionalidad-vinculada-al-respeto-del-estado-de-derecho-en-los-presupuestos-de-la-ue>

⁵⁹ Web oficial del Parlamento Europeo. Resolución Parlamento Europeo 21 de octubre 2021:

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-10-21_ES.html#sdocta9

Sin embargo, a pesar de lo expuesto anteriormente, del impulso de la institución europea “Comisión de Libertades, Justicia e Interior”, así como de las numerosas Resoluciones adoptadas por el PE que han tenido por objeto activar el art.7 TUE (recordemos, sobre cuya base se prevee la imposición de sanciones a aquel Estado cuyos actos supongan un “riesgo claro” y “persistente” de “violación” del Estado de Derecho), así como los informes emitidos por el Consejo de Europa, el Gobierno de Polonia no teme la ejecución final de estas previsiones. Ello, debido a la improbabilidad de obtener la mayoría requerida en el Consejo para aplicar el art.7 TUE en su más extenso alcance, puesto que el mismo exige por un lado, que 4/5 de los Gobiernos representados en el Consejo constaten el “riesgo” (art.7.1 TUE), pero además, que la imposición de la sanción consistente en la suspensión del derecho a voto (art.7.2 TUE) se acuerde por unanimidad. Hecho, éste último, que afirmábamos como improbable, debido a la similitud ideológica y política sostenida por Estados como Hungría o República Checa, que del mismo modo podrían verse afectados por la sanción en cuestión, al haber llevado a cabo acciones del mismo calibre a la aquí analizada por parte del Estado Polaco⁶⁰.

3.3.3. Sentencias y sanciones del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea contra Polonia y reacciones a las mismas.

Tal y como posteriormente se desarrollará con mayor profundidad, la primera vez en que el TJUE se pronunció sobre las consecuencias que estaban teniendo las reformas legislativas y constitucionales llevadas a cabo en Polonia, fue en la sentencia de 25 de julio de 2018 recaída sobre el asunto C-216/18 PPU, LM; que sería, sin embargo, y a nuestro pesar, el primero de sucesivos pronunciamientos por parte del TJUE acerca del caso polaco; pronunciamientos, por su parte, que se dictarían entre las continuas resoluciones emitidas por parte del PE y como consecuencia de las acciones ejercitadas por la Comisión en su mayor parte. Entre ellas, comenzaremos destacando algunas de las más relevantes, como el Auto del TJUE de 15 de noviembre de 2018, así como la Sentencia del mismo órgano de 24 de junio de 2019, dictadas en el caso C-619/18, Comisión contra Polonia, por las que se suspendió primero, y se anuló después, la Ley de 8 de diciembre de 2017, por la que se disponía la jubilación forzosa de los magistrados que superasen los 65 años de edad, otorgando además potestad, al ministro de Justicia para los nombramientos de relevo de las correspondientes vacantes. Además de esto, el TJUE condenó por incumplimiento a la República de Polonia, en virtud de la violación apreciada por el Tribunal de los artículos 19 TUE y 47 CDFUE, refiriéndose al principio de inamovilidad de los jueces, así como en base a lo establecido en la jurisprudencia del TJUE acerca de la independencia del poder judicial en los EEMM de la Unión, como por ejemplo la sentencia recaída sobre el caso C-64/16 Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas, de 27 de febrero de 2018, en la que se establece firmemente el principio de sujeción vinculante a los derechos de la CDFUE en la acción legislativa de los EEMM, principalmente respecto a lo establecido en el art.47 CDFUE. En este caso, la Comisión también impugnó la nueva regulación de la Sala Disciplinaria del TS polaco, y la Sala de Control extraordinario de Asuntos Públicos, entre otras, a la que además de otras funciones, se le asignó la de revisar los recursos extraordinarios en aplicación de normas de Derecho europeo, que además de contravenir el principio de seguridad jurídica y el de “cosa juzgada”, resulta incompatible con la función exclusiva del TJUE como garante de la autonomía y primacía del derecho comunitario⁶¹.

⁶⁰ Aguilar, J.F.L. (2019). *DE NUEVO (Y TODAVÍA) POLONIA...*cit.p.141-161

⁶¹ *Ibidem*. P.161-167

En segundo lugar, hacer mención a la sentencia de 19 de noviembre de 2019 dictada por el TJUE, en relación con la Sala de Disciplina del Tribunal Supremo de Polonia y del Consejo Nacional del Poder Judicial. En la que se formula una prueba de signos de independencia de los tribunales, y se resumen los antecedentes jurisprudenciales del Tribunal en cuanto a la independencia judicial en general, y en particular de cada uno de los jueces. Y principalmente, y en lo que aquí nos ocupa, se declaró, entre otras cosas, que el derecho comunitario manifiesta su oposición clara a que los asuntos tocantes a la aplicación del Derecho de la UE, sean competencia exclusiva de un tribunal que no cumple con los requisitos de independencia, ni imparcialidad⁶²⁶³.

En tercer lugar, resaltar la sentencia dictada por el TJUE el 2 de marzo de 2021, como respuesta a una cuestión prejudicial planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de Polonia en el asunto C-824/18, acerca de la interpretación del art.267 TFUE y artículos 4.3 y 19.1 TUE. En esta ocasión, y siguiendo la línea del resto de pronunciamientos ya emitidos hasta la fecha, el Tribunal determinó que las modificaciones de la Ley Polaca del CNPJ respecto al nombramiento de jueces del TS Polaco, así como su control judicial, podrían estar en contraposición con el derecho comunitario, poniendo en tela de juicio el procedimiento de nombramiento de jueces en Polonia, su independencia, y consecuentemente, su legitimación. Frente a esta situación, el Primer Ministro de Polonia, Mateusz Morawiecki, solicitó al TC polaco para que se pronunciase acerca de la compatibilidad del Derecho de la UE con el orden constitucional polaco y la obligación de los tribunales nacionales de acatar las sentencias del TJUE. En este extremo, tal y como quedó fijado con anterioridad, el Tribunal Constitucional terminó declarando incompatibles con su Norma Suprema varias disposiciones contenidas en el TUE.

Así las cosas, poco tiempo después, y tras la interposición por parte de la Comisión Europea el 1 de abril de 2021 de otro recurso por incumplimiento en virtud del art.258 TFUE solicitando la suspensión de la aplicación de varias disposiciones nacionales introducidas en virtud de la Ley por la que se modifican la Ley de la Organización de los Tribunales Ordinarios, la Ley del Tribunal Supremo, y otras leyes, de 20 de diciembre de 2019 (en adelante “Ley modificativa”), este mismo órgano institucional interpone una demanda de medidas provisionales frente al TJUE, a la espera de que se dicte una sentencia sobre el fondo del incumplimiento inicial alegado. Finalmente, el TJUE admite a trámite la demanda mediante Auto dictado el 14 de julio de 2021, acordando la suspensión de varias disposiciones de la mencionada ley. Sin embargo, frente al incumplimiento de la República de Polonia respecto a las medidas provisionales a cuya adopción estaba obligada, el TJUE mediante auto de 27 de octubre de 2021, condena a Polonia al pago de una multa coercitiva de 1.000.000 de euros al día hasta la adopción de las mencionadas medidas, o si no lo hace, hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva⁶⁴⁶⁵⁶⁶.

⁶² Bazylińska-Nagler, J., PHD. (2021). POLONIA ANTE EL PRINCIPIO DE CONFIANZA...cit.p.331-3321

⁶³ Centro de Documentación Europea de Almería. Noticias UE. Derecho. Jurisprudencia. Artículo. *El TJUE multa a Polonia con un millón de euros al día por vulnerar la independencia de los jueces*. 28/10/2021.

Disponble en:

<https://www.cde.ual.es/el-tjue-multa-a-polonia-con-un-millon-de-euros-al-dia-por-vulnerar-la-independencia-de-los-jueces/>

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Schliephake Valdés, C; Beaven, W. Página web Cuatrecasas.com. Conocimiento. Blog de competencia y derecho de la UE. Artículo. UE. *Primacía del Derecho de la UE y Tribunal Constitucional de Polonia*. 17/02/2022. Disponible en: <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/>

⁶⁶ Página web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Info Curia. Jurisprudencia. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&dates>

constitucionales. Por lo que considera que los EEMM cuentan con la aptitud necesaria para establecer con exactitud el contenido sustancial y las condiciones que se derivan de cada uno de estos principios⁶⁷⁶⁸⁶⁹.

No obstante, a pesar de las sucesivas resoluciones del TJUE condenando y sancionando a Polonia, las autoridades polacas continúan reaccionando negativamente y oponiéndose a las mismas. Tal y como ocurrió por ejemplo, tras el procedimiento de infracción iniciado por la Comisión contra Polonia como consecuencia de la Sentencia del TC polaco en la que se atacó abiertamente el principio de primacía del derecho comunitario. Procedimiento ante el cual, el primer ministro polaco Mateusz Morawiecki, reclama “las mismas reglas del juego para todos”, y considera que es “inaceptable e inadmisibles” “el chantaje financiero” y las amenazas de sanciones por parte de las instituciones europeas recibidas contra Polonia. Además, tras la intervención de la actual presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, con ocasión de la procedencia de tomar medidas frente a las amenazas al Estado de Derecho en Polonia, el primer ministro polaco reacciona frente a lo que considera un lenguaje “de amenazas”, y defiende que Polonia es un país “con larga tradición democrática”, asegurando que no quiere abandonar el bloque. Por último añade, que a pesar de los elementos en común compartidos por los EEMM, se deben “aceptar y respetar las diferencias”, así como asumir que la UE “no se desmantelará porque los sistemas judiciales nacionales sean diferentes”. Queriendo también dejar claro que el Derecho comunitario tendrá primacía únicamente en los campos en los que los Estados miembro le han otorgado competencias, pero cuestionando que se pueda ir más allá. Por ello acusa al TJUE de efectuar una “revolución silenciosa” a través de sus sentencias con el objetivo de restringir la soberanía de los países. En este extremo, considero asimismo importante remarcar textualmente lo sostenido por Mateusz Morawiecki al hilo de lo expuesto anteriormente: “La UE tiene un enorme acervo, es una alianza económica y social enorme, pero no es un Estado. Los estados son los 27, que son soberanos en Europa. Son los garantes y los dueños de los Tratados”⁷⁰.

Otra de las reacciones por parte del Estado polaco a resaltar, fue la emitida tras el pronunciamiento del TJUE del 27 de octubre de 2021 por el que se condenaba a Polonia al pago de 1.000.000 de euros diarios debido al incumplimiento de unas medidas provisionales acordadas por el mencionado Tribunal. Dicha resolución fue calificada de “chantaje” por las autoridades polacas, que aseguraban que el TJUE desprecia e ignora por completo la Constitución polaca y las sentencias de su Tribunal Constitucional. Afirmando además una extralimitación de competencias por parte del Tribunal y un abuso de las sanciones económicas y de otras medidas provisionales; y alegando que “esta es la siguiente fase de una

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Kölling, M. Real Instituto El Cano. Futuro de Europa. Artículo. *El nuevo mecanismo de condicionalidad...* Disponible en:

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/>

⁶⁹ Gil Pecharromán, X. Página web El Economista. Jurisprudencia. Noticias. Artículo de prensa. *El TJUE avala condicionar los fondos europeos al Estado de Derecho que recurrieron Polonia y Hungría*. 16/02/2022. Disponible en:

<https://www.eleconomista.es/jurisprudencia/noticias/11620374/02/22/El-TJUE-avala-condicionar-los-fondos-europeos-al-Estado-de-Derecho-y-rechaza-el-recurso-de-Polonia-y-Hungria.html>

⁷⁰ Michailidis, A. Periódico Europa Press. Internacional. Artículo de prensa. *El Primer Ministro polaco acusa a la UE de “chantaje” y avisa: Son los Estados los “dueños” de los Tratados*. 19/10/2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-primer-ministro-polaco-acusa-ue-chantaje-avisa-son-estados-uenos-tratados-20211019121337.html>

operación para impedir la soberanía de Polonia en la ordenación de su propio sistema de Estado [...]”⁷¹.

3.4. Problemas iniciales en el exterior: Conflicto con Irlanda.

3.4.1. Principio de confianza mutua en relación con el de cooperación

De acuerdo con lo hasta ahora expuesto, sería asimismo interesante destacar la primera vez en que las reformas realizadas por el partido al mando del gobierno, repercutieron a nivel internacional en lo que respecta a la relación de Polonia con otros Estados miembro. Y es que, los problemas con Polonia en el ámbito exterior, comenzaron cuando los tribunales irlandeses suspendieron actuaciones e iniciaron un procedimiento de decisión prejudicial ante el TJUE (art.267) debido a las dudas que tenían acerca de si al entregar a uno de sus nacionales en cumplimiento de la emisión de una orden de detención europea por parte de Polonia, vulneraría el derecho a un juicio justo y un tribunal independiente, debido a las radicales modificaciones efectuadas en el sistema de justicia en Polonia. En este caso, C-216/18 PPU, LM, al que ya nos referimos con anterioridad, el TJUE en sentencia de 25 de julio de 2018, puso de manifiesto que los principios de independencia judicial y confianza mutua tienen una fuerte vinculación, hasta tal punto que los tribunales nacionales de los Estados miembro, perderán la confianza entre sí en el caso de que alguno de ellos no lleve a cabo sus tareas de manera autónoma (como ocurrió al verse alterada la garantía de independencia e imparcialidad en Polonia a través de la modificación de la normativa reguladora de la composición de los órganos judiciales, del nombramiento de sus miembros, la jubilación forzosa de los jueces del Tribunal Supremo...etc).

Sin embargo, este mecanismo judicial puesto en marcha por las autoridades irlandesas contra Polonia, socava el principio de confianza mutua basado en los valores comunes del ELSJ de la Unión, así como la continuidad de la participación de Polonia en la cooperación judicial europea.

Llegados a este punto, cabe preguntarnos ¿qué es el principio de confianza mutua? y, ¿por qué es relevante entre las relaciones entre estados miembros de la UE? Pues bien, la base del principio de confianza mutua es el diálogo que tiene lugar entre los distintos tribunales nacionales de los Estados miembro, a los que la jurisprudencia del TJUE y del TEDH, obliga a supervisar la observancia de los derechos fundamentales con carácter previo a la aplicación de los instrumentos basados en el reconocimiento y la confianza mutuos (por ejemplo de la orden de detención europea o el reconocimiento y ejecución de resoluciones extranjeras entre otros). Así, de acuerdo con la jurisprudencia de sendos Tribunales anteriormente citados y en concreto, con lo establecido por las sentencias dictadas en los casos N.S y Aranyosi y Căldărau, en las que se estableció que el principio de confianza mutua no tiene carácter absoluto (como se había venido fijando con anterioridad), pudiendo ser refutada la presunción de que otros Estados miembros respetan los derechos fundamentales; y teniendo en cuenta la precedente denuncia presentada por la Comisión contra Polonia por vulneración del art.258 TFUE en relación con la brecha de género en la edad de jubilación de los jueces, así como el procedimiento puesto en marcha contra dicho Estado (art.7 TUE), en virtud de la violación de los valores del derecho de la UE, el tribunal irlandés en el citado caso C-216/18 PPU, LM, planteó la cuestión prejudicial a la que nos referíamos al principio, a la que el TJUE respondió

⁷¹ Suanzes, P.R. Periódico El Mundo. Internacional. Unión Europea. Artículo de prensa. *Polonia califica de “chantaje” la multa de la UE de un millón de euros diarios por no respetar la independencia del poder judicial.* 27/10/2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/10/27/61793967fdddf8e708b45c9.html>

afirmando la violación por parte de Polonia del derecho fundamental de un juicio justo, consagrado en el art.47 CDFUE, debido a la violación del Estado de Derecho amparado por el art.2 TUE.

Finalmente, de la resolución que hemos venido analizando en el presente epígrafe, se puede extraer la obligación que recae sobre el resto de Estados miembro de abstenerse de ejecutar cualquier orden de detención emitida por un Estado en el que, de acuerdo con una decisión emitida por el Consejo Europeo y conforme lo prevee el art.7.2 TUE, se constata una “violación grave y persistente” de los valores consagrados en el art.2 TUE como puede ser el Estado de Derecho⁷².

4. CAPÍTULO IV: LA PÉRDIDA PROGRESIVA DE LOS VALORES DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU DESLEGITIMACIÓN. POLARIZACIÓN POLÍTICA.

Como ya se explicó con anterioridad al contextualizar la llegada al poder del partido ultraconservador polaco PiS, la crisis económica y financiera desatada en 2008 en todo el continente europeo, que posteriormente se vería transformada en una crisis social y política, sería el presupuesto detonante (sobre la base previa de un desequilibrio institucional en la organización supranacional europea, como veremos a continuación) que terminaría sumiendo a la UE en una profunda crisis de sus valores fundacionales, a destacar la democracia y el Estado de Derecho, así como de su proceso de integración.

Fue así como, las causas del populismo, como la atracción de dejarse llevar a la explotación política del miedo y la pérdida de referencias culturales homogéneas, entre otras, que son consecuencia a su vez de la diversidad y el pluralismo crecientes en la actualidad, resurgen ante estas circunstancias acompañadas además de una lucha feroz por una protección social que se ve reducida y amenazada, así como por unos recursos económicos menguantes a rebufo de la profunda crisis.

Sin embargo, y antes de adentrarnos a analizar las consecuencias ideológicas, políticas y sociales de estas causas de populismo argüidas por partidos políticos de distintos EEMM tras la crisis, es conveniente hacer referencia a un episodio ocurrido en Austria, que hizo saltar las alarmas en la organización europea; y es que, en el año 2000 accedió al Gobierno austríaco el Partido de extrema derecha: Partido de la Libertad de Austria (FPÖ por sus siglas en austríaco), mostrando una actitud preocupante en lo que respecta a la protección de los derechos de las minorías, los refugiados y los inmigrantes, y que dio lugar a que, ulteriormente, el Tratado de Niza inaugurase un control preventivo que los tratados posteriores desarrollan y completan hasta obtener el mecanismo vigente en la actualidad.

Volviendo al contexto de la crisis desatada en el continente europeo, comenzaremos destacando la retórica nacionalista y antieuropea, a la que ya aludimos con anterioridad, alimentada desde 2010 por el actual Gobierno Húngaro, liderado por Viktor Orban, dirigente del partido conservador nacionalista Fidesz-Unión Cívica Húngara. Cuya negativa a aceptar “refugiados” en 2019, y en contra de la decisión adoptada por el Consejo para el

⁷² Bazylińska-Nagler, J., PHD. (2021). POLONIA ANTE EL PRINCIPIO DE CONFIANZA...cit.p.323-341

establecimiento de “cuotas” de “responsabilidad” en la gestión del realojamiento de los demandantes de asilo, cerrando fronteras con sus países vecinos, miembros asimismo de la UE, afecta, precisamente por éste último transcurso de acciones, no solo a sus países vecinos, sino a toda Europa en tanto en cuanto su responsabilidad compartida en la gestión de dicha crisis (en este caso la de los refugiados), así como en el cumplimiento de la decisión vinculante del Consejo.

Paralelamente a estos sucesos, en las elecciones generales celebradas en Finlandia en 2011 el Partido Finlandeses Auténticos, devino la tercera formación del país, sobre la base de un discurso nacionalista y profundamente eurófobo. Y pocos años después, en Francia en 2015, la formación ultraderechista Agrupación Nacional, fue la más votada en las elecciones regionales de 2015, que, a pesar de su efectiva respuesta tras los atentados ocurridos en París ese mismo año, no ha logrado aún desactivar su discurso de odio e islamofobia esgrimido por la dirigente del Partido.

Siguiendo esta sucesión de acontecimientos, otros hechos a recalcar son por un lado, la aprobación en Dinamarca de la Ley de Inmigración impulsada por el Gobierno liberal conservador de coalición en 2016 que, de forma sintetizada ha venido imponiendo unos criterios más exigentes en todo lo que respecta al permiso de residencia que se otorga a los demandantes de asilo, así como una restricción de sus beneficios. Y por otro lado, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, iniciada en 2017 y cuyo culmen se alcanzó posteriormente en el 2020. Un hecho sin precedentes desde la formación de la organización, producido a raíz de la celebración de un referéndum impulsado por el Primer Ministro conservador británico David Cameron, que desde hacía tiempo había venido mostrando un carácter notoriamente antieuropeo, y que logró poner fin a más de 40 años de relaciones (entre Reino Unido y la Unión). En este punto, debemos también hacer mención al debate que suscitó en España la aprobación de la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana en 2015 (conocida comúnmente como “Ley mordaza”), mediante la que se transponen al plano de los derechos y libertades, retrocesos anteriormente superados contra los derechos sociales y de los trabajadores. Esta Ley, propone sancionar con multas significativas, conductas no sólo no tipificadas en el Código Penal, sino constituyentes de un ejercicio de derechos garantizados mediante la Constitución Española, esto es, las libertades de expresión, de reunión y de manifestación de las que gozan todos los ciudadanos españoles.

En este escenario y acuerdo al conjunto de acontecimientos aquí mencionados, así como a muchos otros a los que no podemos hacer referencia en el presente trabajo, podemos afirmar que desde y durante el inicio de la crisis de 2008, hemos sido testigos de un alarmante retroceso en materia de derechos sociales y libertades, impuesta por numerosos gobiernos de diferente ideología a lo largo de todo el continente europeo; así como de una clara regresión de nuestros propios estándares de calidad democrática, de pluralismo informativo, y de responsabilidad y rendición de cuentas de los gobernantes en la mejor garantía de los derechos de los ciudadanos. En este punto, debemos traer además a colación un informe elaborado por un equipo británico de estudios políticos y sociales, el Think Tank Demos, mediante el que se ponía de relieve mediante un gran número de datos empíricos contrastados, hasta qué punto ha pasado el tiempo en que “la democracia se daba por sentada” en Europa.

Parece indudable entonces, que la sensación de injusticia desencadenada por la gestión de la crisis por parte de los gobiernos de los EEMM mediante la acumulación de recortes y contrarreformas con las que pretendían paliar la crisis, ha derivado en una completa redefinición del panorama político europeo y nacional en los Estados miembro, ante el dolor y la desesperanza desencadenada por sus opciones ideológicas⁷³⁷⁴.

Sin embargo, ahora procede preguntarnos ¿cómo es posible que sólo como consecuencia de la mala gestión de una crisis financiera se produzca una regresión tan acentuada en los estándares del Estado de Derecho y sus principios? ¿Hay alguna otra causa que nos haya llevado a sumirnos en una de las más profundas crisis de los valores fundacionales de la UE?

Y lo cierto es que sí, la respuesta a esta última cuestión es afirmativa; y es que, otra de las causas que esconde la mencionada crisis y que va ligada a la aparición del movimiento populista surgido entre los EEMM, es la tendencia creciente a la desintermediación política, es decir, a no considerar ya a los partidos políticos como el instrumento a partir del cual los ciudadanos participan en la conformación de la política nacional, sino a considerarlos como meros carteles electorales que se valen de una fuerte personalización de su liderazgo. Ejemplo a destacar en este punto es Italia (a pesar de haberse producido igualmente en otros Estados), en la que durante las décadas de los 80 y 90, se vivió un álgido debate sobre la desafección cronicada de la sociedad italiana ante sus instituciones, como consecuencia de episodios de corrupción, colusión de intereses políticos y negocios ilícitos entre otros.

Por lo tanto, el populismo tal y como indica Spadaro, no sería otra cosa que el fenómeno en base al cual el poder político, consciente de esta pérdida de la original democracia representativa consagrada en las constituciones europeas, buscaría obtener una comunicación directa y exclusiva con el pueblo, hasta tal punto de fingir que apoya al pueblo, coqueteando sin embargo con otros intereses ocultos.

Resulta innegable por tanto, que nos encontramos ante una crisis democrática en Europa, cuyas causas se encuentran en múltiples factores. Por un lado los cíclicos, como la crisis financiera de 2008, y por otro lado institucionales, como la globalización y las crisis migratorias, que llevan unidas a su vez la dificultad de ofrecer respuestas a una realidad cada vez más multicultural y multiétnica. Lo que ha derivado en una incapacidad consensual por parte de las instituciones, y por la inadecuación de los partidos políticos para asumir la función que tradicionalmente se les ha asignado, ser una canal de transmisión creíble de las demandas populares dentro del circuito representativo.

Por último, aparece otro factor a tener en cuenta y que ha contribuido a socavar aún más la pérdida de valores del Estado de Derecho en la Unión Europea; a saber la separación entre el poder y la política ocasionado por la aparición de organizaciones supranacionales como la UE, en las que se toman decisiones que inicialmente correspondían a los Estados en

⁷³ Aguilar, J. F. L. (2016). *EL CASO DE POLONIA EN LA UE: RETROCESOS...*cit.p.107-121

⁷⁴ Fernández de Casadevante Romani, C; Carrera Hernández, FJ; Garrido Rebolledo, V; & González Marín, AM. (2019). *Nociones básicas...* cit.p.58-60

el ejercicio de su soberanía. Tal y como explican Zygmunt Bauman y Carlo Bordoni en su obra de 2015 titulada “Estado de crisis”, actualmente los estados no disponen de los medios y recursos necesarios para la realización de las tareas que se requerían para una supervisión y control efectivo de los mercados. Ello, porque con la aparición de las entidades supranacionales, las decisiones se toman en sus órganos, lo que ocasiona una paralización sobre los sistemas políticos locales, que son precisamente los representativos de los ciudadanos, los democráticos, sumiéndose en una práctica total impotencia. Bordoni además, hace especial énfasis en la colisión que se produce entre el modelo de Estado post-westfaliano, en el que Estado y Nación vienen a coincidir en fronteras, que contiene la idea de la soberanía absoluta e indivisible dentro del territorio del Estado, con la globalización de la que hablábamos previamente, cuya fuerza ha terminado borrando las fronteras entre Estados (al formar todos parte de un todo), terminando con cualquier reivindicación de soberanía absoluta, cuyo ejercicio se ha trasladado a un nivel superior (mientras que la política continúa en el plano local). Este asunto cobra gravedad, especialmente si la Constitución de un Estado, asegura a sus ciudadanos que podrán participar en la toma de decisiones comunes, que toman ahora órganos no elegidos democráticamente, y no controlados desde abajo.

Y es, debido a esta colisión, cuando comienza a aflorar lo que conocemos como soberanismo, entendido en el plano de la política como la reivindicación por parte de los gobiernos del retorno a la soberanía estatal frente a la pérdida de poder decisonal en favor de los fenómenos globalizadores. Así, el movimiento populista iniciado por partidos políticos europeos del que hablábamos anteriormente, suele aunar este deseo de recuperación de la soberanía nacional. Así, entre la diversidad de soberanismos políticos presentes en Europa podríamos dilucidar numerosas críticas a Europa y su deriva anti-solidaria, ya que en su gestión de la crisis y debido a su naturaleza inicialmente económica, no tiene en cuenta la igualdad sustancial y la solidaridad dentro del mercado, circunstancia que a su vez se ve agravada por el aumento de desigualdades dentro y entre los propios EEMM de la Unión, llegando a conformar una economía “soberana” más allá de la soberanía de los Estados-Nación que no lograría satisfacer las demandas de éstos, ocasionando a su vez una crisis en el proyecto de integración europea, como veremos a continuación.

De modo que, en síntesis, la reaparición del populismo y el soberanismo en Europa, vienen como consecuencia de una demanda de mayor intervención y asunción de responsabilidad política y de la necesidad de reestablecer los canales de comunicación entre el pueblo y las instituciones y partidos, nacionales y europeos; de los que se espera a su vez la formulación de respuestas adecuadas a las demandas planteadas por el pueblo.

Finalmente, y como era de esperar, la crisis del Estado Liberal trajo consigo una crisis en la Unión Europea, caracterizada por una pérdida de respaldo y desafección por sus instituciones entre los ciudadanos de los EEMM. Actualmente, estas instituciones comunitarias parecen no estar adaptadas para el objetivo con el que fueron creadas a causa de su ineficiencia, minando así la razón de base de la existencia de tal organización, puesto que,

como bien indica Zieloncka, “la principal lógica de la UE siempre ha sido la eficiencia, no la participación ciudadana”⁷⁵.

5. CAPÍTULO V: POSIBLES SOLUCIONES AL CONFLICTO. DEFENSA DE AMBAS POSICIONES.

5.1. Defensa del conflicto desde perspectivas opuestas.

5.1.1. Argumentación desde la defensa de la supremacía del derecho nacional y de los Tribunales constitucionales. Argumentación del Tribunal Constitucional Polaco.

En lo que respecta a la argumentación desde este punto de vista, debemos recordar en primer lugar, las funciones y características principales de la Constitución como norma suprema de un Estado soberano. Como ya se mencionó con anterioridad, la Constitución se define entre otras cosas, por su capacidad organizadora y determinadora de derechos, así como por el establecimiento de las fuentes del derecho y su jerarquía normativa. Además, un elemento esencial de la misma, es la legitimidad que representa en tanto en cuanto es expresión directa de la voluntad constituyente, y por lo tanto, legitimadora del resto del ordenamiento constituido, incluido el derecho internacional. Tal y como indicamos al comienzo del trabajo, el derecho comunitario surge en virtud de la cesión de competencias soberanas que realizan los EEMM en favor de la organización supranacional; cesión a su vez, realizada con ocasión de la incorporación en las Constituciones de los EEMM de cláusulas habilitantes, que permitían el recorte de la soberanía estatal en aquellas materias autorizadas expresamente por la Constitución; y que a su vez, a pesar de ser consentidas por el Estado como ente soberano, resienten la capacidad competencial constitucional en el supuesto en el que la Constitución ya viniese regulando la competencia cedida con anterioridad. De este supuesto de cesión de competencias autorizada por la Constitución de un Estado, se deriva por lo tanto, la distinción entre jerarquía y supremacía; y es que, al descansar la legitimidad del ordenamiento europeo en las Constituciones de los Estados Miembro, la Constitución de tales Estados continúa erigiéndose como Norma Suprema, esto es, norma jerárquicamente superior al ordenamiento supranacional, que a su vez permite la aplicación preferente de las normas comunitarias que ella misma legitima. En este último aspecto, es preciso también tener en cuenta que la aplicación preferente del ordenamiento supranacional, no puede desmejorar la protección ofrecida por los derechos constitucionales de los EEMM, puesto que esto supondría la pérdida de la supremacía de la Constitución.

De acuerdo con este escenario, podemos determinar que a pesar de poder permitirse por parte de la propia Constitución la aplicación preferente de normas comunitarias, también puede darse el caso contrario, es decir, que la Constitución establezca en determinados campos, la superioridad formal y material, de sus propios preceptos⁷⁶.

Sin embargo, con el paso del tiempo y la adopción de nuevos tratados, los Estados han ido cediendo competencias a las instituciones comunitarias de modo progresivo, hasta el punto de que, con el Tratado de Maastricht, la UE ejerce poderes soberanos como los que

⁷⁵ Rodomonte, M. G. (2019). POPULISMOS Y SOBERANISMOS VERSUS UNIÓN EUROPEA. Revista De Derecho Político, (106), 287-318.
<https://vpngsl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/populismos-y-soberanismos-versus-unión-europea/docview/2418155062/se-2>

⁷⁶ Tremolada Alvarez, E., & Martinez Dalmau, R. (2014). Jerarquía constitucional y aplicación...cit.p.386-394

originariamente ejercían los Estados, reduciéndose así las tareas del Estado Constitucional “a la emisión de regulaciones de transformación, ejecución y desarrollo, mientras que las directrices son prefijadas y determinadas por el derecho comunitario”⁷⁷. Dejando al Estado en muchos campos, prácticamente sin capacidad de decisión sobre sus propios asuntos internos.

Fue precisamente este hecho de cesión competencial otorgada a la UE en virtud de las cláusulas habilitantes contenidas en las Constituciones, el argumento más empleado por los Tribunales Constitucionales en defensa de la supremacía de su derecho constitucional sobre el comunitario (no olvidemos que la función de estos Tribunales es la defensa de los derechos consagrados por sus respectivas Constituciones y sobre los que siempre han tenido la última palabra). Así, pasando por la teoría de los contralímites sentada por el TC italiano, de acuerdo con la cual la prevalencia de las normas comunitarias viene condicionada por el respeto de la esencia normativa de la Constitución y sus principios fundamentales; así como por la rigidez de la Constitución alemana afirmada por el BVG (como ya vimos) como instrumento de garantía de la identidad constitucional alemana, que se sustenta en la protección de la identidad constitucional alemana y de sus derechos fundamentales mediante la asignación a su Tribunal Federal de la competencia de decidir si prevalece la norma comunitaria o la constitucional en virtud de un contraste realizado entre el valor de la integración y el valor de otros valores fundamentales; llegamos a la renacionalización de la primacía empleada actualmente por los Tribunales Constitucionales de los Estados Miembro en defensa de su competencia y la supremacía de los derechos constitucionales. A pesar de haber sido empleada por los Tribunales Constitucionales de distintos estados, al hilo de este trabajo conviene destacar la defensa sostenida por el Trybunał Konstytucyjny polaco (Tribunal Constitucional Polaco).

Este Tribunal, con ocasión del requerimiento que se le hizo acerca de que se pronunciara sobre la compatibilidad constitucional del acuerdo de adhesión de Polonia a la UE de 2004, retomando los fundamentos argüidos por el BVG en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht, y sin embargo, salvando la adhesión polaca a la UE, establece por vía interpretativa los límites del derecho europeo. De acuerdo con los jueces del TC polaco, el fundamento jurídico de la integración europea, se encuentra en el art.90 de su Constitución, en tanto en cuanto cláusula de apertura. De acuerdo con este precepto, se garantiza la aplicación prevalente de las normas comunitarias frente a las ordinarias, sin embargo, para los jueces polacos el reconocimiento de este tipo de eficacia jurídica pone en tela de juicio la supremacía de la Constitución, ya que entraría en colisión con su art.8, que determina que la Constitución representa la expresión de la identidad y de soberanía de la nación polaca, erigiéndose como su ley suprema. Llegando a afirmar que los preceptos constitucionales tienen un valor identitario irrenunciable que permite su preeminencia frente a las disposiciones comunitarias. Resaltan, que la Constitución nacional es el texto jurídico en el que aparece consagrada la identidad nacional, lo que deriva en una ampliación del parámetro de control constitucional sobre el derecho comunitario.

Precisamente esta idea de la identidad constitucional como un límite al derecho comunitario, vuelve a surgir en la sentencia del Trybunał Konstytucyjny polaco relativa a la constitucionalidad del Tratado de Lisboa. A pesar de que el pronunciamiento evita la declaración de inconstitucionalidad del Tratado de Lisboa, su estructura es similar a la que vimos en la sentencia emitida por el BVG respecto del mismo tratado. Una vez más, el punto

⁷⁷ Alguacil, J. (2008). La recepción constitucional del Derecho comunitario. *Teoría y Realidad Constitucional*, (22), 708-714.

<https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/la-recepción-constitucional-del-derecho/docview/111647323/se-2>

de partida de este pronunciamiento es la competencia del TC polaco para someter a un control de constitucionalidad las disposiciones europeas, así como las nacionales relacionadas con aquellas, cuya finalidad es que no se ponga en tela de juicio la soberanía nacional a través de cesiones de competencias indebidas a favor de las instituciones comunitarias. Además, los jueces constitucionales polacos recuerdan que la Unión representa una asociación internacional de Estados soberanos, cuyo fundamento se encuentra en la cesión de poderes soberanos realizados por dichos estados de acuerdo con sus respectivas constituciones. Y es que precisamente, una interpretación de este calibre encuentra apoyo en el propio Tratado de Lisboa, en el que, además de constatarse el principio de atribución, se tomaron todas las cautelas necesarias para evitar la aparición de un gobierno europeo, y principalmente se introdujeron cláusulas de salvaguarda de la identidad nacional y de las funciones esenciales del estado, que dejan la puerta abierta a los preceptos nacionales que ponen límites a la cesión de competencias en favor de las instituciones comunitarias. Así, los jueces polacos recuerdan lo establecido en la primera frase del artículo 4.2 del Tratado de Lisboa, que aparece con la siguiente redacción: “La Unión debe respetar la igualdad de los Estados Miembros ante los Tratados así como también sus identidades nacionales, inherentes en sus estructuras fundamentales, política y constitucional [...]. La identidad constitucional permanece en una relación directa con el concepto de identidad nacional, que también incluye la tradición y la cultura”.

Por último remarcar que, a pesar del reconocimiento que realiza el Trybunał sobre la aplicabilidad directa y la primacía de los preceptos comunitarios sobre las normas internas de rango ordinario, éste se aleja de la tradicional teoría de los contralímites y, después de haber precisado que para salvaguardar la soberanía nacional (entendida con la inclusión del concepto de valor identitario insuprimible) se exige la protección de todo el ordenamiento constitucional, llega a determinar que (excluidos los casos cuya resolución sea posible vía interpretativa), las posibles colisiones entre preceptos constitucionales y comunitarios, deben resolverse imponiendo la aplicación preferente de los primeros sobre los segundos⁷⁸.

Al hilo de la argumentación proporcionada por este Tribunal, así como de sus homólogos europeos cabe preguntarnos: ¿Acaso no es cierto que la imposición absoluta del derecho comunitario sobre el constitucional terminaría por erosionar y desdibujar las distintas identidades constitucionales? ¿Qué serviría entonces como elemento diferenciador y consagrador de las particularidades que se dan entre naciones? ¿Qué sentirían los ciudadanos de un Estado al darse cuenta que poco a poco la identidad con la que se caracteriza su Estado, pierde fuerza en favor de organizaciones supranacionales con las que no se sienten representados?

5.1.2. Argumentación desde la defensa de la supremacía del derecho comunitario.

Defensa del Estado de Derecho y su importancia

Para poder abordar correctamente esta cuestión, a pesar de haber sido introducida al inicio del trabajo, consideramos pertinente recordar el objetivo y fundamentación inicial sobre la que se construyó la primera de las Comunidades europeas, cuyo génesis lo encontramos en la declaración de “Schuman” de 9 de mayo de 1950. De acuerdo con esta declaración, se proponía confiar la producción francogermana del carbón y del acero bajo una “Alta autoridad” común, en el marco de una organización abierta a la participación de otros países

⁷⁸ Vecchio F. (2015). *Primacía del Derecho Europeo y salvaguarda de las identidades constitucionales. Consecuencias asimétricas de la europeización de los contralímites*. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-52

Europeos, cuyas decisiones tendrían carácter obligatorio y serían ejecutivas para todos los Estados miembros. Así, a pesar de las sucesivas modificaciones de los Tratados y de los objetivos propios de la Unión a lo largo del tiempo, podemos observar aún en la actualidad vestigios de esta concepción inicial de las Comunidades.

Sin embargo, fue precisamente esta evolución y modificaciones en los objetivos perseguidos por la organización, así como el crecimiento de la organización, lo que hizo reaccionar a la doctrina en la necesidad de establecer una interpretación que permita otorgar un efecto útil a las disposiciones comunitarias, así como la necesidad de que puedan aplicarse con carácter pleno y uniforme en la totalidad de Estados Miembros, para poder lograr así los objetivos de la organización con efectividad. Fue así como el TJUE comenzó a desarrollar en su jurisprudencia los principios del derecho comunitario ya tratados con anterioridad, y que pretendían la búsqueda de una aplicación uniforme del derecho comunitario en los Estados Miembro, a recordar: el principio de primacía, la aplicabilidad directa, el efecto directo, el carácter autónomo del ordenamiento europeo...

Pues tal y como establece Pérez Navarro, en el caso de permitirse que sea cada Estado el que establezca el valor de las normas del derecho europeo con respecto al derecho nacional, se pondría en tela de juicio no sólo la efectividad, sino la naturaleza del Derecho Comunitario (en este aspecto nos remitimos a lo establecido por el propio TJUE en la ya mencionada sentencia Costa contra Enel), surgiendo así, tal y como lo plantea Nicola Catalano, “el riesgo de que toda la estructura se convirtiera en letra muerta”. Ello, teniendo en cuenta que la norma comunitaria responde a necesidades e intereses del conjunto, mientras que la interna representa solo intereses parciales.

Siguiendo el hilo de esta argumentación, conviene también hacer referencia al momento en el que el TJUE reconoció su competencia para conocer por vía exclusiva, de los conflictos relativos a la interpretación del derecho comunitario. En esta ocasión, el Tribunal, respondiendo a dos cuestiones prejudiciales emitidas por las que se solicitaba que se pronunciase sobre lo establecido en el art.177 del Tratado de Roma, determinó que el mencionado precepto, entre otras cosas, contiene la voluntad de garantizar una aplicación uniforme del derecho comunitario, así como el deseo de construir un ordenamiento jurídico distinto al ordenamiento jurídico internacional, capaz de reconocer los derechos de los ciudadanos y de proporcionar soluciones directamente eficaces a los sistemas interiores.

Por otro lado, y como aspecto más relevante en esta defensa de la primacía del derecho comunitario sobre el constitucional, procederemos a resaltar lo establecido por el TJUE en su sentencia Internationale Handelsgesellschaft. Mediante este pronunciamiento, el TJUE establece la primacía del derecho comunitario sobre los principios fundamentales de los ordenamientos constitucionales nacionales, con una argumentación basada en la voluntad de armonizar las modalidades de tutela de los derechos subjetivos. De este modo, los jueces excluyen la posibilidad de que al aludir preceptos de rango constitucional, pueda legitimarse la desaplicación del derecho comunitario, rompiéndose así la uniformidad y eficacia requeridas por el mismo ya sentadas con anterioridad, así como la propia cohesión de la comunidad⁷⁹⁸⁰.

En este contexto, procederemos también a remarcar un fragmento del Comunicado de Prensa emitido por el TJUE el 8 de mayo de 2020 en el que, como respuesta a la sentencia del

⁷⁹ Vargas Alfaro, M. (2019). Constitución Y Derecho Comunitario...cit.p.70-83

⁸⁰ Vecchio F. (2015). *Primacía del Derecho Europeo y salvaguarda de las identidades constitucionales. Consecuencias...*cit.p.31-45 https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-52

BVG de 5 de mayo de 2020, establece que: [...] “Al igual que otras autoridades de los Estados miembros, los órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a garantizar el pleno efecto del Derecho de la Unión. Sólo así puede garantizarse la igualdad de los Estados miembros en la Unión creada por ellos”.

Esto se debe a que, en el caso de que un tribunal nacional pretenda imponer sus propios métodos nacionales de interpretación, control sobre el ordenamiento comunitario o incluso aplique su propio ordenamiento interno (incluido el constitucional) de forma prioritaria al ordenamiento europeo, se estaría produciendo una situación de desigualdad entre los justiciables europeos, en tanto en cuanto se estarían aplicando las normas comunitarias en algunos Estados miembros y en otros no.

Preocupado por este asunto, Alonso García alerta de la gravedad de esta situación estableciendo que admitir la legitimidad de un Tribunal nacional para cuestionar las interpretaciones realizadas por el TJUE como máximo intérprete del derecho comunitario, supondría transformar el proceso de integración europea, en una “Europa a la Carta”, en la cual cada Estado miembro, bajo el cobijo de su propia Constitución interpretada a la luz de su Tribunal Constitucional, sería libre de elegir los ámbitos y/o niveles de integración, provocando una absoluta heterogeneidad en los niveles de protección jurídica de los Estados Miembros, y suponiendo el fin de la Comunidad Europea⁸¹. Es en este aspecto, donde debemos resaltar la importancia de mantener un Estado de Derecho uniforme y de acuerdo con el cual se cumplan los mismos requisitos que lo conforman (aquellos establecidos en una lista no exhaustiva por el TJUE) en todos los Estados miembro, pues en caso contrario estaríamos hablando de un concepto distinto de Estado de Derecho en función del Estado en el que nos encontremos, ya que cada nación establecería sus propios niveles de democracia, independencia judicial, equidad social... pudiendo incluso llegar a no incluir alguno de estos elementos, momento en el cual nos encontraríamos ante un Estado de Derecho únicamente de facto, pues al no concurrir todos los elementos necesarios para que se dé el mismo, sería imposible hablar de su existencia material, algo que causaría un enorme problema, toda vez que se estarían violando incluso los derechos fundamentales de los ciudadanos (inherentes a la persona) de ese Estado en cuestión, por ejemplo al no respetarse la división de poderes en ese Estado, ya que tal y como establece el artículo 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

Es por ello, que el cumplimiento del valor del Estado de Derecho (entre otros) entendido e interpretado uniformemente en toda la comunidad, y exigidos por la misma tanto en su ingreso, como durante su pertenencia a la organización, adquiere tan importante calibre en tanto en cuanto sirve también como vara de medir (de una forma igualitaria y sin incurrir en discriminaciones) a la hora de garantizar y velar por el respeto de los derechos humanos en todos los Estados que formen parte de la organización.

⁸¹ Ibáñez García, I. (2021). *Dos importantes retos para la justicia...* cit.p.18. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2021/12/Dos-importantes-retos-para-la-justicia-europea.pdf>

CONCLUSIONES

En este último apartado, tal y como se adelantó en la introducción del trabajo, y conforme a los objetivos del mismo, pasaremos a analizar cuáles podrían ser las soluciones más efectivas ante la presencia de estos problemas de pérdida de valores y violación de las obligaciones comunitarias por parte de los Estados Miembros en la UE, así como la reivindicación de poder por parte de los Tribunales Constitucionales de los estados frente a la competencia exclusiva que ostenta el TJUE; cada vez más extendidos y frecuentes en el seno de la organización.

En primer lugar, en cuanto a la pérdida de valores generalizada en la actualidad en la mayoría de Estados Miembros de la UE (a saber democracia, respeto por los derechos humanos, separación de poderes y todos los demás contenidos en el Estado de Derecho, así como los exigidos por la UE para pertenecer a su organización), consideramos que la educación de los ciudadanos europeos en estas materias, resultaría determinante a la hora de impedir que esta pérdida continúe su frenética y preocupante desescalada. Y es que, en la actualidad, los ciudadanos europeos (de forma aún mayor a medida que nos acercamos a las generaciones más jóvenes), parecen haber olvidado el significado y la importancia de los valores que aquí se debaten. Si bien es cierto que al contrario de lo que sucedía con sus antepasados, la mayoría de ellos no han presenciado (al menos hasta ahora) ningún tipo de conflicto bélico o situación en la cual se ponían en tela de juicio los mencionados valores, luchando ferozmente por su recuperación, esto no puede ocasionar que tales valores se den por sentado, cayendo en la creencia errónea de que siempre dispondremos de los beneficios que nos otorgan en nuestra vida diaria. Es por ello, que vemos necesaria la introducción de la enseñanza de estas materias (adecuada a los distintos niveles educativos por supuesto) en las instituciones educativas a lo largo de toda Europa. Consideramos que, al ser conscientes los ciudadanos de lo que suponen ciertas reformas realizadas por los partidos políticos a los que ellos mismos votan (pérdida de derechos, abuso de poder por parte de las instituciones...) tomarían acción para evitar que este tipo de vulneración de los valores esenciales en toda comunidad democrática gobernada por la ley, vuelvan a ocurrir, castigando así a los partidos que pretendan dichos abusos mediante el mecanismo electoral. Lo que llevaría a su vez a la preocupación de las formaciones políticas de contentar a sus ciudadanos (bien informados y educados) mediante el respeto absoluto de estos valores fundamentales.

Por otro lado, de los discursos eurófobos y suspicacia con la que se mira actualmente a la UE, de la que las formaciones políticas se sirven para alegar una intromisión en su soberanía nacional, se ha observado un sentimiento de no pertenencia a la UE por parte de muchos ciudadanos europeos, visualizando a la organización y a sus instituciones como agentes externos. Es esto mismo lo que denota un sentimiento de falta de representación de los ciudadanos europeos en la organización. Si nos detenemos a analizar este punto, observaremos que, a pesar de estar basada la institución comunitaria del Parlamento Europeo, en la representación de los millones de ciudadanos europeos, también es cierto que esta representación democrática está lejos de ser similar a la representación democrática de la que disponen los ciudadanos en sus respectivos estados a nivel nacional, ya que, debido a la soberanía compartida en la que se fundamenta la UE, es fácil observar un déficit democrático en todas sus instituciones como consecuencia inevitable de esta fragmentación soberana. Es por ello, por lo que proponemos algunas herramientas para facilitar la participación ciudadana en esta democracia (de forma que se vuelva más participativa y aumente el sentimiento de representación por parte de la ciudadanía). En primer lugar, la incorporación de una Iniciativa Ciudadana Europea, que a pesar de haber sido ya objeto de debate en las instituciones, aún no ha sido implementada. La incorporación de esta herramienta serviría de gran ayuda en el

déficit democrático y representativo que se percibe en las instituciones de la Unión, ya que permitiría a un grupo de ciudadanos incluir un tema en el programa legislativo de la UE. Por otra parte, se propone también la celebración de una “asamblea ciudadana”, en la que los ciudadanos de la Unión pudieran debatir, reflexionar y adoptar decisiones que después presentarían a las instituciones europeas en forma de recomendaciones. Ésta sería una forma de que los ciudadanos europeos se sintieran escuchados y de que se tomarán en consideración sus demandas, sintiéndose así parte del entramado europeo e identificándose con tal identidad. Sin embargo, no debemos olvidar por supuesto, que éstas herramientas requerirían a su vez de una respuesta efectiva por parte de las instituciones, ya que en caso contrario, no haría más que agravar aún más la situación.

Por otra parte, consideramos de igual importancia la necesidad de reforzar los mecanismos de control y sanción de la vulneración de los valores fundamentales de la UE, principalmente en el momento en el que el Estado miembro afectado ya forma parte de la organización. Tal y como se ha observado, las instituciones europeas cuentan aún con muchas trabas en lo relativo a la intervención e imposición de sanciones en los casos de violación de los valores fundamentales de la UE (no ocurre así con la violación de obligaciones económicas por ejemplo, suponiendo esto un factor de deslegitimación de la Unión, toda vez que no castiga con la misma dureza los distintos tipos de violaciones cometidas por los Estados). Por un lado, consideramos importante incluir como herramienta de sanción a la que acudir en última ratio, la posibilidad de expulsar de la organización a un Estado Miembro que venga incumpliendo de forma persistente y grave las obligaciones que le incumben en virtud de los tratados, así como la posibilidad de privarle (más fácilmente y con requisitos menos exigentes) de los beneficios de los que dispone al pertenecer a la organización. Sin embargo, para ello sería necesario efectuar una reforma de los Tratados constitutivos de la Unión, lo que depende únicamente de la voluntad política de los Estados; algo que nos lleva de nuevo a remitirnos a las propuestas resolutivas explicadas en el presente epígrafe⁸²⁸³.

Pues bien, el conjunto de hechos anteriormente descritos tal y como hemos visto, nos ha llevado a una progresiva y profunda deslegitimación de la Unión Europea y de sus instituciones y, con ellas, la ya analizada pérdida de valores que la misma consagra. Situación en la que los Tribunales Constitucionales de los Estados miembros (cada vez más politizados por las numerosas reformas llevadas a cabo por los diversos partidos extremistas que están llegando al poder estos últimos años en Europa) han procedido a iniciar una operación de renacionalización de la primacía del derecho comunitario; empujados no sólo por la creciente deslegitimación en la que se está viendo sumida la Unión, sino por las exigencias y en ocasiones “intromisiones” de sus instituciones, como el TJUE, en las competencias de los Tribunales Constitucionales de los EEMM; ya que como hemos visto, a pesar de existir cláusulas de atribución en las distintas Constituciones de los Estados miembro en virtud de las cuales se ceden cuotas soberanas a la organización, no es menos cierto que a la hora de hacer esta atribución, nunca se han llegado a definir (al menos con claridad y precisión) sobre qué competencias tienen poder decisorio los TC y sobre cuáles el TJUE, viéndose las mismas continuamente solapadas, ocasionando así múltiples tiranteces. Pero aquí cabe preguntarnos, ¿quién debe decidir sobre ese reparto competencial entre los TC y el TJUE? ¿No serían los TC los competentes para decidir sobre este reparto toda vez que la legitimación del derecho comunitario deriva de las constituciones de los Estados miembros?

⁸² Aguilar, J. F. L. (2016). *EL CASO DE POLONIA EN LA UE: RETROCESOS...* cit.p.133-141

⁸³ Equipo del Defensor del Pueblo; Sullivan, L. Página Web Red Europea de Defensores del Pueblo. *Democracia europea: Hacer que la participación de los ciudadanos sea significativa*. 2019. Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/eno-newsletter/2019/1/es/chapter1.html>

Así pues, tal y como ocurre en los repartos competenciales entre el Estado central y las Comunidades Autónomas en los estados descentralizados, el que decide sobre qué competencias ejercerá quién, y bajo qué circunstancias, es siempre el delegante de las mismas, no el delegado. Es por ello que consideramos que para resolver los continuos conflictos entre los máximos intérpretes del ordenamiento nacional interno y del comunitario, sería oportuno establecer por parte de todas y cada una de las Constituciones de los Estados miembro, en sus cláusulas habilitantes, y recalamos lo siguiente “de manera uniforme e igualitaria” el reparto competencial que compete a unos y otros tribunales (TC y TJUE) con el fin de evitar pretendidas intromisiones en los campos de acción de unos y de otro, asegurando también la protección de la identidad nacional de la que se ocupan los primeros, y evitando que un organismo que desconoce por completo tales identidades, pueda ocasionar el desdibujamiento de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Aguilar, J. F. L. (2016). EL CASO DE POLONIA EN LA UE: RETROCESOS DEMOCRÁTICOS Y DEL ESTADO DE DERECHO Y «DILEMA DE COPENHAGUE». *Teoría y Realidad Constitucional*, (38), 101-142. <https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/el-caso-de-polonia-en-la-ue-retrocesos/docview/1883970725/se-2>
- ❖ Aguilar, J. F. L. (2019). DE NUEVO (Y TODAVIA) POLONIA: RULE OF LAW Y ART.7 TUE EN EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. *Teoría y Realidad Constitucional*, (44), 137-176. <https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/de-nuevo-y-todavia-polo-nya-rule-law-art-7-tue-en/docview/2420723380/se-2>
- ❖ Alguacil, J. (2008). La recepción constitucional del Derecho comunitario. *Teoría y Realidad Constitucional*, (22), 708-714. <https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/la-recepción-constitucional-del-derecho/docview/1111647323/se-2>
- ❖ Alli Aranguren, JC. (2015). El Derecho Administrativo Y La Evolución Del Estado. Facultad de Derecho. Estudios De Deusto. *Revista de Derecho Público*. 49.1 (171). <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/476>
- ❖ Angarita Úsuga, JP. (2021). El Estado De Derecho Y Estado Social De Derecho: Evolución Histórica Entre El Siglo XIX Y XX. *Revista Ratio Juris*, UNAULA Vol.16 (33). <https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/ratiojuris/article/view/1239>
- ❖ Artículo 2 de la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea. (2010). *Diario Oficial de la Unión Europea*. <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>
- ❖ Bazylińska-Nagler, J., PHD. (2021). POLONIA ANTE EL PRINCIPIO DE CONFIANZA MUTUA EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA UE. *Revista De Derecho Político*, (110), 321-345. <https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/polonia-ante-el-principio-de-confianza-mutua-en/docview/2532695200/se-2>
- ❖ Carulla, SR. (2018). Unión Europea Y Fortalecimiento Y Defensa Del Estado De Derecho. *Anuario Español De Derecho Internacional* 34: 777-811. <https://www.proquest.com/docview/2125263564?pq-origsite=primo>
 - Comunicación de la Comisión Europea de 11 de marzo de 2014, Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho y Dictamen del Comité de las regiones Europeo Los entes locales y regionales en la protección multinivel del Estado de Derecho y los derechos fundamentales en la UE (DOC 140/07/2015) citados por Carulla, SR. *Unión Europea Y Fortalecimiento Y Defensa...*cit.p.778-779
 - Resolución del Parlamento Europeo, de 2 de abril de 2014, sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo (2013/2024(INI)), párrafo 16, citada por Carulla, SR. *Unión Europea Y Fortalecimiento Y Defensa...*cit.p.779-780

- ❖ Castañón, I. Equipo Europa (Organización No Gubernamental). Polonia en el punto de mira de la opinión pública. 07/08/2020. Artículo Política UE. Opinión y análisis. Disponible en: <https://equipoeuropa.org/polonia-en-el-punto-de-mira-de-la-opinion-publica/>
- ❖ Centro de Documentación Europea de Almería. Noticias UE. Derecho. Jurisprudencia. Artículo. El TJUE multa a Polonia con un millón de euros al día por vulnerar la independencia de los jueces. 28/10/2021. Disponible en: <https://www.cde.ual.es/el-tjue-multa-a-polonia-con-un-millon-de-euros-al-dia-por-vulnerar-la-independencia-de-los-jueces/>
- ❖ Elentir. (2021 octubre 7). El Tribunal Constitucional de Polonia pone límites a la UE: esto dice en su sentencia K 3/21. Blog personal Contando Estrelas. Actualidad. Mundo. Disponible en: <https://www.outono.net/elentir/2021/10/07/el-tribunal-constitucional-de-polonia-pone-limites-a-la-ue-esto-dice-su-sentencia-k-3-21/>
- ❖ Equipo del Defensor del Pueblo; Sullivan, L. Página Web Red Europea de Defensores del Pueblo. Democracia europea: Hacer que la participación de los ciudadanos sea significativa. 2019. Disponible en: <https://www.ombudsman.europa.eu/webpub/eno-newsletter/2019/1/es/chapter1.html>
- ❖ Fernández de Casadevante Romani, C; Carrera Hernández, FJ; Garrido Rebolledo, V; & González Marín, AM. (2019). Nociones básicas de la Unión Europea (Cuarta edición). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- ❖ Ferrajoli, L. (2003). Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. N°18. El papel de la función judicial en el Estado de Derecho. <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2003-02-018-032.pdf>
- ❖ Gil Pecharromás, X. Página web El Economista. Jurisprudencia. Noticias. Artículo de prensa. El TJUE avala condicionar los fondos europeos al Estado de Derecho que recurrieron Polonia y Hungría. 16/02/2022. Disponible en: <https://www.economista.es/jurisprudencia/noticias/11620374/02/22/El-TJUE-avala-condicionar-los-fondos-europeos-al-Estado-de-Derecho-y-rechaza-el-recurso-de-Polonia-y-Hungria.html>
- ❖ Ibáñez García, I. (2021). Dos importantes retos para la justicia europea (Reafirmar su autoridad y reformular la doctrina Cilfit). Página web hayderecho.com. Estudios e informes. Disponible en: <https://www.hayderecho.com/wp-content/uploads/2021/12/Dos-importantes-retos-para-la-justicia-europea.pdf>
- ❖ Krzywoń, A. (2022). "EL ILIBERALISMO CONSTITUCIONAL HA LLEGADO PARA QUEDARSE. LAS EXPERIENCIAS CENTROEUROPEAS." Revista De Derecho Político 113: 165-91. <https://www.proquest.com/docview/2652193847/fulltextPDF/4F260E49B59B4159PQ/1?accountid=14730>

- ❖ Kölling, M. Real Instituto El Cano. Futuro de Europa. Artículo. El nuevo mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE: ¿vía libre tras la sentencia?. 03/03/2022 Disponible en: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-nuevo-mecanismo-de-condicionalidad-para-la-proteccion-del-presupuesto-de-la-ue-via-libre-tras-la-sentencia/>
- ❖ Lousada Arochena, J. F. & Ron Latas, R. P. (2015). La independencia judicial.. Dykinson. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/58184>
- ❖ Mangas Martín, A. (2020, mayo 11). Tribunal Constitucional alemán: Fuego amigo sobre el Tribunal de Justicia de la UE y el Banco Central Europeo. Blog Araceli Mangas Martín. Disponible en: <https://aracelimangasmartin.com/tribunal-constitucional-aleman-fuego-amigo-sobre-el-tribunal-de-justicia-de-la-ue-y-el-banco-central-europeo>
- ❖ Martínez Navarro, M. Ilustre Colegio de Abogados de Madrid: Otrosi.net. Análisis. Artículo. La condicionalidad vinculada al respeto del estado de derecho en los presupuestos de la UE. Disponible en: <https://www.otrosi.net/analisis/la-condicionalidad-vinculada-al-respeto-del-estado-de-derecho-en-los-presupuestos-de-la-ue>
- ❖ Martínez Pérez, E. J. (Coord.) & Salinas Alcega, S. (Coord.). (2019). Lecciones para el estudio del derecho de la Unión Europea.. Prensas de la Universidad de Zaragoza. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/160354>
- ❖ Michailidis, A. Periódico Europa Press. Internacional. Artículo de prensa. El Primer Ministro polaco acusa a la UE de “chantaje”y avisa: Son los Estados los “dueños” de los Tratados. 19/10/2021. Disponible en: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-primer-ministro-polaco-acusa-ue-chantaje-avisa-son-estados-duenos-tratados-20211019121337.html>
- ❖ Ministerio de Trabajo y Economía Social. Revista actualidad internacional sociolaboral. (2009). Polonia - El éxito de Polonia tras su adhesión en la UE. Nº126 (julio). Disponible en: https://www.mites.gob.es/es/mundo/Revista/Revista126/Revista126.htm_32.pdf
- ❖ Missé, A. (2007). Polonia advierte que no aplicará la Carta de Derechos Fundamentales de la UE. Periódico El País. Artículo de prensa 24/07/2007. Disponible en: https://elpais.com/diario/2007/07/24/internacional/1185228005_850215.html
- ❖ Nieva Fenoll, J. (Dir.). (2019). La independencia judicial: un constante asedio.. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/127423>
- ❖ Ortega Gómez, M. (2018). Derecho de la Unión Europea.. J.M. BOSCH EDITOR. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/121416>
- ❖ Pérez Tremps, P.(1985). Justicia comunitaria, Justicia constitucional y Tribunales ordinarios frente al Derecho comunitario: Comentario a la Sentencia de la Corte Constitucional italiana número 170/1984, de 8 de junio. Revista española de Derecho Constitucional, Año n.º 5, n.º 13, pp. 157-182.
- ❖ Pujalte, B. V., & Pedreño, M. H. (2020). El rol de Europa del Este en el principio de cohesión de la Unión Europea. Hacia una incompleta integración. Areas, (40), 19-36. <https://doi.org/10.6018/areas.409421>

- ❖ Rodomonte, M. G. (2019). POPULISMOS Y SOBERANISMOS VERSUS UNIÓN EUROPEA. Revista De Derecho Político, (106), 287-318. <https://vpnssl.urjc.es/dana/home/index.cgi/scholarly-journals/populismos-y-soberanismo-versus-unión-europea/docview/2418155062/se-2>
- ❖ Schliephake Valdés, C; Beaven, W. Página web cuatrecasas.com. Conocimiento. Blog de competencia y derecho de la UE. Artículo. UE. Primacía del Derecho de la UE y Tribunal Constitucional de Polonia. 17/02/2022. Disponible en: <https://www.cuatrecasas.com/es/spain/>
- ❖ Suanzes, P.R. Periódico El Mundo. Internacional. Unión Europea. Artículo de prensa. Polonia califica de “chantaje” la multa de la UE de un millón de euros diarios por no respetar la independencia del poder judicial. 27/10/2021. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2021/10/27/61793967fdddf8e708b45c9.html>
- ❖ Tajadura Tejada, J. (2014). Derechos Fundamentales e Integración Europea. Facultad de Derecho. Estudios De Deusto 58.1: 265. <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/343>
- ❖ Tremolada Alvarez, E., & Martinez Dalmau, R. (2014). Jerarquía constitucional y aplicación preferente del derecho de la integración. Elementos para la solución del posible conflicto entre derechos e integración. Revista Universitas, 128(128), 383-409. <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.VJ128.jcap>
- ❖ Vargas Alfaro, M. (2019). Constitución y derecho comunitario (2a. ed.). Editorial Jurídica Continental. <https://elibro.net/es/lc/urjc/titulos/128392>
- ❖ Vecchio F. (2015). Primacía del Derecho Europeo y salvaguarda de las identidades constitucionales. Consecuencias asimétricas de la europeización de los contralímites. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2015-52
- ❖ Vosskuhle, A. (2017). La integración europea a través del derecho. La contribución del Tribunal Constitucional Federal (alemán). Teoría Y Realidad Constitucional, (39), 103.
- ❖ Web oficial del Parlamento Europeo: Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/portal/es>
 - Resolución Parlamento Europeo 21 de octubre 2021: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-10-21_ES.html#sdocta9
 - Reglamento (UE/Euratom) 2020/2092: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R2092&from=ES>
 - Recurso Comisión Europea/ República de Polonia (Asunto 204/21): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62021CN0204&from=EN>
 - Resolución del Parlamento Europeo de 5 de mayo de 2022: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0204_ES.html

- ❖ Página web del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Info Curia. Jurisprudencia. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?oqp=&for=&mat=or&jge=&td=%3BALL&jur=C%2CT%2CF&dates=&pcs=Oor&lg=&pro=&nat=or&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&language=es&avg=&cid=7726987>
- ❖ Web oficial de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>
 - Resolución del Parlamento Europeo de 18 de diciembre de 2019: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IP0101&from=ES>
 - Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2020: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020IP0014&from=EL>



TEXTOS APROBADOS

P9_TA(2021)0439

Crisis del Estado de Derecho en Polonia y primacía del Derecho de la Unión

Resolución del Parlamento Europeo, de 21 de octubre de 2021, sobre la crisis del Estado de Derecho en Polonia y la primacía del Derecho de la Unión (2021/2935(RSP))

El Parlamento Europeo,

- Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»),
- Vistos los artículos 1, 2, 4 y 19 del Tratado de la Unión Europea (TUE),
- Visto el artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE),
- Vistos el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la materia,
- Vista la Declaración Universal de Derechos Humanos,
- Vista la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE),
- Vista la propuesta motivada de la Comisión, de 20 de diciembre de 2017, 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, presentada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE (COM(2017)0835),
- Visto el 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 Unión¹ («Reglamento relativo a la condicionalidad vinculada al Estado de Derecho»),
- Visto el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia²,
- Vista su Resolución, de 7 de octubre de 2020, sobre el establecimiento de un mecanismo de la UE para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos

¹ DO L 433 I de 22.12.2020, p. 1.

² DO L 57 de 18.2.2021, p. 17.

fundamentales¹,

- Vista su Resolución, de 24 de junio de 2021, sobre el informe de la Comisión sobre el Estado de Derecho en 2020²,
 - Vista su Resolución, 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 Derecho por parte de la República de Polonia³,
 - Vista su Resolución, de 8 de julio de 2021, sobre la elaboración de directrices para la aplicación del régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión⁴,
 - Vista su Resolución, de 16 de septiembre de 2021, sobre libertad de los medios de comunicación y nuevo deterioro del Estado de Derecho en Polonia⁵,
 - Vista la Comunicación de la Comisión, de 30 de septiembre de 2020, titulada «Informe sobre el Estado de Derecho en 2020 – Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea» (COM(2020)0580),
 - Vista la Comunicación de la Comisión, de 20 de julio de 2021, titulada «Informe sobre el Estado de Derecho en 2021 – Situación del Estado de Derecho en la Unión Europea» (COM(2021)0700),
 - Visto el artículo 132, apartado 2, de su Reglamento interno,
- A. Considerando que, de conformidad con el artículo 2 del TUE, la Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías;
- B. Considerando que el 29 de marzo de 2021 el primer ministro de Polonia presentó una petición al muy cuestionado e ilegítimo «Tribunal Constitucional» para que examinase si las disposiciones del TUE relativas a la primacía del Derecho de la Unión y a la tutela judicial efectiva son compatibles con la Constitución polaca⁶;
- C. Considerando que, mediante auto de 14 de julio de 2021, el TJUE acordó las medidas provisionales solicitadas por la Comisión en virtud del artículo 279 del TFUE, que se referían al funcionamiento de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo polaco y a la suspensión de otras disposiciones de la legislación polaca que afectan a la independencia judicial⁷;
- D. Considerando que el 14 de julio de 2021 el ilegítimo «Tribunal Constitucional» polaco dictaminó que las medidas provisionales del TJUE sobre la estructura de los órganos

¹ DO C 395 de 29.9.2021, p. 2.

² Textos Aprobados, P9_TA(2021)0313.

³ DO C 385 de 22.9.2021, p. 317.

⁴ Textos Aprobados, P9_TA(2021)0348.

⁵ Textos Aprobados, P9_TA(2021)0395.

⁶ Petición en el asunto K 3/21.

⁷ Auto del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593.

jurisdiccionales en Polonia eran incompatibles con la Constitución polaca¹;

- E. Considerando que el 15 de julio de 2021 el TJUE declaró en su sentencia en el asunto C-791/19² que el régimen disciplinario de los jueces en Polonia no era compatible con el Derecho de la Unión;
- F. Considerando que, el 6 de octubre de 2021, el TJUE declaró que el traslado de un juez sin su consentimiento de un tribunal a otro o entre dos secciones de un mismo tribunal puede vulnerar los principios de inamovilidad de los jueces y de independencia judicial³ ;
- G. Considerando que, el 6 de octubre de 2021, el vicepresidente del TJUE desestimó la demanda de Polonia de revocar el auto de la vicepresidenta del TJUE de 14 de julio de 2021 por el que se requería la suspensión de la aplicación de las disposiciones nacionales relativas, en particular, a las competencias de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo⁴;
- H. Considerando que, el 7 de octubre de 2021, el ilegítimo «Tribunal Constitucional» dio a conocer su resolución en el asunto K 3/21, adoptada con dos votos particulares, sobre la petición presentada por el primer ministro polaco el 29 de marzo de 2021, resolución en la que declaraba la incompatibilidad de las disposiciones del TUE con la Constitución polaca por múltiples motivos;
- I. Considerando que el 10 de octubre de 2021 más de cien mil ciudadanos polacos se manifestaron pacíficamente en toda Polonia para mostrar su apoyo a la pertenencia de Polonia a la Unión;
- J. Considerando que, el 22 de octubre de 2020, el ilegítimo «Tribunal Constitucional» también se utilizó políticamente para atentar contra los derechos de las mujeres;
- K. Considerando que, el 12 de octubre de 2021, la resolución en el asunto K 3/21 se publicó en el boletín oficial de Polonia⁵, lo que le confería fuerza jurídica en el ordenamiento jurídico polaco;
- L. Considerando que la Asociación de Jueces Europeos de lo Contencioso-Administrativo también ha afirmado que la sentencia del ilegítimo «Tribunal Constitucional» es manifiestamente contraria al principio básico de primacía del Derecho de la Unión⁶;
- M. Considerando que, en una encuesta Flash del Eurobarómetro de agosto de 2021, la gran mayoría de los encuestados estaban de acuerdo con la idea de que la Unión debe supeditar la concesión de fondos a los Estados miembros a que sus Gobiernos defiendan

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 2021, asunto P 7/20.

² Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de julio de 2021, Comisión/Polonia, C-791/19, ECLI:EU:C:2021:596.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021, W.Ż., C-487/19, ECLI:EU:C:2021:798.

⁴ Auto del Tribunal de Justicia de 6 de octubre de 2021, Comisión/Polonia, C-204/21 R-RAP, ECLI:EU:C:2021:834.

⁵ DZIENNIK USTAW 2021 R. POZ. 1852.

⁶ <https://twitter.com/AEAJ2000/status/1450008198375686145?t=AY2yz-vezln6Mlq6ZwSDJQ&s=19&fbclid=IwAR3JNygjzCo9QR1R6RghaCOeM8diOQuzRQRe48eAtEwPcmOQC1x5QWkFNrY>

y apliquen el Estado de Derecho y los principios democráticos; que dicha cifra también era muy alta en Polonia (72 %)¹;

- N. Considerando que, según diferentes encuestas realizadas en Polonia en septiembre de 2021 y octubre de 2021, solo el 5 % de los encuestados respondieron que deseaban que Polonia abandonara la Unión², mientras que el 90 % de los encuestados valoraban positivamente la pertenencia de Polonia a la Unión Europea³ y el 95 % también afirmaron que, en su opinión, la ayuda de la Unión tiene efectos positivos en el desarrollo de su ciudad o región, porcentaje que es superior a la media de la Unión⁴ ;
1. Lamenta profundamente la resolución del ilegítimo «Tribunal Constitucional» de 7 de octubre de 2021⁵ , ya que constituye un ataque contra la comunidad europea de leyes y valores en su conjunto, al negar la primacía del Derecho de la Unión, que es uno de sus principios fundamentales según jurisprudencia consolidada del TJUE; manifiesta su profunda preocupación por la posibilidad de que esta resolución sienta un peligroso precedente; subraya que el ilegítimo «Tribunal Constitucional» no solo carece de validez jurídica e independencia⁶, sino que, además, no está cualificado para interpretar la Constitución en Polonia;
 2. Destaca que, en virtud del artículo 47 de la Carta, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva requiere el acceso a un tribunal independiente; pone de relieve los crecientes desafíos planteados por tribunales constitucionales nacionales y determinados políticos a este respecto, y pide a los Estados miembros que respeten el papel crucial del TJUE y acaten sus sentencias;
 3. Lamenta que la iniciativa de cuestionar la primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional haya venido del actual primer ministro polaco, haciendo, una vez más, un uso indebido del poder judicial como herramienta para llevar a la práctica su agenda política; lamenta esta iniciativa por ser una decisión unilateral que pone en tela de juicio el marco jurídico de la Unión y su aceptación por parte de Polonia; recuerda que la adhesión de la República de Polonia a la Unión tuvo lugar mediante la ratificación del Tratado de Adhesión, con el consentimiento otorgado por la nación polaca en referéndum; recuerda asimismo que la República de Polonia se ha comprometido voluntariamente a quedar vinculada por las disposiciones de los Tratados constitutivos y la jurisprudencia del TJUE; condena el uso de la justicia con fines políticos y pide a las autoridades polacas que dejen de hacer un uso arbitrario de sus poderes ejecutivo y legislativo para menoscabar la separación de poderes y el Estado de Derecho;
 4. Afirma que un sistema judicial debe examinarse en su totalidad para determinar si cumple el objetivo de un control jurisdiccional eficaz e independiente, y rechaza firmemente los reiterados intentos del actual Gobierno del partido Ley y Justicia (PiS)

¹ Eurobarómetro Flash – Estado de la Unión Europea, IPSOS, agosto de 2021.

² Encuesta de Ipsos para OKO.press y *Gazeta Wyborcza*, 23-25 de septiembre de 2021. Datos expresados en porcentajes. Dane w proc.

³ Kantar, 21 de septiembre de 2021.

⁴ Encuesta Eurobarómetro de octubre de 2021, <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=77331>.

⁵ Sentencia en el asunto K 3/21.

⁶ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto Xero Flor w Polsce sp.z.o.o. contra Polonia).

de justificar los cambios legislativos en el ámbito judicial en Polonia, especialmente cuando recurre a ejemplos concretos y aislados de distintos Estados miembros;

5. Lamenta que la resolución K 3/21 tenga repercusiones negativas para los ciudadanos y las empresas de Polonia y de la Unión, dado que ya no se puede garantizar su derecho fundamental básico a un sistema judicial independiente que aplique plenamente la legislación y el acervo de la Unión; manifiesta su preocupación por la tutela efectiva de los derechos fundamentales de los ciudadanos polacos y europeos en este contexto;
6. Aplauda a las decenas de miles de ciudadanos polacos que salieron a la calle en multitudinarias protestas pacíficas para luchar por sus derechos y libertades como ciudadanos europeos; comparte su deseo de una Polonia fuerte y democrática con un papel fundamental en el proyecto europeo;
7. Subraya la falta de legitimidad de la sentencia de 22 de octubre de 2020 (K 1/20) y reconoce que estas severas restricciones de la salud y los derechos reproductivos de las mujeres son ilegales;
8. Muestra su temor a que la resolución K 3/21 tenga un importante efecto disuasorio en los jueces polacos a la hora de hacer uso de sus prerrogativas en la aplicación del Derecho de la Unión; reitera su pleno apoyo a los jueces polacos que siguen aplicando la primacía del Derecho de la Unión y presentan peticiones de decisión prejudicial al TJUE, incluso después de dicha resolución, a pesar de los riesgos que esto supone para su carrera profesional, como la remoción de sus funciones jurisdiccionales, la destitución o la dimisión «forzosa»;
9. Recuerda que los Tratados de la Unión no pueden modificarse mediante la resolución de un tribunal nacional y que la Constitución polaca, en su artículo 91, señala que un acuerdo internacional ratificado forma parte del ordenamiento jurídico interno, que debe aplicarse directamente y que sus disposiciones prevalecen en caso de conflicto de leyes; manifiesta su profunda preocupación por el hecho de que el «Tribunal Constitucional» polaco haya pasado de ser un eficaz guardián de la Constitución a ser un instrumento para legalizar las actividades ilícitas de las autoridades; recuerda que las resoluciones del TJUE no afectan al derecho de los Estados miembros a introducir cambios en la organización de su poder judicial;
10. Acoge con satisfacción la iniciativa de algunos Parlamentos nacionales de debatir y posicionarse claramente sobre las recientes medidas adoptadas por el Gobierno polaco del PiS y sus ataques a la primacía del Derecho de la Unión;
11. Reitera su opinión de que no debe concederse dinero de los contribuyentes de la Unión a Gobiernos que vulneren de forma flagrante, deliberada y sistemática los valores consagrados en el artículo 2 del TUE;
12. Pide a la Comisión y al Consejo que tomen medidas urgentes y coordinadas, en concreto:
 - que se inicien procedimientos de infracción en relación con la legislación sobre el ilegítimo «Tribunal Constitucional», su composición ilegal y su contribución al incumplimiento de las sentencias del TJUE, y que se solicite al TJUE la imposición de medidas provisionales, así como que se incoen procedimientos de infracción en relación con la Sala Extraordinaria de Control y Asuntos Públicos

del Tribunal Supremo, el Consejo Nacional del Poder Judicial y la Fiscalía del Estado de Polonia;

- que la Comisión ponga en marcha el procedimiento previsto en el artículo 6, apartado 1, del Reglamento sobre la condicionalidad vinculada al Estado de Derecho respecto de Polonia, recordando que el artículo 5 de dicho Reglamento protege el acceso a la financiación para los destinatarios y beneficiarios finales y exhortando a la Comisión a que haga todo lo posible para garantizar que se efectúen los pagos;
 - que no se apruebe el proyecto de plan de recuperación y resiliencia de Polonia hasta que el Gobierno polaco ejecute íntegra y correctamente las sentencias del TJUE y de los tribunales internacionales, y que se vele por que la evaluación del plan se asegure del cumplimiento de las recomendaciones pertinentes específicas para este Estado miembro, en particular en lo relativo a la salvaguardia de la independencia judicial;
 - que se adopten recomendaciones inequívocas con un calendario claro, que no requieren unanimidad, para abordar las violaciones del Estado de Derecho por parte de Polonia, y que el Consejo declare que existe un riesgo claro de violación grave del Estado de Derecho por parte de Polonia, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 7, apartado 1, del TUE, y que se amplíe el objeto de este procedimiento de modo que incluya los derechos fundamentales y la democracia;
 - que hagan uso de sus competencias, incluida la interrupción o la suspensión de pagos o la realización de correcciones financieras cuando sea necesario, de conformidad con el Reglamento sobre disposiciones comunes aplicable, dado el riesgo de graves deficiencias en el funcionamiento eficaz de los sistemas de control en Polonia por la falta de independencia judicial, que pone en peligro la legalidad y regularidad del gasto;
 - que traten de la crisis del Estado de Derecho en Polonia en presencia del presidente del Parlamento Europeo y que adopten una posición clara, que emitan una declaración conjunta al respecto en los términos más enérgicos posibles firmada por los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión en su próxima cumbre de los días 21 y 22 de octubre de 2021, y que realicen un seguimiento urgente en el siguiente Consejo de Asuntos Generales;
13. Subraya que estas peticiones no pretenden ser medidas de castigo para el pueblo polaco, sino medios de restablecer el Estado de Derecho en Polonia habida cuenta de su continuo deterioro; pide a la Comisión que utilice todos los instrumentos a su alcance para encontrar formas de garantizar que los ciudadanos y los residentes de Polonia no se vean privados de las ventajas de los fondos de la Unión debido a la conducta del actual Gobierno, y que establezca cauces para que la Comisión administre directamente esos fondos con el fin de hacerlos llegar a sus beneficiarios finales;
14. Toma nota de la votación de su Comisión de Asuntos Jurídicos, de 14 de octubre de 2021, por la que se respalda la interposición ante el TJUE de un recurso por omisión contra la Comisión por no haber activado el mecanismo de condicionalidad vinculada al Estado de Derecho de la Unión;

15. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución a los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros, al Consejo, a la Comisión, al Comité de las Regiones y al Consejo de Europa.