

# La protección del Estado de derecho en la Unión Europea: análisis de los mecanismos políticos, jurídicos y económicos para su defensa a la luz del caso polaco

## The protection of the rule of law in the European Union: analysis of the political, legal and economic mechanisms for its defence in the light of the Polish case

MARÍA VALLE CAMACHO

Centro de Estudios Europeos “Luis Ortega Álvarez”, Universidad de Castilla-La Mancha  
maria.valle@uclm.es

ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8600-0252>

Recibido: 19.12.2025 Aceptado: 10.01.2026

Cómo citar: Valle Camacho, María, “La protección del Estado de derecho en la Unión Europea: análisis de los mecanismos políticos, jurídicos y económicos para su defensa a la luz del caso polaco”, *Revista de Estudios Europeos* 87 (2026): 148–190.



Este artículo está sujeto a una licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” (CC-BY-NC).

DOI: <https://doi.org/10.24197/89jr7470>

**Resumen:** el presente artículo examina los mecanismos políticos, jurídicos y económicos disponibles en el derecho de la Unión Europea para la protección del Estado de derecho, valor fundamental consagrado en el artículo 2 TUE. A través del análisis de su aplicación en el caso de Polonia, el estudio evidencia la forma en la que la Unión ha reaccionado ante el deterioro progresivo en su Estado de derecho, habiendo tomado un especial protagonismo los mecanismos judiciales por su mayor eficacia.

**Palabras clave:** independencia judicial; Estado de derecho; Polonia; artículo 2 TUE; Unión Europea

**Abstract:** this paper examines the political, legal and economic mechanisms available under European Union law for the protection of the rule of law, a fundamental value enshrined in Article 2 TEU. Through the analysis of their application in the case of Poland, the study demonstrates how the Union has responded to the progressive deterioration of the rule of law in the country, with judicial mechanisms playing a particularly prominent role due to their greater effectiveness.

**Keywords:** judicial independence; rule of law; Poland; article 2 TEU; European Union

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo se desarrolla en torno al Estado de derecho en la Unión Europea (en adelante, UE o la Unión), siendo la base para toda su exposición. Como tendremos ocasión de comprobar, su importancia como valor fundamental de la UE es de tal consideración que se ha tejido todo un conjunto de herramientas para su protección en lo que se ha denominado “rule of law toolbox”. Este conglomerado se compone tanto de mecanismos políticos como judiciales, incluso económicos, para actuar en el caso de que un Estado miembro de la Unión esté vulnerando el Estado de derecho en sus fronteras, de forma que la UE pueda actuar para revertir la situación.

De esta forma, analizaremos la relevancia del Estado de derecho como valor fundamental de la UE y los mecanismos existentes para su defensa. En este sentido, presentaremos aquellas herramientas políticas (artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, en adelante TUE, y el Marco para el refuerzo del Estado de derecho<sup>1</sup>), judiciales (recurso por incumplimiento y cuestión prejudicial) y económicas (programa *Next Generation EU*<sup>2</sup> y el Reglamento de Condicionalidad<sup>3</sup>) para garantizar su respeto en todos los Estados miembros de la Unión Europea. Al mismo tiempo, las pondremos en relación con su aplicación en Polonia, ejemplo paradigmático del retroceso del Estado de derecho en la UE, marcado por las reformas que derivaron en la politización del Tribunal Constitucional del país y de su Poder Judicial, incluyendo el Tribunal Supremo, afectando a la independencia de los jueces polacos.

### 1. EL ESTADO DE DERECHO EN LA UNIÓN EUROPEA Y LOS MECANISMOS DISPONIBLES PARA SU DEFENSA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO EUROPEO

---

<sup>1</sup> Mecanismo recogido en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho”, COM(2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014.

<sup>2</sup> Recogido en el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DOUE L 433 de 22 de diciembre de 2020, pp. 23-27).

<sup>3</sup> Reglamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2020 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión (DOUE L 433 de 22 de diciembre de 2020, pp. 1-10).

## 1. 1. El Estado de derecho en la Unión Europea

Aunque no existe una definición unívoca del Estado de derecho y sus elementos pueden variar de un Estado a otro en función de su contexto jurídico, histórico y social, desde la UE podemos contar varios intentos para dotar de un contenido único a aquel concepto.

En este sentido, la Comisión Europea estableció que el Estado de derecho:

[g]arantiza que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites fijados por la ley, de conformidad con los valores de la democracia y los derechos fundamentales, y bajo el control de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales<sup>4</sup>.

Además, a efectos del propio Reglamento 2020/2092 sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión, este establece como definición del Estado de derecho:

el valor de la Unión consagrado en el artículo 2 del TUE. Comprende los principios de legalidad, que implica un proceso legislativo transparente, democrático, pluralista y sujeto a rendición de cuentas; de seguridad jurídica; de prohibición de la arbitrariedad del poder ejecutivo; de tutela judicial efectiva, que incluye el acceso a la justicia, por parte de órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, también en lo que respecta a los derechos fundamentales; de separación de poderes, y de no discriminación e igualdad ante la ley. El Estado de Derecho se entenderá habida cuenta de los demás valores y principios de la Unión consagrados en el artículo 2 del TUE [artículo 2 a)].

No obstante, debemos acudir a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE) para precisar su contenido. De este modo, como veremos posteriormente al analizar el caso de Polonia, el TJUE vincula principalmente el Estado de derecho a la exigencia de unos tribunales imparciales e independientes.

---

<sup>4</sup> *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho”, COM(2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014, p. 4.

El Estado de derecho, aunque no siempre haya estado explícitamente recogido en los Tratados -la primera referencia al mismo fue jurisprudencial y se hizo en la sentencia del TJUE *Les Verts*<sup>5</sup>-, como valor fundamental de la UE (artículo 2 TUE) ha estado presente a lo largo de su proceso de integración como base de los Estados miembros que la componen, de acuerdo con las tradiciones constitucionales comunes a todos ellos. La Comisión Europea se hizo eco de esta realidad cuando indicó que “[p]ese a las diferentes identidades nacionales y sistemas y tradiciones jurídicos que la Unión debe respetar, este significado básico [el del Estado de derecho] es el mismo en todos los Estados miembros”<sup>6</sup>.

Además de comunes, los valores fundamentales de la UE, entre los que se encuentra el Estado de derecho, son exigibles tanto *ex ante*, esto es, antes de que un Estado europeo concreto sea miembro de pleno derecho de la Unión; como *ex post*, es decir, una vez que dicho Estado forma parte efectiva de la misma. Son exigibles *ex ante* puesto que su respeto es un requisito ineludible para la adhesión a la misma (artículo 49 TUE), además de constituir uno de los “criterios de Copenhague”<sup>7</sup>. Por otra parte, los valores fundamentales son exigibles *ex post* porque su respeto tiene un impacto directo tanto en el correcto funcionamiento del mercado interior como en la vida de los ciudadanos<sup>8</sup>.

Pero la importancia del respeto hacia el Estado de derecho por parte de los Estados miembros no se detiene ahí. También es un requisito previo para la aplicación efectiva del derecho de la Unión, así como para el establecimiento de una confianza mutua entre los Estados miembros que se traslada a la propia existencia de un espacio de libertad, seguridad y justicia entre ellos, sin fronteras interiores, que depende de la certidumbre de las autoridades nacionales hacia el ordenamiento jurídico del resto de

---

<sup>5</sup> STJUE de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, asunto C-294/83 (ECLI:EU:C:1986:166), apartado 23.

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Refuerzo del Estado de derecho en la Unión. Propuesta de actuación”, COM(2019) 343 final, de 17 de julio de 2019, p. 1.

<sup>7</sup> Conclusiones del Consejo Europeo reunido en Copenhague los días 21-22 de junio de 1993, (SN 180/1/93 REV 1), p. 13

<sup>8</sup> *Vid.* Craig, P. (2022): “Definición y conceptualización del Estado de derecho. La importancia de la independencia judicial”. *Teoría y Realidad Constitucional* 50, p. 182.

los Estados miembros para funcionar<sup>9</sup>. De su importancia, contenida en todo lo expuesto, se deriva que el Derecho de la UE se haya dotado de instrumentos -políticos, judiciales y económicos- para su defensa, esto es, para poder salvaguardar su garantía y cuya puesta en peligro no acabe afectando la estructura social, económica y judicial misma de la Unión Europea.

## **1. 2. Los mecanismos políticos para garantizar el Estado de derecho en la Unión Europea**

Como hemos avanzado anteriormente, podemos encontrar en diferentes disposiciones del derecho de la Unión mecanismos que permiten actuar en aquellos casos en los que el Estado de derecho se encuentre en peligro en un Estado miembro, siendo probablemente el más reconocido el artículo 7 TUE. Este incorpora un doble mecanismo: uno preventivo (apartado 1 del precepto) y otro sancionador (apartados 2 y siguientes). A estos, la Comunicación de la Comisión Europea “Un nuevo Marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de derecho”<sup>10</sup> añadió en el año 2014 un tercer mecanismo, al que nos referiremos como el Marco.

Estos mecanismos se denominan “políticos” al estar basados en procedimientos en los que los Estados miembros intercambian comunicaciones con las distintas instituciones europeas. Es decir, al contrario de lo que ocurre con el resto de los mecanismos judiciales y económicos que veremos más tarde, los mecanismos políticos se basan en los “diálogos” entre los Estados miembros y las distintas instituciones de la Unión involucradas -salvo el TJUE- y las decisiones políticas tomadas sobre la base de los mismos.

---

<sup>9</sup> *Vid.*, en este sentido, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Refuerzo del Estado de derecho en la Unión. Propuesta de actuación”, COM(2019) 343 final, de 17 de julio de 2019, p. 1. *Cfr.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho”, COM(2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014, p. 2. En este sentido, Arenas García, R. (2020): “El Estado de derecho en la UE: significado, desafíos y perspectivas de futuro”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales* 45, pp. 58-59.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho”, COM(2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014.

A) *El artículo 7 TUE: los mecanismos preventivo y sancionador*

Como ya hemos adelantado, el artículo 7 TUE contiene, a su vez, dos mecanismos distintos: el mecanismo preventivo y el mecanismo sancionador. Pese a que ambos son material y formalmente diferentes, ambos comparten un mismo objetivo: prevenir una situación de violación grave por parte de un Estado miembro que incida en los valores comunes del artículo 2 TUE, a través de la constatación de dicho riesgo -mecanismo preventivo- y, como último recurso, sancionar una violación efectiva de dichos valores con el objetivo de conseguir su restitución en el Estado miembro afectado -mecanismo sancionador-. Es decir, en ambos casos de lo que se trata es de garantizar el respeto a los valores comunes de la Unión consagrados en el artículo 2 TUE, reaccionando bien frente a su puesta en riesgo o bien frente a su vulneración efectiva. En caso de prosperar la activación del mecanismo sancionador, el artículo 7 TUE recoge específicamente la posibilidad (no la obligación) de suspensión del derecho de voto dentro del Consejo como sanción más extrema, pues implica que el Estado miembro en cuestión no pueda ser partícipe de decisiones que, sin embargo, luego tenga la obligación de acatar. No obstante, la contemplación expresa de esta sanción no es óbice para la imposición de otras distintas, ya sean de carácter político o económico, si bien no parece contemplarse la posibilidad de expulsión de dicho Estado miembro de la Unión Europea<sup>11</sup>. Finalmente, es importante resaltar que ambos mecanismos son completamente independientes, es decir, la puesta en marcha de uno no depende de haber desarrollado previamente el otro<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> No obstante, autores como Martín o Requejo defienden la posibilidad de recurrir a las normas de Derecho Internacional general para intentar diseñar una construcción jurídica que permitiese justificar su expulsión. Al respecto *cf.* Martín y Pérez de Nanclares, J. (2019), “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho”. *Teoría y Realidad Constitucional* 43, p. 142 y Requejo Pagés, J. L. (2023), “Estado de derecho y Unión Europea: el laberinto sin salida de una crisis anunciada”. *Teoría y Realidad Constitucional* 51, pp. 154-158.

<sup>12</sup> *Vid.* la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión”, COM(2003) 606 final, de 15 de octubre de 2003, p. 5 y Pérez Bernárdez, C. (2016), “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”. *Revista General de Derecho Europeo* 40, p. 70.

Por orden cronológico, al contrario de lo que podría pensarse, el primer mecanismo que se introdujo en los Tratados fue el sancionador a través de la reforma del Tratado de Ámsterdam (1997), con la vista puesta en la gran ampliación hacia el este de Europa que se completaría siete años después. La mayoría de los Estados que se adherirían entonces provenían de Europa central y del este, habiendo estado, por tanto, durante décadas sometidos a regímenes comunistas y totalitarios, sin haber gozado de libertades ni de derechos fundamentales. Precisamente por su falta de recorrido democrático, surgió la preocupación de que algunos de aquellos países no fueran capaces de respetar plenamente los valores de la UE, especialmente el Estado de derecho, la democracia o los derechos humanos. De ello se deriva que, precisamente para afrontar esta posible amenaza en el interior de la Unión, se introdujera en el Tratado de Ámsterdam el mecanismo sancionador<sup>13</sup>.

Por su parte, el mecanismo preventivo fue introducido a través del Tratado de Niza (2001) para cubrir el vacío que se producía cuando, sin haberse generado una violación de los valores comunes de la UE, existiera una situación que pudiera constituir un riesgo de vulneración de estos. La incorporación de este mecanismo fue especialmente motivada por el caso de Austria, donde tras las elecciones de 1999 se constituyó un gobierno de coalición del que formó parte el ultraderechista Partido de la Libertad de Austria (*Freiheitliche Partei Österreichs*, FPÖ por sus siglas en alemán)<sup>14</sup>. Este hecho hizo temer al resto de los Estados miembros de la Unión por la puesta en riesgo de los valores fundamentales del artículo 2 TUE en ese Estado. Sin embargo, la única herramienta disponible en el ordenamiento jurídico de la Unión era el mecanismo sancionador del artículo 7 TUE, pensado para actuar frente a vulneraciones efectivas de aquellos valores y no para afrontar potenciales riesgos, lo que no parecía ajustarse adecuadamente a la situación existente en ese momento en Austria.

La situación se resolvió en cuanto Austria dio las garantías suficientes de que no se produciría ninguna vulneración de los valores del artículo 2 TUE y, además, cuando se publicó el “informe de los tres sabios”, que

---

<sup>13</sup> Vid. Sadurski, W. (2010), “Adding Bite to a Bark: the Story of Article 7, EU Enlargement and Jörg Haider”. *Columbia Journal of European Law* 16(3), pp. 389-396.

<sup>14</sup> Vid. Sadurski, W (2010), “Adding Bite...”, *op. cit.*, p. 398, 400 y 405-409.

aseguraba el compromiso del gobierno austriaco con estos valores<sup>15</sup>. Aunque se resolviera el problema coyunturalmente, los Estados miembros se percataron de que era necesario un mecanismo para actuar antes de que se produjera una vulneración efectiva de los valores del artículo 2 TUE, configurado con una menor intensidad que el mecanismo sancionador. De ahí la introducción del mecanismo preventivo a través del Tratado de Niza<sup>16</sup>.

Como se expondrá con más detalle adelante, el mecanismo preventivo del artículo 7 TUE se activó por primera vez a través de la presentación de una propuesta motivada de la Comisión Europea en relación con la preocupante situación del Estado de derecho en Polonia en diciembre de 2017<sup>17</sup>. Un año después, en septiembre de 2018, este mecanismo volvió a activarse respecto de Hungría mediante una resolución adoptada, en esta ocasión, por el Parlamento Europeo<sup>18</sup>. No obstante, el 6 de mayo de 2024 la Comisión consideró que ya no existía un riesgo claro de violación grave del Estado de derecho en Polonia al presentar su Plan de Acción sobre el Estado de derecho, que preveía un conjunto de medidas encaminadas a su restauración<sup>19</sup>. Por lo tanto, el único procedimiento abierto hoy en día pendiente de una decisión por parte del Consejo es el aplicado en Hungría,

---

<sup>15</sup> Vid. Blazquez Peinado, M. D. (2019), “La UE ante las vulneraciones del Estado de derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión”. *Revista General de Derecho Europeo* 48, p. 25.

<sup>16</sup> Para más detalles sobre el caso austriaco y el “informe de los tres sabios”, vid. Blazquez Peinado, M. D. (2019), “La UE...”, *op. cit.*, p. 25; así como Sadurski, W. (2010), “Adding Bite...”, *op. cit.*, pp. 396-409.

<sup>17</sup> Propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia, COM(2017) 835 final, de 20 de diciembre de 2017.

<sup>18</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2008, sobre una propuesta en la que solicita al Consejo que, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea, constata la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de Hungría de los valores en los que se fundamenta la Unión [2017/2131(INL)] (DOUE C 433 de 23 de diciembre de 2019, pp. 66-85).

<sup>19</sup> Vid. “Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure for Poland”, *European Commission Press Corner*, comunicado de prensa IP/24/246, 6 de mayo de 2024. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461). Última vez consultado: 6 de mayo de 2025; y “Polish Minister of Justice presents Action Plan for restoring the rule of law”, *Ministry of Justice, Republic of Poland*, 21 de febrero de 2024. Disponible en: <https://www.gov.pl/web/justice/polish-minister-of-justice-presents-action-plan-for-restoring-the-rule-of-law>. Última vez consultado: 6 de mayo de 2025.

que no reúne las mayorías necesarias para su conclusión. Tampoco en ninguno de los dos casos se ha llegado a aplicar el mecanismo sancionador del artículo 7 TUE.

*B) El Marco de la Unión Europea para reforzar el Estado de derecho*

A diferencia de los mecanismos recogidos en el artículo 7 TUE, el Marco no tiene una base jurídica que emane de los Tratados, sino que se basa en los poderes de la Comisión Europea como “guardiana de los Tratados” y, por ende, del derecho de la Unión Europea y los valores y principios en los que esta se fundamenta<sup>20</sup>.

Al Marco también se le denomina “mecanismo pre-preventivo”, lo cual obedece a que está concebido para actuar, aunque no preceptivamente, con carácter previo al mecanismo preventivo del artículo 7 TUE. Es decir, lo que se pretende con la puesta en marcha del Marco es prevenir la aparición en un Estado miembro de una amenaza para el Estado de derecho susceptible de convertirse en un riesgo claro de violación grave en el sentido del artículo 7 TUE, lo que haría necesaria su activación. No obstante, ello no es obstáculo, insistimos, frente a la autonomía e independencia de cada mecanismo respecto al otro<sup>21</sup>. Pese a que el Marco fue creado con la mirada puesta especialmente en Hungría, se activó por primera vez a raíz del caso polaco por las preocupaciones suscitadas respecto al deterioro de su Estado de derecho, que repasaremos más adelante.

El Marco consta de tres fases sin una duración determinada. En la primera, la Comisión Europea evalúa si existen indicios de amenazas al Estado de derecho en un Estado miembro. Si los detecta, inicia un diálogo con el mismo mediante un dictamen motivado sobre la situación, dándole la posibilidad de presentar las alegaciones que estime pertinentes. En caso de que la respuesta del Estado miembro no satisfaga a la Comisión, esta podrá pasar a la segunda fase, consistente en la emisión de Recomendaciones. A través de estas, la Comisión indica sus inquietudes respecto a la situación del Estado de derecho en el Estado miembro cuestionado, recomendándole la resolución de los problemas planteados

<sup>20</sup> *Vid.*, en este sentido, Blazquez Peinado, M. D. (2019), “La UE...”, *op. cit.*, p. 22.

<sup>21</sup> En este sentido, la Comisión ha señalado expresamente que se trata de un “mecanismo complementario” a los mecanismos del artículo 7 TUE. *Cfr.* la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho”, COM(2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014, p. 6.

mediante medidas concretas dentro de un plazo. La última fase del Marco consiste en el seguimiento de estas Recomendaciones, a través de nuevos intercambios entre la Comisión y el Estado miembro afectado, comprobando la existencia de avances en la restauración de la situación. Si no se observan mejoras suficientes, la Comisión puede considerar la activación de alguno de los mecanismos del artículo 7 TUE<sup>22</sup>.

### **1. 3. Los mecanismos judiciales para garantizar el Estado de derecho en la Unión Europea**

Por su parte, los denominados mecanismos judiciales permiten, a través de la intervención del TJUE, cumplir con el objetivo de proteger el Estado de derecho en la Unión. Concretamente nos referimos al recurso por incumplimiento (artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) y a la cuestión prejudicial (artículo 267 TFUE), que han servido asimismo como vías para la garantía del Estado de derecho en los Estados miembros.

En este punto, cabe preguntarse cómo ha pasado el TJUE a tener un papel activo en la garantía del Estado de derecho en la UE mediante estas formas de control judicial. En efecto, se han convertido en un mecanismo más en la protección del Estado de derecho en la UE, gracias a las cuales el TJUE ha podido pronunciarse, en casos como el de Polonia, sobre normativa nacional relativa a la organización del sistema judicial de los Estados miembros; una materia que es, en principio, competencia exclusiva de los mismos.

Sin embargo, nada de ello hubiera sido posible si no se hubiera interpretado el artículo 19.1 2º TUE a favor de la necesaria vinculación de la tutela judicial efectiva, contenido del valor Estado de derecho consagrado en el artículo 2 TUE, con las exigencias de independencia judicial de jueces y tribunales nacionales.

La línea jurisprudencial del TJUE que permitió tal coyuntura comenzó con el asunto *Associação Sindical dos Juízes Portugueses* (en adelante, ASJP)<sup>23</sup>, en el que a través de una cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente -el Tribunal Supremo portugués- preguntaba al

<sup>22</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de derecho”, COM(2014) 158 final, de 11 de marzo de 2014, pp. 8-10.

<sup>23</sup> STJUE (Gran Sala) de 27 de febrero de 2018, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, asunto C-64/16 (ECLI:EU:C:2018:117).

TJUE acerca de la compatibilidad de unas medidas nacionales de reducción salarial de los jueces portugueses con el derecho de la Unión; más concretamente, con el principio de independencia judicial consagrado en los artículos 19.1 2º TUE y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE). En síntesis, la respuesta del TJUE se basó en desarrollar la obligación establecida en el artículo 19.1 2º TUE de establecer un sistema de vías de recurso para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión. Para poder cumplir con esta obligación resultaba imprescindible, a tenor del TJUE, garantizar que los órganos jurisdiccionales nacionales que potencialmente pudieran pronunciarse sobre el derecho de la Unión gozaran de la nota de independencia judicial.

Gracias a esta interpretación, el TJUE consiguió que el artículo 19.1 2º TUE se interpretase de forma autónoma, lo que significa que en sí mismo y como concreción del valor del Estado de derecho del artículo 2 TUE, impone ciertas garantías inherentes a la tutela judicial efectiva, entre las que encontramos la independencia judicial. A su vez, estas garantías deben ser respetadas por los Estados miembros en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión, asegurando que sus órganos jurisdiccionales nacionales, en tanto que susceptibles de aplicar o interpretar el derecho de la Unión, las cumplen<sup>24</sup>.

Esta será precisamente la presunción que permitirá sustentar todo razonamiento posterior del Tribunal respecto del deterioro del Estado de derecho en Polonia. Todo ello con independencia -y es en este punto en el que encontramos una verdadera revolución- de que estos mismos jueces y tribunales nacionales tuvieran que aplicar el derecho de la Unión para resolver el asunto del que estuvieran conociendo, dado que el artículo 19.1 2º TUE tendría un ámbito de aplicación propio que no dependería de si los órganos jurisdiccionales nacionales están aplicando o no el derecho de la Unión<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> En este sentido, Magaldi se ha referido a un “poder judicial europeo” compuesto por los jueces y tribunales del TJUE, pero también los jueces y tribunales nacionales, especialmente aquellos facultados, en calidad de órganos jurisdiccionales “para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o interpretación del derecho de la Unión”. *Vid.*, Magaldi, N. (2022), “La construcción de un poder judicial europeo y las garantías de su independencia”. *Revista Española de Derecho Constitucional* 125, especialmente p. 35.

<sup>25</sup> Apartado 29 ASJP. *Vid.* García-Valdecasas Dorrego, M. J. (2019). “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia *Associação Sindical*”

Aunque, como posteriormente veremos, la respuesta judicial a la crisis del Estado de derecho en Polonia ha sido mucho más eficaz que la política, no podemos dejar de reconocer que esta presenta algunas limitaciones, principalmente derivadas de la naturaleza de los procedimientos de ambos mecanismos judiciales. Por un lado, la incoación de un recurso por incumplimiento corresponde exclusivamente a la Comisión, que mantiene su discrecionalidad, resolviendo sin que su decisión pueda ser recurrida o analizada por el TJUE. Por otro, en las cuestiones prejudiciales el TJUE socorre a los tribunales nacionales en la aplicación y la interpretación del derecho de la Unión, pero no resuelve el litigio principal. A estos factores debe añadirse el extenso *iter* procesal que presentan ambos instrumentos, especialmente los recursos por incumplimiento, lo que puede demorar más una posible solución al deterioro del Estado de derecho.

#### **1. 4. Los mecanismos económicos para garantizar el Estado de derecho en la Unión Europea**

Finalmente, en el derecho de la UE podemos encontrar ciertas herramientas económicas que pueden ayudar a la defensa del Estado de derecho en la Unión. Específicamente, nos referimos al Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación económica y social tras la crisis provocada por la pandemia del COVID-19, mayormente conocido como *Next Generation EU* y al mecanismo recogido en el Reglamento de Condicionalidad<sup>26</sup>.

##### *A) El Instrumento de Recuperación de la Unión Europea o programa Next Generation EU*

Tras el estallido de la pandemia mundial provocada por el virus del COVID-19, la Unión Europea, con el objetivo de contribuir a la recuperación económica de sus Estados miembros, aprobó en julio de 2020 uno de los programas de recuperación más ambiciosos adoptados hasta la fecha, principalmente por la gran movilización de recursos económicos

---

*dos Juízes Portugueses (ASJP)*”, *Revista Española de Derecho Europeo* 72, pp. 77-95.

<sup>26</sup> Recogido en 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 (DOUE L 433 de 22 de diciembre de 2020, pp. 1-10).

que supuso: el Instrumento de Recuperación o *Next Generation EU*<sup>27</sup>. Este Instrumento se compone, a su vez, de diferentes fondos, siendo el más importante, en cuanto a dotación de recursos se refiere, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en adelante, MRR)<sup>28</sup>, mediante el cual la Unión Europea pretendía mitigar los efectos económicos negativos derivados de la pandemia a través de la canalización de fondos europeos a los Estados miembros en forma de préstamos y subvenciones.

Pese a que el MRR estaba diseñado para capacitar al presupuesto de la Unión para responder inmediatamente a las consecuencias negativas del COVID-19 sobre la economía, hemos podido comprobar cómo ha servido asimismo para retener fondos en el caso de Polonia hasta que el país no ha ofrecido ciertas garantías de solución respecto a la delicada situación de su Estado de derecho. Para que podamos entender cómo ha podido llevarse a cabo, es importante saber que el MRR se incardina dentro del marco del Semestre Europeo, durante el cual los Estados miembros de la Unión, tras recibir asesoramiento de la UE, presentan sus planes de actuación nacionales -generalmente denominados “Programas Nacionales de Reformas”- en los que incluyen políticas nacionales en materia económica para su evaluación por la Comisión y por el Consejo de la UE, quienes posteriormente emiten recomendaciones para mejorar la elaboración de estas políticas. Son precisamente esos planes de actuación nacionales los que crean el vínculo entre el MRR y el Semestre Europeo, ya que, para recibir la financiación procedente del Mecanismo, los Estados deben redactar un Plan de Recuperación y Resiliencia (en adelante, PRR) que tendrá que ser aprobado por el Consejo a propuesta de la Comisión y deberán incorporar las recomendaciones que han recibido dentro de la mecánica del Semestre Europeo. De esta forma, el MRR encarna una cierta lógica de condicionalidad económica en la que la dotación de fondos de recuperación está vinculada al cumplimiento de recomendaciones específicas para cada país en el marco del Semestre Europeo, la mayoría de ellas referidas a condiciones macroeconómicas, aunque también al respeto del Estado de derecho.

---

<sup>27</sup> Aprobado mediante el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo de 14 de diciembre de 2020 por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19 (DOUE L 433 de 22 de diciembre de 2020, pp. 23-27).

<sup>28</sup> Establecido a través del 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 Resiliencia (DOUE L 57 de 18 de febrero de 2021, pp. 17-75).

En cuanto a Polonia, su PRR no incluía, entre las reformas e inversiones propuestas, referencia alguna a la recuperación de la situación del Estado de derecho, algo que, por su parte, recomendó el Consejo<sup>29</sup>, por lo que al principio no fue aceptado. Posteriormente, cuando el PRR polaco introdujo reformas relacionadas con la restauración de la independencia judicial en el país, aquel fue aprobado por el Consejo. Sin embargo, la aprobación del PRR polaco no supuso el desembolso automático de los fondos, puesto que estos no serían liberados hasta que el país, mediante las reformas prometidas, no diera marcha atrás en la destrucción de su Estado de derecho<sup>30</sup>. Finalmente, después algunas reformas, y sobre todo tras el cambio de gobierno en Polonia después de las elecciones de octubre de 2023, que modificó su signo, en febrero de 2024 la Comisión Europea aceptó el desembolso de uno de los pagos a Polonia a cargo del MRR por “cumplir satisfactoriamente dos «superhitos» para reforzar aspectos importantes de la independencia del poder judicial polaco”, así como por haberse comprometido Polonia a abordar las preocupaciones que llevan años arrastrando en materia de Estado de derecho<sup>31</sup>.

Por todo ello, podemos afirmar que el MRR creó una nueva vía para la UE al condicionar el desembolso de fondos europeos al cumplimiento de las condiciones del Estado de derecho. Esta dinámica, por otra parte, encuentra similitudes con el procedimiento recogido en el Reglamento de Condicionalidad.

*B) El mecanismo del Reglamento sobre un régimen general de condicionalidad para la protección del presupuesto de la Unión*

Desde su entrada en vigor en enero de 2021, el Reglamento de Condicionalidad permite la protección del presupuesto de la Unión en caso de vulneraciones del Estado de derecho en los Estados miembros.

---

<sup>29</sup> Vid. la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Polonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de 2020 de Polonia, COM(2020) 521 final, de 20 de mayo de 2020, especialmente el considerando 25 y la recomendación 4.

<sup>30</sup> Vid. Council implementing decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, de 14 de junio de 2022 [2022/0181 (NLE)].

<sup>31</sup> Vid. “Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds”, *EuroRegio*, 29 de febrero de 2024. Disponible en: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/whats-new/newsroom/29-02-2024-poland-s-efforts-to-restore-rule-of-law-pave-the-way-for-accessing-up-to-eur137-billion-in-eu-funds\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/29-02-2024-poland-s-efforts-to-restore-rule-of-law-pave-the-way-for-accessing-up-to-eur137-billion-in-eu-funds_en). Última vez consultado: 7 de mayo de 2025.

Pese a que la propuesta legislativa presentada por la Comisión<sup>32</sup> se basaba en que el respeto al Estado de derecho debía ser una condición previa esencial para cumplir con el principio de buena gestión financiera, a raíz de la opinión del Servicio Legal del Consejo acerca de la compatibilidad del Reglamento de Condicionalidad con los mecanismos del artículo 7 TUE este tuvo que cambiar su naturaleza<sup>33</sup>. De esta manera, el dictamen estableció que el régimen de condicionalidad previsto en la propuesta no podía considerarse distinto de los mecanismos del artículo 7 TUE, ya que ambos, con la configuración inicial del Reglamento de Condicionalidad presentada por la Comisión, buscaban la defensa del Estado de derecho, por lo que corrían el riesgo de solaparse. Por tanto, para que el Reglamento pudiera ser aprobado, debía servir como una norma financiera que protegiera el presupuesto de la Unión sobre la base de posibles deficiencias en el Estado de derecho. Asimismo, el vínculo entre estas y una posible amenaza o afectación sobre la protección de los intereses financieros de la Unión debía ser “suficientemente directo”. Solo cumpliendo con estos requisitos, el mecanismo del Reglamento de Condicionalidad se distinguiría de los mecanismos del artículo 7 TUE y podría ser aprobado. Por tanto, realmente el Reglamento forma parte del conjunto de medidas financieras presupuestarias, aunque podamos entender que de manera indirecta busca prevenir y corregir las vulneraciones del Estado de derecho en la Unión Europea.

Hasta la fecha, la Comisión Europea únicamente ha considerado que la situación en Hungría justifica la activación del Reglamento de Condicionalidad<sup>34</sup>. Sin embargo, se ha negado a iniciarlo con respecto a

---

<sup>32</sup> *Vid.* la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección del presupuesto de la Unión en caso de deficiencias generalizadas del Estado de derecho en los Estados miembros, COM(2018) 324 final, de 2 de mayo de 2018.

<sup>33</sup> Opinion of the Legal Service of the Council of the European Union n.º 13593/18, “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of the Union’s budget in case of generalised deficiencies as regards the rule of law in the Member States. Compatibility with the EU Treaties”, de 25 de octubre de 2018.

<sup>34</sup> *Vid.* la propuesta de Decisión de Ejecución del Consejo sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión contra la vulneración de los principios del Estado de derecho en Hungría, COM(2022) 485 final, de 18 de septiembre de 2022, así como la Decisión de Ejecución 2022/2506 del Consejo de 15 de diciembre de 2022 sobre medidas para la protección del presupuesto de la Unión frente a la vulneración

Polonia pese a que, probablemente y por los motivos que después enunciaremos respecto a la situación de su Estado de derecho, se dan las circunstancias para ello<sup>35</sup>.

Con todo, las razones por las que la Comisión decidió activar el Reglamento de Condicionalidad con respecto a Hungría y no a Polonia parecen ser eminentemente políticas. En efecto, en todo este análisis no se puede dejar de lado la incidencia del contexto internacional actual, concretamente la agresión rusa sobre Ucrania que comenzó en febrero de 2022, dado que Hungría es el Estado miembro de la Unión más rusófilo, siendo probablemente Viktor Orbán el líder europeo más próximo a Vladimir Putin. Así, las diferentes posiciones adoptadas por los gobiernos polaco, con su condena, y húngaro con respecto a la respuesta de la Unión frente a la invasión rusa de Ucrania han podido influir sobre el cambio de actitud de la Comisión.

Además, no cabe duda de que, ante el elevado número de refugiados provenientes de Ucrania, el gobierno polaco haya intentado aprovechar la situación y convencer a la Comisión de que, dado que ello conllevaba una gran presión socioeconómica, no se le aplicase el Reglamento de Condicionalidad al poder agravar la situación. Aunque ello evidencia la solidaridad de Polonia con los ucranianos, también da cuenta de la necesidad de Polonia de apoyo económico por parte de la Unión en este asunto, que puede haber sido la razón para el cambio de actitud de la Comisión<sup>36</sup>.

## **2. EL DETERIORO DEL ESTADO DE DERECHO EN POLONIA Y LA APLICACIÓN DE LOS MECANISMOS PARA SU RECUPERACIÓN. LA NUEVA SITUACIÓN POLÍTICA EN EL PAÍS**

### **2. 1. Introducción**

---

de los principios del Estado de derecho en Hungría (DOUE L 325 de 20 de diciembre de 2022, pp. 94-109).

<sup>35</sup> Al respecto se pronunció el Parlamento Europeo, quien celebró la activación del Reglamento con respecto a Hungría pero instando a la Comisión a que iniciase el procedimiento del Reglamento “también al menos en el caso de Polonia”. *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2022, sobre el Informe de la Comisión sobre el Estado de derecho en 2021 [(2021/2180(INI))] (DOUE C 479 de 16 de diciembre de 2022, pp. 18-32), apartado 57.

<sup>36</sup> *Cfr.* Vázquez Rodríguez, B. (2022), “Buena gestión financiera y respeto del estado de derecho en la UE: el mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE”. *Revista General de Derecho Europeo* 58, p. 150.

Pese a su trascendencia, el Estado de derecho en la UE lleva, en general, más de una década sufriendo un deterioro progresivo. Algunos de los casos más sonados son los de Polonia o Hungría, pero también se están dando retrocesos en Malta o Rumanía. Este fenómeno, bautizado por la doctrina como “rule of law backsliding”, parte de la pérdida de confianza de los ciudadanos en los sistemas de gobierno nacionales y europeos generalmente provocada por el aumento de las desigualdades sociales<sup>37</sup>.

Esta dinámica es perfectamente aplicable al caso de Polonia, en el que el retroceso del Estado de derecho comenzó con las elecciones celebradas en el país en el año 2001 en las que el partido ultraconservador Ley y Justicia (en adelante PiS, por sus siglas en polaco: *Prawo i Sprawiedliwość*), responsable de la actual crisis del Estado de derecho en Polonia y de los enfrentamientos con la UE derivados de la misma, comenzó su ascenso político. El PiS se instituyó entonces como un partido “antiestablishment”, exigiendo la limpieza de la política polaca, presuntamente corrupta, y rechazando la evolución de Polonia desde el fin del régimen comunista<sup>38</sup>.

En 2015, año clave para el PiS y para el futuro del Estado de derecho en Polonia, se celebraron en primer lugar las elecciones presidenciales y más tarde las parlamentarias. En ambos comicios resultó ganador el PiS, que obtuvo la mayoría absoluta en el Parlamento, además de la presidencia del país. A partir de esta amplia victoria electoral, el PiS pudo poner en marcha su gran proyecto de cambio en Polonia, concentrando el poder político y rompiendo el equilibrio de poderes, resultando especialmente afectada la independencia del Poder Judicial. Ello le ha valido al país, tal y como analizaremos, numerosos enfrentamientos con la UE dado el deterioro de su Estado de derecho.

## **2. 2. La crisis constitucional polaca, las modificaciones legislativas en su sistema judicial, el nuevo régimen disciplinario aplicable a los jueces y la creación de la Sala Disciplinaria: la primera reacción de la Unión Europea a través de los mecanismos políticos**

---

<sup>37</sup> Vid. Faggiani, V. (2019), “La «Rule of Law backsliding» como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE”. *Revista Española de Derecho Europeo* 71, p. 66.

<sup>38</sup> Vid. Folvarčňý, A. y Kopeček, L. (2020), “Which conservatism? The identity of the Polish Law and Justice party”. *Politics in Central Europe* 1, pp. 168-169.

### A) *La crisis constitucional polaca*

El mecanismo Marco se activó por primera vez respecto de Polonia a raíz de un intercambio de correspondencia entre la Comisión Europea y las autoridades polacas, al llegar a su conocimiento un litigio relativo a la composición del Tribunal Constitucional de Polonia<sup>39</sup>.

A lo largo de 2015, año en el que terminaba el mandato de la VII legislatura del *Sejm* (la Cámara Baja del Parlamento polaco), se llevaron a cabo una serie de trabajos sobre el proyecto de la nueva Ley del Tribunal Constitucional. Ello coincidió en el tiempo con la expiración del mandato de cinco jueces de este Tribunal, asunto que dominó la fase final del procedimiento legislativo del citado proyecto. Durante el mismo, se presentó una alternativa de regulación del procedimiento de selección de los jueces del Tribunal que reemplazarían a aquellos cuyo mandato iba a finalizar a lo largo del año. Para estos jueces se propuso introducir una disposición transitoria que estableció la facultad del *Sejm* de proponer candidatos para el Tribunal dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de la ley. De esta forma, haciendo uso de su facultad, en octubre del año 2015 el *Sejm* de la VII legislatura nombró a cinco jueces del Tribunal Constitucional polaco. De ellos, tres ocuparían los puestos que quedarían vacantes durante el mandato de dicha legislatura, mientras que los dos nombramientos restantes no ocuparían su cargo hasta diciembre del mismo año, esto es, durante el mandato de la VIII legislatura del *Sejm* elegido en las elecciones de octubre de 2015. Celebrados estos comicios, el *Sejm*, con su nueva composición, modificó de nuevo la Ley del Tribunal Constitucional e introdujo la posibilidad de anular los cinco nombramientos llevados a cabo por el anterior *Sejm* para designar a otros cinco nuevos jueces.

Todo este proceso legislativo tuvo desde su inicio en contra al propio Tribunal Constitucional polaco<sup>40</sup>, que afirmó la inconstitucionalidad de la

---

<sup>39</sup> Vid. Krzywoń, A. (2018), “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): cómo cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años”. *Teoría y Realidad Constitucional* 41, p. 359, y Chmielarz-Grochal, A., Laskowska, M. y Sułkowski, J. (2018), “La crisis constitucional en Polonia (sobre la oportunidad perdida de solucionarla). Un estudio de caso”. *Revista General de Derecho Constitucional* 27, pp. 5-6.

<sup>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Polonia de 9 de diciembre de 2015, ref. n.º K 35/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 186 y la Sentencia del Tribunal

disposición transitoria analizada *ut supra* y declaró que la anterior legislatura del *Sejm* estaba facultada para nombrar a los tres jueces que ocuparían las vacantes disponibles durante su mandato (a los que denominaremos “jueces de octubre”), pero no para el nombramiento de los otros dos jueces cuyas vacantes quedarían libres durante la posterior legislatura del *Sejm* (a los que nos referiremos como los “jueces de diciembre”), formada tras las elecciones. Pese a estas sentencias, el presidente de la República de Polonia tomó juramento a los tres “jueces de diciembre” y no a los nombrados legalmente en octubre<sup>41</sup>.

En definitiva, el problema en la composición del Tribunal Constitucional polaco radicaba en que, mientras que la anterior legislatura del *Sejm* estaba facultada para nombrar a tres nuevos jueces de dicho Tribunal cuyo mandato finalizaba durante esa misma legislatura, no lo estaba para hacer lo mismo con los otros dos cuyo mandato finalizaba después de las elecciones. Es decir, para el nombramiento de estos dos jueces era la nueva legislatura del *Sejm* la competente.

Sin embargo, esta tampoco actuó conforme a la legalidad vigente al decidir la anulación de los cinco nombramientos realizados por la anterior legislatura para nombrar a cinco nuevos jueces. En consecuencia, existía una especie de superposición de nombramientos judiciales en los que tres de ellos no podían considerarse conformes a la legalidad al estar ocupando unas posiciones ya ocupadas legítimamente por los jueces nombrados por la anterior legislatura<sup>42</sup>.

Más tarde, en julio de 2016, el *Sejm* volvió a alterar la Ley del Tribunal Constitucional<sup>43</sup>, estableciendo el deber de su presidente de asignar asuntos a todos los jueces que hubieran prestado juramento ante el presidente de la República, aunque aún no hubieran asumido sus funciones jurisdiccionales. Esta regla parecía especialmente creada para los tres jueces “de diciembre” designados ilegalmente y que todavía no habían

---

Constitucional de la República de Polonia de 3 de diciembre de 2015, ref. n.º K 34/15, OTK ZU 11A/2015, poz. 185.

<sup>41</sup> Cfr. la Recomendación (UE) 2016/1374 de la Comisión de 27 de julio de 2016 relativa al Estado de derecho en Polonia (DOUE L 217 de 12 de agosto de 2016, pp. 53-68), apartado 13.

<sup>42</sup> Vid. Magaldi, N. y Krzywoń, A. (2022), “Poder judicial nacional y primacía del derecho de la Unión (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia K/31)”. *Revista Española de Derecho Europeo* 83, p. 80.

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Ley del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 2016), Dz.U. [(Dziennik Ustaw, Boletín Oficial (de la República de Polonia)] 2016 poz. (apartado) 1157.

comenzado a ejercer sus funciones, pero a los que, no obstante, se les había tomado juramento. Con esta nueva regulación podían pasar a formar parte de los trabajos del Tribunal Constitucional pese a no estar nombrados de forma válida. Lo que se lograba con esta nueva regulación era subsanar la situación de los jueces nombrados ilegalmente para que, pese a la falta del requisito de su nombramiento válido, pudieran comenzar a ejercer sus funciones<sup>44</sup>.

A través de esta Ley, por tanto, se legitimó la composición viciada del Tribunal Constitucional polaco, una formación que, de hecho, se mantiene hasta el momento actual. Gracias a ella, las acciones del gobierno polaco quedaban legitimadas por el poder judicial al dejar de ser el Tribunal Constitucional un obstáculo para la consecución de los objetivos políticos del partido en el poder -el PiS-, convirtiéndose en un instrumento a su disposición<sup>45</sup>. De esta manera, más que un órgano incapaz de tomar decisiones, el Tribunal Constitucional se transformó en un ayudante activo y entusiasta de los poderes ejecutivo y legislativo, de forma que tanto el gobierno polaco como la mayoría parlamentaria encontraron en este un medio para legitimar su poder y sus decisiones<sup>46</sup>.

Asimismo, durante todo este periodo de gran actividad legislativa, también se intentó paralizar el funcionamiento del Tribunal Constitucional a través de sucesivas normas que afectaban a su procedimiento. En esencia, se aumentó el cuórum de forma que complicaba alcanzar el necesario para poder tramitar asuntos en el Pleno, se aumentó la mayoría requerida para adoptar decisiones -manifiestamente inconstitucional, ya que la Constitución polaca recoge que la mayoría necesaria es la simple- y se estableció una regla de tramitación de asuntos por orden cronológico, sin atender a excepciones por razón de urgencia o materia.

En definitiva, las preocupaciones reflejadas por la Comisión Europea respecto del Estado de derecho en las múltiples recomendaciones emitidas

---

<sup>44</sup> Cfr. Krzywoń, A. (2018), “La crisis...”, *op. cit.*, pp. 361-369.

<sup>45</sup> Cfr. Ploszka, A. (2023), “It Never Rains but it Pours. The Polish Constitutional Tribunal Declares the European Convention on Human Rights Unconstitutional”. *Hague Journal on the Rule of Law* 15, p. 55 y *vid.* Magaldi, N. (2022), “Nombramiento de jueces y derecho a un tribunal establecido por la ley. El Tribunal Constitucional polaco ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”. *Revista General de Derecho Europeo* 57, p. 478.

<sup>46</sup> *Vid.*, en este sentido, Sadurski, W. (2019), “Polish Constitutional Tribunal under PiS: from an activist Court, to a paralysed tribunal, to a governmental enabler”. *Hague Journal on the Rule of Law* 11, pp. 77-81.

durante la aplicación del Marco sobre Polonia venían referidas a la obstaculización de los procedimientos de un Tribunal Constitucional que ya no funcionaba de forma ordinaria, mermado en su independencia. Sin embargo, quizás lo más relevante fuera que, con estas modificaciones legislativas, se empezó a gestar una falta de efectividad del examen de constitucionalidad que debía efectuar el Tribunal, impidiendo la garantía de constitucionalidad de las normas del ordenamiento polaco. Todo ello impactó muy negativamente en la esencia del Estado de derecho, ya que la constitucionalidad de las nuevas leyes promulgadas en el país ni podía comprobarse ni podía garantizarse por un Tribunal Constitucional carente de legitimidad e independencia.

Finalmente, pese a su importancia como principio vertebrador y fundamental del derecho de la Unión Europea, el Tribunal Constitucional polaco llegó a desafiar el principio de primacía del Derecho de la UE cuando argumentó que este no era aplicable en el país. En efecto, el Tribunal se desvió de su posición cooperativa habitual al verse amenazado por la respuesta judicial que el TJUE estaba dando respecto al caso de Polonia, como tendremos ocasión de estudiar posteriormente.

El primer ataque del Tribunal Constitucional contra la primacía del derecho de la Unión se produjo tan solo un día después de la decisión del TJUE sobre una medida cautelar que obligaba a la República de Polonia a suspender la actividad de la Sala Disciplinaria de su Tribunal Supremo por afectar a la independencia judicial, cuestión que analizaremos más adelante<sup>47</sup>. Lo importante ahora es conocer que el Tribunal Constitucional polaco declaró en su sentencia P 7/20<sup>48</sup> que los Tratados europeos eran incompatibles con la Constitución polaca al considerar que el TJUE actuó *ultra vires* mediante aquellas medidas cautelares respecto del Poder Judicial nacional polaco.

De este modo, la sentencia P 7/20 convirtió al Tribunal Constitucional polaco en una herramienta política que el PiS podía utilizar a su antojo para no aplicar sentencias ni medidas provisionales emanadas del TJUE,

---

<sup>47</sup> Nos referimos al auto del TJUE (Gran Sala) de 8 de abril de 2020, *Comisión/Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, asunto C-791/19 R (ECLI:EU:C:2020:277).

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Polonia de 14 de julio de 2021, ref. n.º P 7/20, *Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego (OTK) ZU A/2021, poz. 49*. OTK es la colección oficial de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional polaco, donde se publican sus sentencias, órdenes y decisiones.

de manera que esta resolución junto con la posterior sentencia K 3/21<sup>49</sup>, en la misma línea que P 7/20, actuaron como desencadenante de un procedimiento de infracción del derecho de la Unión que la Comisión Europea inició contra Polonia<sup>50</sup>. Dicho procedimiento ha finalizado recientemente con la emisión de la sentencia de Gran Sala *Commission v Poland*<sup>51</sup>, en la que el TJUE declaró que estas sentencias del Tribunal Constitucional polaco efectivamente vulneraban los principios del Estado de derecho, así como los principios generales de autonomía, primacía, eficacia y aplicación uniforme del Derecho de la UE. Asimismo, y por primera vez, estableció que el Tribunal Constitucional polaco no cumplía con los requisitos del Derecho de la UE de un tribunal independiente e imparcial previamente establecido por la ley dadas las irregularidades en el procedimiento de nombramiento de los tres “jueces de diciembre”.

Como decimos, el segundo ataque provino de aquella sentencia K 3/21, que resolvió una solicitud del primer ministro de Polonia a tenor de la cual pretendía que el Tribunal Constitucional examinara la conformidad de los Tratados de la Unión con la Constitución de la República de Polonia. Concretamente, solicitó el examen de diversos preceptos, entre los que se encontraba el artículo 19.1 2º TUE, para “confirmar o excluir su conformidad” con la Constitución polaca dada su nueva interpretación por el TJUE<sup>52</sup>. En efecto, al igual que lo que ocurría con P 7/20, con su solicitud el primer ministro de Polonia no pretendía que el Tribunal Constitucional examinara un conflicto real entre el TUE y la Constitución polaca, sino que le proporcionara una justificación adecuada para que las

---

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Polonia de 7 de octubre de 2021, ref. n.º K 3/21, OTK ZU A/2022, poz. 65.

<sup>50</sup> Se trata del recurso interpuesto el 17 de julio de 2023, *Comisión/Polonia*, asunto C-448/23. En sus conclusiones presentadas el 11 de marzo de 2025, el Abogado General Dean Spielmann, a la luz de sus consideraciones, ha propuesto al TJUE que declare el incumplimiento de Polonia del artículo 19.1 2º TUE, por una parte, al emitir sus sentencias P 7/20 y K 3/21, y por otra, al no cumplir su Tribunal Constitucional con las exigencias de independencia e imparcialidad dada su composición irregular. Asimismo, pide al TJUE que declare que la República de Polonia ha incumplido sus obligaciones en virtud de los principios generales del Derecho de la Unión, entre otros, del principio de primacía, en aquellas sentencias.

<sup>51</sup> STJUE (Gran Sala) de 18 de diciembre de 2025, *Commission v Poland* (Contrôle ultra vires de la jurisprudence de la Cour de justice par une cour constitutionnelle), asunto C-448/23 /ECLI:EU:C:2025:975).

<sup>52</sup> *Vid.* la sentencia del Tribunal Constitucional de la República de Polonia n.º K 3/21, apartados 5 y 6.

sentencias del TJUE que tuvieran como base la vulneración del artículo 19.1 2º TUE no fueran aplicables en el país<sup>53</sup>. La sentencia se trataba, por tanto, de un “rechazo frontal” a la reciente jurisprudencia del TJUE que interpretaba el artículo 19.1 2º TUE al tiempo que perseguía dejar sin efectos en el ordenamiento jurídico polaco la interpretación de la jurisprudencia europea desde el asunto ASJP<sup>54</sup>.

### *B) Las modificaciones legislativas en el sistema judicial polaco*

Además de lo que venía sucediendo en relación con el Tribunal Constitucional polaco, en el verano de 2017 se iniciaron diversos procedimientos legislativos para la modificación de la organización del KRS (siglas en polaco de *Krajowa Rada Sądownictwa*), esto es, el Consejo Nacional del Poder Judicial de Polonia, así como del Tribunal Supremo polaco y la jurisdicción ordinaria. Tales normas fueron finalmente aprobadas en diciembre del mismo año<sup>55</sup>.

La independencia judicial en Polonia está reconocida constitucionalmente y el órgano específico encargado de velar por ella es el KRS. Este organismo tiene una incidencia directa sobre la independencia de los jueces, ya que es el competente para decidir sobre los ascensos, traslados, procedimientos disciplinarios y jubilación anticipada de los jueces. Por ello, cabe afirmar que una injerencia externa proveniente de otro Poder estatal sobre este órgano acabaría afectando a la independencia del Poder Judicial<sup>56</sup>.

Con la anterior ley reguladora del KRS, podía constatarse su independencia respecto de los demás Poderes del Estado, ya que quince de sus veinticinco miembros eran elegidos entre jueces por los propios jueces. Sin embargo, las reformas legislativas acaecidas modificaron la forma de

---

<sup>53</sup> *Vid.*, en este sentido, Jaraczewski, J. (2021), "Gazing into the Abyss", en: <https://verfassungsblog.de/gazing-into-the-abyss/>. (Fecha de consulta: 08/05/2025).

<sup>54</sup> *Cfr.* Magaldi, N. y Krzywoń, A. (2022), “Poder judicial...”, *op. cit.*, p. 87.

<sup>55</sup> Para un análisis exhaustivo y detallado de las diferentes modificaciones, *Vid.* Krzywoń, A. (2018), “La crisis...”, *op. cit.* pp. 359-379.

<sup>56</sup> *Cfr.* la Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1376 y (UE) 2017/146 (DOUE L 228 de 2 de septiembre de 2017, pp. 19-32), apartados 24 y 25, así como la Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520 (DOUE L 17 de 23 de enero de 2018, pp. 50-64), apartados 27 y 28.

elección de la mayoría de los miembros del KRS al permitir que los quince miembros judiciales fueran nombrados directamente por el *Sejm*, eliminando la posibilidad de que fueran los propios jueces quienes los designasen. Con esta medida se consiguió aumentar significativamente la influencia del poder legislativo sobre el KRS, afectando, por tanto, a su independencia y contribuyendo a la politización de este órgano<sup>57</sup>.

En este punto, es importante precisar que es competencia de los Estados miembros el modo de organizar su sistema judicial interno y que entre las decisiones que deben tomarse al respecto se encuentra la de incluir o no un Consejo del Poder Judicial. No obstante, si se decide afirmativamente en este sentido, como ocurrió en Polonia, la independencia del Consejo deberá estar asegurada, circunstancia que implica la no injerencia de otros Poderes estatales, como, sin embargo, ocurre con el *Sejm* desde la aprobación de las modificaciones en la composición del KRS<sup>58</sup>.

A lo señalado hasta ahora se añade que la modificación legislativa aprobada en relación con la composición del KRS establecía, también, la conclusión anticipada de los mandatos de los entonces jueces-miembros de este órgano. A juicio de la Comisión Europea, el efecto combinado de ambas medidas contribuía decisivamente al aumento de la influencia del Poder Legislativo sobre el Judicial dado que el *Sejm* ganaba poder sobre el mismo y lo hacía, además, de una forma inmediata<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Contraviniendo, además, normas y recomendaciones europeas consolidadas, en especial la Recomendación de 2010 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, que establece que “no menos de la mitad de los miembros de los Consejos del Poder Judicial deben ser seleccionados por sus homólogos”, lo que significa que el peso que deben tener los jueces en la elección de los miembros de estos órganos debe ser mayor (al menos, la mitad de sus miembros) que la que tendrían otros poderes estatales. *Vid.* la Recomendación CM/Rec(2010)12 adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa “Judges: independence, efficiency and responsibilities”, de 17 de noviembre de 2010, apartado 46.

<sup>58</sup> *Cfr.* en este sentido Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1376 y (UE) 2017/146 (DOUE L 228 de 2 de septiembre de 2017, pp. 19-32), apartados 25 y 26 y la Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520 (DOUE L 17 de 23 de enero de 2018, pp. 50-64), apartados 29 a 32.

<sup>59</sup> Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones

Asimismo, durante el periodo que estamos analizando, otra ley modificó la organización del Tribunal Supremo polaco, reduciendo la edad de jubilación de sus jueces en activo de los 70 a los 65 años. Dado que, por la propia evolución de la carrera judicial, la mayoría de los miembros del Tribunal Supremo se encuentran al final de su carrera profesional, la reforma implicaba la finalización del mandato de más de un tercio de los magistrados que componían el Tribunal. Así, la reforma permitía una renovación inmediata y amplia del Tribunal que hay que poner en relación con la reforma del KRS que hemos analizado. Como se ha señalado, tras su modificación, el KRS estaría compuesto en su mayoría por miembros de la carrera judicial nombrados por el *Sejm*, y dado que la ley suponía, también, la jubilación anticipada de más de un tercio de los jueces del Tribunal Supremo, los nuevos jueces serían nombrados por este nuevo KRS sometido al Poder Legislativo.

Además, aquellos afectados por la reducción de la edad de jubilación podían solicitar al presidente de la República dos prórrogas de su mandato de tres años cada una. Sin embargo, su otorgamiento no se basaba en criterios claros ni se preveía un plazo determinado para tomar la decisión. Por ello, la Comisión Europea consideró que estas disposiciones afectaban a la independencia judicial al crear un instrumento más a través del cual el poder ejecutivo tenía capacidad de influencia sobre el judicial<sup>60</sup>.

Con respecto a la jurisdicción ordinaria, se aprobó una nueva Ley sobre la Organización de los Tribunales Ordinarios que modificaba la edad de jubilación de los jueces de 67 a 60 años para las juezas y de 67 a 65 para los jueces<sup>61</sup>. Asimismo, la reforma incluía la facultad, en este caso del ministro de Justicia, para prorrogar los mandatos judiciales hasta los 70

---

(UE) 2016/1376 y (UE) 2017/146 (DOUE L 228 de 2 de septiembre de 2017, pp. 19-32), apartados 25 y 26 y la Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520 (DOUE L 17 de 23 de enero de 2018, pp. 50-64), apartados 29 a 32.

<sup>60</sup> Cfr. la Recomendación (UE) 2018/103 de la Comisión de 20 de diciembre de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1374, (UE) 2017/146 y (UE) 2017/1520 (DOUE L 17 de 23 de enero de 2018, pp. 50-64), apartado 15.

<sup>61</sup> Hablamos de la Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Ley de 12 de abril de 2018 por la que se modifican la Ley de Organización de los Tribunales Ordinarios, la Ley del Consejo Nacional del Poder Judicial y la Ley del Tribunal Supremo), Dz. U. 2018 poz. 848.

años. Ahora bien, la nueva norma, al igual que ocurría con los jueces del Tribunal Supremo, establecía unos criterios excesivamente genéricos para la autorización de dicha prórroga y tampoco establecía plazo alguno para resolver las solicitudes. Para la Comisión Europea, el mero hecho de tener que solicitar al ministro de Justicia dicha prórroga ejercía una presión sobre los jueces, mermando por tanto su independencia respecto del Poder Ejecutivo, ya que la aprobación y continuación del desempeño de sus funciones jurisdiccionales dependía exclusivamente del criterio del ministro de Justicia<sup>62</sup>.

*C) El nuevo régimen disciplinario aplicable a los jueces y la creación de la Sala Disciplinaria*

Además de los cambios en la edad de jubilación y la facultad de prórroga que hemos analizado, otra Ley aprobada respecto del Tribunal Supremo<sup>63</sup> modificó las reglas que regían los procedimientos disciplinarios contra los magistrados que componían dicho órgano, creando además una nueva Sala en el Tribunal: la Sala Disciplinaria.

El nuevo régimen otorgaba al ministro de Justicia la facultad de iniciar procedimientos disciplinarios contra jueces del Tribunal Supremo y de la jurisdicción ordinaria sobre la base de nuevos y variados criterios, pudiendo incluso designar a un agente disciplinario que actuase de forma exclusiva bajo sus instrucciones en un determinado procedimiento. Asimismo, se reconocía al ministro la facultad de oponerse a la decisión de archivo dictada por el agente disciplinario encargado del mismo. Como consecuencia, aun cuando un agente disciplinario determinase que un concreto procedimiento disciplinario no debía continuar, el ministro de Justicia podía objetar esa decisión y disponer la continuación de la investigación si consideraba que la resolución del agente disciplinario no estaba lo suficientemente motivada<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. la Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1376 y (UE) 2017/146 (DOUE L 228 de 2 de septiembre de 2017, pp. 19-32), apartado 34.

<sup>63</sup> La Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Ley del Tribunal Supremo de 8 de diciembre de 2017), Dz. U. 2018 poz. 5.

<sup>64</sup> Vid. Chmielarz-Grochal, A. y Sulkowski, J. (2021), “La (in)dependencia del Poder Judicial en Polonia. Sobre la subordinación de los jueces al poder político”. *Teoría y Realidad Constitucional* 47, pp. 317-318, y Magaldi, N. (2020), “Una nueva

En cuanto a la Sala Disciplinaria creada *ex novo*, todos sus miembros serían de nuevo nombramiento, que correspondía al presidente de la República a propuesta del “nuevo” KRS. Como ya hemos indicado, nada obliga a los Estados miembros de la Unión a incorporar en su ordenamiento un órgano de gobierno de los jueces, pero si decidían hacerlo, tenían la obligación de garantizar su independencia. Por lo tanto, como bien establecerá el TJUE, la elección de los miembros de la Sala Disciplinaria a propuesta del nuevo KRS acabó contagiando a la Sala la falta de independencia de este último<sup>65</sup>.

Este asunto preocupaba especialmente a la Comisión Europea puesto que suponía otra oportunidad para que el Poder Ejecutivo pudiera influir en el Poder Judicial, concretamente a través de los procedimientos disciplinarios. De nuevo, quedaban afectados los principios de separación de poderes e independencia judicial al “poder sentirse [los jueces] presionados para adherirse a la posición del poder ejecutivo al conocer de los asuntos”<sup>66</sup>.

Precisamente para cumplir con las reformas prometidas en el PRR polaco y conseguir así la financiación procedente de los fondos del MRR, que ya hemos tratado *supra*, el presidente de la República de Polonia presentó un plan para sustituir la Sala Disciplinaria por una nueva Sala de Control Extraordinario y de Asuntos Públicos (en adelante, nos referiremos a ella como la Sala Extraordinaria). Para formar parte de su plantilla, se seleccionaron al azar treinta y tres jueces del Tribunal Supremo de los que el presidente de la República eligió a once para prestar servicio en la Sala, algunos de ellos elegidos por el “nuevo” KRS. En este sentido, además de otros factores, que la elección de los nuevos jueces correspondiera al KRS dio pie a una crítica evidente, y es que la nueva Sala era tan ilegal como la anterior al no poder garantizarse su

---

advertencia a Polonia sobre la (in)dependencia de su poder judicial. A propósito de la sentencia del TJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros*”. *Revista General de Derecho Europeo* 52, pp. 12-13.

<sup>65</sup> Vid. Magaldi, N. (2020), “Una nueva advertencia...”, *op. cit.*, p. 11.

<sup>66</sup> Cfr. la Recomendación (UE) 2017/1520 de la Comisión de 26 de julio de 2017 por lo que respecta al Estado de Derecho en Polonia complementaria a las Recomendaciones (UE) 2016/1376 y (UE) 2017/146 (DOUE L 228 de 2 de septiembre de 2017, pp. 19-32), apartados 40-42.

independencia, ya que algunos de sus miembros eran nombrados a propuesta de un KRS politizado<sup>67</sup>.

Como ya hemos indicado, el objetivo inicial de la sustitución de la Sala Disciplinaria era reducir la magnitud del conflicto con la Comisión Europea y conseguir los fondos del MRR. No obstante, la iniciativa fracasó estrepitosamente porque la Comisión entendía que, a pesar de la puesta en marcha de la Sala Extraordinaria, Polonia seguía sin cumplir con los hitos marcados; es decir, que la nueva Sala no satisfacía los requisitos previstos para obtener los fondos del Mecanismo. Así, al igual que su predecesora, no cumplía con la condición de independencia.

En definitiva, podemos concluir que, efectivamente, la nueva Sala Extraordinaria constituía una solución artificial a los problemas del Estado de derecho en Polonia, dado que tanto por su composición como por su competencia era idéntica a la Sala Disciplinaria que la precedió. Asimismo, una vez más quedó de relieve la cuestión de cómo la

---

<sup>67</sup> En este mismo sentido se pronunció el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en su sentencia *Wałęsa v. Poland* [Sección Primera], n.º 50849/21, de 23 de noviembre de 2023, en la que declaró que el procedimiento de nombramiento judicial reservado al KRS era defectuoso, de lo que se derivaba la falta de independencia de la Sala Extraordinaria. Lo mismo determinó anteriormente en *Dolińska-Ficek and Ozimek* (STEDH, *Dolińska-Ficek and Ozimek v. Poland* [Sección Primera], n.º 49868/19 y 57511/19, de 8 de noviembre de 2021). Sin ánimo de extendernos en este asunto, conviene siquiera hacer referencia a esta lucha que el TEDH viene librando paralelamente al TJUE con respecto con la situación del Estado de derecho en Polonia, de las que las sentencias recién citadas solo suponen una parte del puzzle. Así, pueden leerse las sentencias *Xero Flor* [STEDH, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* [Sección Primera], n.º 4907/18, 7 de mayo de 2021], en la que se determinó la ilegalidad de la composición del Tribunal Constitucional polaco (recientemente confirmada, como hemos visto *supra*, por el propio TJUE); *Reczkowicz* (STEDH, *Reczkowicz v. Poland* [Sección Primera], n.º 43447/19, de 22 de julio de 2021), sobre la ilegalidad de la Sala Disciplinaria dado el nombramiento irregular de sus jueces por el KRS o *Advance Pharma* (STEDH, *Advance Pharma sp. z o.o v. Poland* [Sección Primera], n.º 1469/20, de 3 de febrero de 2022), alcanzando la misma conclusión en este caso respecto a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo polaco. Puede leerse un análisis de las mismas, así como una reflexión sobre el “diálogo” entre el TEDH y el TJUE respecto al caso polaco, en Valle Camacho, M. (2023), “El derecho a un tribunal establecido por ley y el procedimiento de nombramiento judicial: nuevos desarrollos a través de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE. Su aplicación al caso de Polonia”. *Cuadernos Europeos de Deusto* 68, pp. 117-150.

composición ilegal del KRS contagiaba a cualquier nombramiento judicial ue este efectuase, generando dudas respecto de su falta de independencia<sup>68</sup>.

Finalmente, en la última de las Recomendaciones emitidas sobre Polonia en el contexto del mecanismo Marco, la Comisión estableció que prácticamente ninguna de las reservas efectuadas había sido abordada por las autoridades polacas, por lo que la situación de amenaza al Estado de derecho seguía vigente. Por ello, junto con la última Recomendación, la Comisión activó al mismo tiempo el mecanismo preventivo del artículo 7 TUE sobre Polonia<sup>69</sup>.

### **2. 3. La (más eficaz) reacción de la Unión Europea al caso de Polonia a través de la aplicación de los mecanismos judiciales**

#### *A) Respecto a la reforma del KRS*

En el asunto *A. K. y otros*<sup>70</sup>, el TJUE se pronunció sobre cómo el cambio en la composición y en la forma de designación de los miembros del KRS podía denotar una falta de independencia de este órgano que, a su vez, acababa por afectar a la independencia de la recién creada Sala Disciplinaria al estar sus miembros nombrados, al mismo tiempo, por el propio KRS en su nueva composición.

El TJUE comenzó su argumentación estableciendo que la intervención de un organismo como el KRS en el procedimiento de nombramiento judicial puede, en efecto, ayudar a objetivar este proceso. Sin embargo, ello solo era posible cuando dicho órgano disfrutara de una independencia suficiente respecto al resto de poderes estatales. De esta forma, lo que el TJUE estaba haciendo era vincular el grado de independencia del KRS con el nivel de independencia e imparcialidad de los jueces que este seleccionaba, con el fin de determinar si estos cumplían

---

<sup>68</sup> Vid. Marcisz, P. (2022), "A Chamber of Certain Liability", en: <https://verfassungsblog.de/a-chamber-of-certain-liability/>. (Fecha de consulta: 07/05/2025).

<sup>69</sup> A través de la propuesta motivada de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del TUE por lo que respecta al Estado de derecho en Polonia, COM(2017) 835 final, de 20 de diciembre de 2017.

<sup>70</sup> STJUE (Gran Sala) de 19 de noviembre de 2019, *A.K. y otros (Independencia de la Sala Disciplinaria del Tribunal Supremo)*, asuntos acumulados C-518/18, C-624/18 y C-625/18 (ECLI:EU:C:2019:982).

los estándares mínimos de independencia establecidos en el ordenamiento jurídico de la Unión<sup>71</sup>.

Por ello, el TJUE indicó al órgano jurisdiccional remitente los elementos que debía tener en cuenta a la hora de establecer si, efectivamente, el KRS era o no un órgano independiente (particularmente referidos a su politización producida a raíz de las modificaciones aprobadas respecto a su composición). Como este era, a su vez, el encargado de los nombramientos de los nuevos miembros de la Sala Disciplinaria, ello podía

suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en cuanto a la impermeabilidad de la Sala Disciplinaria frente a elementos externos, en particular frente a influencias directas o indirectas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, [...] y por lo tanto puede dar lugar a una falta de apariencia de independencia o de imparcialidad de dicha Sala [...]<sup>72</sup>.

En todo caso, debemos tener presente que la STJUE *A. K. y otros* resuelve una cuestión prejudicial y no un recurso por incumplimiento. Ello explica que el TJUE no pudiera entrar a sentenciar que efectivamente el KRS no es un órgano independiente del resto de poderes estatales, pero dio las claves al órgano jurisdiccional remitente para que falle en este sentido. De hecho, así lo hizo en las sentencias de 5 de diciembre de 2019 y 15 de enero de 2020, donde el Tribunal Supremo polaco declaró que el KRS no era, tal y como estaba compuesto, un órgano imparcial e independiente respecto de los poderes legislativo y ejecutivo<sup>73</sup>.

### *B) Respecto a la reducción de la edad de jubilación y la facultad de prórroga*

En cuanto a la reforma de la edad de jubilación de los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios, así como la relativa a la facultad del ministro de Justicia y del primer ministro para prorrogar su actividad jurisdiccional una vez alcanzada la edad de jubilación, la

---

<sup>71</sup> *Ibid.*, apartados 137 a 140.

<sup>72</sup> *Ibid.*, apartados 152 y 153. Esta formulación de “suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables” va a ser repetida en prácticamente todos los pronunciamientos del TJUE respecto de la independencia judicial en Polonia.

<sup>73</sup> *Cfr.* Auto del TJUE (Gran Sala) de 8 de abril de 2020, asunto C-791/19 R (ECLI:EU:C:2020:277), apartados 19-21.

Comisión Europea, a través esta vez de la interposición de dos recursos por incumplimiento, solicitó al TJUE que declarase que Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 19.1 2º TUE<sup>74</sup>. En línea con la nueva interpretación que se le había dado a este precepto, la Comisión entendía que, dado que los tribunales polacos eran órganos nacionales competentes para pronunciarse sobre cuestiones relativas a la aplicación o la interpretación del derecho de la Unión, las disposiciones nacionales que regían su composición, organización y modo de funcionamiento debían garantizar el respeto a la independencia judicial en los términos exigidos por el derecho de la Unión<sup>75</sup>.

Al examinar la reducción de la edad de jubilación, el TJUE apreció que la exigencia de independencia de los órganos jurisdiccionales comprendía dos aspectos. El primero, de naturaleza externa, suponía que el órgano ejerciera sus funciones con plena autonomía; esto es, sin estar sometido a terceros. El segundo aspecto, de índole interna, lo asoció el TJUE al concepto de imparcialidad, concretándolo en la equidistancia que debía guardar el órgano con respecto a las partes del litigio y a sus intereses en relación con su objeto. Estas garantías de independencia e imparcialidad exigían la aprobación de reglas concernientes a la composición del órgano, nombramiento, duración del mandato, causas de inhibición, recusación y cese de sus miembros

que permitieran excluir toda duda legítima en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en el litigio<sup>76</sup>.

En relación con la facultad de prórroga, el TJUE comenzó indicando que, en el caso en el que los Estados miembros optasen por establecer un mecanismo de estas características, estos quedaban obligados a velar por que no resultase menoscabado el principio de independencia judicial. *A priori*, la circunstancia de que el presidente de la República o el ministro de Justicia gozase de esta facultad no bastaba por sí sola para determinar que se había violado dicho principio. Lo importante en este sentido era

---

<sup>74</sup> Los asuntos son la STJUE (Gran Sala) de 24 de junio de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia del Tribunal Supremo)*, asunto C-619/18 (ECLI:EU:C:2019:531) y STJUE (Gran Sala) de 5 de noviembre de 2019, *Comisión/Polonia (Independencia de los tribunales ordinarios)*, asunto C-92/18 (ECLI:EU:C:2019:924).

<sup>75</sup> *Ibid.*, apartados 34 y 35 y 103-105 respectivamente.

<sup>76</sup> *Ibid.*, apartados 75-79 y 108-112, respectivamente.

asegurarse de que este tipo de decisiones no afectasen a los jueces, de forma que quedaran protegidos frente a posibles tentaciones de ceder a presiones externas que pudieran quebrar su independencia. Sin embargo, en este caso concreto, el TJUE determinó que las normas de procedimiento a las que se sometía la facultad de prórroga no cumplían con las exigencias de independencia consagradas en el derecho de la Unión. Por un lado, la decisión quedaba sujeta a la total discrecionalidad del presidente o del ministro de Justicia, según correspondiera, y además no estaba sometida a ningún criterio objetivo ni tenía que estar motivada. Por otro lado, el dictamen que debía emitir el KRS sobre la prórroga, pese a que podía ayudar a objetivar el proceso, solo lo haría cuando este órgano cumpliera con ciertos requisitos de independencia, cuestión que, como hemos analizado, no quedaba fuera de toda duda. Por todo ello, el TJUE concluyó que, efectivamente, la facultad de prórroga reconocida únicamente al presidente o al ministro de Justicia

podía suscitar dudas legítimas en el ánimo de los justiciables en lo que respecta a la impermeabilidad de dicho órgano frente a elementos externos y en lo que respecta a su neutralidad con respecto a los intereses en el litigio<sup>77</sup>.

A mayor abundamiento, el TJUE consideró que la combinación de las dos medidas, es decir, la reducción de la edad de jubilación y la facultad de prórroga, reforzaban la impresión de que el objetivo de la reforma era apartar a un grupo determinado de jueces de sus funciones jurisdiccionales, reduciendo su independencia<sup>78</sup>. Por todo cuanto se ha expuesto, estableció en sendas sentencias que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en relación con el artículo 19.1 2º TUE<sup>79</sup>.

### *C) Respecto de la creación de la Sala Disciplinaria y del régimen disciplinario de los jueces*

A través de la STJUE *Comisión/Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, en primer lugar, y de la STJUE *Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*<sup>80</sup>, en una segunda ocasión, el TJUE pudo confirmar

<sup>77</sup> *Ibid.*, apartados 110-118 y 118-124 respectivamente.

<sup>78</sup> *Ibid.*, apartados 80-86 y 96 y 116, respectivamente.

<sup>79</sup> *Ibid.*, apartado 125 y 136, respectivamente.

<sup>80</sup> Se trata de la STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión/Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, asunto C-791/19 (ECLI:EU:C:2021:596) y la STJUE (Gran Sala) de 5 de junio de 2023, *Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*, asunto C-204/21 (ECLI:EU:C:2023:442).

cómo el nuevo régimen disciplinario y la actividad de la Sala Disciplinaria afectaba a la independencia judicial en Polonia. Ambas sentencias son fruto de sendos recursos por incumplimiento interpuestos por la Comisión Europea.

En el primero de los asuntos, la Comisión Europea solicitó al TJUE que declarase que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 19.1 2º TUE al aprobar, por una parte, el nuevo régimen disciplinario de los jueces y, por otra, por no garantizar la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria. En su respuesta, el TJUE señaló que

incumbe a todo Estado miembro, en virtud del artículo 19.1 2º TUE, garantizar que el régimen disciplinario aplicable a los jueces de los órganos jurisdiccionales nacionales que forman parte de su sistema de vías de recurso en los ámbitos cubiertos por el derecho de la Unión respete el principio de independencia judicial, en particular garantizando que las resoluciones que se dicten en el marco de los procedimientos disciplinarios seguidos contra los jueces de dichos órganos jurisdiccionales sean controladas por un órgano que satisfaga las garantías inherentes a la tutela judicial efectiva, entre ellas la de independencia<sup>81</sup>.

De esta forma, y dado que tras las modificaciones legislativas las resoluciones disciplinarias dictadas eran competencia de la Sala Disciplinaria, un órgano como este debía “ofrecer todas las garantías exigidas en cuanto a su independencia y a su imparcialidad”<sup>82</sup>. De este modo, dictaminó que la mera posibilidad de que los jueces del Tribunal Supremo y de los tribunales ordinarios se enfrentaran al riesgo de que se les incoase un procedimiento disciplinario cuya tramitación pudiera ser encomendada a un órgano cuya independencia pudiera no estar garantizada incidía sobre su propia independencia<sup>83</sup>. Por ello, el TJUE sentenció que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le correspondían en virtud del artículo 19.1 2º TUE al no garantizar la independencia y la imparcialidad de la Sala Disciplinaria.

Finalmente, respecto del régimen disciplinario aplicable a los jueces, el TJUE afirmó que el artículo 19.1 2º TUE requería, “para evitar todo

---

<sup>81</sup> STJUE (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, *Comisión/Polonia (Régime disciplinaire des juges)*, asunto C-791/19 (ECLI:EU:C:2021:596), apartado 80.

<sup>82</sup> *Ibid.*, apartado 81.

<sup>83</sup> *Ibid.*, apartado 82.

riesgo de que el régimen disciplinario aplicable a los juzgadores se utilice como sistema de control político del contenido de las resoluciones judiciales, que tal régimen incluya, en particular, normas que definan los comportamientos constitutivos de infracción disciplinaria”<sup>84</sup>. Según el TJUE, la responsabilidad disciplinaria de un juez debía quedar delimitada por normas que contemplaran “criterios objetivos y verificables” que establecieran “de manera suficientemente clara y precisa” los comportamientos que podían dar lugar a responsabilidad disciplinaria de los jueces<sup>85</sup>.

Dado que las nuevas leyes aprobadas no cumplían con estas exigencias de claridad y precisión, se corría el riesgo de que las disposiciones que estas contenían fueran interpretadas en un sentido que permitiera que el régimen disciplinario se utilizase para influir en las resoluciones judiciales. Por todo ello, el TJUE consideró acreditado que el nuevo régimen disciplinario no daba las garantías suficientes de que efectivamente se pudiera utilizar para generar, “presiones y un efecto disuasorio que pueden influir en el contenido de [las] resoluciones [de los jueces]”, menoscabando, por tanto, su independencia<sup>86</sup>. Por todo ello, el TJUE consideró nuevamente que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le concernían en virtud del artículo 19.1 2º TUE.

Finalmente, en el segundo de los asuntos que hemos señalado más arriba -*Comisión/Polonia (Indépendance et vie privée des juges)*-, siguiendo con la misma línea argumental, el TJUE repitió la importancia de asegurar, a través del establecimiento claro y preciso de las normas, que no existía riesgo de que un determinado procedimiento disciplinario se utilizase con fines de control político de las resoluciones judiciales o como instrumento de presión e intimidación a los jueces. De la misma forma confirmó la falta de independencia de la Sala Disciplinaria para, posteriormente, determinar que las nuevas disposiciones aprobadas pretendían evitar que los órganos jurisdiccionales nacionales polacos pudieran, en virtud del artículo 19.1 2º TUE, y haciendo uso de la cuestión prejudicial, controlar la independencia de los jueces y tribunales polacos en aquellos casos en los que se dudaba de su composición. En efecto, como obligación derivada de la nueva interpretación del artículo 19.1 2º TUE,

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, apartado 134.

<sup>85</sup> *Ibid.*, apartado 139.

<sup>86</sup> *Ibid.*, apartados 136, 138 a 141, 147, 148 y 157.

“todo órgano jurisdiccional nacional que deba aplicar el derecho de la Unión está obligado a verificar si, por su composición, es un tribunal que tiene dichas características [de independencia] cuando surja sobre este punto una duda fundada”. Sin embargo, las obligaciones emanadas del nuevo régimen disciplinario aplicable a los jueces en Polonia podían excluir “el control del cumplimiento y la posterior aplicación, por los órganos jurisdiccionales nacionales, de las exigencias derivadas de las disposiciones del artículo 19.1 2º TUE”. Por ello, a tenor de expuesto, el TJUE advirtió que el conjunto de las competencias de la Sala Disciplinaria y su falta de independencia, sumado al nuevo régimen disciplinario aplicable, evidenciaban que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 19.1 2º TUE.

#### **2. 4. La situación política actual en Polonia: ¿novedades que permitirán cambios radicales? Especialmente, en su Tribunal Constitucional**

Tras las elecciones parlamentarias celebradas el pasado 16 de octubre de 2023, pareció abrirse el camino hacia la transformación de la situación del Estado de derecho en Polonia. Aunque el PiS resultó vencedor en aquellas, no consiguió una mayoría suficiente para formar gobierno. Los partidos en la oposición, liderados por el partido Plataforma Cívica (PO, de sus siglas en polaco *Platforma Obywatelska*), encabezado por el expresidente del Consejo Europeo y ex primer ministro polaco Donald Tusk, sumaban casi el 54% de los votos, lo cual se tradujo en 249 escaños, de un total de 460, frente a los 196 logrados por el PiS<sup>87</sup>.

La Constitución polaca establece la competencia del presidente de la República de nominar a un primer ministro, cuya decisión deberá ser ratificada por el *Sejm*. Por ello, el presidente de la República de Polonia, Andrzej Duda, perteneciente al PiS, encomendó a Mateusz Morawiecki, también miembro del PiS y primer ministro de Polonia desde 2017 y hasta ese momento, la creación de un nuevo ejecutivo, al ser el ganador de las

---

<sup>87</sup> “Elections en Pologne : après le dépouillement de la quasi-totalité des bulletins, la victoire de l’opposition pro-européenne confirmée”, *Le Monde*, 17 de octubre de 2023. Disponible en: [https://www.lemonde.fr/international/article/2023/10/17/pologne-l-opposition-proeuropeenne-remporte-les-legislatives\\_6194852\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/10/17/pologne-l-opposition-proeuropeenne-remporte-les-legislatives_6194852_3210.html). Última vez consultado: 12 de mayo de 2024.

elecciones<sup>88</sup>. Con pocas sorpresas, Morawiecki no fue investido como primer ministro, consiguiendo Donald Tusk ganar posteriormente la confianza del *Sejm* y formar un gobierno de coalición<sup>89</sup>, siendo investido primer ministro de Polonia el 13 de diciembre de 2023<sup>90</sup>.

Sin embargo, no está todo resuelto ya que la nueva mayoría política en Polonia deberá lidiar con un presidente de la República perteneciente a un PiS ahora en la oposición, que renovó su mandato en 2020 hasta 2025 y que tendrá la capacidad de retardar la entrada en vigor de las leyes promovidas por el *Sejm*. En efecto, la Constitución de Polonia dota al presidente de la República de un poder de veto legislativo, determinando su competencia para remitir un proyecto de ley al Tribunal Constitucional para que se pronuncie sobre su conformidad con la Constitución, pudiéndose negar a firmarlo si el Tribunal lo juzga negativamente. Este poder, combinado con el hecho de que el Tribunal Constitucional sigue capturado políticamente, puede provocar que el propio Tribunal falle en un sentido acorde con los intereses del PiS a través de la petición del presidente de la República, dificultando y ralentizando las intenciones del nuevo gobierno de recuperar la senda democrática y del Estado de derecho<sup>91</sup>.

Pero la presidencia de la República no será el único obstáculo al que se tendrá que enfrentar el nuevo gobierno si quiere recuperar la situación del Estado de derecho en Polonia. Además, deberá hacer frente a un

---

<sup>88</sup> “Le président polonais choisit un Premier ministre conservateur”, *Les Echos*, 6 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.lesechos.fr/monde/europe/le-president-polonais-choisit-un-premier-ministre-conservateur-2027066>. Última vez consultado: 12 de mayo de 2024.

<sup>89</sup> “Pologne : l'opposition pro-européenne signe un accord de coalition et se dit "prête à gouverner"”, *franceinfo*, 10 de noviembre de 2023. Disponible en: [https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/union-europeenne/pologne-l-opposition-pro-europeenne-signe-un-accord-de-coalition-et-se-dit-prete-a-gouverner\\_6175644.html](https://www.francetvinfo.fr/monde/europe/union-europeenne/pologne-l-opposition-pro-europeenne-signe-un-accord-de-coalition-et-se-dit-prete-a-gouverner_6175644.html). Última vez consultado: 12 de mayo de 2024; y “Poland's Tusk-led pro-EU opposition signs deal and waits to govern”, *BBC*, 10 de noviembre de 2023. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-67381267>. Última vez consultado: 12 de mayo de 2024.

<sup>90</sup> “Donald Tusk sworn in as Polish PM”, *POLITICO*, 13 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.politico.eu/article/donald-tusk-poland-sworn-in-prime-minister/>. Última vez consultado: 23 de mayo de 2024.

<sup>91</sup> Sobre esta idea, *vid.*, “Poland election: the opposition has won – what happens next?”, *The Guardian*, 16 de octubre de 2023. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2023/oct/16/poland-election-opposition-victory-democracy-europe>. Última vez consultado: 7 de mayo de 2025.

aparato de Estado, a un sistema judicial y a un paisaje mediático fuertemente influenciados por los años en los que el PiS ha estado en el poder<sup>92</sup>. No obstante, parece que, al menos para la Comisión Europea, la situación en Polonia ha cambiado radicalmente desde que la oposición alcanzara el gobierno, decidiendo el 29 de mayo de 2024 archivar el procedimiento del mecanismo preventivo abierto desde 2017 por considerar que ya no existía riesgo de violación grave del Estado de derecho<sup>93</sup>.

## CONCLUSIONES

En definitiva, el análisis del caso de Polonia permite comprobar la importancia del Estado de derecho para el propio funcionamiento de la UE a nivel social, legal, económico y judicial. Es por ello por lo que su respeto por parte de los Estados miembros no puede relegarse únicamente al momento de su adhesión a la UE, sino que debe prolongarse durante toda la vigencia de su membresía.

Esta importancia ha derivado en el desarrollo de unos mecanismos para su protección, que hemos detallado en el desarrollo de este trabajo. Precisamente a la luz de su aplicación en el caso de Polonia, cuya situación del Estado de derecho viene preocupando a las instituciones europeas durante varios años, hemos podido vislumbrar tanto las fortalezas como las carencias de estos mecanismos.

En primer lugar, podemos constatar la falta de efectividad de los mecanismos políticos, que se debe, precisamente, a la ausencia de voluntad política para ejecutarlos. En este sentido, el mecanismo del Marco ha demostrado ser ineficaz por su laxitud. La configuración de su desarrollo a través del *soft law* que representan las Recomendaciones ha justificado que a veces el diálogo no es suficiente. En este sentido, no ha sido capaz de frenar la deriva iliberal de Polonia, donde la falta de voluntad política

---

<sup>92</sup> Vid. “Une victoire à la Pyrrhus des « illibéraux » ouvre la voie à un réengagement européen de la Pologne”, *Blogpost*, Institut Jacques Delors, 2023, pp. 2-3. Disponible en: <https://institutdelors.eu/publications/une-victoire-a-la-pyrrhus-des-illiberaux-ouvre-la-voie-a-un-reengagement-europeen-de-la-pologne/>. Última vez consultado: 7 de mayo de 2025.

<sup>93</sup> Vid. “Commission intends to close Article 7(1) TEU procedure for Poland”, *European Commission Press Corner*, comunicado de prensa. 6 de mayo de 2024. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_24\\_2461](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2461). Última vez consultado: 7 de mayo de 2025.

ha sido más que evidente. Las autoridades del país no acataron ninguna de las Recomendaciones emitidas por la Comisión Europea y lo único que se consiguió fue demorar la activación de otro mecanismo que podría actuar con una mayor contundencia, el sancionador del artículo 7 TUE, agravando aún más la situación en el país.

En relación con esta idea, también cabe destacar que de todos los sujetos legitimados para iniciar alguno de los procedimientos del artículo 7 TUE en Polonia, la Comisión Europea fue la única en activarlo. No obstante, pese a toda la información de la que disponía tras la emisión de cuatro Recomendaciones, es reprochable que optara por activar el mecanismo preventivo y no el sancionador. Ello implicó que, a ojos de la Comisión, existía un riesgo de violación de los valores del artículo 2 TUE en Polonia y no una violación efectiva de los mismos, a pesar de que no es difícil concluir que las medidas tomadas por gobierno polaco, tal y como hemos podido comprobar, incidieron directa y negativamente en los valores fundamentales de la Unión, especialmente en el Estado de derecho.

Asimismo, podemos decir que el conjunto de instrumentos de la Unión Europea para proteger el Estado de derecho, más que el producto de un planteamiento estratégico, es una mera colección de herramientas que se han desarrollado a lo largo de los años con aquel objetivo, pero sin una planificación adecuada. De hecho, es tal la falta de estrategia que precisamente se incluyen dentro de este conjunto instrumentos como los judiciales, que no están especialmente pensados para la salvaguarda del Estado de derecho, pero que, sin embargo, han devenido útiles -e incluso más eficaces- que los ideados en un primer momento precisamente con este objetivo, como los políticos. Aunque en los años recientes se han unido los mecanismos económicos al plantel, sigue sin seguirse una hoja de ruta común para todos los mecanismos que permita a la Unión actuar, a modo de una “estrategia” sobre el Estado de derecho, sobre aquellas situaciones en las que este se encuentre en peligro, permitiéndole actuar de forma rápida y eficaz, evitando el agravamiento.

Como decimos, pese a que el recurso a los mecanismos judiciales a través del TJUE puede ser un buen aliado para atajar los problemas del Estado de derecho en la Unión al actuar con más eficacia, la lentitud de sus procedimientos no debería erigirlos como la primera opción de la UE. Debería ser, de hecho, la *última ratio*, para no acabar judicializando los diferentes casos sin pasar primero por unos mecanismos políticos o económicos que permitan recuperar la situación a través de la negociación política. No obstante, es cierto que en muchos casos precisamente la

declaración judicial del deterioro del Estado de derecho ha sido la base para la aplicación de otros mecanismos, como es el caso de la congelación de fondos *Next Generation EU* hasta que Polonia no se comprometiera a la restauración de su Estado de derecho. Además, falta por comprobar la efectividad de la aplicación del Reglamento de Condicionalidad en Hungría para analizar y hacer balance del último de los mecanismos aprobados.

Finalmente, a pesar de la resistencia política, el cambio de gobierno en Polonia y la presentación de reformas que ha venido con él ha llevado a la Comisión a archivar el procedimiento del mecanismo preventivo del artículo 7 TUE, lo que refleja un avance en la situación del Estado de derecho en el país. Sin embargo, no podemos obviar que persisten desafíos institucionales que podrían limitar la restauración completa del Estado de derecho en Polonia, al menos por el momento, como bien ejemplifican la captura política del Tribunal Constitucional o la facultad de veto presidencial.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Arenas García, Rafael (2020), “El Estado de derecho en la UE: significado, desafíos y perspectivas de futuro”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 45, pp. 51-79.

Blázquez Peinado, María Dolores (2019), “La UE ante las vulneraciones del Estado de derecho por parte del Estado polaco: panorámica general y estado actual de la cuestión”, *Revista General de Derecho Europeo*, 48, pp. 1-44.

Chmielarz-Grochal, Anna, Laskowska, Marzena y Sułkowski, Jarosław. (2018), “La crisis constitucional en Polonia (sobre la oportunidad perdida de solucionarla). Un estudio de caso”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 27, pp. 1-48.

Chmielarz-Grochal, Anna y Sulkowski, Jarosław (2021), “La (in)dependencia del Poder Judicial en Polonia. Sobre la subordinación de los jueces al poder político”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 47, pp. 297-322.

- Craig, Paul (2022), “Definición y conceptualización del Estado de derecho. La importancia de la independencia judicial”. *Teoría y Realidad Constitucional*, 50, pp. 165–184.
- Faggiani, Valentina (2019), “La «Rule of Law backsliding» como categoría interpretativa del declive del constitucionalismo en la UE”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 71, pp. 57-100.
- Folvarčny, Adam y Kopeček, Lubomír (2020), “Which conservatism? The identity of the Polish Law and Justice party”, *Politics in Central Europe*, 1, pp. 159-188.
- García-Valdecasas Dorrego, María José (2019), “El Tribunal de Justicia, centinela de la independencia judicial desde la sentencia Associação Sindical dos Juizes Portugueses (ASJP)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 72, pp. 75-96.
- Jaraczewski, Jakub (2021) "Gazing into the Abyss", en: <https://verfassungsblog.de/gazing-into-the-abyss/>. (Fecha de consulta: 08/05/2025).
- Krzywoń, Adam (2018), “La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): cómo cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 359-379.
- Magaldi, Nuria (2022), “La construcción de un Poder Judicial europeo y las garantías de su independencia”, *Revista española de derecho constitucional*, 125, pp. 127-157.
- Magaldi, Nuria (2022), “Nombramiento de jueces y derecho a un tribunal establecido por la ley. El Tribunal Constitucional polaco ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *Revista General de Derecho Europeo*, 57, pp. 465-493.
- Magaldi, Nuria (2020), “Una nueva advertencia a Polonia sobre la (in)dependencia de su poder judicial. A propósito de la sentencia del TJUE de 26 de marzo de 2020, *Miasto Łowicz y otros*”, *Revista General de Derecho Europeo*, 52, pp. 1-22,

- Magaldi, Nuria y Krzywoń, Adam (2022), “Poder judicial nacional y primacía del derecho de la Unión (a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional de Polonia K/31)”, *Revista Española de Derecho Europeo* 83, pp. 75-119.
- Marcisz, Paweł (2022), "A Chamber of Certain Liability", en: <https://verfassungsblog.de/a-chamber-of-certain-liability/>. (Fecha de consulta: 07/05/2025).
- Martín y Pérez de Nanclares, José (2019), “La Unión Europea como comunidad de valores: a vueltas con la crisis de la democracia y del Estado de Derecho”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, pp. 121-159.
- Pérez Bernárdez, Carmela (2016), “La Unión Europea frente a la erosión del Estado de derecho: las respuestas jurídico-políticas al caso polaco”, *Revista General de Derecho Europeo*, 40, pp. 48-95.
- Ploszka, Adam (2023), “It Never Rains but it Pours. The Polish Constitutional Tribunal Declares the European Convention on Human Rights Unconstitutional”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 15, pp. 51-74.
- Requejo Pagés, Juan Luis (2023), “Estado de derecho y Unión Europea: el laberinto sin salida de una crisis anunciada”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 51, pp. 147-158.
- Sadurski, Wojciech (2010), “Adding Bite to a Bark: the Story of Article 7, EU Enlargement and Jörg Haider”, *Columbia Journal of European Law*, 16(3), pp. 385-426.
- Sadurski, Wojciech (2019), “Polish Constitutional Tribunal under PiS: from an activist Court, to a paralysed tribunal, to a governmental enabler”, *Hague Journal on the Rule of Law*, 11, pp. 63-84.
- Valle Camacho, María (2023), “El derecho a un tribunal establecido por ley y el procedimiento de nombramiento judicial: nuevos desarrollos a través de la jurisprudencia del TEDH y del TJUE. Su aplicación al caso de Polonia”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 68, pp. 117-150.

Vázquez Rodríguez, Beatriz (2022), “Buena gestión financiera y respeto del estado de derecho en la UE: el mecanismo de condicionalidad para la protección del presupuesto de la UE”, *Revista General de Derecho Europeo*, 58, pp. 114-151.